

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE CARÁTER DEMOCRÁTICO E PARTICIPATIVO NO ESTADO DE DIREITO NO BRASIL: O NOVO SERVIÇO PÚBLICO FACE A CONSTITUIÇÃO DE 1988¹

Rejane Esther Vieira²

Sumário: 1. Introdução. 2. Estado Democrático de Direito: Contextualização. 3. Fases do Estado de Direito e sua Relação com a Administração Pública. 4. Administração Pública e o Novo Serviço Público no Brasil. 5. O Papel da Constituição de 1988 na Administração Pública Democrática no Brasil. 6. Considerações Finais. 7. Referências.

RESUMO

O presente artigo tem como escopo analisar o papel da Constituição Federal de 1988 na construção de uma administração de caráter mais democrático e participativo e do novo serviço público no Estado de Direito Brasileiro. Entende-se que Carta Maior de 1988 significou um avanço na legislação e na gestão administrativa do país, pois veio estabelecer a legitimação dos direitos sociais e coletivos que são fundamentais para o desenvolvimento da democracia participativa brasileira. A metodologia utilizada é bibliográfica e documental.

¹ O tema do presente artigo tem por base experiência de pesquisa realizada em 2006-2007 no projeto de Pesquisa PROBIC/UDESC e da participação no grupo de estudos sobre os temas: políticas públicas, administração pública no Brasil, na Escola Superior de Administração e Gerência ESAG – Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC. Av. Madre Benvenuta, Itacorubi, Florianópolis, SC – CEP 88.035-001.

² Bacharel em História pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/2003) e formanda em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina – Escola Superior de Administração e Gerência (UDESC/ESAG). Participou como pesquisadora na UDESC no Projeto de Pesquisa Probic (2006-2007). E-mail: vieira.rejane@gmail.com

PALAVRAS-CHAVE

Administração Pública; Novo Serviço Público; Constituição de 1988; Estado de Direito; Democracia Participativa;

ABSTRACT

This article has the scope examine the role of the Federal Constitution of 1988 in the construction of an administration that are more democratic and participative and the new public service in the Brazilian state of law. It is understood that Greater Charter of 1988 signified a step forward in legislation and in the administration of the country, because he came to establish the legitimacy of social and collective rights that are fundamental to the development of participatory democracy Brazilian. The methodology used is literature and documentary.

KEY-WORDS

Public Administration, New Public Service; Constitution Of 1988; Rule Of Law; Democracy Participative;

1 INTRODUÇÃO

A questão da Administração Pública Democrática e Participativa ultrapassou a área acadêmica e criou força na concepção de sociedade organizada, formalizando o reconhecimento indiscutível de que tanto os desafios contextuais do cenário da realidade brasileira quanto às condições de funcionamento gerencial e operacional dos Estados, principalmente aqueles em desenvolvimento, exigem ações no sentido de buscar-se um fortalecimento institucional.

No Brasil, os contextos político, econômico e social impõem transformações macro-institucionais, que afetam o papel do Estado. Cada um destes elementos supramencionados, por sua vez, exige significativas transformações nas instituições públicas, posto que comprometem o Poder Executivo do Estado brasileiro.

Busca-se identificar o papel da Constituição Federal de 1988 na construção de uma administração de caráter mais democrático e participativo e do novo serviço público no Estado de Direito Brasileiro. Entende-se que Carta Maior de 1988 significou um avanço na legislação e na gestão administrativa do país, pois veio estabelecer a legitimação dos direitos sociais e coletivos que são fundamentais para o desenvolvimento da democracia participativa brasileira.

Para Perez (2004:213) a Constituição Federal brasileira avançou a mera enunciação dos princípios da Democracia e do Estado de Direito, estabelecendo uma série significativa de normas voltadas a respaldar a adoção de institutos participativos na Administração Pública. É cada vez mais consensual no Brasil assim como em outros países, a preocupação com o princípio da participação na Gestão Pública, assim como a sua eficiência e a legitimidade.

A Administração Pública atualmente, passa a adotar novos métodos de atuação voltados para a cultura do diálogo, de favorecer o trabalho da sociedade sobre ela mesma. Percebe-se que a administração depende da vitalidade das intervenções sociais e da dinâmica dos atores sociais. Para Perez, “a administração assume hoje a função de harmonizar o comportamento dos atores sociais, procurando ser mais a transparente, distanciando-se dos modelos burocráticos puramente gerenciais e neoliberais”.(PEREZ 2004:221)

Entende-se que o texto constitucional aprovado em 1988 foi o resultado dos processos de mobilização e das pressões exercidas por vários segmentos da sociedade. Para Ailton Dias dos Santos (2005:35), a Constituição de 1988 acentuou esse processo de forma decisiva, ao institucionalizar princípios pautados em conceitos como participação e controle social. O texto constitucional exerceu influência determinante no formato e conteúdo das políticas públicas que se seguiram no debate sobre participação e espaços público no Brasil.

Neste sentido, volta-se a questão central deste artigo: De que maneira a Carta Maior atua na construção de uma administração de caráter mais participativo e o chamado “novo serviço público” no Estado de Direito Brasileiro? Qual a sua influência para o exercício da Administração Pública no cenário brasileiro?

2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: CONTEXTUALIZAÇÃO

Partindo da análise da evolução histórica do Estado de Direito no mundo, observa-se que os diferentes modelos de Estado construídos ao longo da história

moderna, estão representados pelo Estado Liberal, no século XVIII, a partir da Revolução Francesa passando para o Estado Social ou Estado Providência, durante o século XIX, e posteriormente, para o de Bem-estar Social e Estado Democrático de Direito, a partir de meados do século XX.(BERNARDES 2005:30).A importância de pesquisar o Estado de Direito brasileiro está no processo de ‘construção’ de um novo Estado, mais eficiente, mais cidadão, de caráter social, democrático e principalmente participativo. Neste cenário, estão também inseridas as diferentes correntes de Administração Pública.

Reservou-se, com o movimento global de construção desse Estado de Direito³II, um espaço destacado à participação. É através da ‘participação’ que se rompe as fronteiras existentes entre o Estado e a sociedade, aproximando-os. Abre-se a busca pela concepção da ‘liberdade’, entendida aqui de maneira mais ampla, identificada com os ‘direitos fundamentais’⁴ ou direitos humanos’.

Identifica-se atualmente, que o Estado de Direito tenta firmar o papel da promoção dessa nova liberdade. Observa-se, as transformações ocorridas na passagem do Estado Moderno para o Estado Contemporâneo atingem tanto a área do Direito e quanto a da Administração. Assiste-se um ‘descortinar’ dos chamados ‘novos’ direitos dentro de uma nova percepção de realidade. Constata-se que os ‘direitos’ estão intimamente ligados a noção de Estado e de Sociedade.

Nos anos 90, encontramos no Brasil, a “Reforma do Aparelho do Estado”⁵ que faz parte de um arco maior, mais abrangente chamado “Reforma do Estado”⁶.

³ Segundo Perez, “ a teorização do Estado de Direito desenvolve-se a partir do trabalho de juristas alemães do século XIX, tendo se fortalecido a idéia do Estado que atua por meio do Direito. Trata-se da formulação liberal que visava a proteger o cidadão do abuso do poder e do exercício ilegítimo do poder do Estado”. O autor explica que o princípio básico do Estado de Direito, em sua formulação original, é o da ‘legalidade’. É desta forma, somente ‘a lei’, fruto da vontade popular representada pelo Legislativo, pode impor obrigações.(Ver em: PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.p.55).

⁴ Entende-se que os direitos fundamentais podem ser de três tipos: “os que referem à reprodução cultural(liberdade de expressão, pensamento, imprensa, convicção política, comunicação, dissenso e crítica), aqueles que asseguram a integração social (liberdade de associação e reunião) e aqueles que asseguram a socialização (inviolabilidade da pessoa, intimidade, privacidade) são exemplos de direitos fundamentais. Ver em: BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, SP: Manole, 2003.p.214.

⁵ O autor chama a atenção para o significado da “Reforma do ‘aparelho’ do Estado, é algo mais específico e concreto. Diz respeito a mudanças na forma de administrar, à concepção de novas

Enquanto parte desse arco, coube à ‘reforma do aparelho do Estado’ a redefinição da organização da Administração Pública, com o intuito de superar mazelas e assim implantar uma Nova Administração Pública. Analisar a Reforma Administrativa no Brasil é também investigar o Estado de Direito brasileiro, pois ocorrem alterações do texto constitucional que envolvem novas orientações jurídico-políticas.

Estuda-se aqui, o modelo de Estado Ocidental formado pela influência dos elementos culturais remanescentes do Império Romano do Ocidente, pelos elementos germânicos e pelos valores da igreja (cristianismo latino). Neste primeiro momento, a idéia ou conceito de Estado se volta para uma sociedade mais ‘vasta’, mais ampla do que já se conhece. É uma organização destinada a manter pela aplicação do direito as condições universais de ordem social que busca garantir os direitos fundamentais dentro da sociedade. Sabe-se que o nascimento do Estado é decorrente de um processo e não de um ato localizado no tempo. Considera-se uma evolução não uniforme e cheia de transformações ao longo dos séculos. (BURDEAU 1970:22)

Nas palavras de Hans Kelsen (1990:191), o Estado é uma sociedade politicamente organizada porque é uma comunidade constituída por uma ordem coercitiva, e essa ordem é o Direito. Entende-se que esta sociedade política está entrelaçada com a autoridade, com o poder e o próprio direito. Possui uma ciência do Estado, mas não de um Estado particular e sim de um Estado em geral, mais amplo, considerado em sua natureza, suas leis, suas formas e seus princípios. (MALUF 2006:01)

Percebe-se que é uma tarefa difícil encontrar uma definição de Estado, pois é grande a sua complexidade⁷. Para o constitucionalista português, Canotilho

ferramentas gerenciais e ao modo de prestar serviços públicos. Trata-se daquilo que se denomina freqüentemente de reforma administrativa”. BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, SP: Manole, 2003.p.01.

⁶ Aqui o autor se refere a “Reforma do Estado, sendo esta abrangente pois busca a redefinição das funções a serem desempenhadas pelo Estado, o modo de intervenção econômica e social e, num plano mais abstrato, a reformulação do estatuto da política e das relações do estado com a sociedade.

⁷ Observa-se que Darcy Azambuja, em sua obra *Teoria Geral do Estado*, procura identificar as origens da palavra Estado: “É relativamente nova. Os gregos, cujos Estados não ultrapassam os limites da cidade, usavam o termo polis, cidade e deste ponto veio a política, a arte ou ciência de governar a cidade. Os romanos da mesma forma, tinham *civita e respublica*. Usavam a expressão *status reipublicae*, para designar a situação, a ordem permanente da coisa pública, dos negócios do Estado. Hoje a palavra tem outra conotação. Muito posteriormente, na linguagem política, o termo

(1993:38), o “Estado perspectiva-se como forma de racionalização e generalização do político das sociedades modernas”. Compreende-se que o Estado, na sua visão, funciona como uma ‘positivação real’ e ‘não particularizada’ da vida coletiva de uma sociedade moderna.

Sabe-se que o poder do Estado envolve três modalidades: a função legislativa, a executiva e a judiciária. As leis, decretos, sentenças, regulamentos, atos de várias espécies são os instrumentos que o Estado utiliza para focar sua finalidade. Assim, o Estado e o Direito estão intimamente relacionados, pois o conjunto de normas e preceitos é que se denomina, num sentido mais abrangente, o Direito, que dispõe também sobre a organização do próprio Estado. (AZAMBUJA 1980:390).

No tocante a concepção contemporânea de Estado, pressupõe-se a existência de uma Constituição, um documento cujo conteúdo é composto pelos direitos e garantias fundamentais e delimitadas as formas de conquista e exercício do poder. Para Canotilho (1993:43), o Estado hoje apresenta-se como “Estado Constitucional Democrático, porque ele é conformado por uma lei fundamental escrita, a Constituição juridicamente constitutiva das estruturas básicas de justiça e pressupõe um modelo de legitimação reconduzível à legitimação democrática”.

Desta forma, com as Constituições escritas, a Ciência do Estado toma novo rumo. Com o estudo da organização de cada Estado, vai-se acentuando que todos eles há elementos em comum e permanentes possíveis de conceituar e classificar. Deste ponto surge o interesse a necessidade de investigar como surgiram e evoluíram os Estados e instituições, sua estrutura, dinâmica das sociedades políticas com o objetivo de esclarecer muitas mazelas da atualidade. (PETERSEN 1997:49).

Observa-se que foram vários os elementos que determinaram profundas transformações na estrutura do Estado ao longo dos séculos e que desencadearam a transformação do Estado Moderno no Estado Contemporâneo⁸. Tais elementos são a

Estado refere-se às três grandes classes que formavam a população dos países europeus, a nobreza, o clero e o povo. Já Reino e república eram palavras que traduziam a idéia de organização política, não tendo República qualquer relação com a forma de governo, em oposição a Monarquia. Pode-se dizer que do século XVI em diante o termo Estado vai aos poucos se inserindo na política dos povos ocidentais”. (Ver em: AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Globo, 1980. p.394).

⁸ Segundo Bobbio, O Estado Contemporâneo pode ser identificado na passagem do Estado Moderno para o Estado Contemporâneo, quando houve uma “alteração na estrutura formal do Estado que, além do Estado de direito, passa a ter a conotação de Estado social, pela gradual interação do

organização do capitalismo com a livre concorrência de mercado, a racionalidade do poder legal, os movimentos sociais que emergiram a partir da Segunda metade do século XIX, ainda no Estado Moderno.

Segundo o autor Marcos Augusto Perez (2004:62), a participação popular no Estado de Direito proporciona um avanço nas formas de controle da Administração. Destaca-se que através da participação, a coletividade fiscaliza a Administração Pública. É portanto, uma forte ferramenta na construção do Estado Democrático de Direito, assim como a efetivação dos direitos humanos. Houve um crescimento da Administração Pública sobre a vida social e desta forma, acentuou-se a necessidade da criação de novos mecanismos objetivando a proteção dos cidadãos.

Portanto, procura-se efetivar e remodelar o Estado de Direito brasileiro composto pelos diversos atores sociais e políticos da sociedade, pelos cidadãos ativos que buscam atuar em diferentes espaços públicos de participação. Hoje, conforme já colocamos o Estado de direito se firma no papel da liberdade identificada pelos direitos fundamentais e pelos direitos humanos.

Neste contexto, é importante refletir sobre o conceito de democrático. De acordo com Perez (2004:62) reconhece-se como democrático o governo que objetiva preservar as liberdades públicas, os direitos fundamentais individuais como a liberdade de locomoção, de comércio, de pensamento e expressão. É também um governo submetido á lei e legitimado pela realização periódica de eleições, sendo o momento em que o povo exprime sua vontade. Observa-se que incessantes conflitos giram em torno dessa questão. Porém, as idéias democráticas prevaleceram e o Estado Democrático desenvolveu-se em meio a inúmeros conflitos sociais. A chamada democracia representativa e liberal fortaleceu-se e atingiu seu auge no final do século XIX e o início do século XX.

Desta forma, para o autor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2005:06), a ampliação da democracia representativa conduziria a uma profunda mudança no perfil do Estado, impulsionando-o ao exercício das liberdades públicas e, sob pressão dos eleitores, foram consagrados os direitos sociais. A partir deste ponto, o Estado passou a envolver em todo o tecido social, regulando todas as suas relações, inclusive com a Administração Pública.

Estado político com a Sociedade Civil, modificando-se os processos de legitimação e a estrutura da administração”.(BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Trad. Cramem C. Varrialle. 4 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.p.401).

3 FASES DO ESTADO DE DIREITO E SUA RELAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Sob o viés histórico, afirma-se que desde o início da modernidade, com a modelação de Estado e de soberania, sob o paradigma contratualista, criou-se novas teorias que deram início a um processo de flexibilização do conceito absoluto de soberania. Mudou-se a concepção do poder. Isto significou um impulso para outras teorias, servindo como um dos fundamentos para a Revolução Francesa e base atual da democracia. Sabe-se que através das lutas burguesas surgiram as concepções de ‘democracia’ e ‘cidadania’, com o respaldo do ‘espírito de igualdade’ e a liberdade dos filósofos modernos.

Observa-se, a partir dos séculos XV e XVII, o surgimento do Estado Nacional Absolutista. Sabe-se que o absolutismo é uma forma de Estado feudal e que este só foi superado pelas revoluções burguesas, marcado por um forte período de transição. (GIDDENS 2001:109). Este modelo de Estado não representava apenas o poder de uma classe, mas de pelo menos duas: a nobreza e a burguesia. Percebe-se de um lado o feudalismo com as relações sociais de cunho aristocrático e em declínio, de outro a burguesia impulsionada pelo desenvolvimento técnico passa a romper com as fronteiras internas do comércio. No que toca a estrutura do poder político da época, procurou-se manter os privilégios aristocráticos mediante a constituição de um estamento burocrático no aparelho do Estado, e ao mesmo tempo promover o desenvolvimento do capital comercial e manufatureiro, posto que controlado pelo Estado.(SWEEZY 1972:73).

Notadamente, a burguesia, no final do século XVII e especialmente no século XVIII, ambicionava sua maior participação no poder e advogava a máxima racionalização e delimitação legal da autoridade. Sendo assim, depois de um Estado baseado feudalismo, temos o Estado de modelo liberal fundado na oposição entre Estado e sociedade civil, surge posteriormente o modelo de Estado moderno.

No tocante ao Estado Liberal⁹, este surgiu no século XIX como uma reação ao Estado Absolutista do século XVIII, caracterizado pela preocupação essencialmente

⁹ Segundo Bento, o modelo Liberal também chamado Estado Mínimo, está contextualizado com o *Capitalismo Liberal*, onde no século XIX, assistiu-se o desenvolvimento do princípio do mercado, que atrofia o princípio de comunidade, ou seja trava a cidadania como liberdade política que é colocada de lado “diante da radicalização e da subjetividade burguesa”.; BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, SP: Manole, 2003.p.11.

de que todos usufruíssem dos mesmos direitos e das mesmas obrigações, não se importando saber o que realmente era possível para cada um exercer os direitos e cumprir suas obrigações.

Logo depois do Estado de modelo Liberal (Estado-nação), fundado na oposição entre o Estado e sociedade civil, surge o modelo de Estado moderno, marcado pelo ‘positivismo’. No que se refere ao modelo positivista, o cidadão é considerado um sujeito de direito, tendo em vista que a proteção legal da propriedade é uma das decorrências do princípio da igualdade (perante a lei).

Encontra-se nos fins do século XIX o liberalismo econômico que veio caracterizar o Estado Liberal. Com o advento do industrialismo, dos transportes, das comunicações, do comércio, a complexidade da vida social, os Estados modernos foram gradualmente absorvendo o indivíduo, entrosando-o na sua engrenagem cada vez mais vasta e complicada.

Mister salientar que, durante este período, houve um grande incremento nas revoluções capitalistas, pois o volume do comércio internacional foi fortemente multiplicado. Conforme Hobsbawm (1979:30), a Revolução Industrial promoveu um desenvolvimento tecnológico muito expressivo, assim como a produção de riquezas. Desta maneira, também se testemunha a selvagem e cruel e exclusão social da classe operária, sendo esta um ator político que contribuiu para todo o processo econômico atingido. O sofrimento e a deteriorização humana que foi submetida a classe trabalhadora teve a completa omissão do Estado, principalmente no atendimento das necessidades mais básicas.

É no início do século XX, após a Primeira Grande Guerra, que surge o Estado fundado num ‘modelo positivista’ de produção do direito, como resultado natural do aumento da complexidade das sociedades ocidentais e da necessidade de a Administração Pública interferir na evolução da economia.

Sabe-se que com declínio do Estado Liberal, ergue-se um modelo do Estado Social, pois o primeiro causava imensas injustiças, promovendo inúmeras diferenças econômicas e sociais, uma deteriorização social. Desta forma, haveria de surgir um Estado baseado na realização da justiça social, em outras palavras o Estado Social de Direito. Notadamente, o chamado Estado Liberal não conseguia cumprir a tarefa de solucionar todos os problemas e o seu declínio é inevitável¹⁰.

¹⁰ Segundo Bernardes, cabe ressaltar que “com o esgotamento do Estado Liberal, num sentido de não atendimento das expectativas de igualdade e fraternidade, muito por força da revolução industrial e

Pode-se considerar que o Estado Social nasce como uma reformulação do próprio capitalismo, partindo do esgotamento do modelo liberal, onde os direitos sociais e de participação política assumem a condição de direitos fundamentais através do Estado: os de liberdade, por exemplo, são considerados como direitos naturais da própria condição humana e se revelaram incapazes de controlar os conflitos no meio social. Assim, procurou-se construir um novo Estado que defende as liberdades fundamentais e impunha, através da Constituição, o papel de assistência dos desfavorecidos e serve também de alavanca que impulsiona a economia.

Para Norberto Bobbio (1992:401) existe uma correlação entre o Estado de Direito¹¹ e o conteúdo Estado Social. Esse tem através dos direitos sociais, identificados como os direitos de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida, uma ‘via’, um caminho por onde a sociedade entra no Estado modificando sua estrutura formal, promovendo transformações. Vale dizer que foi a partir da segunda metade do século XIX, no processo de integração do Estado político com a Sociedade Civil, alterou-se significativamente a forma jurídica do Estado, assim como os processos de legitimação e a estrutura da administração.

Neste contexto, depois de duas grandes guerras mundiais, a crise do capitalismo e do Estado Liberal, observa-se um relativo equilíbrio e forte crescimento econômico na sociedade. Temos o *Welfare State*, que teve seu auge entre as décadas de 1940 e 1970.

dos movimentos operários do final do século XIX e início do Século XX, incorporou-se ao Estado a preocupação social como oposição a proteção da liberdade, construindo-se o que se chamou Estado Social”. Observa-se aqui que a principal característica do *Welfare State* é sua postura positiva, de atendimento aos direitos básicos dos trabalhadores, envolvendo assim direitos trabalhistas e sociais e também os direitos humanos. Caracteriza-se um Estado intervencionista ativo. É interessante perceber que estes direitos passam a ser enxergados como direitos próprios da cidadania, da dignidade da pessoa humana. O amadurecimento do Estado de Bem-Estar Social resultará na origem do Estado Democrático de Direito. (Ver em: BERNARDES, Márcio de Souza. *A crise da soberania no Estado nacional e o locus da cidadania no mundo globalizado*. Santa Cruz do Sul: editora da UNISC, 2006.p.38).

¹¹ Cabe aqui citar o autor Bobbio, pois explica que “é com o nascimento do Estado de direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só tem deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos”. Observa-se o Estado de Direito tem uma maior amplitude em relação aos modelos anteriores de Estado, pois envolve os direitos privados e públicos. (Verificar em: BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.p.61).

Segundo Pierre Rosanvallon (1998:21), o modelo do *Welfare State* é uma expressão que desenvolveu-se nos Estados Unidos da América, a partir da crise econômica da década de 40, como instrumento de conservação do modelo de produção capitalista. Os ingleses utilizavam para designar o Estado de Bem Estar que é bem mais recente que o Estado-Providência, ou Estado Social conservador¹².

O Estado de Bem-estar Social ou *Welfare State* como um conjunto de serviços e benefícios sociais de abrangência universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa harmonia entre o avanço de forças de mercado e uma relativa estabilidade social. Ele procura suprir a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida. Assim, podem enfrentar os efeitos de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente.

No que tange as normas do Estado de Providência conservador citado anteriormente, a princípio tornam-se concretos os direitos sociais, as exigências de prestações positivas dirigidas ao Estado no terreno da educação, da saúde, da previdência da garantia salarial, dos programas de assistência, do desenvolvimento econômico, entre outros. Para Bento (2003:05), este conjunto de obrigações correspondem aos direitos sociais. Eles refletem um processo de desmercadorização da mão-de-obra, possibilita condições de vida mais dignas mediante uma rede de programas e políticas sociais que concedem benefícios e tensões. Temos o Estado de Bem-estar Social, ou *Welfare State*.

No tocante ao Estado-Providência, reflete como a causa de todas as manchas do Estado contemporâneo brasileiro. Para Edmundo Lima de Arruda Júnior, justifica-se pela adoção de mecanismos econômicos da globalização, que levam o país à ingovernabilidade, além de afetar diretamente a democracia, em especial nos países periféricos. O autor acima citado salienta o outro lado que constitui a globalidade da crise mundial é a decadência do *Welfare State*, sob o impacto dos efeitos das políticas neoliberalizantes.

12 O Estado Providência exprime a idéia de substituir a incerteza da proteção religiosa pela certeza da providência estatal. Nesse sentido, é o Estado assume a tarefa de resgatar as desigualdades 'naturais' ou os infortúnios da sorte. Aos acasos da caridade e da providência sucedem-se as regularidades do Estado. A concepção da proteção social sob a responsabilidade do estado ocorreu lentamente, tendo em vista que, historicamente, foi uma das formas de controle, através da igreja ou organizações religiosas sobre a classe trabalhadora. Sabe-se que a pobreza e a miséria não eram enfocadas como questão social, mas como desígnio divino, cabendo a igreja ou a sociedade abrigar os pobres desvalidos. Essa posição deslocava a origem da desigualdade para o campo moral ou religioso e não para a esfera dos direitos e da responsabilidade pública.

Tem-se aqui, o pensamento neoliberal que nasceu depois da Segunda Guerra Mundial em plena prosperidade do capitalismo. De acordo com Bento, a teoria neoliberal, o financiamento de programas sociais e de redistribuição mediante a receita pública contribuiu para crise financeira do Estado, pelo aumento constante do déficit público, a estagnação e o desemprego. Sabe-se que o neoliberalismo, que desenvolveu nas décadas de 1940 até o fim da década de 60, acusa o Estado de Bem-estar social de destruir as liberdades individuais e de conduzir a sociedade a regimes totalitários. Considera-se o *Welfare State* uma concepção falida de Estado, marcado pela forte crise fiscal, pelas elevadas cargas tributárias e desequilíbrios inflacionários.

É importante ressaltar aqui, a proposta da Terceira Via do autor Anthony Giddens (1996:93) em resposta ou alternativa para a crise do Estado de Bem-estar, pois faz um paralelo entre social-democracia, neoliberalismo e terceira via. A terceira via é uma nova maneira de enfrentar as adversidades vividas pela crise do *Welfare State*. Os princípios da terceira via segundo Giddens são: a igualdade; proteção aos vulneráveis; liberdade como autonomia; não direitos sem responsabilidades; não há autoridade sem democracia; pluralismo e conservadorismo filosófico. Esses princípios norteiam a ação política da terceira via, como resposta aos desafios impostos pela modernização, pela globalização, além das transformações no relacionamento com a natureza. Trata-se de preservar a social-democracia. Verifica-se a preocupação com a igualdade, a justiça social e proteção aos mais necessitados, dando ênfase as responsabilidades sociais.(GIDDENS 2000:76).

Sob uma outra ótica, observa-se a reforma do Estado da terceira via, Giddens (2000:80) comenta que o essencial é o aprofundamento da democracia e o fortalecimento das parcerias com a sociedade civil para o desenvolvimento da comunidade, o desenvolvimento do terceiro setor, no fortalecimento da solidariedade comunitária e da família. Giddens (2000:81) assinala dez seguintes pontos importantes: o centro radical; o novo Estado democrático e sem inimigos; a sociedade civil ativa; a família democrática; a nova economia mista, que prevê um equilíbrio no aspecto econômico e não-econômico na vida da sociedade; a igualdade como inclusão; o *Welfare* positivo e o Estado do investimento social; a nação cosmopolita e a democracia cosmopolita.

De acordo com Bento (2003:14), a democratização da democracia, procura dar um 'novo norte' às políticas públicas, um novo padrão de legitimidade, que conta com a maioria da população. Bento, nos faz pensar que a crise do *Welfare State* não é decorrência de uma crise fiscal e financeira, mas de uma 'crise de solidariedade', do

modo de atuação do Estado, uma crise nas relações do Estado com a sociedade. O Estado apresenta-se separado em vários momentos da sociedade e está supostamente isolado das relações sociais.

Assim, o modelo do *Welfare State*, torna a sociedade civil se “incapaz de pensar”, de questionar, com argumentos e tem uma “postura passiva” de somente reclamar efeitos colaterais. Por conseguinte, distancia-se do cidadão comum em vez de se aproximar, tendo a crítica como única alternativa possível. (2003:14).

Pode-se considerar ampla a literatura que estabelece diferentes argumentos para explicar a emergência, o desenvolvimento e a crise do *Welfare State*. Atribui-se a crise do Estado de Bem-estar à estrutura e funcionamento do Estado, aos problemas de legitimidade e as questões de ordem política.

No Brasil, não podemos falar de uma crise do *Welfare State*, pois nunca o alcançamos de maneira plena. Enfrentou-se uma forte crise do Estado, que se agravou ao final do período militar, em virtude do esgotamento do modelo desenvolvimentista e centralizado do Estado. A idéia de um *Welfare State* no Brasil, foi vista por alguns autores como um modelo de Estado de Mal-Estar Social. Afirma-se que tivemos um frágil sistema de proteção social.

O *Welfare State* constitui-se num conjunto de medidas políticas de caráter econômico que foi uma resposta ao processo de modernização. Para ele, buscava-se compatilhar entre o desenvolvimento das sociedades capitalistas industrializadas e a democracia, através de um programa que garantisse o pleno emprego, a estabilidade e a segurança. O desenvolvimento e a consolidação do Estado de Bem-estar brasileiro ocorreu dentro de um modelo concentrador e socialmente excludente de desenvolvimento econômico. Na periodização feita pela autora, o processo de constituição desse Estado aparece recortado da seguinte forma: em 1930 a 1964 temos a introdução e expansão fragmentada desse modelo de Estado. Em 1964 a 1985, verifica-se a consolidação institucional e reestruturação conservadora e em 1985 a 1988, constata-se a reestruturação progressista. Encontra-se nestes períodos mudanças de regime político responsáveis pelos diferentes perfis da proteção social.

Nos anos 70, os *Welfare States* construídos pelos países latino-americanos eram “imperfeitos e deformados” por razões tanto de ordem estrutural como institucional e organizacional. Estes aspectos, caracterizam a constituição e operação dos serviços sociais e podem explicar o alto grau de exclusão social, a baixa equidade das políticas e programas sociais, assim como o alto grau de centralização, corporativismo, a fraca tradição participativa, a fragmentação institucional e a má focalização dos objetivos e a baixa efetividade.

Após 1985, observa-se as transformações no padrão de política social. As novas características podem ser elencadas da seguinte forma: o político-institucional (descentralização político administrativa), o social (elevação do grau de participação popular em diferentes níveis do processo de decisão, elaboração e implementação das políticas) e o da relação entre Estado, setor privado lucrativo e setor privado não-lucrativo

Observa-se um novo relacionamento entre Estado setor privado lucrativo e setor privado não-lucrativo. Trata-se de uma mudança nos modos de produzir e distribuir os bens e serviços sociais. Percebe-se novas formas de solidariedade social ocupam o espaço onde anteriormente predominavam o Estado e o mercado. Tem-se novas formas de produção, a revolução tecnológica e a redução do trabalho traz como uma das conseqüências, a crise dos direitos sociais.

Assim, no que se refere aos limites dos sistemas de proteção social, o Estado de Estar Social não foram “desenhados e nem capacitados” para enfrentar a situação atual brasileira de acelerada redução de trabalho. São impactos sociais negativos das políticas de estabilização, reestruturação produtiva e integração competitiva internacionais e portanto busca-se as novas exigências direcionadas às políticas sociais, que assumem novas posturas.

Para Bento (2004:246), a “Nova administração Pública” pretende partir de uma governança mais eficiente com a finalidade de combater a crise fiscal e se adaptar as formas de intervenção econômica e social à nova fase do capitalismo, marcada pela competitividade sistêmica em escala global. O autor explica que reflexão acerca do papel a ser desempenhado pelo Estado e pela administração pública atravessou um primeiro momento de desconstrução, sob influência do denominado “Consenso de Washington”. Recomendava-se a redução da intervenção e da burocracia, do controle do déficit público e da inflação e a estabilidade monetária e cambial. Percebe-se aqui que o Estado é visto como um mal que se deve tanto quanto possível ser neutralizado.

Por conseguinte, com a superação da fase mais aguda da crise fiscal e, conseqüentemente, o aumento da desigualdade e exclusão social, miséria e desemprego, a nova governança pós-consenso, percebeu-se que era preciso abandonar a idéia de Estado Mínimo e passou a se preocupar com as condições para uma intervenção eficiente.

Contudo, verifica-se que o papel dos governos e das administrações públicas já não se resumem mais proteger de forma paternalista a economia nacional. Com

mercado globalizado e competitivo, resta ao Estado o papel de agente catalisador das forças produtivas, desenvolvendo ‘políticas de incentivo’ à produção, à inovação tecnológica, à exportação. Tornam-se fundamentais as relações mais ‘democráticas transparentes e participativas’ entre o governo e os cidadãos, como entre a administração e o administrado, sendo requisitos para a eficiência das políticas públicas.

Percebe-se, a importância das políticas públicas, inseridas neste contexto, pois elas significam construções participativas de uma coletividade que visam a garantia dos direitos sociais dos cidadãos que compõem a sociedade humana. Esse é um princípio democrático fundamental. Vemos envolvidos o papel da Administração Pública e o Estado Democrático de Direito, pois estes criam possibilidades de transformação da sociedade, com o respaldo da Constituição.

De acordo com Cunha (2002:11), a Carta Constitucional de 1988 nos coloca diante desse desafio. Para elas, o atual deslocamento das responsabilidades do Estado para o setor privado tem ameaçado esse direito conquistado no nosso país. Desta forma, percebe-se que ao tomar para si a responsabilidade pela formulação e execução das políticas econômica e social, tornou-se como uma arena de lutas por acesso à riqueza social, uma vez que as políticas públicas envolvem conflitos de interesses entre camadas e classes sociais e as respostas do Estado para essas questões podem atender a interesses de um detrimento do outro. No tópico a seguir, será tratado mais especificamente do papel da Administração Pública no Brasil.

4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O NOVO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL

O conceito de Administração Pública evoluiu significativamente no século XX. De acordo com Fischer (1984:278), a partir dos anos 30, a administração pública teve um enfoque teórico mecanicista, enfrenta vários empuxos e iniciativas de transformação e modernização, mas ainda aparece a manutenção de uma estrutura rígida, inflexível, que tem resistido à evolução e democratização da sociedade. (TORRES 2004:140).

No tocante a administração de serviços públicos está diretamente ligada às rupturas e transformações sociais recentes. Com a desmobilização do Estado dos anos 80 e as frustrações com as várias reformas ocorridas até a virada do século, vários atores sociais e políticos passam a buscar soluções para seus problemas de maneira independentemente da ação do governo. Observa-se as pessoas cada vez

mais envolvidas e comprometidas com a comunidade de serviços públicos trazendo ao social confiabilidade e eficiência em serviços públicos, sendo estes por meios do terceiro setor, do governo ou voluntariado.

Para Robert Denhardt (2004:173), que atualmente descrevem o ‘Novo Serviço Público’ como uma alternativa para a ‘Nova Gestão Pública’ Explicam que a proposta do ‘Novo Serviço Público’ está inspirado na teoria política democrática principalmente quando se refere a conexão entre cidadãos e seus governos e abordagens alternativas à gestão e ao modelo organizacional sendo mais humanística na teoria da administração pública.

O Novo Serviço Público expressa na liderança e na gestão dos órgãos públicos, um interesse “renovado pelos valores democráticos”. Nesta expressão, vários autores tentaram remodelar sua perspectiva básica no campo da administração pública, partindo de uma preocupação tradicional com ‘eficiência’ e performance para um interesse equilibrado em favor da responsividade democrática. No processo de construção da Gestão Democrática Participativa no Brasil essa noção do Novo Serviço Público contribui na remodelação do Estado, para uma mudança de mentalidade na busca de uma gestão mais participativa.(DENHARDT 2004:173).

Antes de aprofundar os pontos que envolvem as mais recentes teorias na Administração Pública, verifica-se que após o Estado Novo a administração é identificada a partir de suas reformas. Conforme Petrucci e Schwarz (1999:08), o Brasil passou por três grandes reformas. A primeira é a Reforma Burocrática de 1936, que buscou montar um corpo burocrático clássico, de funcionários do Estado. A segunda reforma, pode ser apresentada pelo Decreto-Lei 200, de 1967, continha uma preocupação com o enrijecimento da burocracia. Sendo ambas implementadas em contextos de ditadura política e sem a participação da sociedade.

Já a terceira se caracteriza pela Reforma Gerencial, iniciada em 1995. É a primeira a pensar o setor público do país com uma visão mais democrática, onde o Estado deve estar voltado para o atendimento dos seus cidadãos, as instituições públicas devem ser eficientes e eficazes. Temos a ‘Reforma do Estado’ e mais especificamente a ‘Reforma do Aparelho do Estado’, ou seja do conjunto teórico que vem alimentando as várias iniciativas de reforma ao redor do mundo, que costuma ser denominado da Nova Administração Pública.

Identifica-se, três modelos que se sucederam na evolução do aparelho estatal brasileiro: o modelo patrimonialista, o burocrático e o gerencial. A administração patrimonialista é típica dos Estados que antecedem o avanço do capitalismo

industrial. A administração burocrática é baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal observado na década de 30 no Brasil. Já a administração gerencial, é vista na década de 90, de forma mais expressiva, também pode ser denominada a ‘nova gestão pública’.

No tocante as técnicas mais gerenciais e consideradas mais eficientes eram aplicadas em órgãos da administração pública muito antes do decreto-lei nº.200/67, que buscou introduzir práticas gerenciais no setor público. Desta forma, apesar dos esforços de implantação de um modelo gerencial, as práticas patrimonialistas de se governar e administrar o Estado ainda são comuns no cotidiano da administração pública, em todos os três níveis de governo e poderes.

O autor Torres (2004:01) esclarece que nem mesmo o ‘modelo burocrático’ foi plenamente implantado no Estado brasileiro, que permanece sendo administrado através de práticas que muitas vezes ignoram os princípios de impessoalidade, publicidade, especialização e profissionalismo’. É evidente a ‘capacidade de resistência do patrimonialismo’ na cultura política da administração pública

Verifica-se na História do Brasil que tivemos quase quarenta anos controlados por oligarquias civis quase anti-republicanas, hostis à nação, ao Estado e à cidadania. Seguiram-se várias décadas de tutela militar. Assim, a vida política não conseguiria agir de maneira livre.

Até a Revolução de 30, o modelo patrimonial de administração pública é predominante. Consta-se que a sociedade brasileira foi criada e desenvolvida sob o controle atento de um ‘Estado centralizador’ e espoliado por uma elite patrimonial e burocrática que insiste por muito tempo em enriquecer e garantir os privilégios da exclusão da maioria. Por essa herança pesada, a administração pública brasileira é caracterizada por um viés patrimonial profundo.

No que toca a administração pública, as conseqüências dessas transformações visam ampliar o acesso ao Estado e organizar a composição política com novos e emergentes atores sociais. Foi em 1936, cria-se o Conselho Federal do Serviço Público Civil (Lei nº. 184, de 28 de outubro de 1936), que deu origem em 1938 ao Departamento do Serviço Público (DASP), que percorre longe trajetória e é extinto em 1986.

Para Bresser (2003:31) passou a defender a flexibilização no âmbito do serviço público, sobre a estabilidade, o regime jurídico único, a isonomia, ou igualdade de todos perante à lei, e às formas de organização da administração. A defesa compreendida também a unificação dos mercados de trabalho e a superação

do modelo burocrático, adotando-se a chamada publicização dos serviços públicos através da transferência de atividades de alguns setores do Estado para organizações sociais, cabendo ao estado o financiamento das atividades, como participação mínima nos colegiados responsáveis pelas organizações sociais que geririam estes recursos e serviços públicos, notadamente nas áreas de saúde, educação, cultura e ciência e tecnologia.

A Reforma é gestada no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, discutida e aprovada na Câmara de Reforma do Estado e vem a lume através do Plano Diretor da Reforma do Estado com rubrica presidencial. O diagnóstico é de crise do Estado, definida como: crise fiscal, caracterizada pela perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; pelo esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; a superação da forma de administração pública burocrática.

No que toca a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo (problema econômico e administrativo), envolve: superação da crise fiscal (aspecto financeiro); a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social (aspecto estratégico); a superação da forma burocrática de administrar o Estado (aspecto administrativo).

Cabe lembrar que governança e governabilidade diz respeito ao conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas. No que tange a governança refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a sociedade participativa e plural”, implica em aperfeiçoar os meios e torná-los eficientes.

Para Bento (2004:85), no que toca a ‘governabilidade’, refere-se às condições do ambiente político onde se praticam as ações da administração, à base de legitimidade dos governos, credibilidade e imagem públicas da burocracia. Segundo o autor é importante perceber a diferença entre governabilidade e governança, pois remete à distinção entre reforma do estado e reforma do aparelho do Estado, no sentido de aumentar a eficácia e eficiência.

Como foi colocado no início do capítulo, a reforma do Estado diz respeito a redefinição das funções do Estado, seu padrão de intervenção econômica e social, suas relações com o mercado e com a sociedade civil e entre os poderes Executivo,

Legislativo e Judiciário. A reforma do aparelho do Estado diz respeito à reformulação da forma burocrática de administração e de prestação de serviços públicos, mediante a elaboração de novas ‘ferramentas gerenciais, jurídicas e técnicas, aprimorando assim a capacidade de implementação de políticas públicas que produzam resultados. Para Bresser (1998:33) a governança em um Estado só pode surgir quando seu governo tem condições financeiras de transformar em realidade as decisões que toma. Para ele a governabilidade é uma capacidade política de governar, derivada da relação de legitimidade do Estado e de seu governo com a sociedade. governança é a capacidade financeira e administrativa de um governo ampliar suas políticas.

Neste sentido, o Brasil estão presentes elementos razoáveis de governabilidade e a governança é que deficiente, pois na sua opinião a governança eficiente aumenta a legitimidade da política estatal e desta maneira a governabilidade do país, é aumentada como consequência. O Aumento da governabilidade ou da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir a legitimidade e governar (problema político), envolve a legitimidade do governo perante a sociedade. Sem governabilidade é impossível a governança; a crise política é assim sinônimo de crise de governabilidade.

Conclui-se que a reforma não se orientou, pois, para o desenvolvimento da democracia e da cidadania e para melhor atendimento da população, não possibilitou tampouco a sustentabilidade política e a legitimidade das ações governamentais.

Cabe ressaltar, segundo Diniz (1997:30) que o termo governabilidade está relacionado às condições sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como: características do regime político (democrático ou autoritário); Forma de governo (parlamentarista ou presidencialista), relação entre os poderes, sistemas partidários, sistema de intermediação de interesses.

Para Diniz (1997:30), a crise de governabilidade e a crise do Estado são indissociáveis e devem ser focalizadas em suas múltiplas dimensões, as estratégias de enfrentamento da crise não podem perder de vista a meta da consolidação da democracia, reduzindo o divórcio executivo-legislativo e Estado-sociedade. Assim, ao aumentar os graus de governabilidade de uma ordem democrática exige não apenas um melhor desempenho da máquina burocrática, com elevação de seu nível técnico, mas também uma maior responsabilidade do Estado diante das demandas dos diferentes segmentos da população.

Referindo-se a política implementada a partir da reforma do Estado, esta aumentou a pobreza e as desigualdades sociais, dificultando o acesso aos serviços

básicos. Verificam-se alterações na cobertura, na universalidade e na equidade das políticas públicas, que se tornaram cada vez mais focalizadas, descentralizadas, desconcertadas.

Constata-se a ineficiência estatal no que se refere ao atendimento das demandas coletivas. Identifica-se uma democracia deficitária no que tange à garantia de igualdade de condições para o exercício de uma cidadania plena, uma inércia na prestação de serviços básicos e a ausência de canais para a expressão de direitos elementares. O Estado Brasileiro precisa estabelecer e por em prática a política de recursos humanos, ser radicalmente democratizado, construir um aparato burocrático capaz de produzir inovação organizacional e gerencial permanente, coordenar e planejar atuar de modo descentralizado e estimular a gestão governamental, encontrar formas de se refinar, de se fortalecer e de ser novamente legitimado. O Estado precisa ser ‘democratizado’ de maneira intensa, ágil e flexível, precisa se impor com soberania na nova estrutura da economia mundial, regular democraticamente a economia, coordenar o desenvolvimento e desenhar políticas sociais ativas, agressivas e radicais.

De acordo com Torres (2004: 27), conclui-se que o crescimento da ‘burocracia pública’ é causa direta dos avanços democráticos experimentados pelo mundo ocidental, de forma intensa a partir do século XX. Por outro lado, verifica-se que a conquista dos direitos civis e políticos não implicou no aumento do aparelho estatal, que permaneceu restrito nos séculos XVIII e XIX, a conquista dos direitos sociais exigiu uma reformulação que implicou um intenso aumento da atuação da administração pública, que passa a atender às demandas de políticas públicas de inclusão social.

Percebe-se que as atribuições da administração pública foram crescendo e abarcando quase todas as esferas da sociedade organizada. Como resultado da democratização do Estado, a administração pública ganhou novas e complexas atuações nas áreas da saúde, educação, lazer, previdência social, relações de trabalho, criou-se uma quantidade infinita de setores que exigem ampla fiscalização, intervenção e regulação.

Contudo, é inegável que a operação dos mecanismos da democracia provocou a redefinição do papel do Estado na sociedade, tendo como resultado a ampliação de suas funções. Para entender o processo de reforma do Estado basta pensar na pressão que a operação do regime democrático gera sobre a administração pública. Assim, percebe-se que o Estado está sendo lapidado pela democratização.

Assim, aponta-se os princípios¹³ do ‘Novo Serviço Público’, segundo Denhardt (2004:181) são: servir a cidadãos, não a consumidores; visar o interesse público; dar precedência à cidadania e ao serviço público sobre o empreendedorismo; pensar estrategicamente; agir democraticamente; reconhecer que a *accountability* não é simples; servir em vez de dirigir; dar valor às pessoas, não apenas à produtividade. Para os autores o Novo Serviço Público busca “encontrar ‘valores compartilhados’ e ‘interesses comuns’ por meio de um diálogo generalizado e engajamento dos cidadãos”. E desta forma, o próprio ‘serviço público’ é visto como uma ‘extensão da cidadania’, sendo motivado por um desejo de servir aos outros e de atingir objetivos públicos.

Sob este prisma, Denhardt (2004:182) explica que diferentemente da ‘Nova Gestão Pública’, construída sobre conceitos econômicos como o auto-interesse, o Novo Serviço Público é formado sobre a idéia de administradores públicos a ‘serviço de cidadãos’, procurando envolvê-los totalmente com quem servem. Desta maneira, o Novo Serviço Público proclama uma nova visão, mais participativa para os administradores públicos da atualidade e do futuro.

Tendo como pano de fundo as tentativas das reformas ao longo da história no Brasil, verifica-se que o modelo gerencial mais adequado para o Estado no Brasil

¹³ 1.Servir ao invés de guiar: um papel crescentemente importante do servidor público é ajudar os cidadãos a articular e conhecer seus interesses compartilhados, em lugar de controlar ou guiar a sociedade em novas direções.2.Interesse público é a pontaria, não o subproduto: administradores públicos tem que contribuir para construir um coletivo, noção compartilhada de interesse público. A meta é não achar soluções rápidas dirigidas por escolhas individuais, mas sim à criação de interesses compartilhados e o compartilhamento de responsabilidade. O papel do governo será o de assegurar que predomine o interesse público.3.Pensar estrategicamente, agir democraticamente: políticas e programas que satisfaçam as necessidades públicas podem ser efetivamente e responsabilmente alcançados por esforços coletivos e processos colaboradores.4.Servir cidadãos, não aos clientes: o interesse público é resultado de um diálogo sobre valores compartilhados, em lugar de agregação de interesses próprios (individuais). Então, servidores públicos somente não respondem às demandas de cidadãos, mas focalizam na construção de relações de confiança e colaboração com e entre cidadãos.5. *Accountability* não é simples: os servidores públicos devem estar atentos mais que o mercado, eles também devem estudar a lei estatutária e constitucional, valores comunitários, normas públicas, padrões profissionais e interesses de cidadãos.6. Valorizar pessoas, não somente produtividade: as organizações públicas e as redes nas quais elas participam são mais propensas a terem sucesso se forem operadas por processos de colaboração e compartilhamento de liderança baseado em respeito por todas as pessoas.7. Valores de cidadania e serviço público acima dos empresariais: o interesse público é melhor oferecido pelos servidores públicos e cidadãos comprometidos em fazer contribuições significantes à sociedade no lugar de gerentes empresariais que agem como se o dinheiro público fosse deles próprios. (Cf.DENHARDT, Robert. B. *Teoria Geral de Organizações Públicas*. 4^a ed. Thompson/ Wadsworth, 2004, p.182)

contemporâneo é aquele focado na Administração Pública de caráter democrático-participativo. O modelo gerencial deve contribuir de forma essencial para possibilitar a democratização das instituições políticas e econômicas, baseado num processo de interação e comunicação, de participação popular, tornando possível uma sociedade fundamentada na solidariedade real, no consenso e no entendimento entre interesses particulares e os interesses gerais da sociedade atual, com a finalidade de um processo de resolução definitiva para as demandas sociais. Conforme estudamos, é um processo longo de transformação da cultura política e das relações Estado-sociedade.

Deve-se considerar, que a Constituição de 1988 aponta para um Estado Social e Democrático de Direito, que vai mais além, de caráter inovador que busca traçar novos horizontes à administração pública brasileira. Portanto, é este o modelo mais adequado que atenderá as necessidades da sociedade atual, pois através de mecanismos como a participação, por exemplo, rompe-se com as barreiras do Estado e da Sociedade aproximando-os.

Conclui-se que o Estado Democrático de Direito tem a responsabilidade de cumprir a lei e de assegurar os direitos e garantias fundamentais, a partir do momento que os consagra como ‘valores primordiais’, o Estado torna-se o maior responsável pela efetivação desses direitos. Portanto, não basta somente existir leis, é preciso ordenações estatais que se direcionem para concretização das necessidades sociais. Observa-se que não é suficiente que os direitos e garantias fundamentais estejam elencados nos mandamentos legais para modificar um Estado em Estado Democrático de Direito, mas sim atuar de maneira organizada e coordenadora dos cidadãos para exigir a concretização desses direitos aos Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Percebe-se a dicotomia que existe entre o direito nos textos e o direito na prática da sociedade brasileira, pois ainda está cercada pelos anéis burocráticos e segmentos tecnocráticos, frações das classes dominantes reproduzindo estruturas sociais discriminatórias. Isto se reflete na sociedade como um todo, em diversas áreas como no Direito e na Administração.

5 O PAPEL DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA NO BRASIL

Antes de compreender qual o papel da Carta Maior na Gestão Democrática Participativa no Brasil, cabe tecer o conceito de Constituição. De acordo com Ferdinand Lassale (1998:29), na obra “A essência de uma Constituição”, aponta que

a Constituição é mais do que uma simples lei, e desta forma não sendo como as outras, pode-se denominá-la de ‘lei fundamental da nação’, uma forma ativa’ que exige que as demais leis “sejam o que realmente são” Para este autor a Constituição é uma questão de poder, pois reflete ‘ fatores reais e efetivos de poder”. (LASSALE 1998:29).

Sabe-se que o termo Constituição firmou-se com os americanos na Revolução de 1776-1787 e posteriormente na Revolução Francesa de 1789, dando sua contribuição para todo Ocidente Contemporâneo. Pode-se afirmar que o constitucionalismo originou-se das mencionadas revoluções, como forma de submeter o poder político ao direito, limitar suas funções, garantir o direito de liberdade aos cidadãos e estabelecer a separação dos poderes”.

Já para Konrad Hesse (1991:12), a constituição jurídica traz consigo um significado próprio, na medida que realiza a sua pretensão de eficácia, vai adquirindo força. Hesse explica que a constituição só se converte em força ativa se estiver presente na ‘consciência geral do povo’ e principalmente dos seus governantes, essa vontade de constituição.

Nesse rumo, o autor Carl Schmitt (1992:46) explica que no processo histórico da constituição moderna, o conceito ideal e dominante de Constituição de Estado é aquele que corresponda às demandas da liberdade burguesa, com garantias como o reconhecimento dos direitos fundamentais, da divisão de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) considerado como necessário de uma ‘constituição liberal e autêntica’.

Portanto, a Constituição é o marco do denominado Estado Democrático de Direito. Trata-se da Lei Maior, garantidora dos direitos fundamentais e que organiza politicamente a nação. São as Constituições que estabelecem garantias fundamentais e organizam o Estado por meio de seus poderes.

Observa-se no Brasil assim como em outros países, o Direito Constitucional e o Administrativo consagram o princípio da participação de maneira expressiva. A Constituição Federal brasileira avançou a mera enunciação dos princípios da Democracia e do Estado de Direito, estabelecendo uma série significativa de normas voltadas a respaldar a adoção de institutos participativos na Administração Pública.

No que tange a Administração Pública atualmente, passa a adotar novos métodos de atuação voltados para a cultura do diálogo, de favorecer o trabalho da sociedade sobre ela mesma. Percebe-se que a administração depende da vitalidade das intervenções sociais e da dinâmica dos atores sociais. A Administração assume

hoje a função de harmonizar o comportamento dos atores sociais, procurando ser mais a transparente, distanciando-se dos modelos burocráticos puramente gerenciais e neoliberais.

Constata-se no texto constitucional aprovado em 1988, um conjunto de aspirações da sociedade civil no tocante à participação e à transparência na gestão pública, sendo o resultado dos processos de mobilização e das pressões exercidas por vários segmentos da sociedade. A Constituição de 1988 acentuou esse processo de forma decisiva, ao institucionalizar princípios pautados em conceitos como participação e controle social. O texto constitucional exerceu influência determinante no formato e conteúdo das políticas públicas que se seguiram no debate sobre participação e espaços público no Brasil.

O texto constitucional, aponta para o exercício da soberania popular através da adoção de uma teoria democrática participativa. No art.14, ela prevê a utilização dos mecanismos diretos de participação popular, iniciativa popular, referendo e o plebiscito, na soberania popular. A partir da utilização desses instrumentos, possibilita-se a implementação inicial e gradual da democracia participativa, reestruturando o modelo de delegação de poderes, instaurado pelo Estado Liberal.

Faz-se mister a análise individual das características e das implicações positivas e negativas de cada instrumento, procurando resgatar a cidadania, uma vez que recolocam o sujeito como ‘participante ativo’ na elaboração de projetos de interesses locais e também na ‘tomada de decisões’, implicando maior responsabilidade política por parte dos cidadãos.

Observa-se que estamos diante da construção de nova cidadania, que precisa formar um laço entre a cultura e a política, constituindo diferentes sujeitos políticos, transformações culturais como alvo da luta política e da luta cultural como instrumento para a mudança política.

A nova cidadania inclui o processo de invenção e criação de ‘novos’ direitos, que surgem de lutas e práticas reais. São exemplos: o direito aos povos indígenas, direitos à diversidade cultural, a toda coletividade, a proteção a cultura, o direito à autonomia sobre o próprio corpo, o direito à proteção do meio ambiente, o direito à moradia, a construção da cidadania de baixo para cima, a adaptação dos próprios movimentos sociais à nova democracia, a formulação de um projeto para uma nova sociabilidade, que permitem construção da experiência democrático-participativa, no interior da própria sociedade.

Entende-se que essa nova cidadania funciona como um projeto para uma nova sociabilidade, com um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis. Isso implica também reconhecer o outro sujeito como portador de direitos legítimos, dentro de uma concepção pública da sociedade. Possibilita-se que esses direitos possam se consolidar no debate e na negociação de conflitos, tornando possível sua reconfiguração de uma dimensão ética da vida social.

Sabe-se que a adjetivação democrática traz consigo a possibilidade de realização e proteção de direitos fundamentais que tiveram sua compreensão entendida pelo Estado Social de Direito. Segundo Novais, quando se fala em Estado Democrático de Direito pressupõe a existência de regras da democracia política tais como a livre eleição de uma assembléia representativa de todos os cidadãos, a legitimação democrática de todos os órgãos de poder ao reconhecimento do pluralismo partidário, direito de oposição e princípio de alternância democrática, assim como os direitos de participação política sem discriminações de sexo, raça, idade, convicção ideológica ou religiosa e condição econômica, social ou cultura.

Entende-se que o modelo estrutural de Estado defendido pela Constituição brasileira é exeqüível, desde que tenha a aproximação dos cidadãos e o Estado de maneira ativa como o autor Nogueira (2004:34) salienta o Estado ativo não existe sem a participação ativa da sociedade civil.

Neste contexto, o autor Denhard (2004:183) explica que papel do cidadão consiste em ver o interesse público mais amplo, ou seja além do auto-interesse, é um papel que exige mais do cidadão que tem duração mais longa. Constata-se que esta maneira de pensar a cidadania democrática ‘cobra muito mais do indivíduo’. Desta forma, o autor ressalta que é preciso um conhecimento mais amplo dos problemas públicos, além do senso de pertencimento, um interesse pelo todo, um elo moral com a comunidade. É necessário que os cidadãos possuam, ou venham a adquirir, certas qualidades de caráter, ou virtudes cívicas.

Percebe-se que a construção de um espaço político pautado na pluralidade de práticas participativas e atuações coletivas implementadas por novos sujeitos coletivos permite edificar um novo paradigma de organização da vida social.

Portanto, busca-se a participação cidadã por meio dos novos atores coletivos, que faz a junção do fazer ou tomar parte no processo político-social, por indivíduos, grupos ou organizações que tem interesses, valores que atuam num espaço de diversidade e pluralidade, com um segundo elemento a cidadania, enfatizando as dimensões da universalidade, generalidade, igualdade de direitos e

responsabilidades, inclusive os que estão excluídos do exercício dos direitos, de até mesmo de ter direitos.

No mundo moderno, da sociedade capitalista, de sociedade de classes e o Estado democrático representativo, pode-se, visualizar quatro grandes modalidades de participação; De acordo com Nogueira, tem-se a participação assistencialista, que possui natureza filantrópica ou solidária; a participação corporativa, dedicada à defesa de interesses de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais, sendo uma participação mais fechada em si e é de certa forma excludente; a participação eleitoral que visa apenas a defesa de interesses particulares, porém interfere diretamente na governabilidade e tem efeitos na coletividade; a participação política inclui tanto a participação eleitoral, quanto a participação eleitoral e a participação coletiva. Percebe-se na participação *política* o simples ato de votar uma maneira de participação. Ela se Realiza tendo em vista a comunidade como um todo com a questão do poder e da dominação.

É cada vez mais consensual perceber a importância da atuação dos cidadãos no fortalecimento do processo democrático por meio da participação conforme a Constituição brasileira, afim de responder as demandas sociais, econômicas e também ambientais que lhe apresenta o século XXI. As questões ambientais e seus conflitos são na maioria das vezes designadas como assunto para as elites políticas e econômicas. Porém, observa-se que a resolução de questões ambientais solucionam junto problemas sociais.

Porém, pode-se concluir, que a Constituição ‘por si só’ não muda a vida das pessoas e nem soluciona os problemas do país. O que ela oferece é a sustentação legal aos atos dos cidadãos e deve representar a vontade popular. Assim, o que muda ou lapida a realidade de crise é a ‘participação’ conforme já destacamos em outro momento, pois é com a participação dos cidadãos em todos os setores de decisão e execução de políticas públicas da sociedade, de maneira que as aspirações do povo sejam atendidas. Pois é na “organização e na luta pelos objetivos que o povo que se encontram as soluções para a crise do Estado brasileiro”.

Portanto, é visível as transformações ocorridas no Estado brasileiro e principalmente no seu relacionamento Estado e Sociedade Civil, foram absolutas em determinados momentos como no surgimento do Estado moderno e na sua passagem para o Estado Contemporâneo. Essas mudanças atingem tanto a Administração e quanto o Direito, com o surgimento de novos instrumentos e mecanismos que podem ser chamados de novos direitos, sendo que eles correspondem a direitos decorrentes da relação de cidadania.

Percebe-se que o modelo de administração mais adequado para sociedade brasileira é a gestão pública democrática participativa, pois ela procura aproximar através da participação a Sociedade e o Estado para enfrentar as adversidades que vivemos na atualidade. Nem o Estado, nem a Constituição se atuarem sozinhos podem resolver estas complexas questões.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, conclui-se que o papel do cidadão consiste em ver o interesse público mais amplo, ou seja além do auto-interesse, é um papel que exige mais do cidadão que tem duração mais longa. Constata-se que esta maneira de pensar a cidadania democrática cobra muito mais do indivíduo. É preciso um conhecimento mais amplo dos problemas públicos, além do senso de pertencimento, um interesse pelo todo, um elo moral com a comunidade. É necessário que os cidadãos possuam, ou venham a adquirir, certas qualidades de caráter, ou virtudes cívicas.

Portanto, busca-se a participação cidadã por meio dos novos atores coletivos, que faz a junção do fazer ou tomar parte no processo político-social, por indivíduos, grupos ou organizações que tem interesses, valores que atuam num espaço de diversidade e pluralidade, com um segundo elemento a cidadania, enfatizando as dimensões da universalidade, generalidade, igualdade de direitos e responsabilidades, inclusive os que estão excluídos do exercício dos direitos, de até mesmo de ter direitos.

Entende-se que a gestão pública modelada para o Estado no Brasil, conforme a Constituição de Federal em pauta, pode ser entendida como a “Gestão Pública Democrática Participativa”, pois considera a Administração Pública pautada por critérios de legitimação democrático-participativa.

A Constituição Brasileira de 1988, representa um avanço no que tange ao modelo conceitual de estrutura Estatal, posto que também traça novos rumos à administração pública no país, de forma bem diferente das cartas magnas anteriores.

O modelo de Gestão Pública Democrática e Participativa consagrado pela Constituição de 1988 reforça a natureza essencialmente coletiva dos novos direitos, dentre os quais destacam-se os direitos elaborados para os povos indígenas, para os quilombolas e a outras populações tradicionais.

Embora a Constituição de 1988 signifique um avanço na legislação e gestão administrativa pública do país, é preciso construir uma conscientização política das e nas coletividades, não haverá cobrança de direitos. Muitos são os fatores que contribuem com a distância entre a lei, a ordem gerencial pública e a realidade do social brasileira, posto que a politização é uma necessidade educativa fundamental para a democracia participativa brasileira.

7 REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição* – Republica Federativa do Brasil. 1988. Brasília: Ministério da Educação.
- BENTO, Leonardo Valles. 2003. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, SP: Manole.
- BRESSER, Luiz Carlos. *Reforma do Estado e cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo. Ed. 34. Brasília: ENAP, 1998.p.33.
- BERNARDES, Márcio de Souza. 2005. *A crise da soberania no Estado nacional e o locus da cidadania no mundo globalizado*. Santa Cruz do Sul: editora da UNISC.
- BURDEAU, Georges. *O Estado*. 1970. Tradução de Cascais Franco. Lisboa: publicações Europa América.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. 1993. *Direito Constitucional*. 6ª.ed. Coimbra: Livraria Almedina.
- DENHARDT, Robert. 2004. *B. Teoria Geral de Organizações Públicas*. (trad. Prof. Francisco G. Heidemann), Thompson/ Wadsworth.
- DINIZ, E. 1997. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro, FGV.
- FISCHER, Tânia. 1984. *Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- GIDDENS, Anthony. 2000. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia*. Rio de Janeiro: Record.
- GIDDENS, Anthony. 1996. *Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical*. São Paulo: editora da Unesp.
- GIDDENS, A. 2001. *Estado-Nação e a Violência*, São Paulo, EDUSP.
- HESSE, Konrad. 1991. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio. Fabris.
- HOBBSAWM, Eric. 1979. *A era das revoluções*. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra.
- LASSALE, Ferdinand. 1998. *A essência da Constituição*. Rio de Janeiro: Liber Júrís.
- MALUF, Sahid. 2006. *Teoria Geral do Estado*. 26 ed. São Paulo: Saraiva.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. 2004. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez.

PETERSEN, Aurea; et ali. 1997. *Ciência Política - Textos Introdutórios*. Porto Alegre: Mundo Jovem.

PETRUCCI, Vera. 1999. *Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: Universidade de Brasília. ENAP.

PEREZ, Marcos Augusto. 2004. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum.

KELSEN, Hans. 1990. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes.

ROSANVALLON, Pierre. 1998. *A nova Questão Social. Repensar o Estado de Providência*. Petrópolis: Vozes.

SCHMITT, Carl. 1992. *Teoria de uma Constituição*. Madrid: Alianza.

SANTOS, Ailton Dias Dos. 2005. *Metodologias Participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais*. IEB- Instituto Internacional de Educação do Brasil. São Paulo: Peirópolis.

SWEEZY, Paul. 1972. *Do feudalismo ao capitalismo*. Lisboa, Publicações. Dom Quixote.

SCHMITT, Carl. 1992. *Teoria de uma Constituição*. Madrid: Alianza.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. 2004. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.