

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
PROGRAMA DE MESTRADO**

**REFORMA DO ESTADO: A EXPERIÊNCIA DE SANTA CATARINA.**

**Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito (CPGD) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), como pré-requisito para a obtenção do título de mestre em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Orides Mezzaroba.**

**Mestrando: Nilzo Felisberto**

**FLORIANÓPOLIS, AGOSTO DE 2008**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



**Para Regina, por sua quase incansável e exigente companhia.**

**Para Gustavo, filho-companheiro, dono de um silêncio que grita.**

**“Pensa-se sempre afogado na realidade dos contextos em que se pratica e que o reencantamento do mundo pressupõe a inserção criativa da novidade utópica no que nos está mais próxima”.**

**(SANTOS, 2000, p.106)**

## RESUMO

Durante as últimas duas décadas, a questão do Estado ou, mais especificamente, a discussão em torno da reforma do Estado e do aparelho estatal tornou-se tema central na vida das sociedades modernas. Devido à amplitude e abrangência da temática, se faz a delimitação da área de estudo, buscando analisar, a partir de uma revisão bibliográfica variada, os modelos de reforma em curso. Esta dissertação apresenta a evolução do Estado, a origem e o desenvolvimento da administração pública brasileira, a imbricação entre patrimonialismo e burocracia, as reformas, as opções – gerencial e societal – seus ideários e suas características, técnicas e políticas, seu desenvolvimento histórico visando construir categorias de análise facilitadoras do desenvolvimento de um exercício comparativo entre estas propostas de reforma do Estado brasileiro. Por fim a experiência vivida pelo Estado de Santa Catarina e sua descentralização administrativa, que mescla de forma híbrida a gestão gerencial com a participação. A constituição dos conselhos representa talvez o passo mais importante na democratização do processo decisório no interior do aparelho estatal, contudo, trata-se de uma tarefa difícil na medida em que o Estado ainda se mantém como o protagonista central na definição da agenda política social. A participação da sociedade civil nos processos de formulação, deliberação, acompanhamento e fiscalização da gestão pública provocam, mesmo que de maneira embrionária, a democratização da gestão, embora que muitos destes conselhos tenham, ainda, um poder bastante limitado, configurando-se em instâncias meramente consultivas sem nenhum poder deliberativo, isto sinaliza que não basta apenas a constituição formal/legal do conselho, é indispensável que a sociedade civil participe do processo de tomada de decisão. Vale lembrar, que alguém disse alhures: participação é conquista!

**Palavras-chave: Estado, reforma do estado, democracia, participação, descentralização.**

## **ABSTRACT**

During the last two decades, the matter of the State or, more specifically, the discussion about the State reform, as well as the state system reform, has become the main concern in modern societies. Thus, due to the extension of such a subject it is necessary to delimit the study area, analysing, from a bibliographical review, the current models of reform. Therefore, this dissertation presents the evolution of the State, the origin and development of Brazilian public administration, the overlap between patrimonialism and bureaucracy, the reforms, the societal and management options - their ideas and characteristics (technical and political), and the historical development, aiming at constructing categories of analysis which can facilitate the development of a comparative exercise among these proposals of a Brazilian State reform. Next, the study presents the administrative decentralization experienced by Santa Catarina State which blends administration with participation. The constitution of councils is, perhaps, the most important step to democratize the decision taking process in the State, however, that is really a difficult task as the State still remains at the center of the social political agenda determination. The civil society participation in public management processes of formulation, deliberation, follow-up measures and inspection causes, even in embryonic form, the democratization of management, yet many of those councils have a very limited power, being merely consultative instances without any deliberative power, which means that it is not enough to have a formal/legal constitution of councils but the civil society participation in the decision taking processes is extremely necessary. It is worth remembering what someone once said: participation is conquest.

**Keywords:** State; State Reform; Democracy; Participation; Decentralization.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABC - Agência Brasileira de Cooperação

ADMs - Associações de Desenvolvimento de Micro-bacias

CDRs - Conselhos de Desenvolvimento Regional

CEBs - Comunidades Eclesiais de Base

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

FAMESC – Federação das Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina

FHC – Fernando Henrique Cardoso

JK - Juscelino Kubitschek

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

ONGs - Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PDRE - Plano Diretor da Reforma do Estado

PDRs - Planos de Desenvolvimento Regional

PND – Programa Nacional de Desestatização

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

S - Sujeito

SAF - Secretaria da Administração Federal

SDR - Secretaria de Desenvolvimento Regional

SDR/Criciúma - Secretaria de Desenvolvimento Regional de Criciúma

UNESC - Universidade do Extremo Sul Catarinense

UNISUL - Universidade do Sul de Santa Catarina

4.1 –

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>1 OS FUNDAMENTOS HISTORICOS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO.....</b>	<b>13</b>
<b>2 A EVOLUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.....</b>	<b>35</b>
<b>3 MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: Excludentes ou Complementares? .....</b>	<b>57</b>
<b>3.1 A Administração Pública Gerencial .....</b>	<b>57</b>
<b>3.2 A Administração Pública Societal .....</b>	<b>65</b>
<b>4 DESCENTRALIZAÇÃO E CIDADANIA: A Experiência Catarinense .....</b>	<b>79</b>
<b>4.1 Metodologia: da coleta de dados à sua análise .....</b>	<b>95</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>117</b>
<b>APÊNDICE 1 – Transcrição da entrevista 1.....</b>	<b>125</b>
<b>APÊNDICE 2– Transcrição da entrevista 2 .....</b>	<b>128</b>
<b>APÊNDICE 3 – Transcrição da entrevista 3 .....</b>	<b>129</b>
<b>APÊNDICE 4 – Transcrição da entrevista 4.....</b>	<b>131</b>
<b>APÊNDICE 5 - Questionário.....</b>	<b>133</b>

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a produção acadêmica brasileira sobre administração pública e reforma do aparelho estatal tem se desenvolvido significativamente. Neste contexto, a importância da realização de pesquisas e análises dos aspectos técnico-administrativos sob a perspectiva das ciências sociais vem se destacando. Ainda que cada uma delas apresente suas peculiaridades, seus “olhares”, as tentativas de se realizar análises integradas vêm revelando grandes possibilidades de leituras cruzadas e o estabelecimento de valorosas pontes de acesso a saberes distintos que nos conduzem ao desenvolvimento de um saber administrativo-técnico que contemple os aspectos políticos.

Historicamente, observa-se que o Estado brasileiro foi assumindo novas formas e dando origem a um aparelho que corporificou as características centrais das relações de produção capitalista em desenvolvimento no Brasil. Entre outras, destaca-se o caráter centralizador do Estado, traço distintivo de uma sociedade hierarquizada desde seu nascedouro. A estatização das relações de produção reflete o caráter paternalista e de classe do Estado brasileiro. Os interesses corporativados e a privatização do espaço público formam o conjunto de pêndulos que fazem o Estado declinar em favor dos interesses do capital em plena expansão.

O processo de evolução da gestão pública passa por três modelos básicos: da administração patrimonialista para a administração burocrática - que aos poucos vem dando sinais de cansaço e esgotamento - e, por fim, para a administração chamada gerencial voltada para eficiência na gestão da coisa pública.

Atualmente, as referências indicam a tendência de desestimular o Estado paternalista, no sentido de se alcançar o Estado gerencial, voltado para o controle dos resultados e de ação descentralizada para alcançar seus objetivos sociais.

Desde o fim dos anos 70 acompanhamos avaliações, quase que unânimes, no sentido de que a excessiva centralização decisória do governo, patrocinada pelo regime militar, havia produzido, além da ausência de participação no processo decisório, a corrupção e a ineficiência da máquina pública. Esta avaliação alimentou grandes reivindicações democráticas e, dentre elas, a descentralização das políticas públicas. Assim, no Brasil dos anos 80, a centralização e autoritarismo eram encarados como filhos da ditadura, ao passo que

descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas.

Ocorre que este debate não se encontrava restrito ao Brasil, posto que em diversos países com democracias estáveis, a opção pela descentralização aparecia como alternativa às estruturas decisórias centralizadas e excessivamente burocráticas instituídas no esforço de construção dos Estados de Bem-Estar Social. Na Europa o movimento tomou força, sendo que em alguns países esperava-se que o processo de descentralização operasse em favor da radicalização da democracia, diante da desejada ampliação dos canais de participação política, como ocorreu na França; enquanto que em outros países como na Itália, a descentralização trazia consigo expectativas relacionadas à vitalização dos governos regionais, esvaziados em seus poderes por estados unitários excessivamente centralizados. Na Espanha e na Bélgica a demanda era a do federalismo, desejando buscar autonomia e representação política de etnias diversas.

No Brasil, assim como em muitos países latino-americanos egressos de regimes autoritários e centralizadores, a tese da descentralização tem amalgamado densas e variadas expectativas, desde os tradicionais argumentos da democratização da vida pública até, no caso das políticas sociais, a de maior aproximação entre decisões, demandas e demandantes.

Desde então, pode-se acompanhar ao longo das três últimas décadas, em nosso país, dois fenômenos distintos e não excludentes: a reforma das instituições políticas no decorrer de 1980, com a retomada de eleições diretas em todos os níveis do governo em 1982, e, as deliberações da Nova Carta Constitucional em 1988, que recuperaram as bases federativas do Estado brasileiro, esquecidas durante os anos de ditadura militar. Posteriormente, já completada a institucionalização do Estado federativo brasileiro, nos anos 90, inicia-se a implantação de um extensivo programa de descentralização de políticas públicas, especialmente das políticas sociais.

O Governo Collor cria, em 1990, o PND – Programa Nacional de Desestatização, abrindo caminho para o ciclo de privatizações que se sucederam durante toda a década, dando fim a mais de meio século de predomínio do modelo econômico, onde o Estado desempenhava a função intervencionista, assistindo a adoção de um novo padrão de atuação da máquina estatal.

A partir de 1995, no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, inicia-se um amplo debate de reforma do Estado, estabelecendo mudanças na ordem econômica, nos direitos sociais, no sistema político, judiciário e tributário que se fizeram sentir na vida dos cidadãos, servidores e agentes políticos. A agenda de reformas do Governo

FHC objetivou, também, rever este paradigma de Estado intervencionista descentralizando a alocação de recursos, introduzindo os princípios de mercado para a provisão de serviços.

Em verdade as teses e tendências de descentralização têm se apresentado em quase todo o mundo, provocando uma série de questionamentos sobre o futuro do Estado.

Politicamente, acredita-se que este modelo de reforma do Estado, além de agilizar a máquina pública, ampliará a participação do cidadão na gestão dos bens públicos, estimulando os programas de ação comunitária.

Desta forma, compreende-se ter sido o século XIX o da organização e expansão dos Estados nacionais, observa-se o século XX como o século da organização, expansão e fortalecimento da sociedade civil e da democracia. Nesse contexto, a sociedade civil organizada representa o espaço de construção e participação dos segmentos de interesse dentro do Estado, que possibilita a verdadeira interação entre todos esses atores.

A discussão de cidadania tem seu espaço nos centros do pensamento social e político brasileiro e sua relevância encontra-se pautada, certamente, pela forma de intervenção dos protagonistas sociais em cada momento da história da humanidade.

Nesta relação sociedade-política/sociedade-civil, tem-se como consequência concreta e fundamental a emergência de experiências de construções dos chamados *espaços públicos*, tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas de seus interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal (conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, etc.).

Partindo deste enfoque de maior participação cidadã, a estratégia da descentralização e da municipalização (da saúde, da educação, do emprego e renda, etc) tem sido muito discutida nos meios populares e acadêmicos e, praticada entre nós.

A descentralização, se democrática, nos permite a observação da existência de relações mais estreitas entre o Estado e o cidadão, permitindo maior aproximação da sociedade civil das esferas político-administrativas, em um esforço de construção participativa com a presença de uma ação transformadora de indivíduos em sujeitos ativos, de atores coadjuvantes em cidadãos.

Nesse diapasão, permitindo estabelecer diversas pontes de ligação entre a descentralização e participação, o Estado de Santa Catarina, acompanhando os rumos da contemporaneidade, apresentou à sociedade catarinense seu projeto de construção de uma nova estrutura administrativa, através da Lei Complementar nº 243/2003 que logo foi

aprimorada através da Lei Complementar nº 284/2005, estabelecendo o novo modelo de gestão para a Administração Pública Estadual.

Assim, o Estado de Santa Catarina por decisão governamental de seu mandatário, já no exercício de seu segundo mandato, tem implementado um projeto de descentralização das ações governamentais, buscando construir parcerias com os governos locais, com a sociedade civil organizada e com a iniciativa privada. O projeto de construção desta nova estrutura administrativa encontra-se calcado na implantação de 36 Secretarias de Estado, descentralizadas e apoiadas pelos CDRs (Conselhos de Desenvolvimento Regional), que desenvolvem ações e tomam decisões administrativas, técnicas e políticas mais próximas das comunidades interessadas.

Ao promover esta mudança na política governamental, sustentada em uma estratégia de mobilização da sociedade civil, o projeto do Governo do Estado de Santa Catarina tem-se tornado referência, despertando interesse por essa prática de descentralização, pelos pontos fundamentais que permeiam a agenda programática desta reforma, observando e comparando as retóricas conservadoras e progressistas em torno da questão. Porém, é importante considerar suas fraquezas, inovações, pontos de resistência, limites e potencialidades.

Assim como outros estudos de conceitos sociais, como cidadania, democracia, participação, termos como “Reforma do Estado” e “Descentralização” são essencialmente novos, complexos e dinâmicos, com vários significados dependendo de cada contexto e vêm sendo discutidos e construídos na prática do dia-a-dia. Sendo assim, se faz necessário o desenvolvimento de estudos acadêmicos mais aprofundados junto às estruturas governamentais, às organizações sociais e aos cidadãos, pelo menos no sentido de caracterizar essas ações, verificar seus benefícios a partir da percepção dos envolvidos e relacioná-las aos estudos já publicados, atendendo um dos critérios que justificam uma pesquisa, que é sua relevância acadêmica.

A contribuição social desta pesquisa será no sentido de desmistificar conceitos equivocados e fortalecer o conceito, até o momento considerado adequado, respeitando a diversidade das políticas partidárias, buscando identificar, de forma crítica, em que medida as políticas de descentralização estatal têm influenciado as práticas de reforma e modernização do Estado, bem como a intervenção da sociedade civil, seu envolvimento e parcerias com a sociedade política, em especial nos municípios abrangidos pela Secretaria de Desenvolvimento Regional de Criciúma (SDR/Criciúma), no período estabelecido entre os anos 2003 e 2006.

## Capítulo 1

### OS FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

Ao longo da história, o Estado, num processo de transformação constante, assume as mais variadas feições. Dentro desse contexto de permanente mudança observa-se a existência de um movimento constante de reforma e contra-reforma do Estado que, em determinados momentos orienta para uma maior centralização administrativa, dentro de um modelo tradicional de Estado Social-Burocrático e, em outros o conduz a uma tendência descentralizadora, mais flexível administrativamente, com a redução do tamanho do Estado. Assim, sem a pretensão de apresentar um conceito definitivo de Estado, posto que este conceito inevitavelmente varie conforme a perspectiva adotada pelo pesquisador ou analista, o momento histórico em que se realiza o estudo e a posição ideológica de quem o define.

Partindo da compreensão de que o Estado é uma organização complexa, que detém o poder político, esta pesquisa bibliográfica propõe desvendar e desenhar o quadro histórico da evolução estatal apresentando os fatores determinantes deste processo, objetivamente extraíndo as bases do novo modelo de Estado. Mais importante do que a questão da origem do Estado, é a sua evolução histórica e o seu estudo para o tema é objeto de análise deste trabalho.

Construindo uma linha evolutiva da concepção de Estado poderemos visualizar também a evolução de seus objetivos e princípios fundamentais. A leitura de grandes pensadores da história da humanidade que se dedicaram ao estudo dessa temática, dentre os quais podemos destacar Platão, Aristóteles, Cícero, São Tomás de Aquino, Thomas Moore, Hobbes e Rousseau, nos leva a afirmar a existência de duas grandes correntes de pensamento acerca da origem do Estado. A primeira, que congrega autores crentes que o Estado existiu desde sempre, pois desde o início os homens estavam unidos em uma organização social dotada de poder para determinar o comportamento social da coletividade. Para esta, a teoria da formação do Estado dá-se em decorrência das necessidades do grupo social, tendo este existido anteriormente dissociado da idéia de Estado. Há ainda autores que consideram o Estado caracterizado por um conjunto de elementos, somente agrupados em um dado momento histórico, enquanto sociedade política já dotada de características bem definidas como soberania, poder e legitimidade.

Em verdade, desde a antiguidade até os nossos dias, o Estado é conhecido como a instituição que estabelece a ordem política à sociedade. Todavia nem sempre carregou consigo essa mesma denominação. Com um viés de ordem política ou de participação cidadã exemplifica a *pólis* dos gregos ou a *civitas* e a *república* dos romanos, como verdadeiras vertentes que por si traduziam a idéia de Estado. Destes últimos, desde a sua ascensão e expansão ao apogeu, a relevância dos vocábulos *imperium* e *regnum* destacara-se por assumir e exprimir a idéia e a tradução do Estado como organização voltada ao domínio e ao poder.

Primeira corrente de pensadores, composta por Aristóteles, Cícero e Santo Tomás de Aquino, parte do entendimento de que, se no primeiro agregado social, na primeira família, já se apresentava a noção de poder, ali estaria também o Estado em uma forma bastante rudimentar, como estaria ali também uma sociedade primitiva, e, de igual modo, um rudimento de Direito, enquanto forma de controle social dotado de poder coativo.

Conforme Cícero (1996, p.15),

[...] a primeira causa da agregação de uns homens a outros é menos a sua debilidade de um certo instinto de sociabilidade em todos inato; a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos bens, a leva a procurar o apoio comum.

É nesse pensamento que se baseiam muitos pensadores para afirmar que o Estado sempre existiu e sempre existirá, desprezando, assim, o fato de que a forma mais primitiva de poder dentro dos agregados sociais adveio da posse privada da propriedade, podendo ter perfeitamente havido sociedades sem Estados, mas nunca Estados sem sociedades. Neste sentido, Aristóteles (2000, p.56) afirma que,

[...] fica evidente, pois, que a cidade é uma criação da natureza, e que o homem, por natureza, é um animal político [isto é, destinado a viver em sociedade] e que o homem que, por natureza e não por mero acidente, não tivesse sua existência na cidade seria um ser vil, superior ou inferior ao homem.

Segundo Ramos (2007), para Aristóteles, o social significava mais o instinto gregário, algo que os homens compartilham com algumas espécies de animais. O simples viver junto, em sociedade, não caracteriza a destinação última do homem: a "politicidade". A verdadeira vida humana deve almejar a organização política, que é uma forma superior e até oposta a simples vida do convívio social da casa (**oikia**) ou de comunidades mais complexas. A partir da compreensão da natureza do homem, determinados aspectos da vida social adquirem um estatuto eminentemente político, tais como: a noção de governo, de dominação, de liberdade, de igualdade, do que é comum, do que é próprio, etc.

A sedentariedade das atividades agrícolas e pastoris, próprias desses primeiros agregados humanos, impele o homem habituado às armas, à vida nômade e caçadora, à aventura da guerra. Os conquistadores edificavam suas bases, fortalezas, castelos, estabelecendo regras de convívio com os dominados, cobrando tributos, protegendo, enfim formando agrupamentos organizados – bases das cidades-estado.

Para Aristóteles (2000, p. 53),

Toda cidade é um tipo de associação, e toda associação é estabelecida tendo em vista algum bem (pois os homens sempre agem visando a algo que consideram ser um bem); por conseguinte, a sociedade política [pólis], a mais alta dentre todas as associações, a que abarca todas as outras, tem em vista maior vantagem possível, o bem mais alto dentre todos.

O fato é que em atividades nômades ou sedentárias, extrativistas ou de exploração da terra, o homem sempre viveu em sociedade. No início para auto-subsistência, com o manejo da terra, a geração de excedentes, a iniciação em atividades econômicas mais complexas e o natural surgimento das cidades. A partir de então a vida urbana – marco da história e da civilização humana: “a família é, pois, a associação estabelecida pela natureza para atender às necessidades do dia-a-dia do homem [...]” (ARISTÓTELES, 2000, p. 56)

Naquele tempo, as principais cidades gregas eram estados independentes – tinham os seus próprios governos e exércitos, além de leis e tribunais próprios. Assim, ao falar da origem da cidade, Aristóteles fala da origem do Estado. Defende que a cidade-estado existe por natureza. Os seres humanos sempre procuravam viver sob um estado porque a vida fora do estado é simplesmente impensável. Viver numa sociedade governada pelo poder político faz parte da natureza humana. Quem viver à margem da cidade-estado, segundo Homero, “é um ser sem lar, sem família, sem leis”, pois tem sede de guerras e, como não é freado por nada, assemelha-se a uma ave de rapina. (ARISTÓTELES, 2000, p. 56)

Assim, nas sociedades primitivas, não mais nômades e já compostas de inúmeras famílias, fixa suas bases de uma autoridade própria que as dirigia, o que constitui os três elementos básicos para a formação de estado: a população, o território e a autoridade.

Platão (1996), em sua obra “A República”, indica que: a convivência em sociedade resulta do fato de que ninguém basta a si mesmo. Diante de tantas necessidades, num processo interativo, cada um vai recorrendo ao auxílio do outro, e deste para outro ou em favor do outro, de modo que essa associação de vontades e auxílios acaba por reunir os indivíduos em um só espaço físico, numa só habitação, onde esse conjunto de habitantes recebe a denominação de cidade ou estado; então o Estado nasce das necessidades humanas. O que nos leva a crer em Platão como o mais remoto dos contratualistas é o fato de que, em sua obra, o

mesmo faz referência a uma organização social construída racionalmente, sem qualquer menção à existência de uma necessidade natural.

Assim, para este conjunto de pensadores em que se pode destacar, além de Platão, Thomás Moore, Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau, o Estado surge em decorrência das necessidades do grupo social, que o considera como o conjunto de elementos agrupados em um dado momento histórico, fruto de um acordo de vontades - a teoria contratualista.

Entre os pensadores que trataram desta questão, da formação contratualista do Estado, segundo os quais a gênese do Estado institucionalizado, ou seja, a centralização do poder decorrerá da necessidade social, desta forma é em decorrência da vontade popular que se legitima a sua origem: a sociedade é tão somente um produto deste acordo de vontades – um contrato hipotético firmado entre os homens. Para Hobbes o Estado é um mal necessário devido à maldade intrínseca ao homem. A partir deste pressuposto, a sociedade precisa criar meios para se autogovernar e parâmetros que a norteiem. Deste modo cria-se uma instituição política que congrega recursos com a finalidade de viabilizar o bem-comum, valor positivo geral e finalidade pretendida pela sociedade.

Rousseau afirma a formação contratualista do Estado, segundo a qual este surge através de um pacto estabelecido entre os indivíduos com a finalidade da criação do estado social no qual prevalece a vontade geral sobre a vontade individual.

Para Hobbes (1996), os homens cansados de viver em constante temor da agressão “de todos contra todos” alienam suas liberdades, em favor de um ente superior, celebrando o contrato social. Inevitavelmente, esta constituição acaba por levar a clara sugestão ao absolutismo, com o surgimento da figura do soberano e do súdito, resultando no conceito de Estado.

[...] como uma pessoa, mediante pactos recíprocos, possa empregar a força e os meios todos, como julgar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comuns. O titular dessa pessoa se denomina soberano e se diz que tem poder soberano, e cada dos que o modelam é seu súdito (HOBBS, 1996, p. 79).

Não obstante, serem os clássicos, tanto “Leviatã” quanto “O Príncipe”, frutos de condições históricas e específicas, voltados às questões diversas do fenômeno político, enquanto Hobbes, em “Leviatã”, analisa a legitimidade do Estado a partir da existência do pacto de sociedade, Maquiavel, em “O Príncipe”, por sua vez, busca descobrir e estudar os verdadeiros meios de exercícios do poder. O fato é que ambos, diante da perspectiva racional utilizada por seus autores, continuam até a atualidade, considerados de essencial importância à compreensão do próprio Estado Moderno.

Vale ainda destacar que, tanto “Leviatã”, que busca superar as influências do período medieval por meio do estudo do poder e suas técnicas, onde a racionalidade era levada às últimas conseqüências, como o “O Príncipe” que promovera a fundamentação do absolutismo sobre bases voluntaristas, sepultaram as antigas fundamentações de poder baseadas nas escrituras, justificadoras do poder divino do soberano, inaugurando, assim, uma nova maneira de encarar os fatos políticos, que a partir de então têm uma dimensão essencialmente humana.

Além desta perspectiva laica, ambas, obras a respeito do poder, anunciam o mais característico fenômeno do mundo moderno: o Estado-nação.

A existência e a organização do homem em sociedade, a partir de uma convenção inicial, são apresentadas e defendidas mais tarde, por Rousseau, em seu livro mais divulgado “O Contrato Social”, mas, em sentido contrário à teoria hobbesiana, refere-se à predominância de um estado de bondade e cooperação humana.

Afirma Rousseau (2001, p. 24),

[...] que a ordem social é um direito sagrado que serve de base a todos os demais, mas que esse direito não provém da natureza, encontrando fundamento em convenções. Assim, portanto, é a vontade, não a natureza humana, o fundamento da sociedade.

Neste sentido, Dallari (2002, p. 17) nos ensina que os homens, sozinhos e impotentes diante dos obstáculos a serem superados, pensam numa maneira de combinar sua força e liberdade numa única “ferramenta”:

[...] encontrar uma forma de associação que defenda a pessoa e os bens de cada associado, de qualquer força comum; e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeçam senão a si mesmo, ficando, assim, tão livre como dantes... tal é o problema que o contrato social soluciona.

De forma que cada associado aliena seus direitos, sua liberdade, em favor da coletividade, produzindo um só corpo moral e coletivo: o Estado.

Hodiernamente, todos aqueles que adotam uma abordagem jurídica sobre o assunto tendem a considerar o Estado como representante de uma manifestação específica da sociedade e, resultado de um ordenamento carregado de imperatividade. Desta forma, chega-se ao Estado Moderno como explicação de uma operação jurídica de institucionalização do poder.

Em verdade, o Estado Moderno, a partir dos estados absolutistas de formações diversas, sócio-econômicas e/ou político-militares que lhes antecederam, ou ainda, com eles co-existindo, expressam claramente essa relação íntima entre o poder e Estado, que no pensamento de Weber (1985) representam que todas as formações políticas são formações de força, de tal maneira que se existissem somente agregações sociais sem meios coercitivos, não mais haveria lugar para o Estado e nem mesmo para a política.

Durante séculos, a Europa viveu sob a égide de uma organização política denominada feudalismo, cuja característica essencial poderia ser considerada como pluralismo jurídico e político, diante da notável fragmentação do poder político distribuído entre várias instâncias autônomas e independentes entre si: conviviam os feudos e as cidades livres diante de uma diversidade de ordenamentos jurídicos.

No período medieval, diante de tamanha fragmentação do poder político se confundia com o poder econômico e eclesiástico. Neste sentido, Sousa (1995, p. 57) afirma: “o feudalismo ou os regimes senhoriais próximos marcaram largamente a organização sócio-econômica e político-administrativa de Idade Média européia [...]”.

Assim, diante deste quadro de relações, o poder ocorria distribuído entre os nobres, bispos, feudos, reinos e corporações, cada qual formando um centro de poder descentralizado, posto que inexistia qualquer estrutura de Estado na forma centralizada ou institucionalizada.

Cada senhor feudal mantinha o ‘seu’ Estado, dentro de uma relação de dominação carismática, nos termos weberianos, mas que por outro lado apresentava-se como uma forte relação de dependência pessoal onde os senhores eram os únicos titulares do poder. Os servos não conheciam e não admitiam outra autoridade senão aquela advinda do proprietário do feudo, em favor do qual cultivavam a terra e a obediência, vivendo em total subordinação econômica, política, militar, ideológica e jurídica.

Para Hespanha (2005, p.113),

Frente a esta multiplicidade de estados, a materialidade física e psicológica do homem desaparece. A pessoa deixa de corresponder a um substracto físico, passando a constituir o ente que o direito cria para cada aspecto, face, situação ou estado em que um indivíduo se lhe apresenta. A veste torna-se o corpo.

Ainda que tenha havido na Inglaterra, neste mesmo período, um governo centralizador persistem as características básicas da sociedade medieval: uma pluralidade de agrupamentos sociais (corporações, mosteiros, universidades, igreja, aristocracia) competitivos entre si e cada qual dispendo de um ordenamento jurídico próprio.

Bobbio (1995, p. 26), destaca que a sociedade medieval era uma sociedade pluralista,

[...] constituída por uma pluralidade de agrupamentos sociais, cada um dos quais dispondo de um ordenamento jurídico próprio: o direito se apresentava como um fenômeno social produzido não pelo Estado, mas pela sociedade civil.

É nesse contexto histórico que Hobbes lança sua teoria do estado de natureza, do contrato social e do soberano, por meio de sua obra “Leviatã”. E, por meio de suas proposições sustenta a necessidade de justificar e legitimar o poder político como elemento essencial à garantia da paz: os homens vivem em estado de natureza e nesse estado a utilidade é a medida do direito.

Para que haja paz e um ambiente em que todos possam desenvolver seus objetivos, é necessário um contrato, um pacto social, uma sociedade civil que garanta artificialmente as regras mínimas para regular as relações entre os homens.

Hobbes avança em sua proposição ao afirmar que, para garantir que as regras sejam seguidas por todos, haveria a necessidade de que cada homem submetesse seus desejos à vontade de um único homem ou a uma assembléia geral determinada – o soberano, que, a partir de então, passaria a ser a única fonte legisladora e julgadora, tendo em suas mãos os poderes para executar as regras estabelecidas.

Acusado de ter sido um defensor da monarquia e de ter contribuído teoricamente para a sua legitimação, Hobbes faz uma inversão de fundamental importância para a justificação do poder: o poder do rei é derivado do contrato social, fundado no direito natural e não no direito divino, como pregavam os teólogos do século XVI, abrindo a possibilidade para o reconhecimento da legitimidade de outros tipos de governo. Esta concepção hobbesiana de soberania, segundo Wolkmer (1994, p.40-41), irá determinar o monopólio estatal na produção de normas jurídicas. Neste sentido afirma que,

A concepção de soberania introduzida por Hobbes atribui ao Estado Moderno o monopólio exclusivo da produção das normas jurídicas, ou seja, o Estado é o único agente legítimo capaz de criar legalidade para enquadrar as formas de relações sócias que vão se impondo. Exata asserção indica que, na dinâmica histórica, o princípio da estatalidade do direito desenvolveu-se concomitantemente com a doutrina política da soberania, elevada esta à condição de característica do Estado.

Esta será a chave criadora das condições teóricas para a passagem da sociedade feudal para sociedade moderna, lançando as bases sobre as quais, posteriormente

desenvolverá os fundamentos sobre o governo civil e os pressupostos filosóficos do liberalismo.

Para Maciver (1945, p.99), o desenvolvimento das atividades mercantis que se realizavam as margens dos burgos faz surgir uma categoria de sujeito até então inexistente no sistema feudal. Este processo,

[...] diminuiu a relativa importância da agricultura na vida econômica da civilização, vagarosamente a princípio, mais rapidamente depois, na época das grandes descobertas técnicas, criou uma nova classe cujo ponto de vista era completamente diferente do camponês e cuja capacidade de influenciar o Estado era consideravelmente maior.

A burguesia, em sua fase embrionária não se submetia a uma autoridade específica, porquanto não se vinculava à propriedade agrária pelo pacto servil, nem tinha sua atuação comercial limitada a um determinado burgo, mas sim a todos e a nenhum ao mesmo tempo.

No transcorrer dos séculos XV e XVII a Europa assistiu à ascensão da burguesia mercantil, à ruptura da unidade cristã em decorrência da Reforma Protestante, à afirmação da cultura renascentista e à formação das monarquias nacionais.

A burguesia, assim, alia-se aos reis e diante do feudalismo concentra cada vez mais poder em suas mãos. A formação desta nova estrutura de poder, os Estados nacionais marcaram esse período de transição e essa aliança entre reis e burguesia que, apesar de conjuntural, encontrava-se muito bem definida.

Para a burguesia, este Estado com poder centralizado era de fundamental importância, pois além de possibilitar a padronização monetária, a criação de legislação específica e que atendesse aos seus interesses, juntamente com a criação de exércitos nacionais, representaria uma importante retaguarda para os seus empreendimentos, tanto no estabelecimento de protecionismo alfandegário, como para conquistar militarmente outros mercados. Já para os soberanos, era importante estar ao lado da burguesia, pois esta representava a iniciativa privada para o comércio, que, ampliado proporcionaria maior arrecadação de impostos e conseqüente fortalecimento do poder real.

No campo religioso, esse momento de transição conheceu uma grande e importante cisão do cristianismo ocidental, com o protestantismo, iniciado por Martinho Lutero na Alemanha em 1517. Na verdade, a burguesia, em ascensão, precisava de uma moral

cristã que ao invés de condenar, estimulasse o acúmulo de capital. A igreja católica condenava a cobrança de juros, como prática de usura, uma prática pecaminosa. Claro que esta postura estava longe de refletir uma crítica de princípios. Era sim, uma crítica de interesses, pois na nova correlação de forças que se apresentava, igreja e burguesia se encontravam em lados antagônicos. A burguesia representava o novo, o capitalismo nascente, enquanto que a igreja agarrava-se às bóias do velho, do feudalismo decadente.

O renascimento cultural e científico baseado nos ideais de filósofos humanistas marcou a cultura européia entre os séculos XIV e XVI trazendo personalidades geniais e revolucionárias em todos os ramos do conhecimento e das artes como Leonardo Da Vinci, Dante Allighieri, Michelangelo, Galileu Galilei, Erasmo de Roterdã e Willian Shakespeare entre outros. Este período promoveu também, consideráveis avanços técnicos no aprimoramento da construção naval, além do desenvolvimento da cartografia, da física, da geografia e astronomia.

Já se disse um dia que a arte reflete a realidade histórica, que o artista projeta os valores, a moral e a ética de seu mundo. Neste sentido, na transição para o capitalismo, surge um novo homem: dos centros urbanos, mais crítico e sensível, representado na visão antropocêntrica e racionalista que chocava com a postura teocêntrica e dogmática, definida pelo poder clerical da Idade Média.

Num mundo que se torna cada vez mais laico e livre da tutela da igreja católica, o homem se sente livre para pensar e criticar a realidade que vê e vivencia. Sente-se livre para analisar essa realidade como algo em si mesmo e não como um castigo que Deus lhe reservou. E, assim como os pintores se debruçam nas minúcias das paisagens, nas disposições das figuras numa perspectiva geométrica, os filósofos também passam a questionar e a dissecar a realidade social. Os homens passam a entender a vida como fruto de suas ações e escolhas e não como resultado dos desígnios da justiça divina.

Novas instituições políticas e sociais, Estados nacionais e exércitos levam os homens a repensar a vida social e a história. E, neste fazer e refazer histórico, encharcados com os novos valores da burguesia, a monarquia não se assenta mais na legitimidade do sangue ou da linhagem, na herança ou na tradição, mas na capacidade pessoal do governante e em sua sabedoria. Nessa idéia de monarquia se baseia a aliança que a burguesia ascendente estabelece com os reis para o surgimento dos Estados nacionais, onde a ordem social será tanto mais atingível quanto mais o soberano agir como estadista, pondo marcha às forças econômicas do capitalismo em formação.

O Renascimento introduziu e desenvolveu o antropocentrismo, a laicidade, o individualismo e o racionalismo. Com relação à vida social, passou a concebê-la como uma realidade sobre a qual os homens atuam: percebeu-se também a existência de diferentes modelos de governo, a república, a monarquia, e passou a analisá-los e a defender ora um, ora outro modelo. Conseguiu-se vislumbrar a oposição entre o indivíduo e a sociedade, entre a vontade individual e as regras sociais.

O conceito de nação, como forma de organização política pela qual as populações estabelecem relações intersocietárias já se cristalizava. O nacionalismo emergente identificado com o monarca e preso ao sentimento de fidelidade e sujeição, dá lugar à noção de organismo representativo da coletividade, independente de quem o ocupa, por certo tempo, os cargos disponíveis.

John Locke desenvolverá em sua obra “Dois tratados do governo civil” os fundamentos e os argumentos da teoria política que servirá de base, justificação e legitimação dos governos civis.

Para Locke (2006), os homens antes do pacto social, viviam em estado de natureza, onde todos eram livres e iguais, portanto detentores do direito natural à liberdade, à autopreservação e à propriedade. Nesse estado de natureza, todos os homens têm o direito de julgar aqueles que infringissem os direitos naturais, sendo isso inevitavelmente transformado em fonte geradora de conflitos. A fórmula que se apresenta como garantidora destes direitos é a promoção de um contrato civil em favor do poder político do governo civil, que passará a ser responsável pela manutenção da ordem política.

Assim, o governo civil é fruto, não de uma renúncia dos direitos naturais dos indivíduos, em favor dos governantes, mas sim da consequência de um pacto civil entre homens igualmente livres, que renunciam à execução de leis naturais pelas próprias mãos em favor de um poder político que governa por meio de leis aprovadas por mútuo consentimento dos participantes do acordo, com fim de promover a harmonia geral entre os homens.

Estabelecem-se aí os pressupostos básicos e organização da sociedade civil e de limitação dos poderes do governo político, sendo que este possui o âmbito de atuação referencializado nos direitos naturais, deixando de ter um poder absoluto sobre os homens. Tem-se, então, que o objetivo principal de Locke, ao formular tais proposições, era limitar os poderes das monarquias absolutistas e, portanto, julgava conveniente que a elaboração das leis fosse efetuada por um corpo independente criado para esse fim, nesse caso, lugar e época, a Câmara dos Comuns na Inglaterra.

O princípio da representatividade política revela-se o aprofundamento da compreensão da vida social, assim como o aparecimento de teorias capazes de explicar a origem do valor das mercadorias e dos outros mecanismos sociais, mostrando o grau de desenvolvimento do pensamento social.

O ato de planejar e projetar o futuro trouxe consigo também o conceito de nação correspondendo à extensão territorial onde a burguesia de determinado país teria total controle sobre o mercado. A nação deveria se submeter a uma organização política da sociedade que privilegiasse o indivíduo, principal motor do progresso econômico. Este por sua vez, deveria estar livre das amarras impostas até então pela sociedade feudal.

Após um primeiro momento em que a existência de um poder central garantia a emergência e a organização dessa nova ordem social, o mercado passa a exigir maiores liberdades para sua expansão. As novas formas de pensar e agir se aliava à necessidade de a burguesia libertar-se das amarras ainda estabelecidas pelas monarquias que não permitiam a livre iniciativa, a liberdade de comércio e a livre concorrência de salários, preços e produtos.

Agora a burguesia já se sentia forte e confiante em seus objetivos de vida para dispensar a figura do rei como seu aliado contra os privilégios feudais, tal como se sucedera na época mercantilista, em que o Estado nacional favorecia uma política de acumulação de capital por meio de monopólios, fiscalização e colonialismo.

Deflagrada por forças burguesas, a Revolução Francesa de 1789 inaugura o Estado Liberal fortalecido com as promessas de liberdade, igualdade e fraternidade que a partir de uma construção iluminista acabará por consolidar-se em um texto universal, base de uma Constituição, uma verdadeira certidão de nascimento do Estado que se acabava de criar.

Diferentemente de movimentos similares desencadeados na Inglaterra e na América do Norte, a Assembléia Nacional da França chamou para si a iniciativa de tornar universais os preceitos liberais, positivando-os na *Declaração Universal dos Direitos dos Homens*. Bonavides (2001, p.30) destaca que os revolucionários

[...] procederam como havia procedido o apóstolo Paulo com o Cristianismo. Dilataram as fronteiras da nova fé política. De tal sorte que o governo livre deixava de ser a prerrogativa de uma raça ou etnia para ser o apanágio de cada ente humano; em Roma, universalizou-se uma religião; em Paris, uma ideologia. O homem-cidadão sucedia ao homem-súdito.

A revolução burguesa albergou a soberania popular como direito político universal. Por intermédio do sufrágio sazonal, a vontade de cada indivíduo daria lugar à

vontade geral por meio da representação política. O povo, anteriormente sufocado pela dominação e pela tirania, buscando garantir as liberdades individuais há pouco declaradas, desenvolveu um sistema de separação e de controle de poder. Esperava, com isso, limitar ao máximo a concentração do poder nas mãos de um ou alguns poucos indivíduos. Quebra-se, assim, a unidade do poder absoluto, surge a clássica separação de poderes.

O novo sistema, no entendimento de Bonavides (2001), aparentemente contraditório com a doutrina política de soberania popular de Rousseau, preocupava-se com a criação de controles, de forma que nenhum órgão ultrapassasse sua competência ou suplantasse a do outro. Nesse sentido, o novo poder soube combinar a teoria emancipadora de Rousseau com as teorias políticas de John Locke e Montesquieu, estabelecendo a distribuição da soberania em três órgãos distintos: os poderes executivo, legislativo e judiciário.

Para Bonavides (2001, p.70) a burguesia somente fez encobrir a contradição entre os princípios professados por Rousseau e Montesquieu, porquanto,

Os povos europeus pediam também a liberdade, tanto quanto o inglês. E no exemplo das bem-sucedidas reivindicações inglesas do século XVII, que instauraram definitivamente o sistema liberal, buscavam a base teórica de suas aspirações. [...] Foram encontrá-la ao engendrarem a técnica da divisão de poderes, pois a unidade do poder, se abertamente esposada, como na Inglaterra, por parte da aristocracia, implicaria, no Continente, sua remoção do monarca para o povo. Queriam, assim, evitar que o poder recaísse no povo. [...] Estabelecida a antinomia soberano-povo, do seio deste destaca-se uma classe: a burguesia. Esta pretende escalar o poder, amparando-se constitucionalmente na técnica separatista.

Origina-se, assim, o Estado Moderno, com o império da limitação dos poderes, da reconhecida igualdade entre todos os cidadãos, sem distinções, e estabelecidas as liberdades, os indivíduos viveriam em sociedade como irmãos, não havendo a necessidade de intervenção do aparelho estatal. Todos teriam direito a iguais oportunidades para alcançar posições compatíveis com suas potencialidades. A preocupação com a felicidade e com o bem-estar deve ser deixada à livre determinação dos sujeitos. A limitação do poder monárquico fez surgir, então, a idéia de Estado mínimo, com atuação restrita aos assuntos de paz internacional e à garantia da ordem e da segurança.

O Estado liberal, marcando o advento dos tempos modernos, correspondia nos seus lineamentos básicos com as idéias então dominantes. Era a realização plena do conceito de direito natural, do humanismo, do igualitarismo políticos que os escritores do século XVIII deduziram da natureza racional do homem, segundo a

fórmula conclusiva de que “os homens nascem livres e iguais em direitos; a única forma de poder que se reveste de legitimidade é a que for estabelecida e reconhecida pela vontade dos cidadãos”. (MALUF, 1998, p. 129)

Fortalecida, a burguesia propunha agora outras formas de governo, baseadas na legitimidade popular, até mesmo governos republicanos, conclamando o povo a aderir à defesa da igualdade jurídica e ao sufrágio universal. Esta reação engendrada contra o antigo regime, com a estruturação dos Estados Nacionais Modernos é pautada na confiança de que não seriam patrocinadas agressões aos direitos individuais.

Para Oliveira (2003, p.515), foram

Os conceitos de liberdade e de autonomia individual, base do liberalismo, projetaram-se, com ênfase, para além da autoridade tradicional, atingindo tanto a autoridade política como econômica, onde a sociedade passou a ser vista como um contrato a resguardar fins individuais.

O vitorioso Estado burguês eleva os direitos da liberdade ao cume da ordem política. Liberdade essa, indispensável à manutenção do poder político e que, só nominalmente, se estendia às demais classes.

Permitia-se aos burgueses falar, ilusoriamente, em nome de toda a sociedade, com os direitos da liberdade que ela mesma proclamara, os quais se apresentavam, em seu conjunto, do ponto de vista teórico, “válidos para toda a comunidade humana, embora, na realidade, tivesse bom número deles vigência tão-somente parcial, e em proveito da classe que efetivamente os podia fruir”. Conforme impende Bonavides (2001, p. 44),

[...] disso não advinha para a burguesia dano algum, senão muita vantagem demagógica, dada a completa ausência de condições materiais que permitissem às massas transpor as restrições do sufrágio e, assim, concorrer ostensivamente, por via democrática, à formação da vontade estatal.

Impunha-se um novo modelo político de Estado: centralizador, com inúmeros cargos e funções que, por sua vez garantissem a efetividade e o controle da nova estratégia econômica. Esta nova estrutura estatal cada vez mais ligada à burguesia que, dentro da nova estrutura, caracteriza-se como a verdadeira mantenedora das contas públicas em um nível satisfatório. Firma-se, assim, uma relação de interdependência, onde os Estados que necessitavam dos empréstimos dos banqueiros burgueses e, esses, por sua vez, necessitavam dos mercados criados pelas práticas mercantilistas, o que, em última análise redundava em meio

de ascensão político-social da burguesia. O estímulo à produção nas fronteiras da nação financiava a própria prática de acumulação estatal. (BANDEIRA, 2005, p. 53)

Conforme Oliveira (2003, p.516),

[...] esse modelo emergente fez surgir um novo conceito de sociedade e de Estado, o Estado Moderno, com grande força libertadora, cujo crescimento da nova economia e das novas rotas de comércio lhe serviram de fundamento, provendo-o com os recursos de que necessitasse, não atingindo, porém, todas as classes sociais de então, servindo apenas aos interesses de uma minoria.

Nessa fase, com o renascimento dos Estados Nacionais, a nobreza que ainda não havia sido inteiramente desalojada de seu poder político, muito pelo contrário, veio servir à moderna forma de organização social, com a manutenção da estrutura de castas sociais e, ao mesmo tempo, permitiu o avanço e o desenvolvimento das relações mercantis, fonte de recursos do Estado.

Em verdade, para Bandeira (2005, p.52)

[...] confirmado está que o Estado absolutista surgiu para reafirmar o poder da nobreza, que estava debilitado com o fim ou pelo menos a diminuição da servidão, portanto os Estados monárquicos da Renascença foram em primeiro lugar e acima de tudo instrumentos modernizados para a manutenção do domínio da nobreza sobre as massas rurais, assim, as monarquias surgiram praticamente ao mesmo tempo em vários lugares diferentes devido aos mesmos motivos: a necessidade de reafirmação das classes dominantes e, talvez um ponto menos crucial, a ascensão da burguesia urbana que vinha tendo um grande avanço técnico e comercial e que deveria ser limitada em suas ações.

A ascensão do modo de produção capitalista, o fortalecimento da burguesia e a laicização do direito, representado pela diferenciação estabelecida entre as normas jurídicas e religiosas e pela formação de juízes leigos, implicaram em significativas mudanças sociais e políticas, resultando na formação de novos conceitos ideológicos.

Para Gramsci (1978, p. 757) a noção do direito do Estado, presente na classe burguesa, consiste, especialmente, na vontade de conformismo. Conformismo este, aliado ao modo de ser da sociedade capitalista e de sua crise político-ideológica que reforça o individualismo e bloqueia os espaços de participação. Gramsci escreve que, “através do ‘Direito’, o Estado busca tornar homogêneo o grupo dominante, e tende a criar um conformismo social que seja útil à linha de desenvolvimento do grupo dirigente”. Nesse sentido, a sua função máxima é de fazer com que todos os cidadãos aceitem livremente o conformismo, bloqueando a construção de processos participativos e democráticos.

Ao longo de todo o século XVIII nota-se a estruturação do Estado Liberal, guardião da ordem e da segurança nacional, tendo sua atuação reduzida a um pequeno núcleo estratégico calçado no tripé: arrecadação, segurança e diplomacia. Trata-se do Estado mínimo, alheio às questões sociais e ao domínio econômico.

Para Semionatto (apud FONSECA, 2004) as análises gramscinianas sobre o Estado dirigem-se ainda às formas de como se expressa no pensamento liberal. O Estado liberal é, para Gramsci (1978, p. 2302), um aparelho repressivo às suas ações “limitam-se à tarefa da ordem pública e do respeito às leis”. É um Estado que não superou a sua fase econômico-corporativa, ou seja, confunde sociedade civil e sociedade política não se desenvolve como consciência de classe. É o Estado *veilleur de nuit, carabinieri*, policial, guarda-noturno.

Ressalta-se também a visão ampliada de Estado elaborado por Gramsci, onde o Estado é formado por duas esferas distintas mas inseparáveis que são: a Sociedade Política, que concentra os aparelhos legais de atuação do poder do estado; e a Sociedade Civil, que compreende organismos privados e voluntários, como partidos, organizações sociais, empresas, igrejas. Essa compreensão ampliada de Estado é importante para enfatizar a sua relação com a sociedade civil; entretanto, ao longo deste trabalho dissertativo, quando se utiliza o termo Estado refere-se à concepção mais comum que é ligá-lo à Sociedade Política e ao aparelho governamental.

Surgindo com as mudanças drásticas ocorridas na Europa, nos séculos XVI e XVII, que provocaram dentre outros fenômenos, a laicização do Estado com a crise da legitimidade divina que, desde a antiguidade servira a maioria dos governantes como fonte de seus poderes para gerir o Estado e, fundado no comportamento individualista, o Estado Liberal firmava-se na idéia de que os indivíduos, membros da sociedade atuam em grupos, mutuamente competitivos e não como elementos de classes sociais.

Nessa ótica, o Estado ideal passa a ser aquele que atua como árbitro neutro, que se situa acima dos conflitos e dos interesses agindo de forma imparcial, visando, sobretudo o bem comum.

Aspecto fundamental a se destacar nessa visão é a importância atribuída aos direitos individuais, políticos e econômicos, de certa forma expressos na defesa intransigente da propriedade privada. Este modelo de Estado modesto começa a decair com o fim da Primeira Guerra Mundial e com a Revolução Russa de 1917, vindo a ruir definitivamente na década de 30 do século passado.

Ainda que o Estado tenha garantido ao capitalismo o modo de produção, dando-lhe plena legitimidade de atuação, observa-se flagrantemente que não é com ausência do Estado que os problemas sociais e econômicos são resolvidos a contento, ao contrário, cabe a ele a função de organizar a sociedade e realizar a própria reforma.

A ampliação da intervenção do Estado na economia caracterizou-se como fenômeno universal, principalmente após a bancarrota capitalista com a crise de 1929 em Wall Street. Então, o capitalismo busca a superação de suas contradições a partir de um intervencionismo maior do Estado no domínio econômico e social.

A derrocada do Estado liberal encontra-se vinculada aos mesmos motivos de sua fundação: diante de uma crise generalizada, da ineficiência do livre mercado e da inexistência de políticas sociais, as economias capitalistas abrem caminho para a emergência de um estado intervencionista: o Estado Social-Burocrático.

As bases de implementação desta nova ordem encontram-se nas teses keynesianas relativas ao endividamento público e ao pleno emprego, objetivando evitar o crescimento do movimento comunista, entregam-se os anéis para não se perder os dedos.

De acordo com Fonseca (2004), Keynes acreditava que somente a oferta de novos postos de trabalho à população poderia novamente movimentar a economia, através do impulsionamento do consumo, mas que não caberia somente ao empresariado a responsabilidade de mobilizar esta estrutura. Diante destas circunstâncias, o grande trunfo de Keynes foi a responsabilização do Estado pela regulamentação da economia e também pelo financiamento do desenvolvimento econômico e social.

Vendo-se premida a fazer frente às mazelas sociais geradas pela primeira (eclodida a partir do uso da máquina a vapor) e pela segunda (sustentada pelo uso da energia elétrica) revolução industrial, dentre as quais se pode elencar a urbanização acelerada e o alto nível de desemprego e miserabilização, gerado pela substituição do trabalho manual pelo maquinizado, a estrutura do Estado teve que se transformar para, a par do respeito aos direitos individuais, passar a atender também os chamados direitos sociais, entendidos como fundamentais à sobrevivência e à sustentação da própria idéia de pessoa, com a dignidade que lhe é imanente. Os serviços públicos ganham um outro conceito, qualificando-se muito mais como prestações do poder público em prol do indivíduo – o que centra o prisma administrativo – do que como exercício do poder público, desfazendo seu caráter político. (FONSECA, 2004, p.164-165)

Enquanto que na vigência do Estado Liberal, como já mencionamos anteriormente, o fator de sua legitimação encontrava-se depositado no respeito aos direitos individuais, no Estado Social, a sobrevivência do modelo liberal desloca-se para a prestação de serviços (saúde, educação, moradia). O Estado Social-Burocrático, de índole intervencionista, segue a lógica

de que quanto mais variados e de melhor qualidade forem os serviços prestados, mais legítimo será o exercício de poder.

Saldanha (1987, p. 63) nos alerta: “do mesmo modo que não é pertinente dizer, a respeito do Estado liberal, que este extinguiu por inteiro os traços montados pelo absolutismo, também não convirá afirmar, do Estado social, que eliminou totalmente as estruturas liberais”.

Esta nova visão do Estado reconhecia seu papel nos âmbitos econômico e social, o que correspondia para o Estado intervencionista, para além do disciplinamento da atividade econômica, assumir a prestação de serviços sociais fundamentais. Na prestação de serviços sociais, devia garantir-lhe a diversidade e quantidade serviços necessários à demanda social, bem como sua excelência e qualidade no atendimento, enquanto que na atividade econômica deveria buscar sua compatibilização com os interesses coletivos, limitando-a em favor destes interesses e estimulando-a com a concessão de apoio financeiro, crédito, infra-estrutura para iniciativa privada, ou ainda, por sua própria atuação como prestador de serviços.

A nova máquina estatal cria um novo estado de dependência do indivíduo, extensivo à dignidade humana, na prestação de serviços públicos que lhe tranquilizem diante de suas carências mais urgentes. Com a ampliação do atendimento, pelo Estado, vê-se o agigantamento do aparelho estatal.

Nesse período, momentos que antecedem a Segunda Guerra Mundial, a humanidade acompanhou, com notável passividade, a emergência de Estados autoritários e totalitários, todavia, ainda que paralelos à existência do modelo de liberalismo reformista existente.

Este último, adepto a intervenção estatal no domínio econômico, objetivando sanar as falhas do livre mercado, minimizar os abusos cometidos contra o direito de propriedade, tem como principal característica enfatizar o bem-estar da sociedade.

O Estado autoritário tutela os interesses da sociedade civil, despreza a democracia liberal e monopoliza a representação política, determina os interlocutores da sociedade civil com a sociedade política.

Por sua vez, o Estado totalitário elimina todas as distinções entre sociedade civil e Estado, havendo o mais absoluto controle deste sobre a vida dos cidadãos.

Em que pesem todos os males do livre mercado, a maior diferença entre os Estados totalitário, autoritário e os Estados liberais reformistas é o respeito deste último à democracia. Neste sentido, por ser flagrante tal diferença, Dahl (2001, p. 175) leciona:

Historicamente, o desenvolvimento das convicções democráticas e de uma cultura democrática estava estreitamente associado ao que chamaríamos de *economia de*

*mercado*. Mais especificamente, uma condição altamente favorável às instituições democráticas é uma economia de mercado em que as empresas econômicas são principalmente de propriedade privada e não estatal. No entanto, a estreita associação entre democracia e capitalismo de mercado esconde um paradoxo: a economia do capitalismo de mercado, inevitavelmente, gera desigualdades nos recursos políticos a que diferentes cidadãos têm acesso.

Faz-se necessário, todavia, destacar que o surgimento dos Estados totalitários, no século XX, tem como uma de suas principais causas o combate à possibilidade de constituição e fortalecimento dos Estados socialistas. Na Alemanha o nazismo, na Itália o surgimento do fascismo, em Portugal emerge o salazarismo e na Espanha o franquismo, são exemplos flagrantes desta estratégia de combate ao espectro socialista que se fortalecia.

Surge, nesta nova realidade, o chamado Estado do Bem-Estar social (*Welfare State*), nos países desenvolvidos, em especial na Europa; o estado desenvolvimentista e protecionista nos países em desenvolvimento; e os estados comunistas do bloco soviético.

Há que se destacar que, de acordo com propagandas governamentais, vultuosos recursos foram deslocados de ações sociais mais urgentes para o financiamento do acúmulo de capitais, para os investimentos com ciência e tecnologia, além de subsídios para a produção, do financiamento dos excedentes agrícolas, o apoio ao mercado financeiro e de capitais. Restando aos gastos sociais poucos investimentos em educação, saúde pública, subsídios para os transportes.

O Estado, enquanto regulador da economia, agindo em substituição à auto-regulação do mercado, facilita a existência da desmercantilização das relações sociais, tornando possível o acesso dos cidadãos aos serviços sociais básicos e a legalização de “elevados níveis de proteção social garantidos como direitos de cidadania pelo Estado, cuja intervenção assegura a solidariedade nacional e torna possível a desmercantilização da proteção social”. (SANTOS, 2002, p. 24)

É fundamental estar atento para não confundir o advento do Estado de Bem-Estar Social com a mera adoção de políticas sociais. Esta é apenas uma das faces do *Welfare State* que não só se aplica a efetividade de políticas que busquem melhorar as condições de vida da população, mas também ataca outras questões relevantes como o desemprego, a melhoria dos salários, o controle macro-econômico e etc. Assim, o Estado de Bem-Estar Social é muito mais do que um estado de aplicação das políticas sociais, vindo a se envolver em uma abrangente frente de intervenções, desde os conflitos sociais até a regulação de questões econômicas alheias ao conhecimento de seus beneficiários.

Conforme Bastos (2002, p.167),

O Estado passou, pois, a assumir um papel, de início, regulador da economia, o que era feito mediante a edição de normas disciplinadoras da conduta dos agentes econômicos. Num segundo momento, passou ele a protagonizar a própria atividade econômica, criando empresas com tal finalidade, ou participando, em sociedades, dos capitais de empresas privadas. Tornou-se ele, em conseqüência, um grande empregador. Sua burocracia agigantou-se. A vida social ganhou em complexidade. Aos segmentos sociais já existentes vem-se agregar uma poderosa burocracia estatal. Portanto o Estado Social caracteriza-se por um alargamento substancial, até mesmo asfixiante, das funções estatais. O Estado passa a interessar-se por um larguíssimo espectro de interesses que não se limitam mais aos da segurança, distribuição da justiça e feitura e aplicação das leis. Penetra ele pelo emaranhado dos conflitos sociais, nos quais procura respaldar as partes mais fracas. Ingressa no econômico, não só no exercício de um poder de polícia alargado, mas pela própria prestação da atividade econômica.

Esta talvez seja uma das transformações mais significativas do tempo moderno: a mudança do papel do Estado. O Estado foi mudando e converteu-se de um Estado tradicional e alheio para um Estado envolvido e provedor direto do progresso social e econômico, diante de uma renovada responsabilidade de garantir um ambiente propício à sociedade civil, chamando o setor privado a estabelecer parcerias, tornando-se “sócios” no desenvolvimento da nação.

Para Sacaff (2005, p.1024)

[...] a intervenção do estado no domínio econômico decorreu de um imperativo do próprio sistema liberal então existente, que dela necessitou a fim de regular as relações privadas concorrenciais e predatórias que surgiram. Foi como uma imposição do sistema para a sua manutenção, e não uma forma de seu ultrapassamento. Sua mitigação favoreceu sua permanência. (SACAFF, 2005, p. 1024)

Com o desenvolvimento econômico crescente e com as também crescentes manifestações dos trabalhadores, gerando uma série de instabilidades políticas, o sistema vigente sente-se obrigado, para aliviar a pressão que sofre, desenvolver uma série de políticas públicas e concessões.

Neste momento surge o Estado, como instituição forte, com o objetivo de impor novas regras à economia como forma de reerguê-la e prover o desenvolvimento social. Tal intervenção faz-se necessária no sentido de estabelecer um sistema de proteção social contra os problemas gerados pelo próprio desenvolvimento: uma proteção social mínima, em níveis básicos de renda, vistos como direito e não mais como caridade, provedores da dignidade humana. Assim, “as medidas de proteção aos pobres foram progressivamente deixando de tratá-los indistintamente, isto é, passaram a surgir políticas de atenção a heterogeneidade da pobreza”, afirma Arretche (1995, p. 11).

Desta forma, depreende-se que o *Welfare State* surge como fruto da luta de classes, ou ainda, de forma mais ampla, trata-se de uma articulação de políticas de redistribuição resultante da organização e da ação das massas trabalhadoras.

Bonavides (2001, p. 37), argumenta que o Estado conformando as políticas da classe trabalhadora na estrutura liberal vigente “[...] debaixo das pressões sociais e ideológicas do marxismo, o Estado Liberal não sucumbiu, nem desapareceu: transformou-se. Deu lugar ao Estado Social”.

No entendimento de Navarro (1993, p. 160-169), o Estado de Bem Estar-Social teve sua razão de ser no argumento do princípio de que a classe capitalista, diante da pressão trabalhista e de exigências de novos mercados consumidores, da necessidade de expansão do consumo decorrente da produção de massa, estabeleceu uma série de acordos e acertos institucionais necessários à continuidade do processo de produção e acumulação.

A classe capitalista tinha suas razões em apoiar a ampliação de benefícios sociais, por que, de um lado rebaixava os custos com o emprego de trabalhadores assalariados e, por outro, os trabalhadores se tornavam cooperativos com a produção capitalista diante do acesso ao benefício do consumo e dos serviços sociais oferecidos pelo Estado.

Navarro (1993, p.161) afirma que dessa forma,

[...] o Estado de Bem-Estar Social – um triunfo da classe trabalhadora, conquistado com um custo enorme de sangue, suor e lágrimas – é considerado uma reforma legitimadora, outorgada pela classe capitalista com o efeito de criar uma aceitação consensual de seu papel.

Nesta perspectiva, a tese defendida por Navarro (1993) não corrobora com a idéia de que a classe trabalhadora por ter sido seduzida e cooptada pelo capitalismo, tenha se caracterizado por um agente passivo em algumas importantes transformações nas estruturas do sistema e do Estado. Ainda que cooptada e servilmente condescendente com os rumos traçados pelos capitalistas, os trabalhadores ao impor seus anseios e ao exigir seus direitos, impulsionaram uma série de reformas e mudanças institucionais rumo a criação do Estado de Bem-Estar Social, que resultou de um intenso conforto entre classes sociais.

Ao se romper a dependência dos benefícios sociais em relação ao mercado, produziu-se a desmercantilização da assistência social, ao que a classe capitalista resistiu fortemente. Esses direitos sociais fortaleceram a classe trabalhadora em sua luta contra a classe capitalista e, mais, lograr esses direitos fortaleceu e ampliou a solidariedade social, contribuindo para a formação da classe trabalhadora. Dessa maneira, o estabelecimento e desenvolvimento do estado de bem-estar social debilitou, mais que fortaleceu, o capitalismo. (NAVARRO, 1993, p.164)

Genericamente, o Estado Social corresponde a uma adaptação do Estado tradicional (liberal burguês) às condições sócio-econômicas da civilização industrial e pós-industrial, período este caracterizado pelas grandes possibilidades técnicas, econômicas e sociais, mas também pelos seus novos e complexos problemas.

A tentativa de adaptação do Estado às constantes transformações decorrentes das novas condições sociais da civilização industrial, em que o Estado passa a direcionar a economia visando o bem-estar social, torna possível identificar um traço distintivo do Estado contemporâneo: a empresaliedade. No Estado contemporâneo, o agente público participa com o capital privado em empresas mistas ou promove a estatização de empresas. Sendo, também, característica precípua do Estado contemporâneo a função de zelar pelo bem-estar social – função eminentemente social de atendimento das demandas sociais: é o Estado das prestações.

Nessa dimensão, o Estado social responsabilizou-se pela legitimação de um sistema de proteção social construído a partir das pressões dos trabalhadores nas negociações com o capital, legitimando-se, desta forma, como mediador dos conflitos historicamente presentes na relação entre capital e trabalho. Tem-se, posteriormente, a institucionalização de um padrão mínimo de atendimento social, estendendo-o a todos os cidadãos, independente de sua condição de trabalhador, esse modelo estatal seria a institucionalização dos direitos sociais.

Conforme Faria (1998, p.39),

[...] a essência do Estado de Bem-Estar Social reside na proteção oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos com um direito político, não como caridade.

O que se pode observar é que os Estados capitalistas procuram se legitimar perante os respectivos povos, visando garantir a continuidade do sistema econômico. Essa legitimidade é assegurada pela transformação de uma parte do excedente econômico nos mecanismos redistributivos do Estado de Bem-Estar Social.

Para Goulart Filho (1997, p. 83), “o capitalismo conseguiu sobreviver e conter uma revolução de baixo para cima, por que a revolução veio de cima para baixo, ou seja, uma não-revolução: reformas”, assim, com os ganhos sociais incorporados aos seus ganhos mensais, o trabalhador vê-se na possibilidade de ser incluído no mercado de consumo. Neste entendimento, os ganhos sociais resultantes das reformas, promovidas pelo Estado capitalista,

enfraqueceram os movimentos organizadores dos trabalhadores e contestatórios do capital, em todo o mundo.

A criação de uma rede de proteção social trouxe para o debate político uma série de movimentos populares até então excluídos do debate. Conforme Goularti Filho (1997) com o fortalecimento do tecido social e com a solidificação dos ganhos sociais, o Estado tornou-se o grande gerenciador da relação capital-trabalho e condutor do desenvolvimento econômico da nação, havendo que se...

[...] ressaltar que os ganhos sociais se espalharam num dos períodos mais prósperos do capitalismo, no momento em que a segunda revolução tecnológica finalmente atingia todos os setores da economia, o que permitiu impulsionar um longo ciclo de desenvolvimento econômico, que durou aproximadamente do segundo pós-guerra até o início da década de 70. (GOULARTI FILHO, 1997, p.84)

É no período pós-Segunda Guerra Mundial que se pode perceber melhor a formação dos Estados de Bem-Estar Social: trata-se de um período onde a classe trabalhadora teve forte participação em termos de luta social. Neste momento, os trabalhadores organizados desempenham um papel importante como verdadeiros agentes de mudanças nesse período.

Nesse universo, o Estado é entendido pelos conservadores, como excessivamente paternalista em razão de suas políticas de proteção social e, que por esta postura acaba levando o indivíduo à conformidade diante da assistência recebida, não perseguindo maiores rendimentos e melhores condições de vida. Nesse sentido, a influência do Estado se tornaria perniciosa para com os assistidos, ao limitar sua capacidade de trabalho, e onerosa para os contribuintes, que acabam mantendo essa condição pela contribuição de impostos.

Ocorre que passado os momentos mais difíceis do pós Segunda Guerra Mundial, os capitalistas retornaram aos seus objetivos egoístas, objetivando a ampliação de sua esfera de poder e de realização de lucros.

Insurge, então, a crença de que os mercados, funcionando livremente, com a participação estatal reduzida à garantia da ordem (diga-se assegurar a propriedade privada) e da justiça (no sentido de aplicar as sanções e punir aqueles que desrespeitassem a ordem). Desta forma, o Estado de Bem-Estar Social não seria mais necessário já que os mercados proporcionariam o bem-estar através do consumo.

## Capítulo 2

### A EVOLUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

A sociedade brasileira evolui historicamente a partir de um modelo que se convencionou chamar de concentrador e excludente. Concentrador, no sentido da distribuição da riqueza e de renda. Excludente, no sentido da marginalização da maioria da população do poder de decisão dos caminhos e formas de organização da sociedade em que vive.

A concentração econômica e a exclusão política originam-se em uma sociedade centrada no monopólio: - no monopólio da propriedade do trabalho escravo, da propriedade da terra desde sua origem, e na posse de seus frutos representam uma espécie de acumulação primitiva interna, que se fazem seguir do monopólio do dinheiro, dos meios de produção industrializados.

Na fase inicial de sua existência, não há como se falar em Estado brasileiro. Seria mais correto falar em Estado Colonial português, do qual a Colônia-Brasil faz parte, desta forma, sendo a terra objeto de concessão da Coroa portuguesa à sua elite, em forma de sesmaria para que a sua exploração privada viesse a prover recursos à Coroa. (NOVAIS, 1997).

O forte caráter centralizador do Estado Absolutista português, tanto dentro de suas fronteiras geográficas, como geopolíticas, faz com que os núcleos de poder se instalem em suas colônias, onde a Coroa exerce um domínio mais eficiente sobre seus domínios. A fidelidade à Coroa traz consigo um traço tão medieval quanto esta flagrante fidelidade: a concessão de títulos e honrarias.

Destaca-se, neste período, a enorme influência de três instituições trazidas prontas pela Coroa portuguesa – o Estado, o exército e a igreja – e de seus respectivos estamentos: a burocracia, os militares e o clero. De certa forma, direta ou indiretamente, a influência deles sempre se fez presente nos grandes acontecimentos da história brasileira. Seus membros, sempre que necessário, não poupavam esforços no sentido de colocar os interesses do estamento a que pertenciam acima dos próprios interesses nacionais.

Para Holanda (1998, p.147)

Para o funcionário patrimonial, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesse objetivos como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização e o esforço para assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos

A intervenção da Igreja e de seus ministros na vida da colônia era considerável, revelando a religiosidade da época, marcante nas decisões políticas, tanto pelo respeito que gozava, quanto pelo poder reconhecido de se intrometerem em assuntos específicos e particulares, demonstrando que a forte relação existente, entre o Estado e Igreja em Portugal também havia se transferido para o Brasil-Colônia. (Faoro, 2001)

A vinda da Corte portuguesa para o Brasil suscitaria a criação de um Estado monárquico, mantendo os padrões absolutistas, em um território até então dominado pelas falidas capitanias. Neste contexto, para manutenção do poder absolutista, a estrutura administrativa portuguesa que seria responsável pelos ministérios e pela burocracia implantada pela nova Corte, tendo como parâmetros as tradições portuguesas e sem qualquer conhecimento da realidade brasileira.

O Estado português instalado no Brasil-Colônia acumulava um número muito grande de funcionários que, ostentando sua fidalguia, residiam encapsulados nos cargos públicos, sendo que as despesas originadas com os pagamentos dos ordenados, pensões e soldos sobrecarregavam as finanças do Estado. Neste sentido, Holanda (1998, p.106) assevera:

No Brasil somente excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a umas ordenações impessoais.

Quanto aos aspectos jurídicos e administrativos, se reproduziam aqui às feições patrimonialista e personalista, de cargos e ofícios públicos, estando a sociedade claramente dividida em estamentos, onde os ricos e proprietários eram cidadãos e os pobres e negros uma classe sem perspectivas. A feição patrimonialista, orientada pela tradição reproduzia a indistinção entre o público e o privado com a apropriação pessoalíssima dos cargos e funções públicas.

Assim, em linhas simples, dava àqueles que detinham o patrimônio todo o poder. Este poder era por eles exercido de forma a criar uma dependência como forma de controle sobre as demais esferas sociais envolvidas. Por conseguinte, propiciava a sua manutenção. Esse ciclo vicioso do “favoritismo”, do “clientelismo” produzia o que chamamos de patrimonialismo estamental. (FAORO, 2001)

O patrimonialismo entendido pela apropriação privada do bem público nos leva a refletir sobre essa curiosa imbricação existente entre o que é público e o que é privado, que, se configurando traço típico do período, apresenta esta verdadeira continuidade existente entre o público e o privado, denotando que este espaço de transição não se concluíra. Novais (1997, p. 15) explica este fenômeno:

[...] a imbricação das esferas do público e do privado é uma das características marcantes da Época Moderna, do renascimento às Luzes [...] Entre a Idade Média feudal, quando no ocidente cristão se configura propriamente uma sociedade sagrada, e o mundo contemporâneo burguês e racionalista que se expressa na laicização do Estado, estende-se essa zona incerta e por isso mesmo fascinante, já não é feudal, ainda não capitalista, não por acaso denominada de transição’.

No Brasil, costuma-se levar a organização estatal para a esfera da afetividade e para o círculo de amizades. Foi assim que as grandes famílias patriarcais comandaram a política e a economia do país. A administração estatal era uma extensão das grandes fazendas.

Conforme Holanda (1998, p.146),

[...] é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvolveu em nossa sociedade [...]. Onde os laços de sangue e de coração [...] forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição entre nós.

A instalação da Corte portuguesa em terras brasileiras acaba por estabelecer a abertura da colônia para o mundo. Em que pese os interesses elitistas, com a abertura dos portos que possibilitaria a monarquia exportar sua produção e adquirir bens necessários à sua subsistência, desencadeou-se a entrada de outras ideologias vindas com os imigrantes, entre elas o pensamento liberal que iniciaria um embate histórico contra as praticas obscurantistas e despóticas. (FAORO, 2001) É nessa efervescência de idéias que surgem as correntes contrárias ao absolutismo monárquico, que entrelaçadas ao liberalismo dariam os primeiros passos rumo à Independência e finalmente à queda da monarquia.

O Brasil Colônia entra no circuito do mercantilismo mundial, alimentando o processo de acumulação primitiva dos países centrais conforme ressalta Cardoso de Mello (1998, p. 39):

A economia colonial organizava-se, pois, para cumprir uma função: a de instrumento de acumulação primitiva de capital. (...) A produção colonial deveria ser, deste modo, mercantil. Não uma produção mercantil qualquer, porém produção mercantil que, comercializável no mercado mundial, não concorresse com a produção metropolitana.

Dois traços da ordem administrativa colonial serão marcantes no sentido de garantir a função de enriquecimento da metrópole e de manter/aumentar o poder das elites dominantes. O primeiro deles é a ausência quase absoluta da especialização na estrutura administrativa, como destaca Prado Junior (1981) ao analisar a falta de organização, eficiência, eficácia e presteza do funcionamento administrativo da colônia, a complexidade dos órgãos, a confusão de funções e competências, ausência de método e a excessiva centralização do poder na metrópole. O segundo traço, que merece destaque refere-se à corrupção instalada na administração colonial: “De alto a baixo da escala administrativa, com raras exceções, é a mais grosseira imoralidade e corrupção que domina desbragadamente” (Prado Junior, 1981, p. 335).

O Estado patrimonialista português, apesar de centralizador, altamente autônomo, organizado sobre um quadro administrativo estruturado a partir de sua lealdade ao rei e agindo autoritariamente na sociedade, como se estivesse acima das classes, expressa efetivamente as aspirações da nobreza e da burguesia comercial, procurando conciliar os interesses contraditórios dessas elites dominantes.

A propriedade rural organiza a vida social. Em torno dessa unidade vivem os escravos, os agregados e os vadios. O proprietário rural, portanto, expressa no poder de fato existente na sociedade colonial, a vida gira ao redor dessa estrutura básica de raiz local formando o “clã patriarcal”. “Quem realmente possui ai autoridade e prestígio é o senhor rural, o grande proprietário. A administração é obrigada a reconhecê-lo”. (Prado Junior, 1981, p. 287)

Este status forjado no período colonial produzirá, simultaneamente, o início do fortalecimento do poder e da dominação dos proprietários rurais e a incorporação da lógica patrimonialista de administração pública na estrutura do poder local. De acordo com a análise de Carvalho (2001, p. 21),

Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram, sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. Eram os “homens bons” do período colonial. Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção de igualdade de todos perante a lei. Eram simples potentados que absorviam parte das funções do Estado, sobretudo as funções judiciárias. Em suas mãos, a justiça [...] tornava-se simples instrumento de poder pessoal. O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas.

Omissas historicamente, as elites brasileiras contentam-se com as atividades periféricas da economia engendrada de fora, assumindo o papel de meros capatazes na domesticação e intermediação da mão-de-obra da região.

A história do Brasil é permeada por uma série de mudanças institucionais, realizadas sem grandes rupturas na ordem econômica e social. Nossas ‘revoluções’ ocorreram, geralmente, de forma pactuada: foi assim na Independência em 1822, na antecipação da assunção de D. Pedro II ao trono com a renúncia de D. Pedro I. A Proclamação da República ocorre de forma pactuada entre as elites, não havendo qualquer enfrentamento entre republicanos e monarquistas, muito menos a participação popular.

Assim, processo de formação do Estado brasileiro que tem suas origens ainda no período colonial, sustentado numa relação tutelar entre o Estado e a nação, entretanto, é na década de 30 do século passado que se pode considerar o nascimento do Estado burocrático brasileiro, fortemente centralizado e intervencionista, e ao paralelo de uma classe empresarial altamente dependente de proteção e favores oficiais.

Para Faoro (2001, p. 47), essa engenharia institucional configurará a “ordem administrativa patrimonialista do estamento” de Portugal, como uma ordem altamente centralizada, contando com um quadro administrativo de bom nível de especialização, vinculado pessoalmente ao rei, devendo responder com lealdade ao senhor. Dominação que acabará por levar à inexistência de diferenciação entre os interesses públicos e os interesses privados do rei, que, por via de regra, reforçará o caráter patrimonial dessa ordem administrativa tradicional.

Weber (1999a, p. 151) define com precisão o patrimonialismo. Para o sociólogo alemão, “ao surgir um quadro administrativo (e militar) puramente pessoal do senhor, toda a dominação tende ao patrimonialismo”. A dominação patrimonial continua Weber (1999b, p. 247), como ordem administrativa tradicional, possuíra como uma tendência inerente:

[...] submeter ilimitadamente ao poder senhorial tanto aos súditos políticos extra patrimoniais quanto aos patrimoniais e de tratar todas as relações de dominação como propriedade pessoal do senhor, analogamente ao poder e à propriedade domésticos.

Weber (1999a) explicita ainda, as características do quadro administrativo da dominação tradicional, mostrando que a ele faltam: competência fixa segundo regras objetivas, hierarquia racional fixa, nomeação regulada por contrato livre, ascensão regulada, formação profissional, salário fixo e salário pago em dinheiro. O autor também destaca a forma de recrutamento, indicando ser realizado a partir de pessoas tradicionalmente ligadas ao senhor (recrutamento patrimonial) ou em virtude de: a) relações pessoais de confiança; b) pacto de fidelidade com o senhor e c) funcionários livres que entram na relação de piedade com o senhor.

Pode-se observar que a interpretação de Faoro sobre a ordem administrativa portuguesa importada para o Brasil Colônia é extremamente vinculada ao conceito weberiano da dominação tradicional e sua estrutura patrimonialista. Para Weber (1999a), no patrimonialismo estamental não há separação total entre os administradores e os meios e recursos para administrar. Ou seja, o quadro administrativo se apodera, pelo menos, em parte essencial da administração.

Antes da Revolução de 30, segundo Ianni (1994, p. 22):

Predominaram a economia primária exportadora, a política de governadores manejados pelo governo federal e patrimonialismo em assuntos privados e públicos. O liberalismo econômico prevalecia nas relações econômicas externas, nas quais sobressaía a Inglaterra. Nas relações internas, entre setores dominantes e assalariados, predominava o patrimonialismo. Um patrimonialismo que compreendia tanto o patriarcalismo da casa-grande e do sobrado como a mais brutal violência contra os movimentos populares no campo e na cidade.

A burguesia ascendente opta por um processo de transição fundado na aliança com as elites pré-capitalistas. Assim, incorpora a cultura tradicional do antigo regime e o Estado e seu corpo administrativo vão se autonomizando mais fortemente, na medida em que são, por um lado, a expressão desse pacto e por outro, o sujeito político responsável por manter o pacto de dominação construído na sociedade, configurando uma modernização conservadora, ou nas palavras de Gramsci (1978b), uma “revolução passiva”, ainda que em nenhum momento, isso projete, nos termos gramscinianos, um Estado acima das classes sociais.

Por ter o Brasil ingressado tardiamente na revolução industrial, por ter permanecido durante séculos apenas como abastecedores dos centros capitalistas, com sua produção primária – em grande parte de produção extrativista – situação que levou a burguesia nacional a não dispor de reservas de capital, nem mesmo de tecnologia para prover sua industrialização. Assim, de acordo com Ianni (1994), o Estado teve que avocar para si a responsabilidade de promover tal desenvolvimento.

Com a Revolução de 30, o Brasil passa a integrar-se ao conjunto de países em busca de seu desenvolvimento. A criação de uma série de empresas estatais voltadas a dirigir o desenvolvimento brasileiro a partir do Estado, transforma definitivamente o caráter sócio-econômico do Estado brasileiro. Para Ianni (1994, p. 29)

Em 1930 o Brasil realizou uma tentativa fundamental no sentido de entrar no ritmo da história, tornar-se contemporâneo de seu tempo, organizar-se segundo os interesses de seus setores sociais mais avançados. Tudo o que vinha germinando antes se torna mais explícito e se desenvolve com a crise e ruptura simbolizadas pela Revolução. O que se encontrava em esboço, apenas instituído, de repente parece clarificar-se. Foi na década de 30 que se formularam as principais

interpretações do Brasil Moderno, ‘configurando uma compreensão mais exata do país’.

Faz-se necessário destacar que neste período grande parte da população brasileira ainda se concentrava no campo, onde os grandes conflitos ocorriam em características muito similares às dos séculos XVIII e XIX, o país vivia uma realidade social escravagista e semifeudal, de industrialização insipiente, onde os primeiros capitalistas não detinham nem o poder econômico, nem político, posto que este poder ainda se encontrava nas mãos da oligarquia agrária nacional, fruto de um sistema patrimonialista existente no Brasil que irá encontrar suas raízes profundamente guardadas no estado patrimonialista português. (FAORO, 2001)

A ditadura Vargas não esvazia as oligarquias e o coronelismo. Via burocracia, ele reforça o poder central, para controlar os poderes oligárquicos e coronelistas, no sentido de enquadrá-los para o novo projeto político e econômico, em desenvolvimento. Dessa forma, organiza-se uma estrutura capaz de viabilizar a participação das oligarquias tradicionais no poder. Essa nova estrutura, obviamente, não será formal, mas se expressará na direção que será dada à condução da industrialização brasileira que se inicia.

Ao findar o segundo governo Vargas, vimos os rumos da economia nacional e da sociedade brasileira serem traçados sob fortes pressões e tensões internas. Os trabalhadores se agitavam, mas detentores de pequeno poder de mobilização e reivindicação não conseguem promover as mudanças institucionais importantes, continuando atrelados aos ditames do Estado burguês. Estreitava-se a aliança entre a burguesia emergente e a velha oligarquia com o objetivo de ver avançar o capitalismo centralizador divergentes apenas em discursos que ora defendiam o nacionalismo-desenvolvimentista e ora, o internacionalismo como projeto para a nação.

Ainda que durante todo o seu primeiro governo fosse flagrante a dominação de práticas clientelistas, Getulio Vargas patrocina, a exemplo do que ocorrera na Europa no século XIX, a sua reforma administrativa: a reforma burocrática.

Para Pereira (1998), somente merecem serem destacadas e chamadas de reformas administrativas aquelas que alteram substancialmente a forma e o funcionamento do Estado. Elas não podem ser confundidas com mudanças ou meros aperfeiçoamentos de gestão, posto que estas se dispersem nas práticas administrativas cotidianas.

Nogueira (1998, p.77) indica a precariedade da administração pública brasileira devido a seu “caráter patrimonialista e resistência à introdução de técnicas, procedimentos e

estruturas organizacionais de tipo racional-legal, bem como, por extensão, sua ineficácia e sua ineficiência”.

Seguindo as reflexões propostas por Nogueira (1998) de que há um descompasso entre governar e a ação administrativa, e que a história da República Federativa é a de atenuar tais descompassos e atualizar o aparato estatal. Ao longo da história da república é flagrante a adequação do aparelho administrativo às configurações das diferentes fases do projeto de expansão capitalista, partindo sempre de um pacto de dominação que combina burguesia industrial e a oligarquia agrária e a exclusão das classes subalternas.

A burocracia brasileira, apesar de estimulada pelo primeiro governo de Vargas, foi vencida em sua disciplina pela pressão direta dos interesses econômicos dominantes. A pressão direta dos interesses dominantes está presente em qualquer ordem administrativa, o que particulariza o caso brasileiro é o fato dessa ordem administrativa incorporar estruturalmente uma dimensão patrimonialista que abre espaços diretos para a utilização de bens privados. O modelo administrativo cunhado pela revolução de 30 não se constitui como um modelo de tipo racional-legal que encontra obstáculos para se implementar. O modelo proposto é de manutenção da imbricação do patrimonialismo com burocracia, a fim de manter o pacto de dominação entre os interesses oligárquicos e os da burguesia industrial emergente, porém sob a ampliação dos mecanismos de tipo racional-legal, por conta da necessidade de implementação do projeto de industrialização e urbanização.

A reforma implementada por Vargas (1930-45), foi elaborada a partir de modelos prescritos nas teorias administrativas dominantes nos países mais desenvolvidos.

Conforme Pereira (1998, p.164)

Sua concepção teórica estava inspirada nas melhores fontes disponíveis à época. A reforma inicia-se em 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, e consolida-se com sua transformação no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) que se transformou em seu órgão formulador e, em grande parte seu executor. A criação do DASP representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

A criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público fomentou e possibilitou a introdução dos princípios da administração burocrática clássica nos diversos órgãos da administração pública brasileira, posto que este fez a gestão de toda a administração de pessoal, na administração orçamentária, na administração de material e recursos, bem como na revisão e racionalização das estruturas.

Para Pereira (1998), a reforma burocrática caracterizou-se em um grande avanço para o Estado brasileiro, pois estabeleceu as bases para a administração pública e para a burocracia profissional, de certa forma concentradora, mas flexibilizadora dos serviços públicos oferecidos na forma de administração pública indireta, através da criação da primeira autarquia federal.

Castor (2000) não nos permite esquecer que, apesar da criação do DASP e da reforma burocrática implementada por Vargas, no Brasil os empregos públicos mais disputados e bem pagos continuavam, em sua maioria, a ser supridos por critérios políticos.

Do ponto de vista da ordem administrativa, a criação do DASP, em 1938, como órgão responsável para organizar e desenvolver a administração numa perspectiva racional-legal se apresenta como marco fundamental do fortalecimento da estrutura burocrática brasileira, com contorno nitidamente weberiano.

Além disso, como lembra Torres (2004, p. 147):

é iniciado um amplo processo de criação de estatutos e normas para as áreas mais fundamentais da administração pública, especialmente quanto a gestão de pessoas (1936), compras governamentais (1937) e a execução financeira (legislação de 1940)

O período compreendido entre 1945 e 1964 representa o desdobramento das estruturas institucionais do Estado tendo como pano de fundo o panorama político e o retorno à democracia.

O desmonte institucional do Estado Novo, a tentativa de reintrodução do dirigismo estatal no novo governo Vargas, a adaptação institucional às estratégias desenvolvimentistas estatais do governo Juscelino Kubitschek (JK) e os ajustes decorrentes da disfuncionalidade burocrática e da crise política e econômico-financeira do Estado, nos governos Quadros e Goulart têm em comum a incapacidade ou inconveniência em se aumentar o nível de racionalidade da administração pública pautadas numa finalidade flagrantemente clientelista.

O modelo da planificação que teve como embrião as missões americanas no início dos anos 40, tem o seu apogeu no governo JK estampado no slogan “50 anos em 5”, acaba por desfalecer com o fracasso das reformas de base do governo João Goulart.

As grandes transformações do Estado e da sociedade geraram uma maior demanda sobre a máquina governamental pública, impondo a adoção de soluções rápidas e ágeis sob a forma de conselhos, grupos executivos e comissões, que, sob o argumento da temporariedade tornaram-se estruturas paralelas aos órgãos já existentes, deixando exposto o marcante hiato

existente entre os propósitos do estado desenvolvimentista e suas novas estruturas ad hoc e a condição operacional da burocracia permanente (IANNI, 1977).

Pereira (1998, p.168) destaca que nos anos 60, mais precisamente no ano de 1963, o governo Goulart dá início à sua proposta de reforma administrativa do Estado. A proposta chamava-se Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal e era composta de quatro enfoques importantes:

[...] uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo; a expansão e o fortalecimento do sistema de mérito; novas normas de aquisição e de fornecimento de material no serviço público; e a organização administrativa do Distrito Federal (Brasília).

Há que se destacar que os quatro projetos foram enviados pelo presidente João Goulart ao Congresso, no início de 1964, mas nenhum foi convertido em lei.

Com o golpe militar ocorrido em 31 de março de 1964, a burguesia nacionalista, que vinha ampliando seus espaços, obstaculizado pelo crescimento da presença de capitais estrangeiros, significativos principalmente no período Juscelinista, vê seu projeto de hegemonia fracassar. Ainda que tenham apoiado, de certa forma, o golpismo, o comando do Estado brasileiro nas mãos dos militares, os nacionalistas vêem o surgimento de um Estado disposto a rearticular as forças conflitantes no topo e excluir todo e qualquer tipo de oposição além de manter a classe trabalhadora subjugada.

De acordo com Nogueira (2004, p.18-19),

Os acontecimentos de 1964 foram um ponto de inflexão na história brasileira. Naquele ano, não houve apenas um golpe no Brasil, mas uma alteração nas formas do estado e na qualidade do processo sócio-político. Exatamente por isso, não se configurou uma ditadura militar em sentido estrito: embora tenha sempre dependido decisivamente dos militares, o regime ditatorial foi muito mais complexo e “sofisticado”. Combinou-se simultaneamente com os grupos dominantes mais atrasados e com o grande capital monopolista, promovendo uma rápida e desigual modernização. Colocou em prática uma política econômica voltada para a produção de bens de consumo duráveis, favoreceu as grandes empresas nacionais e estrangeiras, capitalizou e reprivatizou a economia, reduziu salários e estimulou um verdadeiro “inchaço” do sistema financeiro. Modernizou o país, mas não de forma sustentada ou consistente, na medida em que recheou de artificialismo a estrutura produtiva e implicou um elevado custo social.

Um segundo momento de grande esforço, objetivando a reformulação da estrutura pública brasileira, deu-se durante o governo militar em 1967, com a promulgação do Decreto Lei nº 200 que, segundo Marcelino (2003), representou a administração para o desenvolvimento.

O Decreto Lei nº 200, de 1967, objetivando a descentralização das ações em busca do desenvolvimento, estabeleceu quatro grandes sistemas de controle: planejamento e orçamento, finanças públicas, serviços gerais e recursos humanos. Destacando, também, as responsabilidades da administração pública direta e indireta. Esta última compreendia: autarquias, empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O Decreto em referência, ao intensificar a descentralização, fortaleceu e flexibilizou a administração pública indireta, debilitando a administração pública direta. Para Marcelino (2003), ainda que a flexibilidade, especialmente da administração pública indireta tenha trazido consigo maior agilidade e rapidez, também acabou caracterizando-se por alguns efeitos desagradáveis, como o clientelismo, o nepotismo e até incrementado a corrupção.

Pereira (1998, p. 167) considera o Decreto Lei nº 200, de 1967, em análise bastante positiva, chegando a citá-lo como o primeiro momento da abordagem gerencial; todavia acaba por concluir que ele também propiciou a sobrevivência de práticas patrimonialistas especialmente na administração pública indireta.

Em nosso franco entendimento, em sua aparência, a reforma administrativa de 1967, se expressará como um novo modelo de gestão para o desenvolvimento no Brasil, mas em sua essência, ela apenas potencializará os elementos advindos da década de 1950, através da normatização e institucionalização de seus mecanismos, para consolidar o processo de monopolização capitalista no quadro estratégico desenvolvimentista.

A reforma administrativa de 1967, no contexto da ditadura militar, é, portanto, um imperativo necessário para lançar definitivamente o capitalismo brasileiro à fase monopólica de seu desenvolvimento, após sua passagem pela industrialização. Assim, essa reforma se apresenta como continuidade e ruptura da realizada em 1930. Continuidade, pois, que se encontra vinculada ao projeto de industrialização iniciado com a revolução de 30, no marco do desenvolvimentismo, e ruptura, posto que, no quadro de esgotamento da estratégia utilizada para a construção dos alicerces ao desenvolvimento industrial capitalista, eram necessárias mudanças para retornar à expansão ocorrida em momento anterior ao golpe militar.

Estas reformas visavam operacionalizar o modelo de administração para o desenvolvimento, baseado na consolidação burocrática de um Estado forte, voltado para o desenvolvimento econômico, cuja característica principal foi o predomínio da racionalidade funcional, emanada da tecnoestrutura indispensável à manutenção do regime autoritário, cujo viés dissociativo consistia na predominância do planejamento econômico como núcleo decisório do governo e no crescimento desordenado da burocracia governamental.

Desta forma, entendemos que a reforma de 1967 é a expressão mediata do projeto econômico de monopolização do capitalismo, no contexto de uma opção política das classes dominantes orientada, por um lado, para manter a “dupla articulação” e, por outro, para excluir as classes trabalhadoras do processo de participação política das decisões sobre o desenvolvimento e da ampliação do acesso às riquezas produzidas, mantendo, como destaca Oliveira (2003), o caráter concentrador de poder, renda e propriedade.

De forma clara, o sociólogo Oliveira (2003, p.106) afirma que a diferença fundamental do sistema pós-64 dos de etapas anteriores talvez se expresse,

na combinação de um maior tamanho com a persistência dos antigos problemas. Sob esse aspecto, o pós-64 dificilmente se compatibiliza com a imagem de uma revolução econômica burguesa, é mais semelhante com o seu oposto, o de uma contra-revolução.

Netto (1991, p. 27) também sintetiza de forma precisa esse contexto:

[...] a articulação político-social que fundava o estado brasileiro às vésperas de 1964 problematizava a continuidade do padrão de desenvolvimento dependente e associado que se engendrara em meados da década de cinquenta. O Estado que se estrutura depois do golpe de abril expressa o rearranjo político das forças socioeconômicas a que interessam a manutenção e a continuidade daquele padrão, aprofundadas a heteronomia e a exclusão. Tal estado concretiza o pacto contra-revolucionário [...] readequando-o às novas condições internas e externas que emolduravam, de uma parte, o próprio patamar a que ele chegara e, de outra, o contexto internacional do sistema capitalista [...]. Readequado, aquele esquema é definido em proveito do grande capital, fundamentalmente dos monopólios imperialistas.

Em resposta a esta situação, o desenvolvimento de uma estrutura administrativa excessivamente centralizada e a substituição da interferência direta por diversos organismos da administração indireta, levou o Estado brasileiro a colocar em prática uma série de políticas públicas desarticuladas e fragmentadas. Percebe-se a existência de um Estado à deriva: sem planos gerais de longo alcance, sem mecanismos de participação popular ou parlamentar, o Estado brasileiro caracteriza-se por um espaço de articulação de interesses privados e concessões, ocultos pelas nuvens da burocracia excessiva e da turva desorganização institucional facilitadora de fraudes e corrupções.

Este período, anterior à redemocratização, representou uma inequívoca racionalização funcional da administração pública, ainda que concentrada na administração indireta e portadora de disfuncionalidades próprias.

Para Draibe (1993, p.31),

o capitalismo brasileiro assinala um caminho conservador de edificação do Welfare State, e, através de todas as distorções que examinamos, especifica-o praticamente negando o bem-estar prometido pelo progresso econômico.

As reformas iniciadas em 1967 visavam operacionalizar o modelo de administração para o desenvolvimento baseado na consolidação burocrática de um Estado forte, voltado para o desenvolvimento econômico, cuja característica principal é o predomínio da racionalidade funcional, emanada da tecnoestrutura indispensável à manutenção do regime autoritário.

A tecnoestrutura compreende o conjunto de analistas e técnicos que prestam serviço ao Estado, agindo sobre a tarefa dos outros. Estes analistas e técnicos estão fora do fluxo de trabalho, mas agem sobre ele estabelecendo as padronizações exigíveis ao aumento da eficácia do restante do grupo, delineando-o. (MINTZBERG, 1995)

O fato é que neste período o aparelho de Estado sofreu um vigoroso processo de modernização administrativa, graças à ruptura que promoveu entre política e administração, atributo do modelo decisório tecnocrático e pelos controles dos meios de produção da tecnoburocracia. Para Pereira (1998, p.172)

ao não se preocupar com as mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente por meio de estratégias oportunista do regime militar, que, em vez de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados por concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração por intermédio das empresas estatais.

A própria noção de tecnoestrutura supõe uma relação funcional entre o Estado e a sociedade alheia à política, em parte devido à existência de um processo de esvaziamento da elite política, em que as altas taxas de crescimento, por sua vez, davam legitimidade ao regime autoritário e ao oportunismo dos ‘políticos’ de plantão. (PEREIRA, 1997)

A consideração sobre os avanços de correntes teóricas liberais e conservadoras com críticas contundentes aos que defendiam a atuação mais abrangente do Estado nos mais diversos espaços da sociedade e economia. É na crise econômica de 1970, onde a estagnação e inflação se agravam, que as correntes liberais passam a acusar o Estado como o grande vilão da depressão, as teses conservadoras afirmavam que a crise do Welfare State levava à crise econômica.

É coerente considerar que, durante todo o processo de formação e estruturação das formas do Estado moderno no Brasil não se tenha implementado mais do que apenas algumas

políticas de bem-estar social, apenas uma face do Welfare State, que também ataca outras questões relevantes (o desemprego, a melhoria dos salários, o controle macro-econômico), além do mero atendimento assistencial, e que toda a experiência do advento do Estado de Bem-Estar Social no Brasil tenha sido caracterizado pela mera adoção de políticas básicas de assistência social, vale destacar que a crise do Welfare State é uma crise de caráter financeiro-fiscal, aspectos relevantes de uma crise econômica.

Ato contínuo da história, é pacífico afirmar a consideração sobre os avanços de correntes teóricas liberais e conservadoras com críticas contundentes aos que defendiam a atuação mais abrangente do Estado nos mais diversos espaços da sociedade e economia. É na crise econômica de 1970, onde a estagnação e inflação se agravam, que as correntes liberais passam a acusar o Estado como o grande vilão da depressão, as teses conservadoras afirmavam que a crise do *Welfare State* levaria à crise econômica.

A diminuição das receitas públicas devido à crise econômica produzirá a redução de investimentos e financiamentos dos programas sociais. Os programas sociais não podem ser realizados através da cobrança de impostos para as massas já economicamente desequilibradas. Assim a crise fiscal do Estado se expressa nos gastos sociais que aumentam cada vez mais diante dos mesmos níveis de arrecadação.

Dessa forma, o Estado brasileiro foi assumindo novas formas e dando origem a um aparelho que corporificou as características centrais das relações de produção capitalista em desenvolvimento no Brasil. Entre outras, destaca-se o caráter centralizador do Estado, traço distintivo de uma sociedade hierarquizada desde seu nascedouro. A estatização das relações de produção reflete o caráter paternalista e de classe do Estado brasileiro. Os interesses corporativados e a privatização do espaço público formam o conjunto de pêndulos que fazem o Estado declinar em favor dos interesses do capital em plena expansão.

É interessante notar que os mercados, a partir dos meados dos anos de 1970, chamam para si a solução de vários problemas da sociedade, advogando a transferência de atividades até então estatais, para o setor privado e, em nome da qualidade e eficiência nos serviços expressões como privatização (vendas de patrimônios do Estado para a iniciativa privada) e descentralização (principalmente de serviços essenciais) passaram a figurar com muito mais frequência na literatura que trata da reforma do Estado.

Desde o final dos anos 1970 as referências estudadas são quase que unânimes ao apresentar a excessiva centralização decisória do governo, patrocinada pelo regime militar, como produtora, além da ausência de participação popular no processo decisório, a corrupção e a ineficiência da máquina pública. Esta avaliação alimentou grandes reivindicações

democráticas e, dentre elas, a descentralização das políticas públicas. Assim, no Brasil dos anos 1980, a centralização e autoritarismo, ambos, encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas.

Cobrando um período que se estendeu desde o pós-guerra até meados dos anos de 1980, uma ampla estrutura institucional intervencionista e regulatória foi montada e havia a presença marcante do Estado em todos os setores da vida econômica do país. A condução do processo de desenvolvimento e modernização, de uma forma ou de outra, adotou um modelo de corte keynesiano – com superdimensionamento do espectro estatal. Sob essa condição surgiu então, no país, um tipo de capitalismo ancorado e dependente da proteção do setor público, diga-se estatal.

A crise mundial que eclodiu no início dos anos 1970 já se manifestava nos anos 1960 a partir da desaceleração do crescimento econômico, do déficit comercial americano e da intensificação, no mercado financeiro, das apostas contra o dólar, devido à impossibilidade de o governo americano sustentar simultaneamente o valor da moeda e a competitividade das exportações norte-americanas. No entanto, a crise só se expressa claramente quando da ocorrência de dois fatos: o fim da conversibilidade do dólar, efetivada pelos Estados Unidos para recompor sua balança comercial e o primeiro choque do petróleo. Assim, se projeta o fim da paridade fixa entre o dólar e o ouro (ruptura do acordo de Bretton Woods), gerando uma crise monetária internacional e devido ao choque do petróleo, gera-se uma crise energética. Nesse cenário, Japão e Alemanha, como importadores de petróleo e exportadores de bens de capital, fazem a reestruturação produtiva e elevam os preços dos bens de capital para fazer frente ao contexto de desvalorização do dólar e aumento do preço do petróleo. (TEIXEIRA, 2000)

A partir dos meados da década de 1990 as políticas de liberalização econômica e de reestruturação produtiva do Estado solaparam as bases ainda resistentes do Estado desenvolvimentista. O processo de privatização, a reforma administrativa-gerencial do setor público, a extinção de vários órgãos e autarquias com o conseqüente sucateamento da inteligência nacional com a redução de recursos para pesquisa, tecnologia e infra-estrutura são traços distintivos e responsáveis por assegurar uma transformação radical das relações entre Estado e sociedade, rumo à concepção liberal de mercado.

No plano interno, a predominância do enfoque neoliberal nos leva a crer que as raízes da crise se encontram no gigantismo estatal, levando à reformas que propõem

fundamentalmente a redução de gastos e do déficit público, elevando a primazia do mercado à alocação de recursos e à busca de eficiência.

No centro desse desenvolvimento teórico colocaram-se as questões para as reformas administrativas contemporâneas: a busca por eficiência e efetividade nas organizações públicas. Caberia a essas reformas refazer o aparelho de Estado, considerado como um conjunto de organizações com privilégios de monopólio de mercados públicos e tolerantes à ineficiência, por não sofrerem quaisquer tipos de concorrência ou contratualização.

No plano microorganizacional, novos conceitos foram desenvolvidos para redesenhar uma nova gerência para a esfera pública: administração por objetivos, *downsizing*, serviços públicos voltados para o consumidor, *empowerment*, pagamento por desempenho, qualidade total, descentralização da gestão, alterando o parâmetro da organização burocrática (ABRUCIO, 1998).

Os desdobramentos históricos da década de 1980 impuseram à sociedade brasileira um momento de encontro entre o passado de superdimensionamento do Estado e a necessidade de desenvolver-se. Encontro que se dá ao mesmo tempo em que a estrutura estatal não apresenta condições de responder aos problemas e a crise econômica que o país enfrentava. Adversidades que não tinham os mesmos fundamentos das crises anteriores e que exigiam medidas que fugiam ao padrão de solução tradicional.

A questão que se apresentava não era apenas a de restabelecimento do regime democrático, com valores políticos liberais, nem somente de colocar a economia no curso da acumulação que se estabelecera com o processo de industrialização. A crise do Estado nos anos 80, que se manifestara claramente por meio de sua face fiscal, da face do modo de intervenção do Estado, da face da forma burocrática pela qual o Estado é administrado e da face política. (PEREIRA, 1998)

A busca de um novo arcabouço institucional, que vem sendo tentada desde o início da fase de redemocratização, mostra que as transformações não chegaram a atingir profundamente o ordenamento social, muito embora a Carta Constitucional de 1988 tenha adotado dispositivos incorporadores de importantes avanços no campo social, esses não se mostraram capazes de democratizar profundamente as relações do Estado com a sociedade.

Esse distanciamento entre Estado e sociedade é plenamente observável diante da continuada edição de Medidas Provisórias – instrumentos que reestabelecem as prerrogativas dos Decretos-Leis que serviram ao poder discricionário dos governos militares.

Segundo Diniz (1998, p.34) a manutenção deste artifício permite o fortalecimento do circuito de poder, a despeito da redemocratização em pauta, e

[...] no que tange à produção de políticas, portanto o que se tem observado é a proliferação de decisões tomadas com total liberdade do Executivo, sem consulta, sem transparência, por um pequeno círculo que se localiza em instâncias enclausuradas da alta burocracia governamental.

Nas últimas décadas, engajados no processo de redemocratização, os brasileiros buscam reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos, mais transparente e voltado para o interesse público, mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos.

Organizando-se progressivamente, de forma autônoma, a sociedade brasileira, a partir dos anos de 1970, se consolidará, através dos sindicatos de trabalhadores, associações de bairro e de partidos políticos, em um fórum permanente de resistência ao regime autoritário e canalizadora de reivindicações populares. Este processo de engajamento dá-se com o fortalecimento dos ideais mobilizatórios inspirados, ora nos referenciais ideológicos de esquerda postos na clandestinidade, ora na Teologia da Libertação.

A Teologia da Libertação e a educação popular de base, resgatada dos anos de 1960, se destacaram como catalizadores e mobilizadores dos anseios populares, promovendo elevados níveis de organização social de base comunitária (grupos de reflexão, associações de moradores, pastorais populares) que serão protagonistas de importantes mobilizações por direitos de cidadania.

O cenário brasileiro, na conjuntura neoliberal, apresenta um eixo central de contradição. Por um lado, o processo de democratização da sociedade dos anos 1980 leva-nos à construção de um padrão legal de política social baseado na lógica do *welfare state*, através de mecanismos que promovem maior participação da sociedade na definição e implantação de políticas sociais, redefinindo assim, a noção de espaço público numa perspectiva de aprofundamento da democracia. Por outro lado, as mudanças ocorridas em plano mundial e a hegemonia liberal-conservadora conduzida pelo governo FHC impõem limites ao desenvolvimento imediato de tal padrão. (FARAH, 1997)

Ocorre que, na prática, a diretriz constitucional da descentralização promoveu, por um lado, a desresponsabilização das esferas estadual e federal no processo de implementação das políticas sociais, dando abertura para que a prática patrimonialista imperasse nos municípios de baixa organização da sociedade civil e possibilitou o estabelecimento de relações utilitárias entre o Estado e instituições da sociedade civil, visando, por um lado

privatizações, no sentido da desresponsabilização estatal, da política social e, por outro lado, o atendimento de interesses particularistas de organizações da sociedade civil que, “vendendo” seus serviços, resolviam seus problemas financeiros, desenvolvendo, em troca, portanto, políticas sociais de caráter neoliberal e tradicional.

Contraditoriamente, a descentralização também possibilitou aos municípios de maior mobilização e organização da sociedade, construir, mesmo que tímidas, políticas participativas identificadas com o padrão democrático, com conteúdos mais adequados às demandas sociais, aproveitando experiências bem sucedidas da sociedade civil e implementando sob novas formas de gerenciamento, através de relações com organizações da sociedade civil, garantindo maior eficácia, eficiência e efetividade das ações.

A partir dos meados da década de 1990 as políticas de liberalização econômica e de reestruturação produtiva do Estado solaparam as bases ainda resistentes do Estado desenvolvimentista. O processo de privatização, a reforma administrativa do setor público, a extinção de vários órgãos e autarquias com o conseqüente sucateamento da inteligência nacional com a redução de recursos para pesquisa, tecnologia e infra-estrutura são traços distintivos e responsáveis por assegurar uma transformação radical das relações entre Estado e sociedade rumo à concepção liberal de mercado.

Neste período, o processo de reforma do Estado, no Brasil, caminhou entrelaçado a um amplo programa de privatização dos serviços públicos e de empresas estatais. Setores antes explorados unicamente pelo poder público, em regime de monopólio, foram sacudidos por transformações que não se restringiram apenas ao estabelecimento de alianças com o setor privado ou à delegação da prestação do serviço, passando a ser considerados negócios gigantescos, intensamente disputados por megacorporações. Sendo objeto de interesse crescente do setor privado, os serviços públicos se constituíram em alvo preferencial de fortes pretensões e de variadas formas de investida de segmentos do setor empresarial.

Neste vigoroso movimento de privatização vão sendo redefinidos os modelos que combinam a desregulamentação e a flexibilização dos monopólios, culminando com o leilão de empresas estatais. Conseqüentemente, intensas transformações no caráter e no conteúdo desses serviços e nas formas de demanda e de consumo ocorrem a cada instante, impulsionadas também pelas freqüentes revoluções tecnológicas nos diversos setores.

A política implementada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) para viabilizar o desenvolvimento do país é marcada por forte orientação neoliberal: privatização indiscriminada, a reforma da previdência baseada em ônus aos trabalhadores, diminuição da máquina administrativa e enfraquecimento da intervenção social do Estado,

entre outras. Do ponto de vista econômico, efetivou-se a implementação de um modelo de desenvolvimento que buscava desmontar o “pé” estatal para reforçar a estrutura privada nacional e internacional, colocando o mercado no centro das estratégias econômicas e alijando a incorporação da classe trabalhadora do processo de decisão e da participação nos frutos do desenvolvimento. Para Fiori (1993, p.18)

FHC optou por sustentar a estratégia do Consenso de Washington valendo-se da mesma coalizão de poder que construiu e destruiu o Estado desenvolvimentista de forma igualmente excludente e autoritária.

Não é por menos que justamente os setores considerados como suporte da produção econômica, que tenham sido submetidos a constantes e intensas inovações tecnológicas, como energia, transportes, telecomunicações e siderurgia, tenham sido os mais sujeitos a tais pressões.

Ratificando essas análises, Paula (2004, p. 117) sintetiza a direção política da proposta de reforma administrativa do governo FHC de forma precisa:

A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que se baseia na articulação entre a estratégia de desenvolvimento dependente e associado, as estratégias neoliberais de estabilização econômica e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Esta articulação sustentou a formação de aliança política que levou o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ao poder, viabilizando a reforma dos anos 90 e a implantação da nova administração pública no Brasil.

Do ponto de vista político, a relação entre neoliberalismo e a dimensão administrativa da reforma do Estado é apresentada por Montañó (2002). Segundo o autor, o “projeto/processo neoliberal” , como estratégia hegemônica de reestruturação do capital, desdobra-se em três dimensões articuladas: ofensiva ao trabalho, reestruturação produtiva e reforma do estado.

A reforma do Estado, segundo Montañó (2002, p.29)

[...] está articulada com o projeto de liberar, desimpedir e desregular a acumulação de capital, retirando a legitimação sistêmica e o controle social da ‘lógica democrática’ e passando para a lógica da concorrência do mercado.

Nesse processo de redefinição da agenda de reforma, disputaram e disputam ainda espaço internamente, por um lado o ideário neoliberal, consubstanciado na doutrina do Consenso de Washington, que ganha força nos países centrais, a partir do qual o próprio Estado nacional-desenvolvimentista seria o gerador de sua crise, apresentando programas de

ajustes voltados ao desmantelamento deste Estado e para reformas que reduzam o tamanho do Estado, desregulam a economia e garantam a abertura do mercado, e por outro, o esforço democrático manifesto nas experiências alternativas de gestão pública expressos nos conselhos gestores e nos orçamentos participativos que tem suas raízes fincadas no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e a pela redemocratização do país.

A adoção, por parte das instituições da administração pública de novas formas de gestão, visando torná-las mais eficazes e abertas aos cidadãos, é cada vez mais uma necessidade. A desburocratização, a racionalização administrativa, assim como a própria terceirização dos serviços passa essencialmente por este tipo de opções.

Muitas instituições reproduzem modelos burocrático-administrativos que alimentam a si próprios. Não sentem necessidade de produzir resultados sociais, de forma que privilegiam uma visão intrínseca da máquina administrativa em detrimento da máquina extrínseca, voltada aos cidadãos e suas necessidades mais concretas.

Em geral, a administração pública ignora as condições de funcionamento e o resultado de seus serviços. Ela trabalha quase sempre sem um plano conjunto, sem um programa real. O controle de seus serviços é raramente suficiente. Assim, a res pública se encontra em completa desorganização, que torna inúteis os esforços individuais dos dirigentes mais competentes, incluindo aqui as melhores decisões daqueles que ocupam o poder. (NIETO, 1988, p. 174)

Um dos principais fatores que geram a necessidade de mudança nas instituições públicas é a percepção do desperdício e da ineficiência, uma vez que grande parte dos cidadãos acredita que o setor público é ineficiente e não efetivo na provisão de segurança, educação, empregos e oportunidades. Soma-se a isso o aumento das exigências populares que se traduzem na necessidade de melhor qualidade e maior produtividade.

A eficiência está relacionada à melhor utilização dos recursos para atingir um objetivo. Trata-se da melhor maneira de fazer, ou fazer a coisa certa. Isto é, definir um processo coerente entre os meios escolhidos e os fins visados, traduzindo-se no emprego de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins). Para Rua (1999), a eficiência está vinculada prioritariamente à produtividade.

Para Pimenta (1998), a eficiência é considerada como ampliação dos serviços prestados à população, satisfação (percepção de qualidade) dos cidadãos em relação aos serviços prestados e indicadores de desempenho, tendo em vista a exigüidade de recursos e gastos crescentes no setor.

Além das dificuldades metodológicas de avaliação do serviço público e de sua eficiência, ressalta-se que não há um conceito unívoco para ela. O seu entendimento pode variar inclusive em diferentes áreas do conhecimento: Administração, Economia, Sociologia e, mais recentemente, Direito.

Alfonso (1995) considera que para avaliar a eficácia é necessário definir claramente os objetivos da organização. No setor público, para este autor, devem participar políticos, o corpo técnico-burocrático e a população.

A avaliação da eficácia do serviço público é um desafio ainda maior do que a análise sobre a eficiência para o Poder Judiciário, especialmente porque a eficácia, em geral, estará relacionada à definição e possível consecução de objetivos, que muitas vezes estarão no âmbito da discricionariedade do administrador público.

Na teoria administrativa, eficácia e eficiência são consideradas fundamentais a qualquer organização pública ou privada. Ambas são vitais para o planejamento: determinar os objetivos certos e em seguida escolher os meios certos para alcançar esses objetivos, assim, eficácia se encontra relacionada à realização de objetivos e eficiência com a utilização dos recursos disponíveis.

Torna-se mister observar que a Constituição da República brasileira em seu artigo 74, inciso II prevê a avaliação de resultados quanto à eficácia, e que a eficiência em 1998, através da Emenda Constitucional nº 19, foi alçada ao status de princípio constitucional como princípio básico da atividade administrativa e ao desejo de maximizar os resultados de toda e qualquer ação dos serviços públicos.

A doutrina jurídica brasileira está se dedicando ao tema, especialmente depois de a eficiência tornar-se princípio constitucional da administração pública, e é natural que tenha sido assim. No Brasil, em alguns casos, os termos eficácia e eficiência são utilizados, inclusive, como sinônimos na doutrina jurídica. É importante frisar que a eficiência, a partir de 1998, como princípio constitucional apresenta o desafio de conceituá-la, e mais, de aplicá-la. Torna-se necessário definir estes conceitos de eficiência, bem como de eficácia, se são similares, complementares ou distintos, tarefa importante para a jurisprudência.

Tácito (1999) destaca o fato que a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, em 1998, pelo Congresso Nacional, ocorreu para consolidar juridicamente uma das metas do Plano de Reforma Administrativa do Governo Federal nos anos 1994-2002, que teve como um dos principais objetivos aumentar a eficiência e a eficácia dos órgãos ou agências do Estado. Esta emenda atribuiu nova redação a oitenta preceitos da Carta Magna entre artigos, itens e alíneas.

De concreto, podemos afirmar sem receio: não basta fazer bem as coisas, com uma concentração dos meios, nos processos e nas formas. À eficiência é preciso juntar a eficácia, ou seja, fazer o que deve ser feito para chegar aos resultados verdadeiramente percebidos pelos cidadãos. O que, em verdade, trata-se de uma evolução considerável: o que se deseja e espera da administração pública é que ela passe a subordinar seus rumos, esforços e direção a um conjunto de informações e aferições que interajam como se constituíssem um norte. Muito mais que regras e regulamentos, são os resultados, convertidos em objetivos palpáveis e concretos que deverão reger o conjunto de ações da administração pública.

Um significativo processo de mutações acaba por colocar o Estado brasileiro diante de um paradoxo: se por um lado, a globalização, fenômeno que dita fórmulas de mercado com a internacionalização da economia e a extinção das fronteiras exige um Estado forte com estruturas administrativas fortes, por outro, o neoliberalismo, fundamento ideológico do fenômeno globalização, ao defender a minimização do Estado, acaba por propor o enfraquecimento destas mesmas estruturas. Que caminho a seguir, de forma a manter o Estado cuidando dos interesses da nação, sem perder a sintonia com a nova ordem global?

## Capítulo 3

### **MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: Excludentes ou Complementares?**

Os estudos desenvolvidos nos levam à observação de que o Estado brasileiro foi assumindo novas formas e dando origem a um aparelho que corporificou as características centrais das relações de produção capitalista em desenvolvimento no Brasil. Entre outras, destaca-se o caráter centralizador do Estado, traço distintivo de uma sociedade hierarquizada desde seu nascedouro. A estatização das relações de produção reflete o caráter paternalista e de classe do Estado brasileiro. Os interesses corporativados e a privatização do espaço público formam o conjunto de pêndulos que fazem o Estado declinarem em favor dos interesses do capital em plena expansão.

O processo de evolução da gestão pública brasileira passa por três modelos básicos: da administração patrimonialista para a administração burocrática - que aos poucos vem dando sinais de cansaço e de esgotamento, e acaba cedendo espaço para a administração chamada gerencial voltada para eficiência na gestão da coisa pública: as referências indicam a tendência de desestimular o Estado paternalista, no sentido de se alcançar um novo Estado voltado para o controle dos resultados e de ação descentralizada para alcançar seus objetivos sociais. Paralelo a este processo caminha de forma independente, experiências de gestão estatal de caráter societal, com a valorização da participação popular.

Para verificar a evolução destas vertentes mais recentes na história da administração pública brasileira (gerencial e societal), faz-se necessário identificar os seus ideários e suas características, técnicas e políticas. Neste capítulo, o que se pretende é possibilitar esta leitura através do exame de literatura pertinente, bem como o desenvolvimento histórico destas vertentes visando construir categorias de análise facilitadoras do desenvolvimento de um exercício comparativo entre estas propostas ao Estado brasileiro.

A crise do Estado e a redemocratização do país que se processou a partir dos anos 80, trouxeram à tona estes dois projetos políticos: um considerado como de corte neoliberal,, que defende a administração pública gerencial, e outro considerado como democrático progressista calcado nas experiências inovadoras de gestão pública caracterizada como democrático-populares.

#### **3.1 - A Administração Pública Gerencial**

A administração pública gerencial brasileira tem sua origem no intenso debate que se deu nas décadas de 1980 e 1990 sobre os baixos índices de credibilidade e da crise de governabilidade do Estado em toda a América Latina. Por sua vez, teve seu debate situado no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado iniciado na América do Norte e Europa – mais precisamente nos governos Reagan, nos Estados Unidos e Thatcher, na Inglaterra, com referência teórica constituída por diversos matizes, tendo como precursores Osborne e Gaebler (1995).

Nesses países, o movimento gerencialista do setor público é baseado na cultura de empreendedorismo, reflexo do capitalismo flexível consolidado nas últimas décadas através da criação de um código de valores e condutas que orientam a organização das atividades de forma a garantir o controle, a competitividade e a eficiência nos mais elevados índices. (HARVEY, 1992)

No Brasil, este movimento ganhou força nos anos 90, com os debates, promovidos pelo governo brasileiro sobre a reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise do modelo nacional desenvolvimentista, as críticas ao patrimonialismo e a ânsia pela superação do autoritarismo vivido nas décadas anteriores estimularam a construção de um consenso político de caráter liberal sustentador da formação da mais ampla aliança social-liberal das mais diversas matizes, que se sagrou vitoriosa no pleito eleitoral de 1994, levando o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ao poder.

A reforma do Estado, iniciada com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), estabelece mudanças na ordem econômica e nos direitos sociais, produzindo efeitos imediatos nos sistemas político, judiciário, tributário, na vida dos cidadãos e principalmente, na vida dos servidores ou agentes públicos.

Como reação ao patrimonialismo e ao clientelismo verificados na administração indireta, resultantes da excessiva autonomia de seus entes, os constituintes de 1988, retiraram dos mesmos sua flexibilidade operacional, submetendo-os a normas de funcionamento semelhantes às das instituições da administração direta.

Pereira (1998, p. 175) nos relata que havia um forte movimento no sentido de fortalecer a administração direta,

Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada administração direta ao invés de indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a

sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo.

Tal empreendimento foi apontado pelo PDRE (Plano Diretor da Reforma do Estado), conforme Pereira (1997), como um “retrocesso burocrático”, promovendo um engessamento do aparelho estatal com o retorno de muitos paradigmas do modelo da administração burocrática, a exemplo do controle rígido dos processos, dificuldades na contratação de pessoal, na execução de compras e no manejo dos recursos orçamentários.

Conforme observa Pimenta (1994, p. 161):

O papel principal da SAF no período estudado foi o de garantir o processo de fortalecimento e expansão da administração direta e defender os interesses corporativistas do funcionalismo, seja influenciando a elaboração da nova Constituição, seja garantindo a implementação do que foi determinado em 1988.

Diante deste diagnóstico, a partir de 1995, começa-se a defender uma nova reforma da administração pública brasileira, integrada a um abrangente processo de reforma do Estado. Em decorrência disso, transformou-se a então Secretaria da Administração Federal (SAF) no novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

O MARE passou a desenvolver uma nova política de organização do Estado, que pode ser identificada com oito princípios fundamentais: 1) desburocratização (por meio da flexibilização administrativa e eliminação de procedimentos operacionais considerados desnecessários), 2) descentralização (delegação de competências dentro da estrutura do estado e o estabelecimento de parcerias com a sociedade), 3) transparência (maior publicidade das ações governamentais, facilitadora do controle social), 4) *accountability*, 5) ética, 6) profissionalismo, 7) competitividade, 8) enfoque no cidadão (como principal usuário dos serviços públicos). (Pimenta, 1998)

As referidas propostas foram posteriormente consolidadas no PDRE (Plano Diretor da Reforma do Estado) e com base nelas iniciou-se todo o processo de reforma do Estado que foi gradativamente implantado no Brasil.

O PDRE (Plano Diretor da Reforma do Estado), ao estabelecer um diagnóstico da crise do modelo de Estado brasileiro e da administração pública, acabou por definir os objetivos e estabelecer diretrizes para que o governo FHC pudesse intervir na administração pública e promover a ‘sua’ reforma da administração pública.

Este documento criou condições para uma verdadeira reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, preparando a administração pública

para o cenário globalizado, posto que esta reforma visa atingir objetivos do neoliberalismo, ou seja, o estabelecimento do “Estado Mínimo”, reduzido, em oposição ao estado “inchado” e paternalista que dominou a administração pública do Brasil no século passado.

Se observarmos realmente, desde o pós-guerra, o Brasil nunca esteve tão descentralizado e tampouco teve um plano de estabilização tão profícuo, mas que, com a mesma clareza, evidenciam a idéia de que dois processos podem ser compatíveis e consistentes: poderes muito concentrados, burocracia exagerada, nepotismo desmedido, empreguismo, excesso de cargos de confiança e excessivo controle político que fizeram o Estado Burocrático que esta reforma carrega e que pretende sepultar.

Paula (2004) nos mostra as conexões e a continuidade entre os diversos movimentos do governo brasileiro e a concepção neoliberal, o que leva a autora a concluir que, apesar de dirigir críticas ao neoliberalismo, esse movimento mantém o eixo liberal e o adapta à globalização; por outro lado, não despreza determinadas reformas neoconservadoras, pois tem fundamento liberal. Dessa maneira, o traço de continuidade entre a chamada terceira via e o neoconservadorismo se estabelece pela via liberal.

Desta forma, do ponto de vista político, torna-se impossível distinguir a reforma de FHC da bula neoliberal, como ressalta Nogueira (2004, p. 53):

a reforma estacionou nos limites da propalada desconstrução neoliberal do Estado, dedicando-se a desenhar uma imagem negativa do fenômeno estatal e a conceber a reforma como uma operação para comprimir o Estado, e não para melhorá-lo.

As experiências práticas pelo modelo gerencial, baseado no pluralismo organizacional elevado sobre bases pós-burocráticas – também conhecidas como nova administração pública -, emergiram como modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela adequação ao diagnóstico de crise do Estado realizado pela aliança social-liberal e também pelo alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos.

Em atendimento às orientações do Banco Mundial (FRISCHTAK, 1994), os debates sobre a reforma do Estado brasileiro apontam para a alternativa de estruturar a sua “governance” - a capacidade governamental de criar e assegurar a prevalência de regras universalistas aplicáveis às transações sociais e econômicas capazes de promover arranjos cooperativos eficientes e de custos reduzidos - através da escolha de um Estado distanciado das tarefas desenvolvimentistas e de provisão, para fortalecer as funções de um Estado promotor e regulador do desenvolvimento. Opção esta diagnosticável por processos básicos

da reforma do Estado no Brasil, a citar: (1) delimitação das funções do Estado, minimizadas através das privatizações, terceirizações e “publicização” (criação de um terceiro setor: “público-não-estatal”); (2) redução do grau de interferência do estado, transformando-o em promotor da capacidade competitiva do país no plano internacional, ao invés de promotor do mercado interno; (3) aplicação de ajuste fiscal e organizacional, como forma de garantir a autonomia financeira do Estado.

Assim, se implantaria no Brasil o processo de reforma administrativa de caráter gerencial em substituição ao modelo burocrático vigente e a separação entre a formulação de políticas públicas e sua execução, buscando o fortalecimento da governabilidade por mecanismos de responsabilização e de contratualização.

A reforma do estado acaba por introduzir um novo modelo de gestão, que cria as condições para a implantação de um novo tipo de desenvolvimento econômico-social, fundados nos valores neoliberais da democracia.

De acordo com Pereira (1997), essa mudança de postura indica a opção por um Estado regulador das relações contratuais ou das concessões aos agentes não estatais de atividades de interesse ou relevância pública, como as áreas de infra-estrutura e de serviços sociais.

Diante da opção governamental pela adoção do modelo gerencial, como forma de desconstrução do modelo burocrático, de sua rigidez e do desvelamento de sua neutralidade, o Estado brasileiro, segundo Pereira (1997) busca a introdução de práticas de gestão que considerem a interação do ambiente organizacional com o ambiente social. Neste sentido, Abrucio (1997) apresenta como principais tendências: 1) a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho; 2) o estabelecimento do conceito de planejamento estratégico; 3) a flexibilização das regras orientadoras da burocracia pública; 4) a profissionalização do serviço público; 5) o incentivo à realização de parcerias com o setor privado e com organizações não governamentais; 6) horizontalização da estrutura hierárquica e; 7) a descentralização política.

A reforma administrativa do Estado exige, basicamente, mudança no ordenamento jurídico, nos regulamentos e nas técnicas e formas de trabalho da administração pública, com o objetivo primordial de melhoria na qualidade e a eficiência dos serviços prestados à sociedade.

Para isso foram necessários vários projetos envolvendo tanto o Estado quanto a sociedade, posto que seu sucesso encontra-se intimamente ligado a uma reforma também da visão dos agentes públicos e sua forma de administrar, deixando de lado a tradicional

burocracia do passado que permeia a administração pública brasileira há décadas e que se caracteriza mais como um atraso do que um progresso na arte de bem administrar.

Para Pereira (1998), a nova administração pública se diferencia da administração pública burocrática, pois ao seguir os princípios do gerencialismo procura: 1) melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; 2) garantir a propriedade e os contratos, promovendo o bom funcionamento dos mercados; 3) promover a capacitação e a autonomia gerencial do administrador público; e por fim 4) assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente e controlados pela sociedade.

A reforma administrativa dirigida pelo então ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, buscou envolver basicamente a descentralização do Estado, o estímulo à privatização de atividades econômicas competitivas sustentáveis em regime de mercado, a transferência de funções do poder central, para entes intermediários e locais, a eficiência nas atividades administrativas, o incentivo à gestão direta pela comunidade, de serviços sociais e assistenciais (o chamado terceiro setor), sem dependência direta do estado, mas com seu apoio e sua assistência (organizações não governamentais, associações de utilidade pública, escolas comunitárias), incentivo na capacitação profissional dos agentes e servidores administrativos, criação de carreiras específicas para altos gestores, simplificação dos procedimentos e tramitação de processos administrativos (desburocratização), a reeducação para princípios públicos administrativos (ética), ampliação dos mecanismos de participação popular na atividade administrativa e de controle social da administração pública, dentre outros.

Pereira (1998, p. 206), destaca que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, seguindo as diretrizes definidas no Plano Diretor sob sua coordenação, entre 1995 e 1998, havia listado os seguintes projetos prioritários, entre outros:

[...] reforma da Constituição no capítulo da administração pública, a elaboração de projetos de leis complementares à reforma constitucional, programas de reestruturação e qualidade nos ministérios, programas de organizações sociais, programa de agências executivas, sistema de contabilidade gerencial, sistema de informações gerenciais da administração pública, fortalecimento do núcleo estratégico por meio de política de carreira, reformulação do sistema de remuneração dos cargos de comissão do Governo Federal, plano nacional de capacitação, programa de redução de custos de pessoal e eliminação de privilégios, principalmente os contidos na lei do Regime Jurídico Único, revisão e desburocratização da lei de licitações, aperfeiçoamento do sistema de serviços gerais do Governo Federal [...]

A Emenda Constitucional 19/98 foi um passo importantíssimo para a transformação e a reforma do modelo de desenvolvimento seguido por gestões federais do passado, onde o

Estado afastou-se de suas funções básicas com o intuito de investir, principalmente, no setor produtivo, transformando-se em um Estado “empresário”.

Este “paternalismo” vivido durante grande parte do século XX teve seus efeitos negativos mais salientes durante a crise econômica da década de 80, iniciada nos anos 70, e que se transformou numa somatória da excessiva intervenção do Estado na economia e da má aplicação dos recursos públicos. O resultado foi uma grave crise fiscal oriunda do alto déficit público, endividamento externo, poupança pública negativa e, conseqüentemente, um colapso nos investimentos internos.

A partir deste passado vicioso e sem perspectiva de mudança, o governo FHC viu na reforma do Estado um valioso e necessário instrumento para assegurar a estabilização econômica e o crescimento da nação, e conseqüentemente, a solução de problemas recorrentes do Brasil.

FHC, em seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado justifica a necessidade urgente desta reforma:

No Brasil, o tema adquire relevância particular, tendo em vista que o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípua para atuar com grande ênfase na esfera produtiva. Esta maciça interferência do Estado no mercado acarretou distorções crescentes neste último, que passou a conviver com artificialismos que se tornaram insustentáveis na década de 90. Sem dúvida, num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular é inevitável que nos depararemos com uma crise. Foi assim nos anos 20 e 30, em que claramente foi o mau funcionamento do mercado que trouxe em seu bojo uma crise econômica de grandes proporções. Já nos anos 80 é a crise do Estado que põe em xeque o modelo econômico em vigência. (MARE, 1995, p.4 )

Economicamente, a reforma veio no sentido de diminuir o “déficit” público, aumentar a poupança pública e a capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas onde considera que deva intervir diretamente.

Politicamente, a reforma do Estado objetivava ampliar a participação do cidadão na gestão dos bens públicos e a estimular programas de ação social comunitária. Para a própria máquina administrativa trará eficácia para as ações do Estado, que gerencia a vida da nação, trabalhando diretamente sobre o controle dos resultados. Para isso, entretanto, há que se ter, especialmente, abertura de espírito e consciência para as necessidades primazes da sociedade, como demonstra Modesto (2001, p. 12):

Com efeito, parece possível interpretar e refletir sobre o que representa o programa das organizações sociais para a redefinição do modo de intervenção do estado no

âmbito social apenas se adotarmos uma atitude de abertura, de ânimo desarmado, negação da mentalidade burocrática antes referida, que desconfia do novo e o renega de plano, adulterando o seu sentido próprio a partir de antigos esquemas conceituais.

No que diz respeito à reestruturação e qualidade nos ministérios, a proposta da reforma gerencial prevista no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi de valorizar e fortalecer iniciativas tais como liderança, planejamento estratégico, controle de resultados, revisão e aperfeiçoamento contínuo dos processos de trabalho, participação dos servidores na redefinição e gerência de processos e trabalhos, sendo que a motivação pessoal através de incentivos morais tomou destaque no lugar de incentivos salariais.

Conforme Pereira (1998, p.219),

A ênfase na participação representa o envolvimento de todos os servidores, independentemente de nível, cargo ou função, na melhoria do serviço público, e o compromisso de cooperação entre gerentes e gerenciados na busca do aperfeiçoamento contínuo, com a satisfação dos clientes internos e externos da organização. A adoção da qualidade como instrumento de reforma da administração pública brasileira leva em conta simultaneamente a sua dimensão formal – que se refere à competência para produzir e aplicar métodos, técnicas e ferramentas –, e a sua dimensão política – que se refere à competência para levar as organizações públicas a atender às necessidades dos cidadãos-clientes.

Nesses termos, o que se observou foi que os serviços públicos no Brasil acabaram submetidos a um amplo e vigoroso movimento de redefinição das formas tradicionais de organização e gestão que, pela maneira brusca que foram apresentadas, acabaram por criar, ao invés de um ambiente de participação e mudança, um ambiente de incertezas, resistências e inquietações. Desta forma, as novidades ao serem implementadas acabaram sendo recebidas como ameaças às conquistas históricas.

Algumas dessas, nada mais eram que privilégios protegidos sob a denominação de ‘conquistas históricas’ guardiãs de interesses corporativos que Nassif (1996) chamou de “sonho da segurança absoluta” que, em seu entendimento trata-se de uma das piores pragas herdadas da colonização portuguesa e que se entranhou profundamente na cultura social brasileira.

Assim, percebe-se que a decisão de FHC em usar a gestão pela qualidade como estratégia de envolvimento do serviço público buscou construí-la como prática gerencial apoiadora das demais ações da reforma que propunha, antecedendo e dando movimento às novas instituições definidoras do novo espaço institucional-legal da administração pública, de forma que ao consolidar o novo pensamento hegemônico, acaba por contribuir para o

aumento da capacidade administrativa e financeira do Estado, conferindo-lhe maior legitimidade.

Com efeito, o governo FHC com sua reforma administrativa do Estado buscou demonstrar que é preciso aliviar a rigidez da gestão pública e produzir serviços que sejam acessíveis a todos, mas que respondam a critérios técnicos e econômicos de organização. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresenta de forma didática que as políticas de reforma do Estado e de reforma do aparelho de Estado devem vir sempre acompanhadas de uma política de renovação dos serviços públicos na medida em que ambas visem impulsionar e facilitar todas as iniciativas que possam melhorar a eficiência dos serviços oferecidos ao cidadão e a introduzir na administração pública uma cultura gerencial no sentido mais amplo do termo.

### **3.2 - A Administração Pública Societal**

O processo de reforma do Estado, no Brasil, se insere no contexto de luta contra o regime autoritário que se instalou, nos meados dos anos 1960. A partir do final dos anos 1970 a sociedade civil brasileira organiza-se progressivamente de forma autônoma em sindicatos, associações de bairro e partidos políticos. Em grande medida, esses esforços de organização foram conduzidos por setores da esquerda, fortemente combatidos e desarticulados no período autoritário.

Originárias de vertente ligada à tradição mobilizatória brasileira, que teve seu auge na década de 1960 durante o governo João Goulart, a proposta de administração pública societal teve seu desenvolvimento barrado pelo golpe militar de 1964.

Inspirada pelos ideais da Teologia da Libertação e da educação popular, as mobilizações populares encontraram abrigo na igreja católica, que catalisou toda a discussão dos problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), reemergindo na década de 1970, após o mais nefasto período da repressão militar.

Gohn (1995) destaca as CEBs como o espaço alternativo para a mobilização política, uma vez que estimulavam a participação popular no debate das dificuldades cotidianas e para a formação de novas lideranças populares, originando reivindicações populares junto ao poder público (transportes, habitação, saúde, puxavam uma interminável fila de problemas). O autor ressalta o protagonismo de algumas mobilizações por direitos de cidadania: é o caso dos movimentos contra o custo de vida, o desemprego, a repressão política e a opressão das minorias. Das CEBs vieram os centros populares, organizações de base

comunitária, com assessores, educadores e organizadores populares; e estes, a partir da década de 1980 passaram a ser denominados como organizações não governamentais (ONGs).

As políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro até o início dos anos 1980 se caracterizavam, em primeiro lugar, pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos Estados e municípios o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Por outro lado, à medida que os recursos eram controlados pelo governo federal e que as esferas locais de poder eram expostas a necessidades e demandas dos cidadãos, tendia a estabelecer-se uma articulação entre governos estaduais, municipais e governo federal baseado na troca de favores de cunho clientelista, em que muitas vezes as instâncias locais do poder público transformavam-se em agenciadores de recursos federais para o município ou Estado, procurando garantir a implantação de determinada política pública para sua clientela. (FARAH, 1997)

Muito embora estes mecanismos tenham se intensificado durante a Nova República (colocar o período?), eles já se faziam sentir nos anos 1970 durante a vigência do regime autoritário: políticas públicas marcadas pelo clientelismo e fragmentação institucional eram marcas características de um período em que o crescimento do aparato estatal se deu de forma desordenada, por sobre posição de novas instituições a instituições pré-existentes, sem que estabelecesse coordenação da ação dos diversos órgãos. Esta desarticulação ocorria tanto no âmbito de um mesmo nível de governo, como entre diferentes esferas de governo. Tal desenho institucional dificultava a tarefa de coordenação, com implicações para a eficiência e a efetividade das políticas públicas.

Outra característica central das políticas sociais vigentes no Brasil até os anos 1980 consiste na exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental. Quando se fala neste processo de exclusão, é preciso ter em mente, no entanto, que havia no padrão então estabelecido mecanismos de articulação entre Estado e sociedade. Porém, o processo decisório relativo a políticas e programas envolvia a presença significativa de clientelismo, corporativismo e burocracia. (NUNES, 1997)

Ao se destacar a exclusão da sociedade civil dos processos envolvidos na formulação, implementação e controle das políticas públicas, o que se procura, portanto, é chamar a atenção para um padrão não-democrático de articulação entre Estado e sociedade determinante na impermeabilidade das políticas e instituições públicas ao cidadão e a completa ausência de mecanismos de controle da ação estatal, traços constitutivos do regime autoritário. (DINIZ, 1998)

A centralização impediria o desenvolvimento de valorosas virtudes cívicas, como a maior capacidade de iniciativa, maior equidade e justiça social, a redução do clientelismo e controle social sobre o Estado. O desenvolvimento da democracia, além do fortalecimento das instituições políticas locais, exige participação. Participação, no caso brasileiro, implica em um grande esforço nacional: educação para a cidadania.

No processo de democratização política no Brasil, caracterizado por uma grande capacidade de mobilização de diversos setores da sociedade, por motivos diferentes, diversos atores propõem a adoção de espaços compartilhados de deliberação entre sociedade civil e poder público sobre decisões públicas. As defesas da implantação de tais espaços, especialmente por parte de setores da esquerda, visavam democratizar as decisões públicas e institucionalizar o vigor participativo da sociedade civil, demonstrado na luta contra o regime autoritário, e também potencializar a eficiência das ações públicas. Assim, foi desenvolvida uma variedade de experiências de democracia participativa, principalmente pelos municípios brasileiros, derivadas das decisões e da criatividade dos políticos locais ou obedecendo a exigências inscritas na Constituição Federal de 1988.

Como aspecto central da reforma do Estado, diferentes correntes de orientação política defendem, a partir dos anos 1980, em todo o mundo, a descentralização político-administrativa do aparato estatal. Por exemplo, de 75 países em desenvolvimento 63 adotaram reformas descentralizantes. Nesse processo, diferentes filiações ideológicas sustentam a necessidade das reformas com argumentos e valores diferentes. Os setores mais à direita, representados principalmente por instituições como o Banco Mundial, relacionam descentralização e participação com maior eficiência e eficácia da ação pública. Os setores à esquerda, como movimentos sociais e partidos políticos, concebem a descentralização como a condição ideal para a democracia, pois viabilizaria a participação dos cidadãos nas decisões públicas. (ARRETCHE, 1996)

Para os setores à esquerda, o desenvolvimento da democracia pressupõe o fortalecimento de instituições políticas locais. Fortalecer política e institucionalmente os espaços de participação periféricos (em termos federativos, os municípios) implicaria em criar instituições próximas aos cidadãos que poderiam superar os vícios do Estado centralizado, como captura do poder pelas elites, burocratismo e clientelismo. Implicaria, ainda, estabelecer instituições mais da democracia direta, como alternativa aos problemas da democracia representativa.

Na esteira destes movimentos, no âmbito do processo de redemocratização do país, tomou impulso uma agenda de reforma inspirada em iniciativas inovadoras levadas à prática

por governos estaduais e municipais de oposição. Tratava-se de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também no nível das políticas públicas, do Estado em ação (O'Donnell, 1989), procurando se superar as críticas do padrão brasileiro de intervenção do Estado, privilegiando-se, a partir de então, aspectos institucionais e aqueles relativos ao processo de articulação entre o Estado e sociedade.

O processo de redefinição da ação do estado no Brasil teve como um de seus marcos iniciais a eleição de governos estaduais de oposição em 1982, embora estes ainda estivessem fortemente condicionados pelo arcabouço institucional do período autoritário. Prosseguiu através de iniciativas de reforma promovidas pelo governo federal durante a Nova República, as quais respectivamente tendem hoje a ser vistas como o início do processo de desmonte das estruturas de provisão implantadas no período anterior, que propriamente como reforma. A partir da democratização e, sobretudo da Constituição de 1988, identifica-se finalmente um movimento mais abrangente de reforma que envolve iniciativas de todas as esferas de governo. Intensificam-se as iniciativas dos governos municipais, que ampliam significativamente suas ações no campo das políticas sociais, promovendo ainda programas voltados ao desenvolvimento local.

O deslocamento de iniciativas de políticas sociais para esferas locais de governo não é um processo isento de problemas. Advinda da transferência de atribuições e competências do governo central para a esfera estadual de governo, para o governo municipal, com ênfase às atribuições que dizem respeito à cidadania social surgem em resposta às reivindicações da sociedade civil desde o início dos anos 1980 e a insuficiência das respostas do mercado como alternativa ao desmonte do Estado (e de suas políticas) no nível federal, este deslocamento exige das instâncias subnacionais a formulação de respostas no nível local.

O papel dos municípios na história brasileira variou conforme os regimes políticos adotados. Mas em sua maioria o município teve um tratamento subalterno, reduzido a corporação meramente administrativa, apesar dos textos constitucionais, em grande parte, preverem uma autonomia formal. Assim, no constitucionalismo brasileiro até a promulgação da Constituição de 1988, o município teve reduzida e até extinta sua autonomia e autogovernabilidade. Foi a Constituição federal de 1988 que conferiu aos municípios sua característica maior: a autonomia administrativa, política e financeira com capacidade tributária e competências cumulativas, suplementares e também exclusivas, delimitadas constitucionalmente. Trata-se de um aspecto essencial do federalismo brasileiro, que elevou o município à categoria de ente federativo, destacando o papel de esfera local como estratégia de descentralização. (ROCHA, 1995)

Ocorre que a descentralização, em primeiro lugar, não acontece de forma homogênea em todo o país, sendo bastante diversificada a capacitação municipal para fazer frente aos novos desafios. Variam também significativamente os graus de descentralização entre as diferentes políticas sociais, como reflexo de um conjunto de fatores, dentre os quais se destacam o arcabouço institucional herdado do período anterior e o grau de indução da descentralização exercido pelos governos estaduais e pelo governo federal. Finalmente, o grau de descentralização e a forma como esta se dá são também afetados por uma dinâmica política e social interna de cada localidade, em que têm lugar relevante as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local e o próprio projeto político de cada gestão. (ARRETCHE, 1996)

É possível identificar no país uma série de iniciativas, promovidas sobretudo pelos governos locais, que sugerem estar em curso um processo embrionário de reconstrução do estado no Brasil, em que se destacam o estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade e a redefinição da esfera pública. Embora a importância crescente dos governos locais, não apenas no Brasil, possa ser vista como parte de um processo de ‘desmonte’ do Estado central, consistente com a tese do Estado mínimo, certamente não se limita a isso. No Brasil, o movimento em curso na esfera local pode ser entendido como parte de um processo de reconstrução da esfera pública, orientando para a democratização da gestão e das políticas públicas no país, o qual tem na descentralização um de seus componentes centrais.

É a partir dos exemplos, das iniciativas de participação nos governos de Franco Montoro, em São Paulo e José Richa, no Paraná, bem como nos mutirões de casas populares e hortas comunitárias de Lages, em Santa Catarina, dentre outras tantas experiências, que se consolida no campo movimentalista, expressão apresentada por Doimo (1995), no qual transitavam os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais, os partidos políticos de esquerda, de centro-esquerda e as ONGs (organizações não governamentais). Entre esta diversidade de movimentos, tendências e matizes também se digladiavam. Um buscando tencionar e alterar a forma de intervenção estatal, outras encarando “de frente” a forma de se fazer política e de administrar o Estado, tentavam romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder político.

Com isso se promove um novo vínculo entre representante e representado, tanto no sentido de que alarga e reformula a representação quanto no sentido de que dá novo valor e novo espaço à democracia participativa. Para Nogueira (2004, p.146),

A gestão participativa procura introduzir formas novas de controle social, ou seja, de controle do governo pela sociedade. Ela é, em boa medida, uma aposta democrática e republicana: o governar deve visar o povo, fazer-se em seu nome e por ele avaliado e controlado, funcionando segundo regras, critérios e procedimentos que privilegiem aquilo que é público, o bem comum e o interesse de todos.

A estratégia estabelecida para o aperfeiçoamento da democracia no Brasil, no sentido da criação de espaços de participação da sociedade civil, foi a criação de conselhos gestores de políticas públicas, de caráter deliberativo. Aspecto central da descentralização das políticas públicas, os conselhos foram criados em diversas áreas das políticas sociais, por obrigatoriedade do texto constitucional promulgado em 1988, como saúde, educação, assistência social, habitação, criança, emprego. Os municípios passam a ser obrigados a criar conselhos gestores nas áreas sociais como requisito para o recebimento de recursos financeiros.

A composição dos conselhos deve respeitar a paridade entre representantes do governo e da sociedade civil, sendo que a indicação se faz, no primeiro caso, pelo chefe do Executivo e, no segundo caso, pelos pares, conforme legislação de cada área específica. Cada conselho tem seu regimento interno e suas reuniões são abertas à comunidade. Segundo Tatagiba (2002, p. 54),

conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

Esse compartilhamento de decisões entre Estado e sociedade civil visa dar maior transparência e publicização das políticas públicas, inserindo no processo de decisão setores tradicionalmente excluídos do processo de formulação e implementação das políticas públicas. Os conselhos foram pensados como instrumento de transformação política, reforçando a inclusão de amplos setores nos processos de decisão pública para fortalecer a cidadania. Todavia, Dagnino (2002) nos chama a atenção ao fato de que o potencial democratizante dos conselhos se mostrou variado, dadas as condições de cada caso específico.

Ao lado do ideal democratizante dos conselhos, uma realidade prática muito mais problemática emergiu. Em muitos municípios sem tradição associativa e com uma configuração de poder bastante assimétrica, os conselhos limitam-se a cumprir formalidades, quando não são manipulados pelas elites locais.

Em uma breve análise da literatura pertinente, que busca fazer um balanço da implementação e funcionamento dos conselhos, um dos mais citados entre os problemas identificados, figura a questão da heterogeneidade do nível de capacitação dos conselheiros e de fragmentação do segmento da sociedade civil. O processo decisório, não raro, é mais favorável aos setores governamentais e aos setores mais poderosos da sociedade civil.

Tatagiba (2002), por exemplo, demonstra que assuntos pontuais predominam na agenda dos conselhos em detrimento das questões estruturais. Isso se deve à capacidade de controle do Estado sobre a agenda temática dos conselhos. O governo muitas vezes adota estratégias de esvaziamento desses espaços – demonstração da resistência burocrática e não democrática.

Neste sentido, Nogueira (2004, p. 43) é esclarecedor:

A democracia privilegia a autonomia e a liberdade, ao passo que a burocracia não vive sem ordem e obediência. A deliberação democrática procede de baixo para cima e estrutura-se de modo potencialmente ampliado, ao passo que a burocracia decide de maneira hierárquica e tende a restringir fortemente o número dos que participam do processo decisório, em boa medida separando os tomadores de decisão, os implementadores e os beneficiários de suas operações.

Apesar disso, os dados não podem anular o potencial de maior controle social e de diálogo entre sociedade civil e poder público. Mesmo com problemas, a mera regularidade de funcionamento dos conselhos, mesmo sob a predominância do segmento governamental, garante a publicidade e pode instaurar um círculo virtuoso de democratização e geração de capital social (ou em outras palavras, os índices de participação e filiação dos diversos atores sociais em sindicatos, partidos e outros órgãos comunitários), possibilitando a formação política e qualificação técnica dos agentes da sociedade civil.

O que se percebe, diante desta leitura das experiências de participação, é a importância relativamente maior do papel do poder público e do compromisso de seus dirigentes com o espaço de participação, em relação às características da sociedade civil. O papel mobilizador do Estado é fundamental para o sucesso das iniciativas de participação.

De acordo com Nogueira (2004, p.71),

O Estado é um construtor de cidadania e seu principal fiador. É também um fator que regula, direciona e pode limitar os espaços de cidadania. Ele precisa ser ativo e ao mesmo tempo “passivo”, isto é, estar socialmente fundamentado e controlado.

A inserção da participação popular na gestão pública é o cerne desta mobilização, que diante de sua heterogeneidade mesclava reivindicações de cidadania e o fortalecimento da

sociedade civil na condução da vida política do país, questionando o papel do Estado como protagonista da gestão estatal.

Draibe (1992) destaca que as propostas neste momento enfatizavam a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e na implantação das políticas públicas, posto que estas, a descentralização e a participação, eram vistas como ingredientes fundamentais desta orientação voltada para a garantia da equidade e para a inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal.

Neste sentido, Draibe analisando a emergência desta nova agenda, mostra como, embora se mantenha a meta de garantia de direitos sociais para todos, há uma redefinição da forma de se garantirem estes direitos, assumindo um lugar central nesta redefinição o envolvimento de novos atores na prestação dos serviços. Draibe (1992, p.68), destaca:

Um segundo aspecto da questão refere-se à forma e aos mecanismos através dos quais tender-se-á, no Brasil, a garantir o efetivo cumprimento dos direitos sociais recentemente ampliados. ... A questão hoje, é como ampliar as responsabilidades estatal na área social sem necessariamente arcarmos com os recorrentes problemas de gigantismo, burocratismo, autonomizações indevidas, ausências de controles. E isso numa época em que a sensibilização social e da opinião pública para tais questões aumentou enormemente; em que, por outro lado, os discursos e as posturas liberais privatizantes vêm ganhando amplo espaço e em que, finalmente foram alteradas e ampliadas as possibilidades de envolvimento de formas organizadas da sociedade na própria operação dos serviços sócias, apontando para modos distintos de organização e equilíbrio entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não lucrativo na produção e distribuição de bens e serviços sócias. Estão aí contemplados, a nosso ver, os temas de nova agenda de reformas dos anos 90.

Assim, no final dos anos 1980 e nos anos 1990, as propostas se redefiniram, sendo enfatizadas, além das teses de descentralização e de participação, a necessidade de estabelecimento de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o mercado, envolvendo a participação de ONGs, da comunidade organizada e do setor privado na provisão de serviços públicos, e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, com o objetivo de dotá-las de maior agilidade, eficiência e efetividade, superando a rigidez derivada da burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva dos processos decisórios.

Conforme Santos (2005, p.48),

La despolitización del Estado y la desestatalización de la regulación social inducidas por la erosión del contrato social indican que bajo la denominación “Estado” está emergindo una nueva forma de organización política más amplia que el Estado: un conjunto híbrido de flujos, organizaciones y redes en las que se combinan y solapan elementos estatales y no estatales, nacionales y globales. El Estado es el articulador de este conjunto.

A construção de novos arranjos institucionais só se completa com um outro elemento inovador presente em diversas experiências municipais recentes: o estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado. Através destas novas formas de articulação, observa-se uma tendência à inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas no nível local. A iniciativa dos municípios tende hoje a incluir, em algum grau, a participação de entidades da sociedade civil, comunidades organizadas, ONGs e setor privado empresarial.

No contexto democrático, em especial nos anos 1990, a participação social na execução das políticas sociais, em torno da chamada “crise do Estado” fortaleceu um projeto de reforma que pleiteava uma ação pública assentada na transferência para a sociedade civil de uma série de conjuntos de ações sociais. Esta idéia, segundo Jaccoud (2005) se encontrava ancorada na necessidade de gestão eficiente dos recursos – vertente que se constituiu num projeto alternativo que defende uma intervenção estatal limitada no espaço da proteção social. No mesmo sentido, Nogueira (2004, p. 25) destaca o empenho participativo da sociedade brasileira:

Jamais a sociedade entregou-se à passividade. Ainda que esteja hoje, quarenta anos depois de 1964, cortada por vetores de despolitização e individualismo, muito fragmentada e dinamizada por uma onda capitalista “selvagem”, não se trata de uma sociedade parada no tempo ou desinteressada de seu futuro. A seu modo esta indo à luta (...) Não se mostra facilmente componível e tem cobrado um alto preço de todos aqueles que se dispõem a tentar algum movimento virtuoso de integração e de recomposição social. Mas está aí, às portas do poder, nas ruas e nos campos do país. Diversificada, colorida, fragmentada, tensa e contraditória.

A partir da busca do estabelecimento de um “amplo consenso” quanto à relevância da participação social nos processos de formulação, decisão controle e implementação das políticas sociais, deixa transparecer ambigüidades da participação social: 1) atuação da sociedade civil; 2) perfil do Estado; 3) formas desejadas de participação social como instrumento de aprimoramento da gestão das políticas públicas.

Quanto à valorização da participação social, enquanto presença democrática dos cidadãos, um processo de formulação nas instâncias de decisão e de execução das políticas públicas, destaca-se duas posturas: a dos que sustentam a existência de uma visão conflituosa da sociedade civil e a dos que afirmam o caráter cooperativo da sociedade civil.

Percebe-se, em toda a extensão dos anos 1980, a existência de um cenário de fortalecimento da presença de setores populares e movimentos sociais, no debate e na

deliberação das políticas públicas, buscando aumentar o espaço político de discussão sobre o quadro de desigualdade existente e a demanda por ampliação da cidadania.

Este movimento constrói em si mesmo a necessidade de um processo político de formação de novos líderes populares, que, cada vez mais, se impunham em defesa da ampliação de canais de participação.

A agenda reformadora, ainda que ao preço de uma hipervalorização da administração empresarial e de uma entrega do Estado ao mercado, ajudou que se criassem focos de incentivo para a atualização do modelo burocrático, o aumento do controle social e a incorporação de mecanismos de participação e de descentralização à gestão das políticas sociais. Nesse movimento, uma cultura democrática co-participacionista floresceu no setor público, ajudando a que se tomasse maior consciência da relevância do protagonismo social. (NOGUEIRA, 2004. p. 39)

Os anos 90 nos apresentam uma nova institucionalidade da sociedade civil (projeto que se firma na proposta de reforma gerencial do estado, implantada pelo governo FHC) de fortalecimento de um projeto de participação social ancorado menos na politização das demandas sociais e na ampliação de sua presença no espaço público de deliberação e mais no chamado “ativismo civil voltado para a participação social”. (PAOLI 2002, p. 63)

Ao longo dos anos 1990, houve uma clara inflexão nesse terreno do ativismo social. Os movimentos sociais irão se dirigir, então, muito mais para a gestão das políticas do que para a oposição política. Nogueira (2004, p. 58) destaca este período:

A década de 1990 assistiu a uma espécie de entronização da idéia de sociedade civil nos projetos de reforma do estado. Hoje, é quase unânime o argumento de que só pode haver reforma que produza um Estado ativo, competente e democrático se ela trazer consigo uma sociedade civil igualmente forte, ativa e democrática. Mas o consenso é mais aparente que real, pois são muitos os discursos, os projetos e os conceitos de sociedade civil, e nem sempre se sabe a que é que os diferentes interlocutores se referem quando falam desse “novo” espaço social.

Nesta perspectiva, segundo Nogueira (2004, p. 57) não há o que se falar em ampliação do espaço público, de debate e deliberação, e sim de ação direta dos atores sociais baseada em princípios de solidariedade e de responsabilidade social privada:

[...] participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo de predisposição coletiva para organizar novas formas de estado e de comunidade política de hegemonia e de distribuição de poder, mais sim como tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações.

No tocante ao perfil e atuação do Estado, é possível perceber que cada uma dessas leituras decorre de visões específicas: de um lado a participação ocorre em um espaço crescentemente politizado, em que a disputa pelo Estado e pela hegemonia se faz presente de forma permanente – ao mesmo tempo, dentro de um esforço de concentração que busca a composição dos interesses sociais, com a flagrante participação de atores autonomizados em prol de maior equidade e igualdade pressupõe a ampliação da capacidade de intervenção do Estado no que diz respeito a sua capacidade de planejamento, coordenação, gestão e implementação de políticas públicas, bem como de sua capacidade de intervir nos conflitos sociais.

Não restam dúvidas que estas organizações e movimentos aproveitaram o momento político para reforçar suas ações de lobby frente ao Estado e conseguir vantagens e concessões para o desenvolvimento de sua intervenção, mostrando-se capazes de atender melhor que o Estado às questões sociais dentro de um processo político de caráter autônomo.

Santos (2005, p.49) afirma que,

Antes que una materialidad institucional y burocrática, el Estado está llamado a ser el terreno de una lucha política mucho meno codificada y reglada que la lucha política convencional. Y es en nuevo marco donde las distintas formas de facismo societal buscan articulaciones para ampliar y consolidar sus regulaciones despóticas, convirtiendo al Estado en componente de su espacio privado. Y será también en este marco donde las fuerzas democráticas deberán luchar por la democracia redistributiva y convertir al Estado en componente del espacio público no estatal. Esta última transformación del Estado es la que denomino *Estado como novísimo movimiento social*.

Neste contexto, multiplicaram-se pelo país governos com propostas inovadoras de gestão pública, que abrigaram diferentes experiências de participação social. Experiências estas construídas a partir de uma nova teoria da democracia que articula uma política progressista à virtuosa lógica da reciprocidade própria do princípio da comunidade e à lógica da cidadania própria do princípio da formação do Estado. Santos (2005) argumenta em favor da existência do Estado como um novíssimo movimento social, como fundamento e causa de toda a luta política transformadora de uma cidadania abstrata em um exercício efetivo de cidadania.

El Estado como novísimo movimiento social es un estado articulador que, aunque haya perdido el monopolio de la gobernación, conserva el monopolio de la metagobernación, es decir, de la articulación en el interior de la nueva organización política. La experimentación externa del Estado, en las nuevas funciones de articulación societal, debe completarse, como vimos, con una experimentación interna, en su esquema institucional, que asegure la eficacia democrática de la articulación. (SANTOS, 2005, p.55).

Embora ocorram sob direção de uma entidade governamental, vários projetos se estruturam como redes de entidades e instituições, mobilizadas e articuladas em torno de um problema de interesse público, cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação isolada do Estado, sejam por limites financeiros ou técnicos.

Farah (1997) destaca que dentre os programas que envolvem outros atores, aqueles em que a própria provisão e a gestão dos serviços ou da política pública passam a ser compartilhados, deixando de ser atribuição exclusiva do Estado. A inclusão de novos atores na provisão de serviços se dá de forma diferenciada, segundo a área privilegiada de intervenção, assim representantes de entidades voltadas à preservação do meio ambiente, dificilmente, intervirão em ações relativas à geração de emprego e renda – exceto quando esta temática os atingir de forma transversal.

Neste contexto, três enunciados irão sintetizar os sentidos que passam a tomar a participação no que se refere aos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições que lhe correspondem: 1) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; 2) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e 3) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

O que torna perceptível a reafirmação da democracia, da participação social, da representação social, bem como a ampliação dos espaços decisórios, com a flagrante presença de um novo elenco de atores sociais voltados à promoção da sociedade como protagonista de sua própria transformação. Neste sentido, se fazem presentes as reflexões de Santos (2005) que afirma apaixonadamente que o Estado só será democrático se a sociedade civil for e, esta somente será se o Estado o for.

A inclusão de novos atores, da sociedade civil e do setor privado, na formulação, implantação e controle das políticas sociais no nível local assinala uma inflexão importante com relação ao padrão de ação do Estado no campo social no país. De um lado, o que se apresenta é uma ruptura com o padrão não democrático de articulação entre o Estado e sociedade caracterizados pelo clientelismo, pelo corporativismo e pela burocracia. Caminha-se, ainda que de forma embrionária, para a ampliação do domínio público, o que inclui a publicização do próprio Estado, com a incorporação do universalismo de procedimentos à lógica das agências estatais. (NUNES, 1997)

De um modo geral, estes novos formatos institucionais ampliam e consolidam a articulação entre sociedade civil e Estado, enfatizando o desenvolvimento endógeno facilitado através de iniciativas de co-gestão e de participação dos cidadãos nas decisões públicas, possíveis a partir dos Fóruns Temáticos, Audiências Públicas, dos Conselhos Gestores e dos Orçamentos Participativos, experiências disseminadas em diversas administrações públicas, das mais diversas cores partidárias.

Se desejarmos um Estado para dignificar a vida coletiva, não teremos como deixar de pensar em uma reforma de natureza qualitativa, democrática e fortemente concentrada nas virtudes da república e na dimensão ética do Estado.

Conforme Nogueira (2004, p.90)

O projeto democrático encontra-se, assim, imerso em um paradoxo. Quanto mais parece aumentar sua viabilidade – graças aos incentivos vindo da maior mobilidade social, do processo objetivo de democratização das informações e da quebra das hierarquias e autoridade -, maiores vão ficando os obstáculos para sua plena realização.

Por se tratar de um projeto em construção, cujas forças políticas que historicamente o representam se encontrem em processo de consolidação e distanciamento, a vertente societal não é monopólio de um determinado partido ou força política, nem dispõe da mesma clareza e consenso da vertente gerencial em relação aos objetivos e características de seu projeto político.

Durante a década de 1990, enquanto se implantava no Brasil a reforma gerencial da administração pública, também se encontrava em curso um novo paradigma reformista: o Estado como novíssimo movimento social, expressão utilizada por Santos (2005), como forma de combinar democracia representativa e participativa.

Ambas as vertentes se proclamam portadoras de um novo modelo de gestão pública e afirmam estar em busca da ampliação da democracia no país. A primeira, de caráter gerencial, que se constituiu no Brasil durante os anos 90, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e não fora negada pelo atual governo. Esta corresponde à chegada da administração pública a era denominada pós-burocrática, que sem superá-la propõe a adoção de expedientes que primem pela eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais, além de avaliar os processos e resultados, propiciando o reordenamento destas ações quando se fizer necessário.

A segunda corrente, de vertente societal, enfatiza a defesa de propostas de descentralização das políticas públicas e recursos, tendo a participação dos cidadãos na

formulação e aplicação destas. Diferentemente da abordagem neoliberal gerencial, esta não pretende o desmantelamento do Estado, mas sim a reforma da ação estatal adequada aos desafios que se apresentam à nação e ao desenvolvimento da cidadania social.

O exame da literatura nos oferece a possibilidade de argumentar que a vertente gerencial possui ênfase destacada nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, com projeto centrado no ajuste estrutural do aparelho estatal, com foco nas questões administrativas. Por sua vez, a gestão social voltada à dimensão sócio-política enfatiza a participação social como forma de estruturar um projeto que repense o desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma de gestão.

A construção de um Estado moderno, a serviço da sociedade brasileira, não é tarefa isolada de um governo e não pode ser executada pela simples intervenção técnica, supostamente neutra, que mereça receber esta ou aquela denominação. Em verdade corresponde a um processo político submetido à relação do Estado e sociedade civil, possível a partir da expansão da esfera pública.

Trata-se de um jogo político em que diferentes atores agem de forma a maximizar e tornar prioridade governamental suas demandas. De concreto, espera-se do Estado o seu esforço para o necessário atendimento dessas demandas como direitos fundamentais do cidadão e, libertando-se das forças econômicas e simbólicas dos países dominantes, que repense sua atuação pautada em valores como a solidariedade, a responsabilidade social, a participação política-cidadã e as relações democráticas. Por sua vez, da cidadania eleva-se a necessidade de lutar pela democratização e da desprivatização do Estado, como forma de tornar efetivamente público aquilo que é estatal.

No entanto, restam ainda dúvidas essenciais, que merecem reflexão, a cerca do papel e do lugar que as instituições públicas devem ocupar na economia e na sociedade contemporânea para a qual elas existem, e acerca da missão do Estado de assegurar o cumprimento de certas funções primordiais e a defesa de certos valores sociais, justamente com a promoção do progresso econômico e social. É fundamental identificar a lógica que orienta a nova concepção de serviços públicos e a estratégia de desenvolvimento que comanda, hoje, esse novo modelo de Estado.

O Estado não se auto-reforma, nem é reformado por decreto, mas seu redesenho deve resultar de uma nova ordem social e política e das estratégias de inserção na ordem econômico-financeira mundial em formação, recuperando o seu poder de coordenação ante os grupos sociais e econômicos.

## Capítulo 4

### DESCENTRALIZAÇÃO E CIDADANIA: A Experiência Catarinense

Com o advento da carta constitucional de 1988, o princípio da descentralização político-administrativa demarca uma nova ordem política na sociedade brasileira, pois à sociedade passa a ser garantido o direito de formular e controlar políticas, provocando, desta forma, um redimensionamento nas tradicionais relações existentes entre Estado e sociedade.

Ainda que restem evidentes nas últimas décadas, as questões relativas à descentralização não se tratam de um modismo, questão recente ou de momento. Conforme leciona Tobar (1991, p. 32), “como a ave fênix, a palavra descentralização aparece e desaparece de forma magicamente no transcurso da história das instituições”, sendo que o autor relaciona esse aparecer e desaparecer ao “[...] processo de construção do estado moderno e à proliferação de uma lógica democrática, que age como condição necessária à instauração de um processo de expansão do espaço de discussão dos chamados problemas políticos.”

Considerando o fato de o próprio termo ser interpretado de diferentes maneiras, objetiva-se neste momento, buscar um maior discernimento conceitual, identificando os consensos iguais e as controvérsias do mesmo.

Já há muito tempo, em países como França, Itália e Inglaterra, vêm sendo realizadas pesquisas sobre a temática da descentralização dos poderes do Estado. No Brasil, todavia, há menos tempo, o tema passou a ser objetivo de pesquisa, de discussão teórica e metodológica, de comparação de resultados, hipóteses e posicionamentos políticos.

Para Stein (1997, p.76) a descentralização constitui-se num

[...] instrumento que ganha maior visibilidade na consolidação dos regimes democráticos, não significando, entretanto, que exista sempre uma relação direta e necessária entre democracia e descentralização, já que esta é um processo que pode se dar tanto em regimes democráticos quanto autoritários.

Tomando por referência os estudos realizados por Riviéri D’Arc (1993) sobre as abordagens da descentralização em contextos diversos – Brasil, México e Cuba – observa-se que estes enfatizam que a descentralização, diferente das “terapias de choque” em que constituem os planos de redimensionamento econômico, é um processo lento, cujos efeitos mediáticos e mobilizadores são muito tênues. Para D’Arc (1993, p.95), a descentralização,

[...] ainda que devesse contribuir para a libertação dos atores econômicos da tutela do estado e para retomada da acumulação (pensamento defendido por economistas de diferentes posicionamentos), foi enquanto condição da democracia que se estabeleceu como consenso se justificou a necessidade de sua implantação na América Latina.

Ao se pesquisar sobre a temática descentralização, constata-se, por óbvio, que os estudos já realizados abrangem uma diversidade de situações e contextos, envolvendo discussão conceitual, a descentralização relacionada às políticas públicas, à democracia e ao poder local. Neste sentido, Stein (1997, p. 78) afirma:

Os estudos realizados evidenciam mais controvérsias do que consenso sobre o tema. A discussão sobre ele o coloca com vários outros que abrangem desde a democracia, a autonomia, a participação, no plano político, até a desconcentração, a prefeituração, a municipalização, no plano administrativo.

Neste estudo, ao buscar a conceituação para o termo descentralização recorreu-se também aos autores Tobar (1991) e Sato (1993), que, diante da complexidade do tema e das controvérsias existentes enfatizam que se tem a descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver suas atividades.

Já Stein (1997), comenta que, para se falar em descentralização, faz-se necessário identificar o ambiente social e a época histórica nas quais ela consegue concreta atuação, já que não surge de maneira igual em todos os lugares.

Para Tobar (1991, p. 7), diante das controvérsias presentes na formulação das políticas públicas,

[...] os distintos usos do termo são articulações políticas do mesmo, e que o colocam como ferramenta na perseguição de determinados fins. Cada setor privilegia um determinado fim sobre outros no desenvolvimento de seus programas e, portanto, quando a palavra descentralização é incluída no seu discurso, isto é feito em relação aqueles fins.

Desta forma, sugere o autor que o processo de descentralização seja aceito como o status de meio, método ou tática. (TOBAR, 1991)

No mesmo sentido Sato (1993, p. 15) colabora com a discussão conceitual, ao afirmar: “dependendo da perspectiva de cada ator social, a descentralização pode ser o problema a ser resolvido, o objetivo que se busca ou o meio para resolver algum problema”.

Percebe-se, assim, que apesar das distinções entre as definições apresentadas, existem pontos comuns, pois os diferentes autores concordam que a descentralização fortalece

o poder local; tem um caráter político, ou seja, a prioridade como questão pública, bem como a concordância de que seja uma redefinição do papel do Estado na sociedade.

Torna-se importante aqui ressaltar a afirmação de Vieira (1991, p. 76) de que os referidos conceitos “precisam ser percebidos como complementares e não antiéticos”, isto é, não deve oferecer oposição, muito menos ser contrário.

E assim, na busca de um maior entendimento para a conceituação do termo, deve-se concordar e concluir com Tobar, que define o processo de descentralização como “status de meio, método ou tática”, bem como Stein, que afirma ser “uma ferramenta na perseguição de determinados fins; daí a sua inter-relação com termos correlatos como democracia, autonomia e participação”, o que, partindo de perspectivas políticas distintas, acaba por levar à produção de um grande consenso em torno da descentralização.

A partir de um acúmulo de discussões sobre o tema descentralização, passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam aos níveis reais de bem estar da população (Arretche, 1996)

Portanto, as reformas do Estado sob este ângulo seriam desejáveis, pois solucionariam os problemas como equidade, justiça social e ter-se-ia o aumento do controle social sobre o Estado.

De acordo com Arretche (1996, p. 44) “[...] as expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão, implicariam, como conseqüência à necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo”.

Para os comprometidos com os ideais democráticos e mobilizatórios dos anos 1980, a descentralização representa um instrumento de radicalização democrática, se constituindo em uma estratégia pela qual se criariam instituições (ou se confeririam poder efetivo às mesmas) que viabilizassem a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

Para Borja (1988, p. 11) a descentralização permite “fortalecer institucional e politicamente os municípios e, conferir poder efetivo aos gestores das cidades significa criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do estado nacional”.

Nestes termos em que foram colocados os debates da descentralização nos anos 1980, certamente terão dirigido grande parte dos programas de reformas do Estado em diversos países. No entanto, várias das expectativas positivas que permeavam esse debate foram resultados necessariamente da descentralização.

Não se trata de eliminar as antigas instituições de democracia representativa, mas de superar seus limites pelo fortalecimento de novas instituições que fortaleçam a democracia participativa. Neste sentido, afirma Arretche (1996, p. 46):

[...] as experiências bem-sucedidas de participação popular em gestões municipais, tais como o orçamento participativo, difundiram a idéia de que, mais próxima forma de democracia direta, a vida democrática de âmbito municipal poderia representar uma alternativa aos limites e vícios postos pelas instituições nacionais de democracia representativa.

De outro lado, para os que se inspiram no modelo político norte-americano e nos tradicionais princípios do liberalismo político, a descentralização seria “um instrumento de fortalecimento de uma vida cívica – portanto, da sociedade civil, sufocada por um Estado excessivamente centralizador e invasivo” (ARRETCHE, 1996, p. 47)

No sentido de se estabelecer a existência de uma ligação direta entre descentralização e democratização, Tobar (1991, p.42) nos explica que não se pode responder a esta questão nem de forma direta ou conclusiva e explica:

[...] é preciso considerar a intermediação da participação popular e do controle social.[...], pois por um lado a descentralização é entendida como uma medida política ligada a tomada de decisões cuja implementação implica redefinição das relações de poder por outro, a democracia constitui-se num sistema político que se caracteriza por sustentar uma lógica expansiva da esfera pública.

Para Touraine (1994, p. 345) a democracia é antes de tudo, o regime político que permite aos atores sociais formarem-se e agir livremente. Contudo, para este autor, “só há atores sociais e coletivos, o reconhecimento da pluralidade de interesses e das idéias, particularmente dos conflitos entre dominantes e dominados”.

Ao conduzir os debates neste sentido, deixa transparecer, realmente, que no campo teórico há o predomínio de uma relação quase automática e mecânica entre democracia e descentralização. No entanto no Brasil, os processos de descentralização que vêm ocorrendo, ainda que apresentando avanços significativos, pouco tem contribuído para a efetivação de uma experiência mais radical de democracia. Conforme declara Hillesheim (1999, p. 177)

[...] a descentralização, como todos e qualquer mecanismo/instrumento de ação governamental, não possuem qualidades exclusivamente positivas, da mesma maneira que a centralização não é nociva por si só. Pois, se por um lado pode motivar relações que reconstituam um tecido social mais organizado e solidário, onde se constituam novos papéis e status (a descentralização pode ser instrumentalizada como um mecanismo de participação que permite o retorno do poder à sociedade civil), por outro, pode também caracterizar como uma forma de

reforço ao aparelho de dominação, encobrendo a face obscura de um regime autocrático e fechado.

O processo de descentralização, no qual diversos autores acreditam e defendem, engloba a democracia, a autonomia e a participação. Estas são entendidas como medidas políticas que passam pela redefinição das relações de poder, que implica a existência de um pluralismo, entendido como a ação compartilhada do Estado, do mercado e da sociedade na provisão de bens e serviços que atendam às necessidades humanas básicas, em que o papel do Estado não esteja minimizado em seu dever de garantir os direitos dos cidadãos. (STEIN, 1996)

É no processo de formulação das políticas públicas que estará em jogo os interesses pessoais, corporativos, clientelistas, com fins privados que, também, estão presentes em negociações, pressões, mobilizações e coalizões de interesses.

Segundo Johnson (2002), se pode definir política pública como processo de estabelecimento de princípios, prioridades e diretrizes que organizam o conjunto de programas e serviços para uma população. Refere-se a um conjunto de decisões formalizadas sobre um assunto de interesse coletivo, que é considerado importante e prioritário para o desenvolvimento da vida social.

Para Offe (1984, p.54),

[...] a política estatal ou as políticas públicas são definidas como o conjunto de estratégias para produzir e reproduzir constantemente o acordo e a compatibilidade entre as 4 determinações funcionais do estado capitalista, ou seja, a privatização da produção; a dependência dos impostos; a acumulação como fonte de referência e a legitimação democrática.

As políticas são chamadas de públicas porque emanam do poder público que as formaliza, legitima e controla. Também pode nascer da luta e dos movimentos sociais expressando uma conquista da sociedade.

De acordo com Johnson (2002), a formulação das políticas públicas e sociais deve ser uma atividade flexível e dinâmica. Novas demandas sempre ocorrem, demandando possíveis reorientações.

A fragmentação institucional e a pulverização das entidades com interesses comuns tornam complexo o processo de formulação das políticas públicas. Assim, deve-se buscar a ampla e efetiva participação, tornando a prática política mais legítima e identificada com as demandas sociais.

Um dos componentes da descentralização, “administração para o povo” e “administração do povo”, também chamados “objetivos administrativos”, dirige-se para a maximização da satisfação dos cidadãos em termos de resultados, ou seja, propõem a qualidade, eficácia e eficiência na oferta de serviços públicos. Em princípio, a descentralização tem significado a agilidade administrativa do setor público na oferta de bens públicos, ao mesmo tempo em que aborda o setor público a partir de padrões de bom governo.

Segundo Pereira (1999, p. 83) tem-se um outro componente de descentralização, designado “objetivo político”, que almeja a participação efetiva e o controle dos cidadãos consumidores na administração das políticas públicas, os quais passam a ter maior responsabilidade perante tais políticas. Porém, a principal preocupação situa-se na democratização do processo decisório através de certo grau de poder à esfera local. Portanto, “a descentralização não deve ser confundida com fragmentação ou com a perda de controle e poder governamentais”. A necessidade de mais flexibilidade de ação estatal produzida pela descentralização também “requer a manutenção de alguns instrumentos de supervisão e controle, especialmente no que se refere à capacidade do Estado de definir as ações estratégicas gerais que orientarão as decisões governamentais.”

Conforme afirma Dowbor (1995), a racionalidade das ações de desenvolvimento exige assim cada vez mais que se imponha aos projetos o controle no nível do ponto de impacto, através da comunidade organizada, e não mais apenas no nível das instituições financiadoras centrais.

Por outro lado, continua o autor, o município está despontando como um grande agente de justiça social. É no nível local que se pode realmente identificar com clareza as principais ações redistributivas. Estas ações dependem vitalmente de soluções locais e de momentos políticos e as propostas demasiado globais simplesmente não funcionam, na medida em que enfrentam interesses dominantes organizados, e complexidades políticas que inviabilizam os projetos.

Conforme Pereira (1999, p.83),

A ausência de um mecanismo geral de coordenação que monitorize a ação descentralizada pode deixar espaço livre para interesses *neolocais* e, ao mesmo tempo, produzir uma política ainda mais ineficiente e fragmentada do que a ação centralizada.

A participação oportuniza, fundamentalmente, o exercício dos direitos e deveres inerentes à cidadania. Implica em estabelecer uma relação dialógica assentada em dois

pressupostos básicos: ela não se dá fora do compromisso e, só é possível quando os interlocutores se desarmam de suas convicções.

Segundo Hillesheim (1999, p. 176), “a partir da Constituição Federal de 1988, no Brasil, o princípio da descentralização e da municipalização foram reafirmados como forma de garantir à sociedade civil maior controle sobre as políticas sociais públicas [...]”.

Certamente que a efetivação do processo democrático exige o comprometimento com outros princípios correlatos como o da cidadania, da transparência da coisa pública, a socialização da informação e, ainda o desejo permanente de desencadear a noção de co-responsabilidade tanto dos governos como da população na construção de uma sociedade democrática. Ao participar, os sujeitos envolvidos identificam as possibilidades e os limites na gestão das políticas sociais públicas e o exercício da negociação pode representar avanços significativos conforme comenta Borja (1988, p. 24):

Desenvolvimento da participação significa a incorporação de grupos e interesses sociais e de valores culturais quase sempre distintos dos que prevalecem nas administrações públicas. (...) a consciência cívica dos habitantes, reforça os laços de solidariedade e torna mais compreensível e aceitável a noção de interesse geral. A política se torna mais tolerante e realista, e da mesma forma que a burocracia se humaniza os coletivos sociais participantes tomam consciência do caráter limitado das opções possíveis e dos recursos utilizáveis.

Com a participação, a sociedade civil, através da articulação das suas organizações representativas, passa a exercer um papel político amplo, acrescentado de qualidade e legitimidade ao debate público.

O exercício da participação pode se dar pelos canais institucionais, como através dos conselhos e comissões de desenvolvimento ou através de outras organizações da sociedade civil.

A participação deve promover a mobilização das energias sociais, dos recursos e das potencialidades locais para implementação das mudanças necessárias à promoção do desenvolvimento. É a real oportunidade para construção em conjunto das novas propostas para uma sociedade melhor.

As diretrizes e orientações para formulação das políticas devem emanar de processos participativos e transparentes, tornando a sociedade co-responsável pelo processo e seus desdobramentos.

A gestão coletiva das políticas públicas deve estimular o exercício da cidadania e da livre manifestação. De acordo com Hillesheim (1999, p. 179),

A descentralização pode tornar-se um instrumento profícuo para que os processos participativos ocorram e desenvolvam, nos cidadãos, o interesse permanente pela gestão, avaliação e pela postura propositiva das políticas sociais públicas, principalmente as que são operacionalizadas no âmbito local.

Como já foi salientado, o princípio da descentralização é absolutamente correto desde que ela seja realizada de forma responsável e planejada, pautada numa proposta concertada e clara de reforma do Estado em que os interesses corporativos não se sobreponham aos interesses gerais. Assim, respeitadas estas premissas básicas, a descentralização contribui para a efetivação do controle social e para a ampliação da democracia participativa.

Costa (1994, p. 42) afirma que “o estado democrático deve garantir a existência de espaços e teias sociais que reproduzam a cultura política democrática, enquanto a sociedade, através de procedimentos complexos e variados controla a ação do Estado”. Por isso, a descentralização deve ser um processo de deslocamento do poder central de decisão às esferas locais, um processo que leve em consideração a participação efetiva da sociedade civil.

Percebemos, no caso brasileiro, a existência de uma sociedade civil, profundamente marcada pela experiência autoritária do regime militar instalado em 1964 e que, experimenta a partir dos anos finais década de 1970, um significativo ressurgimento. Organizada de maneira substancialmente unificada no combate a esse Estado – antidemocrático e autoritário, desempenhou papel fundamental no longo processo de transição democrática, pela reunião dos mais diversos setores sociais (movimentos sociais, sindicais, associações profissionais de advogados e jornalistas, universidades, igrejas, imprensa, partidos políticos de oposição, etc.) e contribuiu decisivamente para uma visão da sociedade civil, que deixou marcas profundas no debate teórico e político sobre o tema.

Com o restabelecimento da democracia, dentro da iniciativa de reforma do Estado brasileiro, acompanhamos um processo de criação e consolidação dos espaços de interlocução entre o Estado e sociedade civil, como a criação de conselhos gestores de políticas públicas nos vários níveis de governo e orçamentos participativos em algumas cidades brasileiras, bem como vínculos mais pontuais em que organizações da sociedade e Estado realizam determinados projetos.

Neste sentido Andrade (1993, p. 126) diz que,

Grupos e classes tornam-se cada vez mais protagonistas da ação social e política, indicando que os conflitos extrapolam sua dimensão interindividual para alcançar uma dimensão interclassista e intergrupala: o impasse entre o individual e o coletivo (social) inscreve-se no horizonte da possibilidade da cidadania.

O cenário mais amplo dos encontros entre Estado e sociedade civil encontra-se evidentemente constituído pelo processo de democratização pelo qual passa o país desde o final da década de 1980. A revitalização da sociedade civil, com o aumento do associativismo, a emergência dos movimentos sociais organizados, a reorganização partidária, etc, fenômenos qualificados por um intenso debate sobre a natureza da democratização, constitui uma face desse processo. A outra, resultado da primeira, é a própria democratização do Estado, que, mediante o restabelecimento de vários dos procedimentos democráticos formais, abre-se ao acesso de novas forças políticas constituídas contra o regime autoritário. A nova Constituição de 1988 é o marco formal desse processo, a partir do qual, a descentralização é tomada como sinônimo de municipalização – em tudo que a prefeitura puder fazer bem, os governos estadual e federal não devem se intrometer. O município, por ser o território onde a ação estadual pode ganhar capilaridade e proximidade da população, passa a ser o destinatário da descentralização.

Conforme Teixeira (2004, p.76),

Com o esgotamento do modelo de Estado-nação e do Estado-de-bem-estar, ou populista, sobretudo, agravado pela globalização e desterritorização (ou tirania) do capital e da informação, a estratégia da descentralização e da municipalização (da saúde, da educação, do emprego e renda, etc) tem sido muito discutida e praticada entre nós.

A descentralização no setor público poder ser vista e conceituada de três formas: a descentralização interna, a descentralização externa e a descentralização entre os níveis de governo, fortalecendo o poder local.

A descentralização interna caracteriza-se como um processo de descentralização do processo decisório, em um movimento de cima para baixo dentro da própria organização estatal, entre os diversos níveis hierárquicos delegando competência e responsabilidades, o que podemos chamar de descentralização intragovernamental.

O segundo enfoque da descentralização é seguir o sentido de dentro para fora das organizações burocráticas estatais, ou seja, de dentro da estrutura do Estado para a sociedade. As possibilidades, neste caso, são os projetos de parceria com a sociedade, contratação externa de serviços (terceirização), descentralização para organizações não governamentais (publicização) e privatizações (BRESSER PEREIRA, 1997).

Temos, por fim, o conceito mais usualmente aplicado para a descentralização que é a descentralização de competências entre níveis de governos distintos, devolvendo poder a atores em níveis mais baixos, seguindo o princípio da subsidiariedade, segundo o qual o nível

mais alto só deve executar aquilo que o nível abaixo não pode, delegando o máximo ao poder local, aos municípios. Este é um tipo de descentralização intergovernamental, que descentraliza poder e recursos, de um nível de governo mais abrangente para um menos abrangente, ou seja, do governo central para os governos estaduais ou dos governos estaduais para os municipais.

Quando se aumenta a participação democrática, segundo Rosa (2004, p.48) se dispersa o poder político entre o conjunto da população, constituindo, desta forma, o espaço de renovação permanente dos princípios da democracia, reafirmando os valores da descentralização e da autonomia política dos atores sociais do território.

O processo participativo deixa em evidência o reconhecimento dos direitos, mas também os deveres dos cidadãos em relação aos assuntos da vida pública nos territórios. Volta-se, pois, para a construção de um sentido do público, com a intervenção da cidadania na definição dos assuntos públicos e a maior fluidez em termos de interlocução nas relações entre Estado e sociedade.

A ONU – Organização das Nações Unidas, através do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), há mais de quatro décadas vem implementando e apoiando, em vários países do mundo, um programa fomentador do desenvolvimento local e sustentável, que tem por base a descentralização e participação cidadã, partindo da tese dos 3Ds – desenvolvimento sustentável, descentralização do poder e democracia participativa.

Trata-se de uma estratégia que tenta dar conta do desenvolvimento de maneira articulada, integrada e sustentável, efetivamente democrática e participativa e ao mesmo tempo competitiva e cooperativa, investindo em uma dinâmica multi e interprocessual, em que uma implica na dinâmica da outra, reciprocamente.

Considerando o crescimento da construção democrática, em nosso país, especialmente a partir da promulgação da Carta Constitucional de 1988, ao introduzir alterações no perfil do federalismo brasileiro, que descentralizando competências e recursos, encaminhou aos Governos Estaduais e Municipais a responsabilidade pela formulação e implementação de políticas e programas de alcance regional, abriu-se, também, um amplo espaço para uma maior participação da sociedade nas ações dos governos.

Nesse diapasão, o Estado de Santa Catarina, acompanhando os rumos da contemporaneidade, tem implementado um projeto ainda mais profundo, buscando construir parcerias com os governos locais, com a sociedade civil organizada e a iniciativa privada. O projeto de construção de uma nova estrutura administrativa, apresentado à sociedade catarinense pela Lei Complementar nº 243/2003 e aprimorada pela Lei Complementar nº

284/2005, que vem sendo desenvolvido pelo Governo do Estado dá-se a partir da implantação e instalação de 36 Secretarias de Estado descentralizadas, subdivididas em 8 mesoregiões e 22 microregiões, apoiadas pelos Conselhos de Desenvolvimento Regional (órgãos de consulta e deliberação das prioridades regionais) ao levar ações e decisões administrativas, técnicas e políticas mais próximas das comunidades interessadas.

Partindo de uma leitura abrangente do disposto na Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005, que estabelece o modelo de gestão para a administração pública estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do poder executivo catarinense, observaremos a determinação governamental em buscar a criação de uma estrutura que objetive “desburocratizar, descentralizar e desconcentrar os circuitos de decisão, melhorando os processos, a colaboração entre os serviços, o compartilhamento de conhecimentos e a correta gestão das informações, para garantir a prestação eficiente, eficaz, efetiva e relevante dos serviços públicos.” (Art. 1º)

Este modelo, ao buscar promover grande mudança na política governamental e na estratégia de mobilização da sociedade civil, tem-se tornado referência nacional, especialmente nestes novos tempos, onde o poder central concentrado e autoritário perde seu espaço dando lugar à governança social e projetos regionais. Ao estabelecer o novo modelo de gestão da administração pública para o estado de Santa Catarina, as determinações governamentais estabelecem que este deva estar em sintonia com as “novas práticas gerenciais, estabelecendo a “gestão por projetos” e a associação “sistemática dos órgãos e entidades públicas a objetivos e resultados”, o que anuncia a definição de uma nova cultura organizacional fundamentadora da “nova” atitude do Estado perante o cidadão. Neste sentido, o parágrafo único do artigo 4º, estabelece:

Parágrafo único. A definição da cultura organizacional a ser desenvolvida implica uma nova cultura de cidadania e de serviço às pessoas, impondo a adoção de medidas que consolidem este princípio, coloquem o poder de decisão mais próximo do cidadão, simplifiquem procedimentos e formalidades, obriguem à prestação pública de contas por parte da Administração e assegurem o princípio da responsabilidade do Estado e da sua administração perante os cidadãos.

Para os representantes desta ação governamental, nesse contexto, o setor público passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento, através das ações de um Estado mais ágil, inovador e democrático. As principais funções deste novo Estado são a regulação, a representação política, a justiça e a solidariedade. Desta forma, a descentralização como estratégia encontra-se inserida na reforma do Estado e da

Administração Pública como um todo. Tanto a descentralização da ação estatal quanto a descentralização do processo decisório, com uma maior participação direta da sociedade – essenciais no atual estágio de evolução do Estado moderno.

Ao implementar um processo sistemático de descentralização administrativa, extensivo às secretarias setoriais, autarquias, fundações e empresas públicas do estado de Santa Catarina, desde o advento da Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003 com texto referendado pelo artigo 13 da Lei Complementar nº 284/2005, estas se encontram sob coordenação programática das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, em paralelo à aplicação de um “modelo gerencial sintonizado com as modernas técnicas de planejamento público, primando pela flexibilidade da gestão, qualidade dos serviços públicos e prioridade às demandas do cidadão” (Art. 9º, § 1º), estimulando a profissionalização do serviço público e a participação da sociedade nas decisões governamentais, o governo do estado de Santa Catarina propõe uma forma híbrida de gestão que valoriza o planejamento e a participação.

Art. 10. A ação governamental obedecerá a um processo sistemático de planejamento que vise a promover o desenvolvimento do Estado, a sua conseqüente distribuição populacional pelo território catarinense, a democratização dos programas e ações com amplo engajamento das comunidades, a regionalização do orçamento e a transparência administrativa.

§ 1º A ação governamental de que trata o *caput* deste artigo, será efetivada mediante a formulação da programação financeira de desembolso e dos seguintes instrumentos básicos, elaborados em conformidade com as definições do Seminário Anual de Avaliação dos Programas Governamentais:

I - Plano Catarinense de Desenvolvimento;

II - Planos de Desenvolvimento Regionais;

III - Planos Decenais, com ênfase em indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento humano;

IV - Plano Plurianual de Governo;

V - Programas gerais, setoriais, regionais e municipais de duração anual e plurianual;

VI - Diretrizes Orçamentárias; e

VII - Orçamento Anual.

§ 2º A ação governamental de planejamento, atendidas as peculiaridades locais, guardará perfeita coordenação e consonância com os planos, programas e projetos dos Governos da União e dos Municípios.

§ 3º A Administração Pública Estadual deverá promover políticas diferenciadas para equilibrar o desenvolvimento socioeconômico, atendendo principalmente às regiões com menor índice de desenvolvimento humano.

Com a descentralização, o Governo do Estado de Santa Catarina tem procurado a aplicação de uma nova forma de gestão pública, calcada na democratização das ações e a transparência na gestão do Estado, bem como buscado promover e motivar a participação da sociedade, permitindo a regionalização do planejamento, do orçamento, e ainda incentivando a fiscalização de suas ações pela sociedade.

Em atendimento ao artigo 12 e seguintes da Lei Complementar nº 284/2005 a execução das atividades da administração pública estadual é descentralizada e desconcentrada, sendo viabilizada por meio das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional e pelos demais órgãos e entidades públicas estaduais, com a atuação regional, por elas coordenadas. Neste sentido a legislação em pauta é esclarecedora:

Artigo 12 - Parágrafo único. A descentralização e a desconcentração serão implementadas em quatro planos principais:

I - das Secretarias de Estado Setoriais para as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional;

II - do nível de direção estratégica para o nível gerencial, e deste para o nível operacional;

III - da Administração Direta para a Administração Indireta; e

IV - da Administração do Estado [...]

Ao final do artigo 12, a Lei Complementar nº 284/2005 explica que a descentralização da administração estadual se dará do governo central para os municípios ou entidade da sociedade civil organizada, por intermédio das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, mediante convênio, acordo ou instrumento congêneres; e ainda para organizações sociais, entidades civis e entidades privadas sem fins lucrativos, mediante contratos de concessão, permissão, termos de parcerias, contratos de gestão e parcerias público-privadas.

O modelo de gestão administrativa implementado pelo Governo do Estado de Santa Catarina, consolidado no que se convencionou chamar de 'gestor descentralizado', tem levado as ações administrativas, técnicas e políticas mais próximas das comunidades interessadas, através da instalação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs). Estas 'extensões' do governo central, apoiadas pelos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs), órgãos de consulta e deliberação das prioridades regionais, as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional são responsáveis pela aplicação da política governamental e pelas estratégias de mobilização da sociedade civil.

No ano de 2004, o Governo do Estado de Santa Catarina, através da ABC (Agência Brasileira de Cooperação), firmou com o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) um acordo de assessoria e cooperação que originou o Projeto Meu Lugar que foi criado sob o lema: “Transformar as regiões administrativas catarinenses em territórios de desenvolvimento”. O Projeto Meu Lugar teve a duração de 2 anos e adotou metodologia, conceitos e estratégias elaboradas de forma participativa buscando em suas ações efetivar a construção de identidades territoriais, convertendo-se em importante instrumento de consolidação da descentralização e da regionalização do desenvolvimento.

O Projeto Meu Lugar, devidamente ambientado na estrutura das SDRs converteu-se em especial animador do modelo de gestão democrática participativa e priorizador das vocações regionais e das potencialidades locais, ação que resultou nos Plano de Desenvolvimento Regional, que, por sua vez se qualificou com um instrumento fundamental para a administração estadual, e orientador da sua atuação em cada uma das regiões, contribuindo para a viabilização dos projetos priorizados pela sociedade.

Utilizando-se de metodologia de planejamento que busca o envolvimento e a participação dos atores locais na construção de propostas capazes de remover os entraves existentes, o processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs) buscou envolver os mais diversos atores locais: empresários, líderes populares, universidades, imprensa, entidades de classe, etc. Turnes (2004, p.16) explica que a metodologia de desenvolvimento territorial

[...] adotada pelo PNUD têm como especificidades a construção de espaços e instrumentos capazes de oferecer respostas a dois desafios: a) Organizar o capital humano e social local de forma a romper com as atitudes de conformismo para tornar-se protagonista face às exigências da construção do desenvolvimento sustentável; b) Dinamizar o processo de mobilização, participação e articulação através de respostas às oportunidades concretas identificadas no decorrer da implementação da metodologia.

Com a compreensão de que a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, a partir de uma metodologia que objetiva um processo de planejamento participativo transcenderiam as capacidades da estrutura funcional/administrativa das SDRs, a coordenação do Projeto Meu Lugar optou pela criação de instrumentos e espaços de discussão que, por fim, seriam os viabilizadores e gestores dos processos implementados pelo projeto: estavam criados os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs).

Para Turnes (2004) este fórum consultivo/deliberativo constituir-se-á em espaço técnico/político com o objetivo de coordenar a reflexão e a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, sendo competência da coordenação deste processo, coordenação

do Projeto Meu Lugar e SDRs o cuidado para que se garanta uma composição paritária entre o setor público e privado.

Conforme Turnes (2004, p.19)

A escolha dos representantes de cada município deve ser orientada pela secretaria regional, procurando obter a representatividade e legitimidade necessárias para que o processo tenha êxito. Deve-se buscar a participação de entidades identificadas com o desenvolvimento de cada município e da região, procurando evitar que os critérios partidários prevaleçam sobre os critérios de representatividade e legitimidade.

De antemão, parte-se do princípio de que os CDRs são atores fundamentais para a coordenação do processo de desenvolvimento territorial. Em função disso, estes conselhos deverão ser alvo de um grande esforço de formação e de capacitação.

No entanto, em função de sua composição e atribuições, predominantemente política, faz-se necessário que seja constituída em cada região um espaço que ofereça suporte técnico para a construção da visão futura. Este espaço, para o núcleo gestor do Projeto Meu Lugar, de acordo com Turnes (2004) poderá ser fruto do aproveitamento de instituições já existentes na região (universidades, institutos de pesquisa, etc) ou, ainda, se assim fizer necessário, oportunizar apoio à criação de novas organizações especialmente criadas para este fim.

O Projeto Meu Lugar se propõe a trabalhar com igual importância os temas de gestão institucional e da organização da sociedade civil, em particular com as associações produtivas de cada região. A partir desta estratégia pretende-se oferecer ao novo modelo de gestão pública uma ferramenta de integração da sociedade civil no processo de desenvolvimento territorial. (TURNES, 2004, p.23)

A proposta coordenada pelo Projeto Meu Lugar encontra-se baseada em um modelo de gestão participativa, isto é um processo político local de governança compartilhada, que requer a presença de agentes de desenvolvimento governamentais, empresariais e da sociedade civil, voluntários e remunerados, mobilizados e capacitados.

Ao propiciar a capacitação e a qualificação destes líderes, pode-se estar criando condições para o fortalecimento do tecido social, mudando a conduta das administrações municipais, no sentido de mais proximidade da iniciativa cidadã do controle social da gestão pública, na prestação de contas, na aplicação mais eficiente dos recursos e na formulação de políticas inclusivas.

Na Secretaria de Desenvolvimento Regional de Criciúma, que abrange os municípios de Cocal do Sul, Criciúma, Forquilha, Içara, Lauro Müller, Morro da Fumaça, Nova Veneza, Orleans, Siderópolis, Treviso e Urussanga, a elaboração do PDR ficou a cargo da UNISUL (Universidade do Sul de Santa Catarina) e da UNESC (Universidade do Extremo

Sul Catarinense), que em uma ação conjunta com a coordenação do Projeto Meu Lugar da SDR/Criciúma e outros agentes governamentais designados por esta secretaria regional desenvolveram todo o processo de mobilização e qualificação/capacitação dos atores envolvidos.

Para Turnes (2004), a formação e consolidação de novas institucionalidades farão contraponto às estruturas conservadoras que promovem custos ambientais, econômicos e sociais, que constantemente aparecem de formas diferenciadas em municípios e regiões do país, especialmente em regiões menos desenvolvidas. Neste sentido, insiste o autor, mais do que institucionalidade, é necessário constituir uma nova e uma outra institucionalidade nas diversas regiões, baseadas na cooperação, na integração social, no respeito ao meio ambiente e na efetiva construção da equidade.

Neste sentido, a Secretaria de Desenvolvimento Regional de Criciúma, por ser uma mesorregião, no período de elaboração de seu Plano Regional de Desenvolvimento, durante uma das oficinas realizadas com os seus gerentes e membros do CDR, para melhor conhecer as suas condições atuais, definiu as dez áreas temáticas que contribuiriam para o desenvolvimento sustentável da região e de sua abrangência. Com o movimento das discussões que se estabeleceram entre os agentes participantes nas oficinas temáticas ainda houve o desdobramento de uma destas em outras três totalizando, ao final, a quantia de doze áreas, que se organizou em doze comitês temáticos, que baseados na Lei Complementar nº 243/2003 e no Decreto nº 180/2003 e Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Regional, discutiram e organizaram o próprio regimento definindo desde os representantes que dele fariam parte até as ações desencadeadas por seus membros. Os agentes sociais locais que faziam parte destes comitês temáticos apontaram também características de cada uma destas áreas referenciais.

Trata-se de uma tendência na gestão pública brasileira a posituação de mecanismos legitimadores da participação dos cidadãos na gestão da coisa pública, podendo tornar-se um eficaz mecanismo de emancipação da cidadania no controle da atuação de seus governantes, verificando se estão procedendo de forma responsável em sua gestão, bem como na definição conjunta das políticas públicas, a fim de que reflitam realmente os interesses da comunidade que os elegeu.

No entendimento de Magalhães (1999, p.46-47) adotar modelos descentralizados de gestão pública traz mais eficiência, agilidade e responsabilidade à gestão pública, com graus maiores de comprometimento das esferas administrativas privilegiadas com a descentralização. Esse mecanismo, embora de maior complexidade no que tange à estrutura

administrativa, permite “a simplificação e a aceleração dos procedimentos e decisões administrativas”. Afinal as decisões tomadas por estruturas descentralizadas e autônomas permitem a identificação da administração pública com a pessoa do servidor público. Aproxima-se, com isso, o Estado do cidadão, aumentando a sensibilidade dos poderes estatais às “necessidades, expectativas e comandos da população.”

Nesta estrutura administrativa, os comitês temáticos se fazem representar nos coordenadores dos colegiados municipais setoriais, os conselhos municipais das diversas áreas, universidades, representantes das entidades empresariais, dos trabalhadores, ONG's, técnicos do Governo e outras organizações de representação regional.

Santos (2000, p.106) nos alerta que “pensa-se sempre afogado na realidade dos contextos em que se pratica e que o reencantamento do mundo pressupõe a inserção criativa da novidade utópica no que nos está mais próxima”. Assim, se fala a partir de seu universo e é por este encharcado de considerações. Com este pesquisador não haveria de ter acontecido de forma diversa: diante de uma gama recente de material bibliográfico, posto que a experiência vivificada pelo governo do estado de Santa Catarina é recentíssima e a experiência federativa de descentralização também remonta do texto constitucional de 1988 somente veio a ser, ainda que de forma paulatina, regulamentada no transcorrer da década e 1990. Buscou-se consolidar a pesquisa bibliográfica expondo-a ao pensamento corrente entre aqueles que têm participado deste processo.

#### **4.1 – Metodologia: da coleta de dados à sua análise**

Ao entender a pesquisa realizada, com caráter intencionalmente didático, com o flagrante objetivo de desmistificar conceitos equivocados e fortalecer o conceito, até o momento considerado adequado, respeitando a diversidade das políticas partidárias, buscando identificar, de forma crítica, em que medida as políticas de descentralização estatal têm influenciado as práticas de reforma e de modernização do Estado, bem como a intervenção da sociedade civil, seu envolvimento e parcerias com a sociedade política, julgou-se fundamental estabelecer uma comunicação entre o pensamento dos autores que até então lhes serviram de fundamento bibliográfico e os representantes das forças vivas locais e partícipes deste processo.

Em atendimento ao recorte metodologicamente estabelecido, optou-se pela análise de aspectos relativos à Secretaria de Desenvolvimento Regional de Criciúma, primeiramente por tratar-se do lócus deste pesquisador, seu ambiente, seu envolvimento; em um segundo

lugar e não menos importante, dentro de uma ordem de prioridade, por tratar-se de uma região com expressivo capital social que se mobiliza regularmente em defesa dos interesses locais que, ainda que seja necessário considerar suas divergências culturais e valores individuais, mostra-se motivada para as mudanças necessárias e, valorosa pelo seu comprometimento com o desenvolvimento sustentável da região; e, ainda, por apresentar flagrante enfrentamento político partidário, se caracterizando um dos ‘colégios eleitorais’ mais disputado e imprevisível do estado.

Nas palavras de Franco (2003, p.53) o conceito de capital é esclarecido: “[...] não é um conceito econômico (como poderia sugerir o termo ‘capital’), nem sociológico (como poderia sugerir o termo ‘social’). É um conceito político, que tem a ver com os padrões de organização e com os modos de regulação praticados por uma sociedade”.

Buscando dar encaminhamento ao trabalho anteriormente proposto, no sentido de constituir este corpus empírico, estabelecido primariamente a partir de documento bibliográfico, deu-se significativa importância aos documentos orais produzidos como forma de se tornarem ‘andaimes auxiliares’ para a melhor compreensão dos objetivos estabelecidos pelo pesquisador. Assim, optou-se primeiramente pela aplicação de um questionário fechado, com 8 questões objetivas, além de outras duas relativas a dados de identificação e perfil, num universo de sujeitos subdivididos em quatro grupos pré-estabelecidos: líderes governamentais, líderes empresariais, representantes das universidades regionais e líderes populares.

Os dados desta pequena amostra se tornaram pouco significativos do ponto de vista quantitativo pesquisa, mas muito interessantes pela iniciativa dos sujeitos participantes em apresentar suas considerações sobre as referidas questões propostas. Nesse trabalho de pesquisa temática parte-se deste questionário, para obter as informações junto aos referidos sujeitos no estudo. A partir deste questionário, aplicado previamente, se escolheu, de forma aleatória alguns destes sujeitos para que através de uma entrevista, devidamente gravada e transcrita, subsidiassem de forma mais consistente seus argumentos. Deixa-se claro que as entrevistas não serão aqui tratadas como uma ferramenta neutra, pois depende da perspectiva teórica, dos objetivos e das formas de conduzir o trabalho de campo. Nesta perspectiva optou-se por trilhar pela entrevista compreensiva.

Este tipo de entrevista “não tem uma estrutura rígida, isto é, as questões previamente definidas podem sofrer alterações conforme o redirecionamento que se quer dar à investigação” (ZAGO, 2003, p. 294/295), uma vez que, não se conceberá o referido trabalho de campo como um espaço que se irá comprovar algo, mas um ponto de aprimoramento do problema estudado. Não será estabelecido previamente o número de entrevistas, até porque a

quantidade não se apresenta como um problema, uma vez que a finalidade não é produzir dados quantitativos, mas dar um tratamento conceitual a cada entrevista. A fim de facilitar a identificação dos sujeitos pesquisados, optou-se por designá-los posteriormente “S” acompanhado de um número ordinal.

Buscar-se-á a partir deste momento apresentar e analisar as informações obtidas, nesse esforço empreendido de acordo com os objetivos do estudo, assim dirigida:

1- Em sua opinião, qual é a função dos governos? Enumere por ordem de prioridade:

- resolver os problemas da sociedade
- arrecadar impostos
- defender o país de invasores
- administrar a política econômica
- promover obras
- outras. Quais?

2- Os governos são melhores quando são mais democráticos e abertos à participação popular?

3- A política de descentralização administrativa adotada pelo governo do Estado de Santa Catarina, tem contribuído para o estreitamento das relações entre o governo e a sociedade?

4- A partir da política de descentralização administrativa as organizações sociais e suas lideranças têm sido chamadas a contribuir no processo decisório?

5- A Secretaria de Desenvolvimento Regional de Criciúma tem se mostrado como agente incentivador de políticas participativas?

6- Para você, existe clareza nos objetivos das Secretarias de Desenvolvimento Regional?

7- Em caso de resposta afirmativa no item anterior, favor enumerá-las por ordem estes objetivos:

- fazer gestão pública participativa
- fortalecer o poder local
- estabelecer controle político regional
- aproximar o governo dos cidadãos

8- Com a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional, torna-se perceptível tanto a descentralização administrativa quanto a descentralização do processo decisório?

A questão de número 1 teve como objetivo identificar se o público pesquisado possuía a compreensão sobre a função dos governos. Neste ponto observa-se, ainda, uma compreensão conservadora da temática posto que a grande maioria elegeu como ser de responsabilidade destes, de forma genérica, a opção “resolver os problemas da sociedade”, seguido por “promover obras” e após este a designação de “administrar a política econômica”

Quando se parte para a análise da questão de número 2, se observará um maior desprendimento e elaboração nas respostas, destacando-se afirmações como:

“A participação popular possibilita aos governos o conhecimento das reais necessidades nas várias áreas de atuação (social, ambiental, econômica, etc)”. (S1)

“Com a participação, há uma divisão de responsabilidades e não se fica atrelado ao pensamento de um único cidadão”. (S17)

“É importante, desde que a participação seja inteligente e construtiva: assim a perspectiva é errar menos”. (S36)

“Acredito e tenho convicção que sim, por que as decisões de gabinete normalmente não levam em conta a especificidade local e as verdadeiras aspirações comunitárias. No nível de gabinete fica-se muito nas teorias de administração - planos, programas e projetos - sem levar em conta as forças de ação e reação e, a sociedade é um todo estruturado onde tudo influencia em tudo, tanto as partes tem influência no todo quanto o todo irá determinar sua influencia sobre as partes. Desta forma, as forças locais precisam estar presentes no processo decisório e da descentralização administrativa isto é fundamental” (S29, gerente de projetos especiais)

Por sua vez S9, líder comunitário e membro da FAMESC – Federação das Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina, vai um pouco mais longe em seus conceitos ao afirmar:

“Sim, os governos são melhores por serem mais abertos e, com a diversidade eles tendem a errar menos. Vivemos num estágio democrático representativo, gostaria de experimentar uma democracia direta. Ainda assim, as experiências participativas são importantes, por que elas permitem o ir e vir de diferentes opiniões e olhares sobre a sociedade e seus problemas, permite uma real democracia desde que não fique apenas entre as “bases partidárias”, mas permita a participação dos vários movimentos comunitários existentes e entre as várias lideranças populares existentes. A participação social é importante, tanto para referendar as soluções políticas públicas, quanto, e principalmente para propor novos rumos e ações aos governos”.

O diretor geral da SDR/Criciúma desde o processo inicial de implantação do novo modelo de gestão afirma:

“Eu acredito que a administração pública que conta com a participação, daqueles que, por muito tempo, foram alijados de todo o processo participativo é muito mais eficiente. O processo participativo estabelece algumas dificuldades de encaminhamento, pois a grande maioria dos envolvidos não tem conhecimento de que obras dependem do atendimento de um procedimento legal, licitações, prazos, etc, mas quando decidido tem-se a certeza que esta decisão é correta, pois contou com o referendo popular. E, ninguém melhor que a população para estabelecer suas prioridades” (S26).

Ao se perguntar diretamente sobre o fato de a política de descentralização adotada pelo governo do Estado de Santa Catarina estar contribuindo para o estreitamento das relações entre governo e sociedade, na questão de número 3, as divergências afloram:

“Claro que sim, pois hoje se resolvem os problemas dentro do próprio município. Tudo acontece através das SDRs, sem se deslocar até a capital”. (S6)

“Este estreitamento é possível graças às ações do Conselho de Desenvolvimento Regional, é nele que a população através de seus representantes elege suas prioridades”. (S31)

“Em raros momentos, pois, me parece, que nem o governo, nem as organizações sociais têm, bem claros e definidos os limites e as formas de atuação”. (S22)

“Qual nada! Este governo não que saber de aproximação com o povo. Esta descentralização se limita a um grupo partidário que se beneficia em determinadas oportunidades”. (S12)

“Não, isto é uma enganação! Trata-se de uma manobra eleitoral que só atende aos interesses dos apadrinhados do governador”. (S13)

“Esta descentralização administrativa adotada pelo governo de Santa Catarina representa um sistema criado simplesmente para potencializar os possíveis candidatos e cabos eleitorais do governador e dos partidos que integram esta aliança. Desta forma ela (a descentralização) muito pouco tem contribuído para a verdadeira participação popular. Ela se limita a um grupo “partidário” que se beneficia de determinadas situações, digamos que “são sempre os mesmos” de outras administrações ou com outros nomes como “descentralização”. Muda o “bolo”, mas as fatias vão sempre para os mesmos. Trata-se de uma manobra eleitoral que beneficia apenas os ‘apadrinhados’ do governo. Fica cada vez mais claro que os objetivos são apenas eleitoreiros e para garantir emprego para seus partidários. Isso já havia sido denunciado pelo ex-candidato ao governo pelo PP (Raimundo Colombo) que deve ter gasto uma fortuna na televisão para chamar as SDRs de ‘cabides de emprego’. Depois ele voltou atrás e sai candidato ao Senado pela ampla coligação que reelegeu Luiz Henrique. Representa uma “regionalização eleitoreira” (S9).

O reitor de uma das universidades regionais, (S7) desenvolve seu comentário na mesma linha:

“Eu sou membro do comitê que compõem a Secretaria Regional. Sou membro da Secretaria Regional – sou conselheiro, tanto na nossa regional, quanto no Estado. Este processo de descentralização sempre facilita a discussão, mas não aproxima tanto do governo, pois o governo ainda é partidário. Ainda tem a questão do partido que se sobrepõem aos interesses da região. Se não houvesse este sentimento... Se as pessoas envolvidas neste processo soubessem, que enquanto

membros de um governo além dos interesses partidários, serem estadistas, aí seria muito prático. Agora, da forma como foi feito, não trouxe muito resultados positivos. Trouxe até bons resultados, mas não foi o ideal por que não havia na verdade uma cota estabelecida para cada município, para cada região”.

A defesa da política governamental e o novo modelo de gestão é feito pelo S26:

“Ainda que restem divergências políticas partidárias, é impossível negar que com a descentralização aproximou o governo da população. Basta lembrar que antigamente para pedir qualquer quinhão ao governo cada líder municipal deveria se deslocar até a capital do estado. Hoje não. Hoje o município é ouvido, as organizações dos municípios são ouvidas, as prioridades regionais são ouvidas. E o CDR que tirou o governo lá da capital e o trouxe aqui para junto do cidadão decide o que é prioridade, como ela deve ser encaminhada, quais as parcerias que se fazem necessárias para obter o sucesso. Agora, os entes regionais não se deslocam mais até a capital, pois elas sabem que a SDR esta aqui para encaminhar o atendimento destas necessidades. Então é a SDR a grande indutora do desenvolvimento local, é ela que garante esta aproximação entre o Estado e o cidadão. É SDR que irá até as secretarias setoriais dar o encaminhamento das necessidades locais e convertê-las em políticas públicas”.

As questões de números 4 e 5, respectivamente, no mesmo rastro da anterior, também faz ressoar a divergência ao serem questionados sobre o chamamento dos líderes e das organizações no processo decisório; e se a SDR/Criciúma tem se mostrado um agente incentivador de políticas participativas:

“Este modelo tem fortalecido as audiências públicas, a reunião do CDR é sempre pública e aberta, as reuniões dos comitês temáticos estão sempre presentes as representações sociais...”. (S31)

“O chamamento acontece somente para referendar aquilo que já é decisão governamental. As entidades e representações do movimento social são escolhidas em função de sua filiação político-partidária”. (S19)

“Sim. No caso da agricultura, o Projeto Microbacias 2, que tem como objetivo empoderar a agricultura familiar, através da organização e planejamento de ações nas áreas ambiental, social e renda, disponibilizando recursos e técnicos, foram formadas 24 Associações de Desenvolvimento de Microbacias (ADMs), e através destas associações que todos os trabalhos são desenvolvidos e os recursos aplicados são viabilizados. O poder de decisão é das ADMs”. (S28)

“As verdadeiras lideranças nunca são chamadas. A SDR é somente uma agenciadora de ações governamentais já estabelecidas por cima, sem qualquer discussão com a população. (S3)

Em atendimento aos questionamentos 4 e 5, temos as seguintes afirmações:

“Cada Gerência tem um Comitê temático específico, então funciona sim a participação de líderes no processo decisório embora exista um visível descrédito da sociedade em relação aos políticos e, isto é uma impressão generalizada a nível de Brasil onde só o pobre vai para a cadeia e, os crimes de colarinho branco - Mensalão, dólares na cueca,.....etc então, para incentivar a participação popular no meio público existe uma resistência clara” (S29).

“Em minha experiência no movimento comunitário, seja no âmbito local, regional ou estadual não tenho conhecimento de qualquer chamamento do governo do estado ou da SDR/Criciúma às organizações comunitárias a participar de qualquer debate ou discussão sobre a definição de políticas públicas para a população carente. Nossa organização, a FAMESC – Federação das Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina, nunca foi chamada, formal ou informalmente à participar de um fórum de debates para deliberar sobre quais deveriam ser as prioridades do governo. O que acontece é que quando as organizações são chamadas para o debate lhes é apresentado um ‘pacote’ pronto, restando a estas ‘bater palmas’ e referendar o encaminhamento já dado pelo governo. Na maioria desta oportunidades estas audiências públicas mais parecem um palanque eleitoral onde os representantes do governo e do governador vão apresentar suas propostas, como se o período eleitoral ainda não tivesse acabado e eles ainda não fossem governo deste Estado” (S9).

Um dos entrevistados (S26), afirma textualmente esta participação:

“A gente tem uma bela participação de líderes regionais nas reuniões dos comitês temáticos, nas reuniões do CDR. Neste espaço, se percebe uma participação ainda maior, pois além dos conselheiros que são aqueles que realmente tem direito ao voto, sempre se conta com a participação de outras lideranças. Isto é oportunizado, pois as reuniões do CDR são itinerantes, isto é a cada mês acontece em um dos municípios que compõe a nossa regional. Há uma grande divulgação destas reuniões e cada comitê temático mobiliza seus pares para sempre se fazerem presentes nestas reuniões. Daí o segredo desta participação: existe mobilização”.

“Parece-me que eles estão melhorando este processo, agora, criando comissões temáticas. E aí, a partir das comissões temáticas eles começaram a liberar recursos para cada município. Aí cada município estabelece sua prioridade. Os profissionais da SDR, envolvidos neste processo participativo, me parece, têm dedicado boa parte de suas atividades no sentido de convidar, mobilizar, envolver as pessoas para participar. Mas a questão da participação é ainda muito partidarizada. Deram uma mudada, mas tudo isto que esta acontecendo ainda não justificou o custo de implantação das Secretarias Regionais, ainda não justificou o custo deste investimento. O que se poderia ter feito diretamente com os prefeitos: distribui aos prefeitos os recursos e estes estabelecem suas prioridades; era muito mais barato, não precisaria disto tudo. Acredito, que a princípio, as Secretarias Regionais foram criadas para serem agentes incentivadoras de um processo participativo. Elas desenvolvem processo de participação e a sociedade se faz presente”( S7).

As questões de números 6, 7 e 8, complementares entre si, suscitam questões relativas à compreensão sobre a clareza dos objetivos das SDRs. Nestas, a maioria dos entrevistados afirmou ter a compreensão sobre estas questões, escolhendo comentários que variam de “aproximar o governo dos cidadãos”, seguido de “fazer uma gestão pública participativa”.

“Só teremos poder decisório real quando os recursos também forem descentralizados. De nada adianta decidir, estabelecer prioridades e os recursos ficarem na capital”. (S19)

“A gestão participativa esbarra no problema orçamentário: não adianta dizer que todos os processos serão realizados, pois não há orçamento para atender a todos os pedidos. Deve haver uma divisão proporcional: ai sim. Cada comitê temático poderá perceber o que é possível para cada orçamento. Proporcional a cada município, e cada município faz aquilo que ele estabelece como prioridade. E, também, proporcional aos temas. Sem planos mirabolantes. A experiência é boa; as pessoas se motivam, vão lá, participam, mas teria ainda hoje uma forma muito mais prática de resolver: seria usando as Associações dos Municípios, sem SDRs. A idéia é boa; o que falta, na verdade, são critérios bem claros. Falta definição de como se realizaria a distribuição do orçamento geral do Estado”( S7).

“Em minha opinião, esta questão é clara: este governo não consegue se aproximar da população. Na verdade a descentralização é apenas uma forma de manter os problemas longe do palácio do governador. Aqui em nossa regional os líderes governamentais não têm contato com a população e com as organizações sociais. Eles são muito partidários e colocam a questão partidária em todos os espaços de participação o que acaba por inibir o envolvimento de outras lideranças não vinculadas aos partidos da aliança que sustenta o governo do PMDB. Nas atividades da SDR/Criciúma os líderes governamentais sempre se fazem presentes apenas com um único nome em “palanques” ou entrevistas para divulgar projetos já existentes ou justificar projetos que não saíram do papel. A SDR é somente uma agenciadora de ações governamentais propostas pelas autarquias superiores, sem discussão com a população. Eles preferem deliberar e encaminhar diretamente de seus escritórios...”( S9).

Um dos entrevistados, defensor da política governamental é taxativo:

“Eu não tenho dúvida de que a descentralização veio para ficar. Assim como as experiências iniciadas pelos governos populares no final dos anos 80 com os orçamentos participativos nunca mais saíram de cena, a descentralização poderá até mudar de nome, poderá até ser melhorada, mas jamais será extinta por qualquer outra gestão administrativa no futuro. Atualmente a descentralização, descentraliza as ações, mas num futuro bem próximo será descentralizado o orçamento e, este será o grande passo definidor e referência futura do estado descentralizado. Cada regional terá seu orçamento próprio e cada secretaria regional irá decidir como irá

aplicar estes recursos, é claro, dentro das rubricas orçamentárias estabelecidas previamente dentro dos ditames legais. Ai sim a descentralização estará completa. Hoje já está descentralizado o orçamento da Saúde e da Cultura, no futuro será todo o orçamento. O orçamento descentralizado dará autonomia as Secretarias Regionais e representará a descentralização completa”( S26).

Em análise às informações coletadas podemos fazer algumas relações entre a teoria, a experiência da descentralização e as questões problematizadas, ao ponto de se estabelecer um longo e valoroso trajeto de volta à busca e à identificação daquilo que seria senso comum e o pensamento dos autores já citados. Todavia, nos limites deste trabalho dissertativo cumpre-nos a obrigação de destacar apenas aqueles pontos que são fundamentais e pertinentes ao este momento.

Com efeito, parece claro que o sucesso da descentralização depende da natureza dos corpos administrativos encarregados da execução das funções de governo e, mais particularmente, da natureza do sistema partidário, em que a adoção de critérios mais técnicos por uma burocracia mais ou menos insulada torna-se decisiva (ARRETCHE, 1996).

Quanto às formas de participação como instrumento de aprimoramento da gestão pública, há que se registrar a participação dos cidadãos e das organizações civis já fora anteriormente interpretadas como um poderoso antídoto à burocracia, à ineficiência, ao patrimonialismo e à corrupção que marcavam as políticas sociais brasileiras.

Conforme Nogueira (2004, p.87)

Em nome do combate a um Estado que se dedique a proteger o mercado e a alocar recursos, desenhado, a partir de uma ótica predominantemente “gerencial”, passou-se a cogitar de um Estado capacitado para dignificar a vida coletiva, radicalmente democratizado e dialeticamente articulado com a sociedade. Um Estado, em suma, *da e para a sociedade civil*.

Sobre a compreensão das questões relativas à aproximação dos governos aos cidadãos, da agilidade da gestão pública participativa, Robert, Magalhães, (2000, p.21) afirma que é flagrante a escolha dos estados contemporâneos por esta opção, pois

[...] para permitir maior agilidade e eficiência na administração territorial, gradualmente os Estados Unitários desconcentrados passaram a adotar a descentralização territorial, conferindo a estes entes territoriais descentralizados (regiões, departamentos, comunas, municípios, etc) personalidade jurídica própria, transferindo competências administrativas para esta esfera.[...] Quanto mais competências forem transferidas para estes entes descentralizados, mais ágil a administração e mais democrática.

Assim, a consolidação formal de um Estado e a constituição de mecanismos e espaços legais de participação promovem, gradativamente, uma alteração nas formas de participação, ganhando espaço, como refere Gohn (2004, 58) o conceito de participação social:

O conceito de participação social está lastreado na universalização dos direitos, na ampliação do conceito de cidadania para além da dimensão jurídica, numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público.

Ainda que parem divergências partidárias e ideológicas locais e regionais, é nesse contexto que espaços como os Conselhos de Desenvolvimento Regional ganham importância e, ao mesmo tempo, passam a exigir dos líderes e movimentos sociais uma ação sistemática, periódica e com capacidade de formulação, controle e fiscalização das políticas públicas. Logo, a relação com o estado modifica-se, ganhando espaço à construção de uma institucionalidade democrática em substituição a um Estado repressor e centralizador.

Como se pode observar, o Estado não é mais entendido de forma monolítica, como aparelho repressor representante de um interesse de classe, mas, sim, como espaço e possibilidade de interação e formulação de políticas públicas que ampliem a cidadania política e social. Constituem-se novas concepções e produzem-se novas práticas de poder, sobretudo na esfera local, que passa a ser entendido como espaço de gestão.

Conforma Gohn (2004, p.63), o conceito de poder local pode ser definido,

[...] como sinônimo de força social organizada, enquanto forma de participação da população, na direção do que tem denominado empowerment ou 'empoderamento' da comunidade, isto é, a capacidade de gerar processo de desenvolvimento auto-sustentável.

É a partir dessa nova compreensão de Estado e do papel a ser cumprido pela nova cidadania que os novos movimentos sociais devem ocupar, massivamente, os espaços nos conselhos e nas diferentes esferas governamentais, rejeitando para si a figura daquele cão que ladra enquanto a caravana passa.

A ampliação dos espaços participativos, a incorporação de uma nova agenda com espaço para a questão do desenvolvimento local e atendimento às urgentes necessidades populares, passam a exigir uma atuação mais qualitativa que quantitativa, garantindo uma relação de autonomia dos movimentos sociais perante o Estado, mas, ao mesmo tempo, uma relação de compromisso na formulação das políticas públicas, para a superação da cultura política fragmentada, patrimonialista, autoritária e clientelista.

Do ponto de vista histórico, a experiência de governos descentralizados tem revelado que tal processo vem sendo, desde sempre capturado pelos interesses setoriais e clientelistas, no sentido do monopólio do poder pelas elites locais (MELLO, 1991), caracterizando assim uma típica manifestação de comportamento oportunista. Não obstante a forte ambigüidade que permeia a temática proposta, a descentralização encontra-se presente no debate contemporâneo para fazer frente aos impasses em torno da “governabilidade” e da retomada do processo de crescimento e desenvolvimento.

Assim, com uma determinação cidadã pró-ativa, ao mesmo tempo em que a esfera pública deixa de ser compreendida como um local de viabilização de interesses privados, as políticas públicas deixam de ser entendidas como a concessão de um favor governamental e, passam a ser vistas como um direito do cidadão que deve ser construído e, permanentemente, efetivado.

Gohn (2004), ao tratar das novas formas de participação, aponta que a constituição dos conselhos e as novas formas de relação estabelecidas entre o Estado e a sociedade contribuíram para a constituição de uma nova relação entre o povo e o governo para o fortalecimento de uma esfera pública como arena de debate, formulação e definição de políticas públicas:

Isso se deu porque a dinâmica societária dos conselhos fortalece os espaços de representação da sociedade civil e passou a exigir que os próprios espaços de gestão das políticas públicas fossem alargados, ampliados, pela inclusão e participação de novos sujeitos. (GOHN, 2004, p.66)

Neste sentido, princípios como o fortalecimento da sociedade, a promoção do desenvolvimento local/regional e o aperfeiçoamento das relações com a sociedade organizada passam a ser objetivos centrais da proposta de criação das SDRs como parte de um processo de descentralização das ações e de ampliação dos espaços de controle social, levando a assertiva de que tal estrutura administrativa assenta-se no trinômio: descentralização do governo, regionalização do desenvolvimento e municipalização das ações, em parceria com a sociedade civil e com o segmento econômico produtivo regional.

Com a descentralização administrativa, o governo catarinense busca incentivar a participação da sociedade, permitindo a regionalização do planejamento/orçamento e ainda promovendo a fiscalização das suas ações. As Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, além de órgãos executivos do governo estadual, possuem a função de articular as ações públicas e privadas, e de induzir o desenvolvimento de cada região. Isso pressupõe a

identificação das potencialidades, vocações e deficiências por meio da elaboração de diagnósticos que resultaram no Plano de Desenvolvimento Regional.

A existência desses espaços institucionais não garante, automaticamente, uma mudança de postura do Estado, tampouco a efetivação da descentralização do poder, por outro lado, constituem-se em espaços fundamentais de amadurecimento de uma nova cultura política, ampliando a democratização das políticas públicas e da participação cidadã.

Esta nova tessitura institucional foi plasmada por iniciativa governamental e traz em seu bojo a descentralização político-administrativa e a noção de participação social na gestão das políticas públicas. Emerso desse processo encontra-se o estabelecimento de mecanismos que possibilitam a participação social na gestão da coisa pública, abrindo a possibilidade do estabelecimento de mecanismos de governança democrática. Isto só se constituirá em verdade se os espaços de participação forem verdadeiros e se os cidadãos, organizados ou não, se apresentarem para o exercício participativo.

No processo de redemocratização recente da sociedade brasileira, uma das críticas mais contundentes ao regime autoritário, burocrático-militar, dirigia-se ao seu caráter centralizador. O questionamento ao regime militar confundiu-se com a crítica à centralização, identificada com a falta de democracia e já no seu esgotamento com a ineficiência e ineficácia das políticas públicas. Parte significativa dos analistas acadêmicos assumiu como intrínseca a associação entre descentralização e democratização. Com freqüência, descentralizar era adotado quase como sinônimo de democratizar. Incorria-se com constância na “falácia de proximidade” (MELO, 2003, p.6). Reforçando esse argumento, Santos Junior (2001) informa que a relação entre descentralização, democracia e equidade não é inequívoca. Por conseguinte, a proximidade física com os municípios não é condição suficiente nem garantia de mais democracia e participação, nem de elevação do desempenho estatal.

A constituição dos conselhos é um passo importante na democratização do processo decisório no interior do aparelho estatal, contudo, trata-se de uma tarefa difícil na medida em que o Estado ainda é o protagonista central na definição da agenda política social.

A participação da sociedade civil nos processos de formulação, deliberação, acompanhamento e fiscalização da gestão pública provocam, mesmo que de maneira embrionária, a democratização da gestão, ainda que muitos destes conselhos tenham, ainda, um poder bastante limitado, configurando-se em instâncias meramente consultivas sem nenhum poder deliberativo, isto sinaliza que não basta apenas a constituição formal/legal do conselho, é indispensável que a sociedade civil participe do processo de tomada de decisão. Vale lembrar, que alguém disse alhures: participação é conquista!

A adoção de uma agenda descentralizada das políticas públicas, em nosso Estado, deve ser encarada pelos agentes decisórios e pela cidadania como um instrumento de valorização da ação pública, bem como, um instrumento de estabilização, preservação e fortalecimento da democracia catarinense.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento do trabalho, o percurso estabelecido na introdução atinge o seu desfecho. A abordagem deste estudo através do método histórico evolutivo enfatizou a origem e evolução do Estado até as recentes experiências de reforma da administração pública brasileira, ao ponto que as discussões que foram gradativamente apresentadas sejam agora reunidas.

Durante o século XX verifica-se uma evolução histórica no exercício das funções ditas governamentais. A administração pública passou por um período chamado patrimonialista e a falta de distinção entre o que era bem privado e o que era bem público. O Estado absolutista, em épocas pré-modernas, possuía características de uma administração patrimonialista pela absoluta falta de distinção entre o que era bem privado do rei e o que era um bem público. Isso era característico nos governos monárquicos absolutistas onde o Estado era um bem privado do rei.

Características patrimonialistas foram marcantes na administração pública no Brasil durante o império e mesmo durante o período republicano representado pela República Velha (1889-1930). Nesse período os cargos da administração pública eram passados de pai para filho dando características personalistas a essa administração.

Em contraposição ao Estado absolutista e ao sistema patrimonialista surge o Estado Liberal e a administração pública burocrática. A burocracia será, então, uma instituição administrativa calcada na profissionalização do serviço público e num sistema administrativo formal, legal e impessoal, com o objetivo declarado de combater o nepotismo e a corrupção.

No período que compreende o Estado Novo, é implementada, no Brasil, essa administração pública burocrática, sendo a criação do DASP, em 1936, o marco de introdução desta nova forma de gestão pública, informada pelos princípios do tipo ideal de burocracia de modelo weberiano: a impessoalidade, o formalismo, a profissionalização, a idéia de carreira e a hierarquia funcional.

Com o Estado de bem estar social, no século XX, o Estado aumenta o volume de serviços prestados à população, e também com o surgimento do estado empresário, existe um aumento de demanda de recursos públicos pelo Estado. Com isso, a maioria das nações entra em crise fiscal e o modelo burocrático de administração pública já não responde mais às necessidades. Surge então o modelo pós-burocrático ou gerencial.

Com a redemocratização, a partir de 1985, depois de duas décadas de governos militares, no Brasil, começa a existir uma pressão democrática da sociedade civil para que haja uma maior aproximação e participação no estado. As ações do Estado se voltam para a restauração da cidadania e este procura se reformular buscando na descentralização e na desconcentração da ação administrativa o caminho para situar a decisão pública próxima ao local da ação evitando, desta forma, o crescimento desordenado da administração pública.

O modelo de administração pública com aspectos mais gerenciais foi ratificado pela Carta Constitucional de 1988, e a sua ampliação foi aprofundada na década de 1990, principalmente com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) e Emenda Constitucional da Reforma Administrativa (1998). Essa reforma teve como uma das principais características a redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico, como produtor de bens e serviços e, passa a fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Característica completamente alinhada ao modelo neoliberal que procurou conter a crise fiscal gerada pelo Estado empresário e pelo Estado de bem estar social devido ao crescimento da administração pública.

É preciso ter a compreensão de que o modelo burocrático surgiu com o objetivo de conter o estado patrimonialista e personalista; portanto a ênfase dada ao procedimento formal estabelecido objetivou combater a corrupção e o nepotismo. Entretanto, com a maior abrangência da atuação do Estado, que amplia o seu papel social e econômico, e com a administração pública necessitando de respostas rápidas às necessidades dos cidadãos, os controles baseados no modelo burocrático ficaram inadequados.

Com a adoção do modelo gerencial o controle passa a ter seu foco centrado nos resultados obtidos para a população dentro do entendimento de que não basta à nova administração pública ser efetiva para evitar o nepotismo e a corrupção, ela precisa ser eficiente em prover bens públicos que caiba ao Estado diretamente produzir.

Paralelo a este processo de fortalecimento do modelo gerencial, em superação ao modelo burocrático, percebe-se uma aproximação cada vez maior da população para com esses aparelhos governamentais. O exercício do poder, que era conferido apenas pela democracia representativa, já não atende mais as necessidades e complexidades da sociedade atual. Assim, inicia-se um processo de busca por uma democracia participativa onde a população exerce o poder não apenas por meio de seus representantes, mas também por meio de participação direta. Isto é refletido nas experiências recentes, como nos orçamentos participativos e os conselhos municipais. A Constituição de 1988 e a legislação

infraconstitucional subsequente procuraram estruturar mecanismos para que o cidadão possa exercer o poder estatal de forma direta e mais próxima. Esta participação mais direta também se intensificou com a multiplicação das organizações sociais e não-governamentais que passam a exercer ação mais direta no Estado.

Portanto, torna-se possível afirmar que o Brasil está caminhando para um modelo gerencial de administração pública, apesar de ainda estar assentado culturalmente e até mesmo institucionalmente, num modelo burocrático, percebendo-se inclusive, com certa frequência, traços de patrimonialismo. Percebe-se uma ênfase cada vez maior no aspecto gerencial, aliado à influência neoliberal de diminuição do Estado.

Um dos principais aspectos dessa mudança na administração pública no Brasil, nesse período de redemocratização, como foi frisado anteriormente, têm sido a proximidade entre o estado e os cidadãos. O acompanhamento da administração pública pela sociedade civil, seja na formulação de políticas públicas, na sua execução, ou no seu controle, tem o foco no cidadão como uma das características, como também direcionar a participação do Estado no atendimento das necessidades da sociedade equilibrando o modelo neoliberal que tende ao Estado mínimo.

Quanto mais democrática uma sociedade, maior será a interação e o equilíbrio entre Estado e sociedade. O Estado diante de sua atribuição precípua e a sociedade civil é fundamental para direcionar o Estado para o fim a que este foi criado. A participação da sociedade no controle da administração pública se dá na medida em que cresce a consciência do exercício da cidadania ativa, que passa não apenas pela exigência de que sejam atendidos direitos individuais, mas acima de tudo, o atendimento de direitos do conjunto da sociedade, sendo um espaço de conquistas coletivas.

Nota-se um movimento do Estado, pelo menos no aspecto de arcabouço jurídico-administrativo, no sentido de propiciar a efetiva participação do cidadão na administração pública. Entretanto, o exercício de uma cidadania ativa também requer um movimento de transformação cultural na sociedade.

A sociedade civil, ao participar dos espaços de interação com o Estado, obriga os agentes públicos a adotarem uma conduta de responsabilização em relação ao trato para com os recursos públicos e, também de responsabilidade político-administrativa. Isto fica claro quando se certifica que o controle exercido pela sociedade não é gerado somente de fora para dentro, já que existem mecanismos normativos e institucionais presentes no interior do próprio poder público que o obrigam a estar permanentemente prestando contas, sendo transparente e publicizando suas ações em relação ao tratamento dado aos recursos públicos.

Numa democracia, a convivência entre o estado e a sociedade civil necessita de transparência, de forma que o diálogo institucional entre ambos se baseie no acesso por parte dos cidadãos às informações e aos dados referentes às ações públicas estatais. Logo, deve haver o comprometimento incondicional do estado em manter sempre aberto o acesso a seus bancos de dados e às informações gerenciais para as pessoas comuns, as instituições, as ONGs, as associações, as entidades de classe, etc. A cobrança sobre o governo será mais eficaz se houver livre acesso às informações gerenciais do estado pela sociedade civil. Desta forma, quanto mais bem informada a população, maiores condições terá de exercer o efetivo controle sobre as ações dos gestores públicos.

Não se trata de só participar da elaboração de um planejamento, de uma peça orçamentária, da aprovação de projetos e estabelecer prioridades, mas também de acompanhar e fiscalizar todo o processo de implementação daquilo que foi discutido e deliberado nos fóruns e espaços de participação, seja através dos cidadãos individualmente, seja através de delegados, conselheiros ou de membros das comissões. Além disso, o poder executivo tem que ser constantemente pressionado a prestar contas de seus atos frente à administração pública. Por fim, isso tudo depende fundamentalmente de intensa publicização e de transparência da gestão pública, o que só é possível com meios eficazes de explicitação das iniciativas governamentais, através da produção de material gráfico, de vídeos, de peças audiovisuais, etc. Já a sociedade civil, por sua vez, deve ser capacitada a compreender todo esse emaranhado de números e códigos.

Enfim, não basta o Estado se democratizar por meio de uma reengenharia institucional, mas a sociedade civil também precisa se modernizar sob o ponto de vista político participativo, isto é, a sociedade civil tem seus problemas, seus conflitos etc, especialmente a brasileira, contudo, ela tem de ser capaz de saber superar esses limites impostos em larga medida pela sua própria cultura. Às vezes, a sociedade não está pronta para viver um processo de participação política, por isso, precisa avançar na democratização da gestão de seus próprios interesses. De nada adianta um estado participativo e preocupado em estar prestando contas de sua gestão político-administrativa se, por outro lado, tem-se uma sociedade incapaz de exercer na plenitude a democracia participativa.

Os Estados descentralizam parte do seu poder em favor das instituições políticas locais e regionais, como estratégia de restauração de sua legitimidade, facilitando, desta forma, a elevação de um poder local. Poder local aqui entendido como elemento positivo e importante para o processo de construção democrática, valorizador dos espaços de construção de cidadania e de participação política e, distante do conceito weberiano de poder vinculado à

forma de dominação tradicional patrimonialista. Este novo discurso acerca do poder local coincide com o fim do autoritarismo e com a democratização da sociedade brasileira.

O poder local, como protagonista importante para o processo de construção da cidadania, tem a democracia participativa, aqui entendida como a combinação de institutos democráticos de democracia representativa com os espaços que garantem a participação dos sujeitos coletivos de forma cada vez mais ampla e ativa no processo de tomada de decisões, justaposta em seu horizonte.

No caso catarinense, o processo de descentralização administrativa, formalizada atualmente pela constituição das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, possibilitou a formulação do Plano de Desenvolvimento Regional, que permitiu a participação da sociedade na definição de ações para melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Para que o governo se fizesse presente em todo o território catarinense, a gestão administrativa atual realizou uma reengenharia da estrutura governamental promovendo a redistribuição de funções, dispondo-as em 36 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, substituindo funções centralizadas por regionalizadas.

Estas secretarias regionalizadas possuem por função precípua a atuação como agências oficiais de desenvolvimento. Elas atuam em consonância com os Conselhos de Desenvolvimento Regional, órgãos integrados pelos prefeitos, pelos legisladores, pelos órgãos da comunidade, que representam a força viva de cada regional, que se constituiu em fóruns permanentes de debates sobre a aplicação do orçamento, a escala de prioridades das ações, o estabelecimento da integração entre Estado e sociedade, no planejamento e execução de metas.

A participação coletiva e organizada na definição e acompanhamento das políticas públicas realiza-se nos espaços públicos estatais e não estatais. Espaços que permitem a “materialização” da democracia participativa representam até certo ponto o ineditismo da experiência vivida em nosso estado.

Negociações democráticas dão-se sob a forma de debates, em fóruns específicos nem sempre ambientados em espaços estatais como os Comitês Temáticos e nas reuniões do Conselho Regional de Desenvolvimento – no caso catarinense, mas também em audiências públicas realizadas sobre os mais diversificados temas.

A criação desses espaços de publicização e negociação imprimem uma nova feição na relação estabelecida entre Estado e sociedade civil, deslocando práticas tradicionalmente clientelistas em práticas de exercício de cidadania, o que permite a produção de novos discursos definidores do deslocamento conceitual de poder local.

Localizam-se nestes espaços públicos não estatais os mais diversos fóruns de discussão, que têm como objetivo não apenas o atendimento de reivindicações mais imediatas, mas transformam-se em espaços privilegiados de debates acerca de temas universais e que dizem respeito a todos os cidadãos.

Os espaços sociais garantem à sociedade o acesso às negociações sobre temas que são comuns ao coletivo, portanto discussões que assumem uma dimensão pública pelo interesse que despertam junto ao conjunto da sociedade. Estes mecanismos de descentralização do poder indicam mudanças no relacionamento estabelecido entre o Estado e sociedade, são manifestações concretas de uma nova cultura política que, apesar de incipiente, vem se processando na administração pública. Trata-se de uma interpretação de poder diluído e em interação, onde, a partir da interpenetração das esferas se amplia à noção de poder anteriormente centrada apenas no Estado.

A reflexão em torno do tema da participação popular local está na ordem do dia, vinculando-se processos de descentralização político-administrativa com a ampliação dos mecanismos participativos na gestão da coisa pública. Fica claro, que o que se busca com esse novo paradigma de orientação política é ampliar as garantias da cidadania, otimizar e tornar mais eficiente a atuação dos gestores públicos, combatendo a corrupção, a malversação das verbas públicas e as práticas clientelistas, tão presentes na história política brasileira.

A construção de um Estado moderno, a serviço da sociedade brasileira, não é tarefa isolada de um governo e não pode ser executada pela simples intervenção técnica, supostamente neutra, que mereça receber esta ou aquela denominação. Em verdade, corresponde a um processo político submetido à relação do Estado e sociedade civil, possível a partir da expansão da esfera pública.

Trata-se de um jogo político em que diferentes atores agem de forma a maximizar e tornar prioridade governamental suas demandas. De concreto, espera-se do Estado o seu esforço para o necessário atendimento dessas demandas como direitos fundamentais do cidadão e, libertando-se das forças econômicas e simbólicas dos países dominantes, que repense sua atuação pautada em valores como a solidariedade, a responsabilidade social, a participação política-cidadã e as relações democráticas. Por sua vez, da cidadania eleva-se a necessidade de lutar pela democratização e da desprivatização do Estado, como forma de tornar efetivamente público aquilo que é estatal.

Não cabe nos tempos atuais pensar-se sociedade civil em contraposição ao Estado, uma vez que são áreas contíguas que se interpenetram, complementam-se, embora de forma

contraditória. Vários autores defendem a tese de que o fortalecimento da sociedade civil torna cada vez mais fluído as distinções, as fronteiras entre Estado e sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA Valeriano Mendes Ferreira. **Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente.** In: BRESSER PEREIRA & SPINK (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, pp173-200.

\_\_\_\_\_. **Reforma do estado e contexto federativo brasileiro.** São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

ALFONSO, Luciano Parejo. **Eficiência y Administración** – tres estudios. Madrid: INAP-BOE, 1995.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado.** 9ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2003.

ANDERSON, Perry. **O balanço do neoliberalismo.** Pós-neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo e SADER, Emir (orgs.). **Pos-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1995.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania: do direito aos direitos humanos.** São Paulo: Editora Acadêmica, 1993.

ARRETCH, Marta T.S. **Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas.** IN: BIB, Rio de Janeiro, n.39, 1995.

\_\_\_\_\_. **Mitos da descentralização** – mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº31, ano 11, junho, p. 44-66, 1996.

AVRITZER. Louis. **Teoria democrática e deliberação pública.** São Paulo: Lua Nova, 2000.

BANDEIRA, Elaine Saraiva de Souza. **Estado, Igreja e Representação Política: uma leitura a partir de Gramsci.** 2005. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 1992.

BEDIN, Gilmar Antonio. **Os Direitos do Homem e o Neoliberalismo.** Ijuí: UNIJUÍ, 1991.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade** – para uma teoria geral da política. 4ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **O Marxismo e o Estado.** Rio de Janeiro: Graal, 1979.

\_\_\_\_\_. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito.** São Paulo: Ícone, 1995.

\_\_\_\_\_. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna.** 4ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado Social**. 7ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORJA, Jordi; VALDES, Teresa; POZO, Hernan; MORALES, Eduardo. **Descentralización Del Estado**: movimiento social y gestión local. ICI, FLASCO e CLASCO, Santiago: Salesianos, p.7-257, 1986.

CARDOSO DE MELLO, José Manuel. **O Capitalismo Tardio**. 9ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1998.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores**: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: IBPQ-PR, 2000.

CÍCERO, Marco Túlio. **Da República**. São Paulo: EDIPRO, 1996

CONFORTO, G. **Descentralização e Regulação da gestão dos serviços públicos**. Revista de Administração Pública. v.32, n.1, 1998, p.27-40.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. 2ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CROSSMAN, R.H.S. **Biografia do Estado Moderno**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1980.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**; tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 22ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DINIZ, Eli. **Uma perspectiva analítica para a reforma do estado**. Lua Nova: Revista Cultura e Política. n.45, 1998.

DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder Local?** São Paulo: Brasiliense, 1995

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.

DRAIBE, Sônia Miriam. **As políticas sociais e o neoliberalismo**. Revista USP, n. 17, p.86-101, 1992.

\_\_\_\_\_ **O Welfare State no Brasil**: características e perspectivas. Caderno de Pesquisa, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP/UNICAMP), Campinas, n. 8, 1993.

\_\_\_\_\_ **Descentralização das Políticas Sociais**: o que nos ensinam as experiências recentes. Caderno de Pesquisa, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP/UNICAMP), Campinas, n. 36, 1998.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 3ed., São Paulo: Globo, 2001.

FARAH, Maria Ferreira dos Santos. **Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, jul./ago. 1997.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem-Estar Social**. IN: BIB, Rio de Janeiro, n.46, 1998.

FERNANDES, Florestan, 1920-1995. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica / Florestan Fernandes; prefácio José de Souza Martins. – 5. ed. – São Paulo: Globo, 2006.**

FERREIRA, A.L.S. **Lages, um jeito de governar**. Santa Catarina: Pólis, n.5, 1991.

FIORI, José Luiz da Costa. **Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro**. In: Tavares, M.C. e Fiori, J.L.C. **(Des)Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.) **Repensando a Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FRANCO, Augusto de. **O papel do Terceiro Setor e da empresa privada na Reforma do Estado**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/biblioteca/artigos/reformadoesteoterc.html>> Acesso em 10/10/2001

FRANCO, Trabattoni. **Oralidade e escrita em Platão**. São Paulo: Editus, 2003.

FRISCHTAK, L. **Governance: a experiência do Banco Mundial**. Washington: Word Bank, 1994.

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global**. 5.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

GARCIA – Palayo. **Las Transformaciones del Estado Contemporáneo**. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. A construção da cidadania pelos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

\_\_\_\_\_ Os conselhos municipais e a gestão urbana. In. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Org.) **Governança democracia e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro Revan, Fase, 2004.

GORENDER, Jacob. **A Burguesia Brasileira**. 3ed. 2. tir. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.

GOULARTE FILHO, Alcides. **Os Efeitos perversos do desmonte do frágil welfare state brasileiro**. Revista de Ciências Humanas, Criciúma, v.3, n.1, p.83-86, jan./jun./1997.

GRAMSCI, Antonio. **A concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 4ª ed. 1981.

\_\_\_\_\_ **Cartas do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978b.

\_\_\_\_\_ **Intelectuais e a organização da cultura**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1989.

\_\_\_\_\_ **Introdução ao estudo da filosofia**. A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_ **O Estado Nação frente aos desafios da globalização**. Novos Estudos. São Paulo: CEBRAP, 1995.

\_\_\_\_\_ **Obras escolhidas**, tradução de Manuel Cruz. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre a faticidade e a validade**. 2v. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HESPANHA, António Manuel. **Cultura Jurídica Européia: síntese de um milênio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

HILLESHEIM, Jaime. **Descentralização e municipalização das políticas sociais públicas**. Dinamis Revista Tecno-científica. Blumenau: FURB, 1999. v6 n°25.

HOBBS, Thomas. **Leviatán**. Madrid: Alianza Universidad, 1996.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914- 1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1998.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

\_\_\_\_\_ **O colapso do populismo no Brasil**. 5 ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

JANCSÓ, István (org.) **Brasil: Formação do Estado e da Nação**. – São Paulo: Hucitec; Ed. Unijuí; Fapesp, 2003.

JELLINEK, Georg. **Teoria Geral do Estado**. México: Fundo de Cultura Econômica, 2002.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LOCKE, John. **Dois Tratados do Governo Civil**. Tradução: Miguel Mongardo. Lisboa: Edições 70, 2006.

MACIVER, R. M. **O Estado**. Tradução de: Mauro Brandão Lopes e Asdrúbal M. Gonçalves, São Paulo: Livraria Martins Editora, 1945.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder Municipal: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro**. 2ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 24.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Em busca da flexibilidade do estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n.37, mai/jun.2003, p.641/659.

MARE, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Estado**. Brasília, Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro, 1995.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MELO, Marcus André. **Empowerment e governança no Brasil: questões conceituais e análise de preliminar de experiências selecionadas**. Relatório. Recife, 2003.

MEZZAROBA, Orides. **Direito, Estado e Pós-modernidade**. Joaçaba: UNOESC/CPGD-UFSC, 1996.

\_\_\_\_\_ **Humanismo Latino e Estado no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux; [Treviso]: Fundação Cassamarca, 2003.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MINTZBERG, Henry. **Criando Organizações Eficazes**. Editora Atlas, 1995.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**. São Paulo: Cortez, 2002.

NASSIF, Luiz. **O Brasil e o mito da segurança**. Folha de São Paulo, 7 de janeiro de 1996.

NAVARRO, Vicente. **Produção e Estado de Bem-estar: o contexto político das reformas**. Revista Lua Nova, n.28/29, p.160-169, 1993.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. São Paulo: Cortez, 1991.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_ **Um estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortêz Editora, 2004.

NOVAIS, Fernando Antonio. **Condições de privacidade na colônia**. Introdução à Cotidiano e vida privada na América portuguesa, org. por Laura de Melo e Souza. Vol. I de História da vida privada no Brasil. Coleção org. por Fernando Antonio Novais. São Paulo: Cia. das Letras. 1997.

\_\_\_\_\_ **Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial.** São Paulo: HUCITEC, 1997.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro/Brasília: Jorge Zahar/ENAP, 1997.

NUNES, Marcos Alonso. **Agências Executivas:** Estratégias de Reforma Administrativa. Brasília. Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

O'DONNELL, Guilherme. Reflexões comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática. In: MOURA, Alexandrina Sobreira. **O estado e as políticas públicas na transição democrática.** São Paulo: Vértice, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 1989, pp.390-391.

OFFE, Claus. **A Atual Transição da História e opções básicas para as instituições da sociedade.** In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; WILHEIN, J.; SOLA, L. ed. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: Editora UNESP/Brasília, ENAP, 1999.

\_\_\_\_\_ **A Ingovernabilidade:** sobre o Renascimento das Teorias Conservadoras da Crise. In: OFFE, Claus (org.) Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de Oliveira. **Crítica à razão dualista:** O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Cidadania e nacionalidade:** efeitos e perspectivas: nacionais – regionais globais. Org. Arno Dal Ri Junior e Odete Maria de Oliveira. 2ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventar o governo.** Brasília: MH Comunicação, 6.ed. 1995.

PASOLD, César Luiz. **Função social do estado contemporâneo.** Florianópolis: Editora do Autor, 1984.

PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil:** história, economia e política de Getulio Vargas a Lula. São Paulo: Ed. 34, 2003.

\_\_\_\_\_ **Do Estado patrimonial ao gerencial.** IN: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P.S. ed. Brasil: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

\_\_\_\_\_ **O público não-estatal na reforma do estado.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

\_\_\_\_\_ **Reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira.** Texto para Discussão nº 01. Brasília: ENAP, 2001.

PIMENTA, Carlos César. **A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.35, n.5, set/out.1998, p.173-199.

\_\_\_\_\_ **Aspectos recentes da organização e das políticas de modernização da função pública federal**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.28, n.2, abr.1994, p.159-185.

PLATÃO. **A República**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 17ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RAMOS, César Augusto. **A individualidade política – O ‘Zoon Politikon’ – e o Processo de Individualização nos ‘Grundrisse’ de Marx**. Disponível: <http://www.unicamp.br/cemarx/cesar.htm>, Acesso em: 25/04/2007.

ROBERT, Cíntia, MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Teoria do Estado, democracia e poder local**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris – 1ª ed. 2000.

ROCHA, Leonel Severo da. **Democracia em Rui Barbosa: o projeto político liberal-racional**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1995.

ROSA, Sueli L. Couto. **Diretrizes e princípios em desenvolvimento territorial**. In: Projeto Meu Lugar: transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento. Florianópolis: Cidade Futura, p.25-71, 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2001.

RUA, Maria Graças. **Administração pública gerencial e ambiente de inovação**. IN: Petrucci, V. Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995, Brasília: Editora UNB, 1999.

SACAFF, Fernando Facury. Contribuição de intervenção e direitos humanos de segunda geração. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 13. 2004. Florianópolis. **Anais do XII Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p.1021-1046.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SALDANHA, Nelson. **O Estado moderno e a separação dos poderes**. São Paulo: Saraiva, 1987.

SANTA CATARINA (Estado). Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003. Fonte – ALESC/Div.Documentação.

SANTA CATARINA (Estado). Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005. Fonte – ALESC/Div.Documentação.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar la democracia, reiventarlo estado**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **Em defesa das políticas públicas**. In: Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. 1. Seminário Balanço e perspectivas das políticas sociais no cenário mundial. Cadernos Ideação. Porto Alegre [s.n.], 2002.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós modernidade**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUSA, Rabindranath Valentino Aleixo Capelo de. **O direito geral de personalidade**. Coimbra: Almedina, 1995.

TÁCITO, Caio. **A reforma do estado e a modernidade administrativa**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 215, p.1-7, jan./mar. 1999.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. **Os Conselhos Gestores a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Aloísio. **O império contra-ataca: notas sobre os fundamentos da atual dominação norte-americana**. IN: Economia e Sociedade, nº 15, Campinas: UNICAMP, 2000.

TEIXEIRA, José Paulo. **Estratégias de comunicação e educação nas cidades e regiões**. In: Projeto Meu Lugar: transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento. Florianópolis: Cidade Futura, p.73-109, 2004.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TURNES, Valério. **Projeto meu lugar: conceitos básicos** In: Projeto Meu Lugar: transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento. Florianópolis: Cidade Futura, p.73-109, 2004.

VIEIRA, Lizst. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

WEBER, Max. **O Estado racional**. In: Textos selecionados (Os Pensadores). 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985, p. 157-176.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamento de uma nova cultura no direito. São Paulo: Alfa Omega, 1994.

ZAGO, Nadir; CARVALHO, Marília Pinto de; VILELA, Rita Amélia Teixeira. **Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em sociologia da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

## Apêndice 1

## ENTREVISTA COM ANTONIO MILIOLI FILHO, reitor da UNESC:

1) Os governos são melhores/mais eficientes quando mais democráticos e abertos à participação popular?

A experiência vivenciada em SC nos demonstra um pouco isso: descentralização na verdade é abrir mão do poder. Abrir mão do poder e transferi-lo parcialmente para a sociedade. Eu acho isto democrático e interessante, agora, para o estado de SC não sei se teria tanta validade por que nos temos um estado descentralizado; tem a regiões como a AMREC, AMESC, através das diversas Associações dos Municípios, composta por prefeitos, ou seja, legitimamente eleitos e que conhecem as prioridades dos municípios.

As Associações dos Municípios se compõem de forma heterogênea e não partidária, pois ali se compõem os espectros de todos os partidos. O que já torna muito mais fácil o Governo do Estado falar diretamente com os prefeitos, ao invés de criar as SDRs.

SC tem está característica que não se encontra em outros estados: é um estado que não possui latifúndios, quase tudo é minifúndio; é um estado colonizado por europeus; e tem estas regiões, as macro-regiões representadas pelas Associações de Prefeitos. Então, o Estado de Sc já descentralizado.

Claro que a idéia do governador não é ruim, mas se fosse aproveitado o que já está ai seria bem melhor, pois teria menos custos, e como no Brasil tudo que é boa idéia acaba em coisas não muito agradável, o que se percebe são as Secretarias virando verdadeiros cabides de emprego. Essa é que é a verdade!

Não é ruim a idéia. É importante. É interessante, mas seria muito mais prático, hoje, se usasse estas Associações como a AMREC, AMESC, que já são representativas do ponto de vista eleitoral, que contam com todos os prefeitos e sabem das necessidades de seus municípios. Do ponto de vista da eficiência, ou da maior eficiência dos governos que contam com a participação da sociedade, não me sinto seguro desta afirmação, mas deixar somente nas mãos dos prefeitos não corresponde a garantia de que estes farão tudo aquilo que a sociedade espera. Depende muito da formação do prefeito: um vai dar prioridade à infraestrutura, outra ao turismo, à cultura, enfim nem todos têm uma visão macro do município, da região e dos problemas sociais. Tem que ampliar, chamar os técnicos, as associações empresariais, as universidades, as forças vivas da sociedade para discutir as prioridades da região.

Deveria se pegar o orçamento do estado, distribuí-lo proporcionalmente às regiões e as Associações dos Municípios reúnem os prefeitos e estas forças vivas discutiriam estas prioridades e estas prefeituras iriam realizar de acordo com as suas prioridades. Sairia mais barato! Entendo a idéia do governador como uma idéia boa, moderna, mas ainda a sociedade não esta muito preparada para isto e, ainda tem a questão da ingerência partidária que se sobrepõem aos interesses locais e regionais.

---

2) A política de descentralização administrativa adotada pelo governo de Santa Catarina tem contribuído para o estreitamento das relações entre governo e sociedade?

Eu sou membro do comitê que compõem a Secretaria Regional. Sou membro da Secretaria Regional – sou conselheiro, tanto na nossa regional, quanto no Estado. Este processo de descentralização sempre facilita a discussão, mas não aproxima tanto do governo, pois o governo ainda é partidário. Ainda tem a questão do partido que se sobrepõem aos interesses da região.

Se não houvesse este sentimento... Se as pessoas envolvidas neste processo soubessem, que enquanto membros de um governo além dos interesses partidários, serem estadistas, aí seria

muito prático. Agora, da forma como foi feito, não trouxe muito resultados positivos. Trouxe até bons resultados, mas não foi o ideal por que não havia na verdade uma cota estabelecida para cada município, para cada região.

---

3) As organizações sociais e seus líderes têm sido chamados a participar deste processo?

Todos os projetos de interesse da região são apresentados e discutidos nas reuniões do Conselho Regional de Desenvolvimento. Esta metodologia é participativa, e conta com a presença de diversos setores da sociedade local e dos diversos municípios que compõem nossa Região. O que acontece é que todos os projetos apreciados, nas reuniões do Conselho Regional de Desenvolvimento, eram aprovados. Sem ordem de prioridades. E, não existia a garantia de que ele seria executado, nem do ponto de vista político, nem do ponto de vista financeiro, então fica uma coisa muito complicada para resolver: aprovar todos os projetos, e tinham ali muitos projetos interessantes, e não havia ali ninguém disposto a votar contra qualquer projeto, e ao se votar a favor de todos os projetos, sem estabelecer uma ordem de prioridade e sem verificar se havia dinheiro em caixa; então ficava uma coisa complicada. Ai o que acontece: todos os projetos vão para o governo, eles estabelecem uma ordem de prioridade – onde pesa a questão partidária, por isso que tem que reformular. A idéia é boa, mas da forma que está sendo executada não trouxe grandes benefícios.

---

4) A SDR/Criciúma tem se mostrado um agente incentivador de política participativa?

Parece-me que eles estão melhorando este processo, agora, criando comissões temáticas. E ai, a partir das comissões temáticas eles começaram a liberar recursos para cada município. Ai cada município estabelece sua prioridade. Os profissionais da SDR, envolvidos neste processo participativo parece-me, têm dedicado boa parte de suas atividades no sentido de convidar, mobilizar, envolver as pessoas para participar. Mas a questão da participação é ainda muito partidarizada. Deram uma mudada, mas tudo isto que esta acontecendo ainda não justificou o custo de implantação das Secretarias Regionais, ainda não justificou o custo deste investimento. O que se poderia ter feito diretamente com os prefeitos: distribui aos prefeitos os recursos e estes estabelecem suas prioridades; era muito mais barato, não precisaria disto tudo. Acredito que a princípio as Secretarias Regionais foram criadas para serem agentes incentivadoras de um processo participativo. Elas desenvolvem processo de participação e a sociedade se faz presente. Mas eu refiro à forma que eles começaram a conduzir, de forma muito partidarizada os interesses da SDR. Depois eles até melhoraram, com a constituição dos comitês temáticos, com a avaliação dos projetos por comissões especializadas, ainda assim não se negava a aprovação de nenhum projeto. Todos os projetos continuaram a ser aprovados. Todos. Isso como antes, acaba por esbarrar no problema orçamentário: não adianta dizer que todos os processos serão realizados, pois não há orçamento para atender a todos os pedidos. Depois veio a divisão proporcional: ai sim. Ai houve um avanço. Pois cada comitê temático poderá perceber o que é possível para cada orçamento. Proporcional a cada município, e cada município faz aquilo que ele estabelece como prioridade. E, também, proporcional aos temas. Sem planos mirabolantes. Eu me refiro a todo este percurso percorrido até agora, sem grandes vantagens... Agora, parece que melhorou bastante com a criação das comissões temáticas. Mas volto a insistir que isto poderia ser resolvido, com custo bem inferior aos cofres públicos, através das Associações dos Municípios.

A experiência é boa; as pessoas se motivam, vão lá, participam, mas teria, ainda hoje uma forma muito mais prática de resolver: seria usando as Associações dos Municípios.

A idéia é boa; a idéia na verdade nasceu na Itália, o que é muito importante na Europa pois eles tem uma outra visão de governo, uma outra forma, uma outra cultura. No Brasil tudo tem que ser bem definido. O que falta, na verdade, são critérios bem claros. Falta definição de como se realizaria a distribuição do orçamento geral do Estado.

Eu não posso condenar, mas tem situações assim que abrir mão do poder e transferi-lo ainda que parcialmente para a sociedade, mas a sociedade não tem preparo para esta forma de participação direta. Para isto precisará de anos de educação.

Num primeiro momento, eu acho, eu ainda volto a idéia de que este processo deveria ter sido trabalhado via as Associações dos Municípios, pois tratam-se de associações que agregam municípios de grandes regiões: por exemplo, a AMREC, reúne todos os prefeitos da região carbonífera; eles conhecem todas as prioridades da região. Ali se pode discutir sem fronteiras, pois esta história de se estabelecer fronteiras também não é bom. Içara é uma coisa, Criciúma é outra? Não Içara e Criciúma é a mesma coisa. Essa concepção de região metropolitana também tem que existir... Um aeroporto em Jaguaruna é importante para toda a região, então tem que todo mundo lutar por este benefício. Ah, mas já tem um aqui em Forquilha, e se este não corresponde às necessidades, então tem que se criar um aeroporto bem maior, então que seja em Jaguaruna, qual é o problema? Afinal, também é perto. Tem que se desprender dos interesses bairristas e partidários e ficar atento aquilo que realmente é importante... A questão da saúde, também, não adiante fazer hospital em tudo quanto é lugar. Constrói-se um hospital de qualidade, numa grande região, e os demais são postos de atendimento de urgência, e aquele ali é um hospital bem estruturado, que poderá responder às demandas da sociedade. Isto seria o melhor que poderia acontecer, mas não, cada um puxa para o seu município; cada um quer fazer seu hospital, e aí? Ai fica tudo meia-boca e não se resolve o problema. Ficamos todos prejudicados por falta de uma visão mais macro.

---

Eu quero deixar claro que a idéia é boa, mas depende de como se viabiliza. Por exemplo, o estado de SC já está bem organizado em macro-regiões, construir as SDRs como espaço de representação do governador nas regiões é importante, mas da forma que foi conduzido o custo ficou muito alto, muito alto. Os avanços não correspondem aos custos. Acho possível aprimorar isto também, pois idéia é democrática, envolve a participação da população e é possível aprimorar e dar bom resultado. Só que eu volto a minha tese anterior, seria um caminho mais rápido, com menos custo, e teríamos mais dinheiro para o desenvolvimento do estado de SC.

---

## Apêndice 2

## ENTREVISTA COM HENRIQUE GUGLIELMI (Gerente de Projetos Especiais da SDR/Criciúma)

1) Os governos são melhores/mais eficientes quando mais democráticos e abertos à participação popular?

Acredito e tenho convicção que sim, porque as decisões de gabinete normalmente não levam em conta a especificidade local e as verdadeiras aspirações comunitárias. A nível de gabinete fica-se muito nas teorias de administração – Planos, Programas e projetos - sem levar em conta as forças de ação e reação e, a sociedade é um todo estruturado onde tudo influencia em tudo, tanto as partes tem influencia no todo quanto o todo tem influencias nas partes. Desta forma, as forças locais precisam estar presentes no processo decisório e na Descentralização administrativa isto é fundamental.

---

2) A política de descentralização administrativa adotada pelo governo de Santa Catarina tem contribuído para o estreitamento das relações entre governo e sociedade?

É um processo novo e recente na Administração pública brasileira, embora ja funcione com êxito na Europa, como na França e na Itália. Em SC tem sim aproximado e estreitado os laços entre governo estadual e sociedade, mas é um processo incipiente que precisa ser aperfeiçoado, em especial na descentralização dos recursos para as diversas regionais. Os CDRs e os Comitês temáticos são uma realidade e realmente existe a participação comunitária nas prioridades regionais.

---

3) As organizações sociais e seus líderes têm sido chamados a participar deste processo?

Cada Gerência tem um Comitê temático específico, então funciona sim a participação de lideres no processo decisório embora exista um visível descrédito da sociedade em relação aos políticos e, isto é uma impressão generalizada a nível de Brasil onde só o pobre vai para a cadeia e, os crimes de colarinho branco - Mensalão,dólares na cueca,.....etc então, para incentivar a participação popular no meio publico existe uma resistência clara.

---

4) A SDR/Criciúma tem se mostrado um agente incentivador de política participativa?

A SDR Criciúma tem feito sua tarefa corretamente, basta ver as reuniões dos Comitês Temáticos setoriais, a participação tem sido muito proveitosa e de conteúdo inclusive com criticas.

### Apêndice 3

ENTREVISTA COM LENOIR HENRIQUE ( Líder comunitário, membro da UABC e Tesoureiro da FAMESC – Federação das Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina)

1) Os governos são melhores/mais eficientes quando mais democráticos e abertos à participação popular?

Sim, os governos são melhores por serem mais abertos e, com a diversidade eles tendem a errar menos. Vivemos num estágio democrático representativo, gostaria de experimentar uma democracia direta. Ainda assim, as experiências participativas são importantes, por que elas permitem o ir e vir de diferentes opiniões e olhares sobre a sociedade e seus problemas, permite uma real democracia desde que não fique apenas entre as “bases partidárias” mas permita a participação dos vários movimentos comunitários existentes e entre as várias lideranças populares existentes. A participação social é importante, tanto para referendar as soluções políticas públicas, quanto, e principalmente para propor novos rumos e ações aos governos.

---

2) A política de descentralização administrativa adotada pelo governo de Santa Catarina tem contribuído para o estreitamento das relações entre governo e sociedade?

Esta descentralização administrativa adotada pelo governo de Santa Catarina representa um sistema criado simplesmente para potencializar os possíveis candidatos e cabos eleitorais do governador e dos partidos que integram esta aliança. Desta forma ela (a descentralização muito pouco tem contribuído para a verdadeira participação popular. Ela se limita a um grupo “partidário” que se beneficia de determinadas situações, digamos que “são sempre os mesmos” de outras administrações ou com outros nomes como “descentralização”. Muda o “bolo” mas as fatias vão sempre para os mesmos. Trata-se de uma manobra eleitoral que beneficia apenas os ‘apadrinhados’ do governo. Fica cada vez mais claro que os objetivos são apenas eleitoreiros e para garantir emprego para seus partidários. Isso já havia sido denunciado pelo ex-candidato ao governo pelo PP (Raimundo Colombo) que deve ter gasto uma fortuna na televisão para chamar as SDRs de ‘cabides de emprego’. Depois ele voltou atrás e sai candidato ao Senado pela ampla coligação que reelegera Luiz Henrique. Representa uma “regionalização eleitoreira”

---

3) As organizações sociais e seus líderes têm sido chamados a participar deste processo?

Em minha experiência no movimento comunitário, seja no âmbito local, regional ou estadual não tenho conhecimento de qualquer chamamento do governo do estado ou da SDR/Criciúma às organizações comunitárias a participar de qualquer debate ou discussão sobre a definição de políticas públicas para a população carente. Nossa organização, a FAMESC – Federação das Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina, nunca foi chamada, formal ou informalmente à participar de um fórum de debates para deliberar sobre quais deveriam ser as prioridades do governo. O que acontece é que quando as organizações são chamadas para o debate lhes é apresentado um ‘pacote’ pronto, restando a estas ‘bater palmas’ e referendar o encaminhamento já dado pelo governo. Na maioria destas oportunidades estas audiências públicas mais parecem um palanque eleitoral onde os representantes do governo e do governador vão apresentar suas propostas, como se o período eleitoral ainda não tivesse acabado e eles ainda não fossem governo deste Estado.

---

4) A SDR/Criciúma tem se mostrado um agente incentivador de política participativa?

Em minha franca opinião a resposta é não. Na verdade a descentralização é apenas uma forma de manter os problemas longe do palácio do governador. Aqui em nossa regional o líder governamental não tem contato com a população e com as organizações sociais. Eles são muito partidarizados e colocam a questão partidária em todos os espaços de participação o que acaba por inibir o envolvimento de outras lideranças não vinculadas aos partidos da aliança que sustenta o governo do PMDB. Nas atividades da SDR/Criciúma os líderes governamentais sempre se fazem presentes apenas com um único nome em “palanques” ou entrevistas para divulgar projetos já existentes ou justificar projetos que não saíram do papel. A SDR é somente uma agenciadora de ações governamentais propostas pelas autarquias superiores, sem discussão com a população. Eles preferem deliberar e encaminhar diretamente de seus escritórios...

## Apêndice 4

## ENTREVISTA COM LUIZ JUVENTINO SELVA, Diretor Geral da SDR/Criciúma:

1) Os governos são melhores/mais eficientes quando mais democráticos e abertos à participação popular?

O ‘espírito’ da descentralização, a partir de sua fundamentação legal, isto é, se você pegar lei por lei que a determinou irá perceber que seu ‘espírito’, seu objetivo é o de aproximar o máximo possível o povo do governo, e o governo do cidadão. Isto se operacionaliza através dos CDRs. Estes conselhos são formados pela participação de representantes de cada um dos onze municípios que compõe a SDR/Criciúma, sendo o representante do Executivo Municipal (o Prefeito), o representante do Legislativo Municipal (o Presidente da Câmara de Vereadores) e dois representantes da sociedade organizada, que são indicados pelas entidades ou organizações locais. É a este Conselho, são a estas representações que são enviadas os projetos relativos às prioridades locais/regionais. Tudo é ‘canalizado’ para ele: desde as grandes decisões regionais, aquelas que ultrapassam os limites municipais, bem como aquelas de menor monta, que atenda a uma comunidade específica. É responsabilidade do CDR a condução do desenvolvimento regional. Desta forma eu percebo que quem elaborou esta lei, estabeleceu esta forma de gestão da coisa pública, foi muito feliz pela sua iniciativa, pois ela permite uma gestão mais aberta e transparente, que por contar com a participação da sociedade, até então era alijada de todo este processo, irá resultar em encaminhamentos melhores resultantes de políticas mais efetivas. O que se irá perceber é que esta prática permitirá a aplicação de uma forma híbrida de gestão, por um lado toda a prática gerencial defendida pelos grandes teóricos da administração e, por outro lado a participação popular, aplicada inicialmente pelas administrações petistas e atualmente disseminada em todo o país. Na realidade o ‘espírito’ é este: gerenciar a administração pública e torná-la mais ágil com a participação popular. Ao administrar com a participação da sociedade organizada fica mais fácil, pois a própria população, cotidianamente, estabelece a avaliação se o que foi decidido foi realizado e se bem realizado. Por isso tudo eu acredito que a administração pública que conta com a participação, daqueles que por muito tempo foram alijados do processo participativo, é muito mais eficiente. O processo participativo estabelece algumas dificuldades de encaminhamento, pois a grande maioria dos envolvidos não tem conhecimento de que obras dependem do atendimento de um procedimento legal, licitações, prazos, etc, mas quando decidido tem-se a certeza que esta decisão é correta, pois contou com o referendo popular. E, ninguém melhor que a população para estabelecer suas prioridades.

---

2) A política de descentralização administrativa adotada pelo governo de Santa Catarina tem contribuído para o estreitamento das relações entre governo e sociedade?

Ainda que restem divergências políticas partidárias, é impossível negar que com a descentralização aproximou o governo da população. Basta lembrar que antigamente para pedir qualquer quinhão ao governo cada líder municipal deveria se deslocar até a capital do estado. Hoje não. Hoje o município é ouvido, as organizações dos municípios são ouvidas, as prioridades regionais são ouvidas. E o CDR que tirou o governo lá da capital e o trouxe aqui para junto do cidadão decide o que é prioridade, como ela deve ser encaminhada, quais as parcerias que se fazem necessárias para obter o sucesso. Agora, os entes regionais não se deslocam mais até a capital, pois elas sabem que a SDR esta aqui para encaminhar o atendimento destas necessidades. Então é a SDR a grande indutora do desenvolvimento local, é ela que garante esta aproximação entre o Estado e o cidadão. É SDR que irá até as

secretarias setoriais dar o encaminhamento das necessidades locais e convertê-las em políticas públicas.

---

3) As organizações sociais e seus líderes têm sido chamados a participar deste processo?

Um dos objetivos da descentralização, que é uma forma nova de administrar, é não só permitir, mas viabilizar a participação. Sabemos que temos muito que evoluir, mas já obtemos um ótimo sucesso no sentido da participação. Há sempre a divulgação prévia das datas e pautas de cada reunião. Cada comitê temático mobiliza seus participantes

---

4) A SDR/Criciúma tem se mostrado um agente incentivador de política participativa?

A gente tem uma bela participação de líderes regionais nas reuniões dos comitês temáticos, nas reuniões do CDR. Neste espaço, se percebe uma participação ainda maior, pois além dos conselheiros que são aqueles que realmente tem direito ao voto, sempre se conta com a participação de outras lideranças. Isto é oportunizado, pois as reuniões do CDR são itinerantes, isto é a cada mês acontece em um dos municípios que compõe a nossa regional. Há uma grande divulgação destas reuniões e cada comitê temático mobiliza seus pares para sempre se fazerem presentes nestas reuniões. Daí o segredo desta participação: existe mobilização

Eu não tenho dúvida de que a descentralização veio para ficar. Assim como as experiências iniciadas pelos governos populares no final dos anos 80 com os orçamentos participativos nunca mais saíram de cena, a descentralização poderá até mudar de nome, poderá até ser melhorada, mas jamais será extinta por qualquer outra gestão administrativa no futuro. Atualmente a descentralização, descentraliza as ações, mas num futuro bem próximo será descentralizado o orçamento e, este será o grande passo definidor referencia futura do estado descentralizado. Cada regional terá seu orçamento próprio e cada secretaria regional irá decidir como irá aplicar estes recursos, é claro, dentro das rubricas orçamentárias estabelecidas previamente dentro dos ditames legais. Ai sim a descentralização estará completa. Hoje já está descentralizado o orçamento da Saúde e da Cultura, no futuro será todo o orçamento. O orçamento descentralizado dará autonomia as Secretarias Regionais e representará a descentralização completa.

---

## Apêndice 5

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**PROGRAMA DE MESTRADO**

Eu, **NILZO FELISBERTO**, aluno do programa de pós-graduação em nível de mestrado acima descrito, estou pesquisando sobre “REFORMA DO ESTADO: a experiência de Santa Catarina”. Para tanto solicito sua colaboração respondendo este questionário.

1. Na sua opinião qual é a função dos governos? Enumere por ordem de prioridade:
- ( ) resolver os problemas da sociedade                      ( ) arrecadar impostos  
 ( ) defender os país de invasores                              ( ) administrar a política econômica  
 ( ) promover obras (hospitais, rodovias, escolas)  
 ( ) outras. Quais?

---



---

2. Os governos são melhores quando são mais democráticos e abertos à participação popular?

( ) sim    ( ) não.

Por quê?

---



---

3. A política de descentralização administrativa adotada pelo governo do Estado de Santa Catarina, tem contribuído para o estreitamento das relações entre o governo e a sociedade?

( ) sim    ( ) em raros momentos

( ) não

Justifique sua resposta:

---



---

4. A partir da política de descentralização administrativa as organizações sociais e suas lideranças tem sido chamadas à contribuir no processo decisório?

( ) sim    ( ) somente para referendar decisões governamentais

( ) não    ( ) não tenho conhecimento

Justifique sua resposta:

---



---

5. A Secretaria de Desenvolvimento Regional de Criciúma tem se mostrado como agente incentivador de políticas participativas?

( ) sim    ( ) não tenho conhecimento                      ( ) não

Justifique sua resposta:

---



---

6. Para você, existe clareza nos objetivos das Secretarias de Desenvolvimento Regional?

sim  não

7. Em caso de resposta afirmativa no item anterior, favor enumerá-las por ordem estes objetivos:

fazer gestão pública participativa  fortalecer o poder local  
 estabelecer controle político regional  aproximar o governo dos cidadãos  
 outros. Quais?

---

---

8. Com a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional, torna-se perceptível tanto a descentralização administrativa quanto a descentralização do processo decisório?

sim  não  não tenho conhecimento

Justifique sua resposta:

---

---

9. Sexo?

feminino  masculino

10. Idade?

entre 16 e 25 anos  entre 16 e 25 anos  
 entre 26 e 35 anos  entre 36 e 45 anos  
 entre 46 e 65 anos  acima de 65 anos

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)