

**POLÍTICAS PÚBLICAS E OS  
NOVOS DIREITOS: O NOVO  
ENFOQUE DA GESTÃO PÚBLICA  
NA CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS  
PÚBLICOS DE PARTICIPAÇÃO NO  
ESTADO DE DIREITO NO BRASIL**

**PUBLIC POLICY AND THE NEW  
RIGHTS: THE NEW APPROACH  
OF PUBLIC MANAGEMENT IN  
THE CONSTRUCTION OF PUBLIC  
PARTICIPATION IN THE RULE  
OF LAW IN BRAZIL**

REJANE ESTHER VIEIRA

---

Bacharel em História pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e formanda do Curso de Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina – Escola Superior de Administração e Gerência (ESAG/UDESC). Pesquisadora na UDESC (2006-2007).



## RESUMO

O presente trabalho objetiva avaliar o papel das políticas públicas e dos chamados novos direitos na gestão pública brasileira, sob a ótica da democracia participativa. Com base na Carta Maior de 1988, percebe-se a maneira como a democracia participativa aliada às políticas públicas promovem a construção de uma nova cidadania no Brasil e na formação de espaços públicos de participação no Estado de Direito Brasileiro. A metodologia utilizada é bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Novos Direitos, Gestão Pública, Estado de Direito.

## **ABSTRACT**

This study aims to evaluate the role of public policies and so-called new rights in the Brazilian public administration, from the viewpoint of participatory democracy. Based on the Highest Charter of 1988, we find the way to participatory democracy allied to public policies promoting the construction of a new citizenship in Brazil and in the formation of public spaces for participation in the Brazilian state of law. The methodology used is bibliographic and documentary.

**Key-Words:** Public Policy, New Rights, governance, rule of law.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva trazer à comunidade científica as questões referentes ao contexto das políticas públicas e dos novos direitos consagrados pela Constituição Federativa do Brasil de 1988. Neste sentido, pretende-se fazer uma avaliação do papel dos novos direitos na construção de uma nova cultura política no cenário brasileiro. Buscar-se-à conceituar novos direitos e as políticas públicas no Estado de Direito brasileiro, contrapondo os referidos pontos de vista, de diferentes autores.

Em primeira instância, sabe-se que no Brasil a Carta Maior 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.<sup>1</sup>

Observa-se a preocupação com a eficiência e a legitimidade na Gestão Pública Brasileira. 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.<sup>2</sup>

Neste sentido, sabe-se que o Brasil prevê em sua Constituição Federal, no artigo primeiro, no parágrafo único, a disposição de que “todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos diretamente”<sup>3</sup>. Está evidente o direito da participação do povo na democracia, assim como importantes elementos que abrem caminho para a gestão pública democrática participativa no Brasil. Nota-se que as palavras ‘participação’, ‘democracia participativa’, ‘os novos direitos’ estão cada vez mais presentes no contexto da atualidade.

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. A Constituição de 1988 acentuou esse processo de forma decisiva, ao institucionalizar princípios pautados em con-

---

<sup>1</sup> Cf. PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.p.213.

<sup>2</sup> Cf. PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.p.221.

<sup>3</sup> Cf. BRASIL. Constituição - República Federativa do Brasil. 1 ed. Brasília: Ministério da Educação, 1988.

ceitos 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.<sup>4</sup>

## 1 A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Nos últimos anos observa-se a sociedade civil organizada brasileira sob a ótica de uma nova configuração social, política, econômica e ambiental no Brasil. Neste sentido, as políticas públicas sociais permitem romper com as barreiras que separam a Administração Pública da sociedade. Esta passa a participar da concepção, da decisão e da sua implementação. Pode-se citar as audiências públicas e as consultas públicas, como exemplos práticos da participação na elaboração das políticas públicas. Já o plebiscito administrativo, o referendo, as comissões de caráter deliberativo são exemplos da participação no processo de decisão. Exemplos de execução de políticas públicas são as comissões de usuários, a atuação de organizações sociais ou de entidades de utilidade pública e a expansão dos serviços públicos.<sup>5</sup>

Entende-se que a relação entre o Estado, as classes sociais e a sociedade civil, proporciona o surgimento de agentes definidores das políticas públicas. A partir do contexto da produção econômica, cultura e interesses dos grupos dominantes são construídas as políticas públicas, sua elaboração e operacionalização, de acordo com as ações institucionais e, em particular.<sup>6</sup>

Constata-se a predominância dos interesses das elites econômicas camuflados nas diversas políticas públicas<sup>7</sup>, porém com objetivos de

---

<sup>4</sup> SANTOS, Ailton Dias Dos. *Metodologias Participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais*. IEB- Instituto Internacional de Educação do Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2005.p.35.

<sup>5</sup> PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.p.225.

<sup>6</sup> BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: ed. Unijuí, 2006.p.11.

<sup>7</sup> Deve-se estar atento ao engajamento de diversos setores do mercado as iniciativas de proteção e recuperação do meio ambiente, educação, difusão da cultura e assistência em geral, pois são estratégias de mercado de muitas empresas para realização de políticas públicas (instrumental e paralela aos seus objetivos econômicos). Utiliza-se para isto o conceito de empresa limpa, a certificação ambiental, o trabalho voluntário, o orçamento, projetos comunitários associados.

expansão do capitalismo internacional. Utilizam-se de temas atuais como o desenvolvimento sustentável para transmitir uma imagem positiva de preocupação e engajamento no desenvolvimento social e ambiental.

As políticas públicas são ‘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. Aqui estão 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.<sup>8</sup>

AHLERT define as políticas públicas como ações empreendidas pelo Estado para efetivar as prescrições constitucionais sobre as necessidades da sociedade em termos de distribuição e redistribuição das riquezas, dos bens e serviços sociais no âmbito federal, estadual e municipal. São políticas de economia, educação, saúde, meio ambiente, ciência e tecnologia, trabalho etc.<sup>9</sup>

Para CUNHA<sup>10</sup>, “As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo a expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo”. Observa-se que sua construção obedece a um conjunto de prioridades, princípios, objetivos, normas e diretrizes bem definidos. Entretanto, numa sociedade de conflitos e interesses de classe, as políticas públicas são o resultado do jogo de poder determinado por leis, normas, métodos e conteúdos que são produzidos pela interação de agentes de pressão que disputam o Estado.<sup>11</sup>

Na visão do professor LINDOMAR WESSLER BONETI, as políticas públicas enquadram-se como o resultado do jogo de forças sociais que se formam das relações de poder de grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil.<sup>12</sup> Denomina-se

---

<sup>8</sup> CUNHA, Edite da Penha & CUNHA, Eleonora Schettini M. *Políticas públicas e sociais*. In: *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.p.11.

<sup>9</sup> AHLERT.Alvori. *O neoliberalismo e as políticas educacionais no Brasil nas décadas de 1980 e 1990*.Horizonte, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, dez 2005. p. 125.

<sup>10</sup> CUNHA, Edite de Penha &CUNHA, Eleonora Schettini M. *Políticas Públicas e sociais*. In: CARVALHO, Alusson; SALES, Fátima (org). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte. Editora: UFMG, 2002.p.12.

<sup>11</sup> AHLERT.Alvori. *O neoliberalismo e as políticas educacionais no Brasil nas décadas de 1980 e 1990*.Horizonte, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, dez 2005. p. 125.

<sup>12</sup> BONETI, Lindomar Wessler.*O silêncio das águas: políticas públicas, meio ambiente e exclusão social*. Ijuí: ed. Unijuí, 2003.p.20.

as políticas públicas como “a ação que nasce de intervenção pública numa realidade social determinada, quer seja ela econômica ou social.”<sup>13</sup>

Já para o professor e pesquisador HEIDEMANN, a definição de políticas públicas corresponde ao resultado de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais, em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado. Neste conjunto, estas decisões e ações de governo e de outros agentes sociais constituem o que se conhece com o nome de políticas públicas.<sup>14</sup>

Pode-se pensar também, as políticas públicas como algo relacionado com público, arte ou ciência de governar, de administrar e de organizar. A expressão ‘políticas públicas’ é uma ação voltada ao público e que envolve recursos públicos. Pode-se considerar, que medidas de intervenção meramente administrativas, por parte do Estado, sem mesmo envolver o orçamento público, são consideradas políticas públicas.<sup>15</sup>

No tocante a formulação de políticas públicas, EDUARDO FERNANDO APPIO, explica que a partir de direitos e princípios definidos na Constituição brasileira de 1988, as políticas públicas num primeiro momento demanda de um ato de vontade política, o qual pressupõe-se um amplo debate constitucional e a consideração dos interesses de todos cidadãos envolvidos.

(...) As políticas públicas deverão ser formuladas pela própria sociedade, em um espaço público o qual, no caso brasileiro, pode ser traduzido nos conselhos deliberativos, tais como os conselhos municipais e estaduais da saúde e da educação, em relação aos quais se pode afirmar que suas decisões vinculam o Poder Executivo. Os instrumentos tradicionais de democracia representativa, historicamente ligados a uma concepção liberal de cidadania, não podem ser considerados como mecanismos exclusivos de aferição da vontade geral. As instituições formais de representação popular, Executivo e Parlamento, traduzem seus próprios interesses, a partir de uma pauta de prioridades que toma em consideração aspectos próprios do sistema político. A complexidade da sociedade brasileira contemporânea impõe que novas instâncias de comunicação social sejam engendradas a partir de necessidades locais e coletivas,

---

<sup>13</sup> BONETI, Lindomar Wessler. *O silêncio das águas: políticas públicas, meio ambiente e exclusão social*. p.19.

<sup>14</sup> HEIDEMANN, F.G. Do sonho ao progresso às políticas de desenvolvimento. Texto redigido para fins didáticos, UDESC, 2005.

<sup>15</sup> BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: ed. Unijuí, 2006.p.09.



no que se convencionou denominar de instrumentos de democracia participativa.”<sup>16</sup>

Conforme APPIO, o grau de sucesso de uma política pública está na combinação dos modelos *representativo* e *participativo* de democracia, os quais devem funcionar de modo complementar, garantindo a legitimidade das decisões governamentais através de mecanismos que aproximem governantes e governados em torno do núcleo da Constituição, os direitos fundamentais. Para ele, existe uma combinação dos sistemas de democracia representativa e participativa permitindo uma ampliação de debate acerca da legitimidade das políticas públicas, especialmente quando seu conteúdo envolve as gerações presentes e futuras. A democracia representativa e participativa devem atuar de forma complementar. O déficit democrático deste sistema pode ser compensado por uma atuação dos mecanismos de participação popular, com especial ênfase nos mecanismos de descentralização administrativa, como por exemplo, os conselhos deliberativos no âmbito do Estados e Municípios.

As decisões destes conselhos deliberativos vinculam os governos eleitos, pois não se tratam de instâncias consultivas, mas sim, de entidades autônomas de gestão popular dos recursos públicos em suas respectivas áreas de atuação, dispendo, portanto, da prerrogativa de vincular o conteúdo da lei orçamentária anual.

Nesse rumo, o processo de formulação de políticas públicas a partir de interesses mediados por instituições formais do Estado e da sociedade organizada, como por exemplo o Ministério Público e as associações, significaria o ‘aprisionamento’ da democracia num sistema aristocrático. Estas instituições não terão legitimidade para formular políticas públicas no Estado democrático, na medida em que não fazem parte de instâncias eleitas pela comunidade.

Para APPIO, a formulação das políticas públicas depende, de uma concepção de democracia, enquanto que o controle judicial de sua execução demanda do princípio da igualdade para todos. A combinação das duas concepções se revela plenamente compatível com o princípio democrático, pois congrega legitimidade e efetividade das políticas públicas.<sup>17</sup>

Pensa-se que o ‘ato político’ ou ‘a política’ se refere a princípios de ação de determinado governo, orientado para atingir fins e população específicos, ou seja, é um meio para se atingir determinada meta econô-

---

<sup>16</sup> APPIO, Eduardo Fernando; *O controle judicial das políticas públicas no Brasil*.p.420.

<sup>17</sup> APPIO, Eduardo Fernando; *O controle judicial das políticas públicas no Brasil*. p.425.

mica ou social. Tanto as metas, como as estratégias de ação para alcançá-las são objetivos de duas facetas das políticas públicas: o discurso, ou seja, a forma pela qual uma demanda se transforma numa proposta de ação e de registro na agenda de decisões de um governo; e a prática, que é a forma pela qual os diferentes atores se inter-relacionam, formulam seus problemas, exigem soluções, instrumentam e materializam a política.<sup>18</sup>

Nota-se a necessidade de regimes mais democráticos, sem muita separação entre o setor público e o setor privado, com uma participação direta de todos os agentes na administração da coisa pública, sem perder de vista as perspectivas de desenvolvimento econômico, com sustentabilidade e preservação do meio ambiente.<sup>19</sup>

BONETI explica que existe uma estreita afinidade entre os projetos do Estado (as políticas públicas) e os interesses das elites econômicas. Mesmo que no plano local (nacional e estadual) exista uma correlação de forças políticas na definição das políticas públicas, envolvendo os movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil, a definição das políticas públicas é condicionada aos interesses das elites globais por força da determinação das amarras econômicas próprias do modo de produção capitalista. Significa dizer que a relação entre o Estado e as classes sociais, entra-se obrigatoriamente na questão dos agentes definidores de políticas públicas, o que não são apenas nacionais.

Sabe-se os interesses das elites globalizadas aparecem determinados nas políticas de expansão das relações capitalistas mundiais por instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC), ou pelo próprio poder de força que tem os grupos econômicos mundiais de impor as regras que lhes interessa, mas seus interesses podem ser questionado por agentes nacionais, estaduais ou locais, constituindo-se assim uma correlação de forças que influenciam no processo da elaboração e aplicabilidade das políticas públicas.<sup>20</sup>

No Brasil, as políticas públicas muitas vezes beneficiam grupos sociais específicos, regiões, municípios, ou seja são sempre beneficia-

---

<sup>18</sup> CARVALHO, Ailton Mota de. *Globalização, estado e políticas públicas*. Cap.VII. In: MUNIZ, José Norberto; GOMES, Elaine Cavalcante. *Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização*. Belo Horizonte, 2002.p.85.

<sup>19</sup> CARVALHO, Ailton Mota de. *Globalização, estado e políticas públicas*. Cap.VII. In: MUNIZ, José Norberto; GOMES, Elaine Cavalcante. *Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização*. Belo Horizonte, 2002.p.92.

<sup>20</sup> Cf. BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: ed. Unijuí, 2006.p.14.

dos os segmentos sociais com maior força política no poder Legislativo<sup>21</sup> e com maior força financeira nos meandros da sociedade civil. Uma política pública após sair da instância legislativa e passar pelo setor burocrático, segue em direção a sua operacionalidade, comandada por agentes do partido político que se diz autor do projeto.

Significa dizer que uma política pública, da elaboração a sua operacionalização, envolve uma rede de poderes contribuindo com o fortalecimento e interesses específicos de cada instância do poder. As pessoas que entram em contato com as políticas públicas no decorrer de suas longas trajetórias, não pensam de modo uniforme, não tem a mesma interpretação de intervenção na realidade, etc. As políticas públicas, ao longo de seus percursos, são contaminadas por interesses, inocências e sabedorias.

No tocante de hábitos culturais, a universalização de um padrão tecnológico, de consumo tornam-se um referencial de racionalidade indispensável para a expansão da produção econômica e a conquista de novos mercados consumidores. Verifica-se que as políticas públicas de 'inovação tecnológica' e ou 'distribuição do saber socialmente construído' oferecem maior impacto social pela sua complexidade. Muitas vezes beneficia-se alguns segmentos sociais em detrimento de outros. Isto pode acontecer no repasse do conhecimento socialmente produzido a diferentes segmentos sociais o que leva a um processo de desqualificação.<sup>22</sup>

## 2 OS CHAMADOS NOVOS DIREITOS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Sabe-se que o século XX foi marcado por intensas transformações nas relações sociais, políticas, econômicas, pelo acelerado desen-

---

<sup>21</sup> Sabe-se que no Legislativo, uma política pública é sempre apresentada como elemento de barganha política para o fortalecimento de partidos e ou eleitos, quer sejam deputados federais, estaduais, prefeitos ou vereadores. Quando os projetos determinam o repasse de recursos para os governos estaduais e ou municipais, o partido político exerce fundamental importância, pois forma-se uma rede de correligionários que se apresentam como 'donos' do projeto. (Cf. BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: ed. Unijuí, 2006.p.69).

<sup>22</sup> Cf. BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: ed. Unijuí, 2006.p.14.

<sup>23</sup> WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. *Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas uma visão básica das conflituosidades jurídicas*. São Paulo: Saraiva, 2003.p.02.

volvimento tecnológico e eletrônico. É a mudança da era industrial para a digital e o predomínio da cultura dos espaços plurais e virtuais.<sup>23</sup>

Assiste-se um ‘descortinar’ dos chamados novos direitos dentro de uma nova percepção de realidade. Visualiza-se a transformação de direitos tradicionais em direitos com uma ‘forte carga social’<sup>24</sup>. São as necessidades, os conflitos e os novos problemas de caráter social e ambiental, colocados pela sociedade atual que permitem surgir ‘novas’ formas de direitos como um verdadeiro desafio.

Observa-se que no Estado, o tema dos ‘direitos’ esteve muito presente nos debates da sociedade política. Vemos nas últimas décadas deste século, a criação de leis e orientação para políticas públicas que envolvem a administração pública. Num primeiro momento essas discussões aparecem na área dos direitos humanos e políticos, ao final do regime militar. Posteriormente, tem-se os direitos sociais, no período de transição para a democracia, especialmente na fase da elaboração da Constituição de 1988 e ao final dos anos 90 e início deste novo milênio, os direitos culturais, ligados ao tema da justiça e da equidade social.<sup>25</sup>

Para BOBBIO, o desenvolvimento e a mudança social são os fatores condicionantes para o ‘nascimento’, a ampliação e a universalização dos ‘novos’ direitos. Ocorre uma espécie de multiplicação histórica dos ‘novos’ direitos.

Para BOBBIO a concepção do processo histórico que determina o nascimento do ‘novos’ direitos. É interessante perceber que para o autor, os ‘direitos do homem’, mesmo sendo fundamentais, são considerados ‘direitos históricos’, ou seja, “nascidos em determinados momentos, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.”<sup>26</sup>

Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o poder do homem sobre o homem, que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de

---

<sup>24</sup> BRANDÃO, Paulo de Tarso. *A tutela judicial dos novos direitos: em busca de uma efetividade para os direitos típicos da cidadania*. Florianópolis.:Universidade Federal de Santa Catarina. Tese de Doutorado em Direito.2000. p.71.

<sup>25</sup> GOHN, Maria da Glória. *O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGS e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.

<sup>26</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.p.06.

dominar a natureza e os outros homens, ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações do poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor. Às primeiras correspondem os direitos de liberdade, ou um não-agir do Estado; aos segundos, os direitos sociais, ou uma ação positiva do Estado.<sup>27</sup>

De mesma forma, BRANDÃO explica que pensar hoje sobre os 'novos' direitos "é raciocinar com a idéia de 'constante mutação', pois eles se expressam de acordo com as necessidades do momento em que se necessita com a finalidade de garantir sua defesa, sua tutela. Constata-se que é um conceito aberto e em permanente construção."<sup>28</sup>

A própria expressão 'novos direitos' já indica que é necessário apresentar um recorte específico sobre sua denominação e seus instrumentos que os viabilizam.

É preciso identificar a efetividade dos direitos e sua concepção de 'cidadania' envolvida, para posteriormente perceber sua relação com as políticas públicas 'socioambientais' na construção de espaços públicos de participação.

Entende-se que os direitos de cidadania são típicos do Estado e do Direito no Século XX e por isso fazem parte da categoria de 'novos' direitos. A cidadania é também entendida como os direitos que decorrem da relação de participação que se estabelece entre Estado e todos os integrantes da Sociedade Civil, da qual aquele é instrumento, seja numa perspectiva individual, seja coletiva.<sup>29</sup>

A nova cidadania inclui o processo de invenção e criação de novos direitos, que surgem de lutas e práticas reais. Destaca-se o direito aos povos indígenas, direitos à diversidade cultural, a toda coletividade, a proteção a cultura<sup>30</sup>, 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 sociabilida-

---

<sup>27</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. p.06.

<sup>28</sup> BRANDÃO, Paulo de Tarso. *A tutela judicial dos novos direitos*.p.130.

<sup>29</sup> BRANDÃO, Paulo de Tarso. *A tutela judicial dos novos direitos*: em busca de uma efetividade para os direitos típicos da cidadania. p.02.

<sup>30</sup> SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e Novos Direitos*. São Paulo: Peirópolis, 2005, p.13.

de, que permitem construção da experiência democrático-participativa, no interior da própria sociedade.<sup>31</sup>

No tocante a forte presença do tema dos direitos e da justiça social na agenda da sociedade civil e política brasileira, nas últimas décadas do século XX, verifica-se que os direitos apareceram como demanda e reivindicação em diferentes formas: direitos civis, sociais, políticos, econômicos, humanos, culturais etc.<sup>32</sup>

No que se refere aos *direitos civis*, estão relacionados com as liberdades individuais, considerados fundamentais para a ação dos indivíduos circunscritos ao direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. Os *direitos políticos* são os relativos ao direito de votar e ser votado e o direito de participação em organizações, de se organizar por afinidade de interesses e opinião.<sup>33</sup>

Já os *direitos sociais*, tidos como modernos são os direitos trabalhistas, greves, direitos a um salário que assegure uma dada renda real, à educação pública universal, laica e gratuita, à saúde, à habitação, à previdência, à assistência etc. A maioria destes direitos deveria ser assegurada por um Estado de Bem-Estar Social.

Para GOHN, na sociedade civil destacou-se o ‘direito à diferença’ das chamadas minorias. É certo que em vários contextos históricos eram e são a maioria da população, tais como as mulheres, negros, índios etc. Os novos direitos vem assegurar, garantir os direitos dessas minorias.

Em que se pese essas demandas e reivindicações geraram vários movimentos sociais assim como deram origem a inúmeras Organizações Não-Governamentais – ONGS. Essa movimentação permite unir cultura e constrói uma nova cultura política na sociedade, a partir da redefinição de valores, símbolos e significados, num jogo de interação e reciprocidade entre o instituído e o instituinte.<sup>34</sup>

Hoje, a Constituição da República Federativa do Brasil consagra entre os direitos e garantias fundamentais *direitos e deveres individuais e coletivos*, disciplinando entre eles uma gama de direitos e deveres que se inserem nas relações sociais e não somente nas relações diante do Estado.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> ALVAREZ, Sônia. DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*.p.86-90.

<sup>32</sup> GOHN, Maria da Glória. *O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGS e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.p.24

<sup>33</sup> GOHN, Maria da Glória. *O Protagonismo da Sociedade Civil*. p.24

<sup>34</sup> GOHN, Maria da Glória. *O Protagonismo da Sociedade Civil*.p.41.

<sup>35</sup> BRANDÃO, Paulo de Tarso. *A tutela judicial dos novos direitos*.p.131.

Já para COMPARATO<sup>36</sup> para abordar a questão dos novos direitos de maneira completa, deve-se entender a importância histórica dos Direitos Humanos. Da mesma forma para Cesar Luiz Pasold, a questão estratégica hoje é encontrar o modo mais seguro para garantir os direitos humanos, entre os quais estão incluindo os chamados 'Novos Direitos'. Isto implica, o conhecimento de suas origens, natureza e evolução, além do estudo de seus aspectos fundamentais, éticos e dos mecanismos efetivos de sua defesa e aplicação.<sup>37</sup>

Como bem observa WOLKMER, para entender os chamados 'novos' direitos, deve-se percorrer a trajetória da moderna concepção dos direitos do homem. Também estão relacionados aos 'direitos humanos' ou 'fundamentais', sendo os direitos humanos uma esfera mais global, válidos para todos os homens em todos os lugares e os direitos fundamentais consagrados na constituição do país.<sup>38</sup>

Interessa-nos observar que os 'novos direitos' estão ligados aos direitos que decorrem da 'relação de cidadania' e abrem caminhos para a 'participação cidadã' na gestão de um Estado mais democrático e participativo. Estão relacionados com as políticas públicas e a administração pública. Eles envolvem o Estado e a Sociedade com o exercício da cidadania. Portanto, esses 'novos' direitos emergiram no final do século XX e projetam grandes e desafiadoras discussões nos primórdios do novo milênio.

Percebe-se que os novos direitos estão diretamente relacionados com as necessidades humanas essenciais de cada época. Estão em permanente redefinição e criação dentro do seu contexto histórico, abrindo espaço para múltipla gama de direitos emergenciais.<sup>39</sup> Essas necessidades são diversas como: qualidade de vida, bem-estar, materialidade social, políticas, religiosas, psicológicas, biológicas e culturais. São as 'situa-

---

<sup>36</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

<sup>37</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Os Novos Direitos Conceitos Operacionais de Cinco categorias que lhes são Conexas*. In: Revista Seqüência, n.50, p.225, jul.2005.p.226.

<sup>38</sup> WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. *Os novos direitos no Brasil*. p.06.

<sup>39</sup> MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de Política jurídica*. Florianópolis: OAB/SC. Editora, 2000.p.69.

ções de carência' que constituem a razão motivadora para a possibilidade dos novos direitos.<sup>40</sup> Para Paulo de Tarso Brandão, compreender o que são hoje os 'novos' direitos está na sua relação com o exercício da cidadania.<sup>41</sup>

No tocante aos aspectos políticos, a sociedade brasileira amadureceu sua opção pela via democrática. Destaca-se os conceitos como transparência, participação e controle social estão cada vez mais presentes nos debates, visto como um desafio.<sup>42</sup>

É certo a relação 'indissociável' entre os aspectos sociais e ambientais atualmente. Reconhecemos que na sociedade os problemas antes vistos pela ótica da ecologia e do meio ambiente hoje são analisados por um prisma socioambiental. Reformulou-se a legislação ambiental brasileira e criou-se um sistema nacional de unidades de conservação. Tornou-se forte a noção de desenvolvimento sustentável, assim como a argumentação de diversos setores ou segmentos sociais. Vemos a presença do socioambientalismo envolto em políticas públicas e nos espaços públicos de participação.

É importante ressaltar que o movimento ambientalista passou por mudanças significativas, migrando do preservacionismo para o *socioambientalismo*, na medida em que a noção de sustentabilidade passa a englobar também os aspectos sociais econômicos inerentes ao desenvolvimento sustentável.

É cada vez mais consensual o entendimento que os problemas socioambientais vividos pela sociedade brasileira podem ser solucionados pela negociação e pelo aperfeiçoamento das estratégias e mecanismos de regulação do uso dos recursos naturais. A busca de soluções para esses problemas depende do aprimoramento institucional da sociedade e do aumento da sua capacidade de balancear os interesses e pontos de vistas relacionados ao uso de recursos naturais.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> LEITE, José Rubens Morato. WOLKMER, Antônio Carlos; *Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas uma visão básica das conflituosidades jurídicas*. São Paulo: Saraiva, 2003.p.21.

<sup>41</sup> BRANDÃO, Paulo de Tarso. *A tutela judicial dos novos direitos*.p.71.

<sup>42</sup> SANTOS, Ailton Dias Dos. *Metodologias Participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais*. IEB- Instituto Internacional de Educação do Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2005.p.11.

<sup>43</sup> SANTOS, Ailton Dias Dos. *Metodologias Participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais*.p.11.



### 3 OS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DE DIREITO BRASILEIRO

Os modelos de gestão públicas estão correlacionados com o conceito de “o que fazer”, (a elaboração) o pensar soluções viáveis para os problemas sociais assegurado em lei e as políticas administrativas, resumem-se no “como fazer”(a execução), o agir operacional das elaborações organizadas.

A questão da Gestão Pública 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.

Significativas transformações na gestão pública serão necessárias para que se reduza o déficit institucional e seja ampliada a governança, alcançando-se mais eficiência, transparência, participação e um alto nível ético. A incapacidade do Estado em assegurar os direitos civis e sociais básicos tem, como consequência, a marcante e crescente desigualdade social, a exclusão e a insegurança que assolam a sociedade brasileira. O déficit institucional é resultado de um processo histórico de construção nacional, que produziu um Estado incompleto, cujas lacunas vão sendo progressivamente preenchidas pelo “não-Estado”— desde o crime organizado, que afronta a cidadania, ao mercado, que ignora a equidade. (Plano de Governo do Presidente Lula 1 Gestão- 2003)<sup>44</sup>

O quadro de desigualdades socioambientais clama por um Estado ativista, promotor da justiça social; capaz de diminuir a escassez de recursos. O cenário brasileiro grita por esforços de otimização; o quadro global competitivo requer um Estado regulador e uma gestão econômica consistente; capaz de garantir a democracia pautada no Estado de Direito.

---

<sup>44</sup> Relatório de Gestão 2003-Plano de Governo do Presidente Lula.

A atual realidade exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como o foco da ação pública. O processo institucional de diferenciação e de complementaridade de funções entre Estado, mercado e sociedade civil organizada é um processo essencialmente político, que tem reflexo nas competências constitucionais, nos grandes objetivos de governos legitimados pelas urnas e nas demandas identificadas pelo sistema político e pela burocracia governamental.

O debate que aqui propõe-se, ainda que fundamentado nestes balizamentos macro-institucionais, é em torno da qualidade do Estado — e da qualidade e produtividade do gasto público —, na perspectiva micro-institucional do processo de modelagem e fortalecimento das instituições que compõem o Estado, para incrementar seu desempenho em benefício do cidadão.

O agravamento dos problemas sociais, que vem se tornando cada vez mais ostensivo em todo o país, por um lado e a insolvência generalizada, que tem caracterizado o Setor Público brasileiro, nos últimos anos, por outro, têm levado os pesquisadores da área a procura de formas alternativas de Gestão Pública, caracterizadas por uma acentuada descentralização dos serviços essenciais.

A substituição da ação centralizadora dos governos, pela atuação participativa de cidadãos e de suas representações coletivas, tem sido uma experiência que vem se generalizando nos anos recentes, no Brasil.

O Plano Gestão Pública para um Brasil mais justo deve constituir uma proposta ousada de revitalização da Administração Pública. *Primeiramente, porque será o resultado de um processo singular, participativo, abrangente e metodologicamente adequado — estruturado em torno de problemas socioambientais. Trata-se de um processo de alta complexidade logística — mobiliza e envolve mais de duas mil pessoas, entre agentes públicos e da sociedade, e mais de 300 organizações públicas — e política, na medida em que busca a formação estruturada de consenso sobre temas de alta sensibilidade e importância para a implementação de um projeto de governo. (Plano de Governo do Presidente Lula- 2003)<sup>45</sup>.*

O próprio Governo Central tem, como fundamento da reforma do Estado, estimulado essa atuação conjunta: Estado/Sociedade local. As experiências recentes têm revelado resultados satisfatórios em alguns

---

<sup>45</sup> Relatório de Gestão 2003-Plano de Governo do Presidente Lula.

casos e em alguns setores. Resta saber, até que ponto as ações assim conduzidas podem resultar em conquistas sociais efetivas.

A gestão pública na busca pela eficiência é a situação em que, no contexto organizacional, agregam-se ao conceito de eficiência, de eficácia e efetividade, que, entretanto, nem sempre têm sido usados uniformemente. Há diversas concepções sobre tais termos, embora não discrepem excessivamente.

Falar em Gestão e políticas públicas é admitir que ambas compreendem as decisões de governo em diversas áreas que influenciam a vida de um conjunto de cidadãos. São os atos que o governo faz ou deixa de fazer e os efeitos que tais ações ou a ausência destas provocam na sociedade. É importante explicitar que **Política Pública** não é o mesmo que **decisão política**, pois Política Pública envolve mais que uma decisão política e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas, sobretudo no que concerne ao Estado de Direito.

#### **4 O NOVO ENFOQUE DA GESTÃO PÚBLICA NA CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS DE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL**

O conceito de Administração Pública evoluiu significativamente no século XX. De acordo com TÂNIA FISCHER<sup>46</sup>, a partir dos anos 30, a administração pública teve um enfoque teórico mecanicista, estabelecendo relações entre organização pública e privada. Desde esta época, o setor público brasileiro tem vivido vários 'empuxos' e iniciativas de transformação e modernização, mas ainda aparecem a manutenção de uma estrutura rígida, inflexível, que tem resistido à evolução e democratização da sociedade.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> FISCHER, Tânia. *Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira*. IN: *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Out/dez.1984.p.278.

<sup>47</sup> TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.p.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<sup>48</sup> 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.

É importante ressaltar DENHARDT que descreve o 'Novo Serviço Público' como uma alternativa para a 'Nova Gestão Pública' Entende-se 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.<sup>49</sup>

O 'Novo Serviço Público' expressa na liderança e na gestão dos órgãos públicos, um interesse "renovado pelos valores democráticos". 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.<sup>50</sup>

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 & SCHWARZ<sup>51</sup>, o Brasil passou por três grandes reformas. A primeira é a Reforma Burocrática de 1936, que buscou montar um corpo

---

<sup>48</sup> Ocorreu grande crise nos anos 80 principalmente na América Latina e no Leste Europeu, relacionada com o desequilíbrio entre demandas e ofertas do serviço público, sendo uma crise de governança acompanhada com uma forte crise fiscal. Ver PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV,1999, p.45.

<sup>49</sup> DENHARDT, Robert. B. *Teoria Geral de Organizações Públicas*. 4ª ed. (trad. Prof. Francisco G. Heidemann), Thompson/ Wadsworth, 2004, p.173.

<sup>50</sup> DENHARDT, Robert. B. *Teoria Geral de Organizações Públicas*. 4ª ed. (trad. Prof. Francisco G. Heidemann), Thompson/ Wadsworth, 2004, p.175.

<sup>51</sup> PETRUCCI, Vera; Schwarz, Leticia. *Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: Universidade de Brasília. ENAP, 1999.p.08.

burocrático clássico, de funcionários do Estado. A segunda reforma, pode ser apresentada pelo Decreto-Lei 200<sup>52</sup>, 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.

Neste contexto, identifica-se três modelos que se sucederam na evolução do aparelho estatal brasileiro: o modelo patrimonialista, o burocrático e o gerencial. A administração patrimonialista<sup>53</sup> 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<sup>54</sup>, é vista na década de 90, de forma mais expressiva, também pode ser denominada a 'nova gestão pública'.

---

<sup>52</sup> É importante lembrar que o Brasil inovou em 1967, quando publicou o Decreto-Lei nº.200 citado acima, pois promoveu a filosofia da descentralização, da delegação de competências e propôs mudanças profundas nos níveis e conceitos institucionais. Foram inovações que provocaram a administração pública brasileira o movimento de mudança gerencial vinda dos países desenvolvidos. Ver: PETRUCCI, Vera; Schwarz, Letícia. *Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*.p.08.

<sup>53</sup> De acordo com Raymundo Faoro, o 'patrimonialismo' tem características de uma 'dominação tradicional', pois se rege por uma 'racionalidade material' que obedece a valores que podem ser políticos, religiosos éticos. Faoro explica que na dominação patrimonial o indivíduo depende do poder que lhe dita, pela definição de valores de conduta. Dirige-se para um sistema autocrático, que ao invés de desenvolver uma ordem em que a sociedade é autônoma, afirma dependência ao poder da autoridade. (Ver em: FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: editora Globo, 1958.p.16).

<sup>54</sup> Vale lembrar que o enfoque gerencial da administração pública emergiu na Grã-Bretanha e nos EUA, depois que governos conservadores assumiram o poder em 1979 (governo Thatcher) e em 1980 (governo Reagan), o que levou alguns analistas a uma visão conservadora. Na Grã-Bretanha o gerencialismo foi aplicado ao serviço público imediatamente após a posse do novo governo, e levou a uma reforma administrativa profunda.(PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV,1999, p.30).

As técnicas consideradas mais gerenciais e 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.

TORRES<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup> Até a Revolução de 30<sup>57</sup>, o modelo patrimonial de administração pública é predominante. Constata-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.

Neste contexto, destaca-se o conceito de ‘governança’ e ‘governabilidade’. Para BENTO ‘governança’ diz respeito ao conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas.<sup>58</sup> Já para ELI DINIZ, governança refere-se ao “conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a socieda-

---

<sup>55</sup> TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*.p.141.

<sup>56</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.p.15.

<sup>57</sup> Entende-se que a Revolução de 1930 foi responsável por mudanças consideráveis no panorama político brasileiro. “O novo governo, comandado por Getúlio Vargas, aparece de um movimento que somou diversas forças sociais, tais como: oligarquias, classes médias, setores da burguesia urbana e instituições do exército, reivindicando participação política em um cenário dominado exclusivamente pela oligarquia cafeeira”.(Ver em: VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. *História do Brasil*. Ed. Scipione.p.348).

<sup>58</sup> BENTO, Leonardo Valles. *Governança e Governabilidade na reforma do Estado: entre a eficiência e democratização*.p.85.

de participativa e plural”<sup>59</sup>, implica em aperfeiçoar os meios e torná-los eficientes.

Para BENTO, 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.<sup>60</sup>

A chamada 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.

A governança em um Estado só pode surgir, segundo Pereira, 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.”<sup>61</sup>

BRESSER PEREIRA ainda explica que no 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 conseqüentemente. 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.

---

<sup>59</sup> DINIZ, Eli. *Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma*. In: *Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, mai/ ago de 1996.

<sup>60</sup> BENTO, Leonardo Valles. *Governança e Governabilidade na reforma do Estado: entre a eficiência e democratização*.p.85.

<sup>61</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado e cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo. Ed. 34. Brasília: ENAP, 1998.p.33.

BRESSER PEREIRA afirma que, enfrentando esses problemas, o Estado do século XX caminhará para um Estado Social Liberal porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico e liberal porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, realizando serviços sociais por meio de organizações públicas não-estatais.<sup>62</sup>

MARCO AURÉLIO NOGUEIRA ressalta que a reforma do Estado ultrapassar os aspectos financeiros e administrativos. Ela implica na 'democratização do Estado', na 'renovação de seus critérios de atuação' e numa reforma dos padrões de 'relacionamento entre Estado e sociedade', ela depende de uma intervenção que, abrangendo toda a esfera pública, converta as ações estatais em ações efetivamente públicas, sendo que o controle por parte da sociedade se dá através do resgate da democratização e da política<sup>63</sup>. A reforma do Estado deve ter como motor, de acordo com Nogueira, o aprofundamento da democratização, o retorno da política ao posto de comando, a iniciativa, a imaginação criadora e a disposição para negociar dos governantes, dos partidos, dos sindicatos, das diversas organizações sindicais.

Para NOGUEIRA, o Estado Brasileiro precisa ser 'democratizado' de maneira intensa, ágil e flexível, precisa se impor com soberania na nova estrutura da economia mundial, regular democraticamente a econo-

---

<sup>62</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. p.18-19. Para o autor existem quatro componentes básicos da reforma do Estado dos anos 90, que levarão ao Estado Social-Liberal do século XXI: "a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização (que implica a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais que hoje o Estado presta); A redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentam o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em 'promotor' da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de nacional contra a competição internacional; O aumento da governança do Estado, ou seja da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial e a separação, dentro do Estado; Por último, o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornam legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta."

<sup>63</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para a reforma do Estado*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998.p.123-135.



mia, coordenar o desenvolvimento e desenhar políticas sociais ativas, agressivas e radicais.

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.<sup>64</sup>

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 operação do regime democrático gera sobre a administração pública. Assim, percebe-se que o Estado está sendo lapidado pela democratização.

Assim, aponta-se os princípios do 'Novo' Serviço Público, segundo a proposta de DENHARDT 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. O Novo Serviço Público busca "encontrar 'valores compartilhados' e 'interesses comuns' por meio de um diálogo generalizado e engajamento dos cidadãos."<sup>65</sup> 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 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.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil* p.26.

<sup>65</sup> DENHARDT, Robert. B. *Teoria Geral de Organizações Públicas*. 4ª ed. (trad. Prof. Francisco G. Heidemann), Thompson/ Wadsworth, 2004, p.182.

<sup>66</sup> DENHARDT, Robert. B. *Teoria Geral de Organizações Públicas*. 4ª ed. (trad. Prof. Francisco G. Heidemann), Thompson/ Wadsworth, 2004, p.182.

Para VIEIRA, 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. Para o autor, a administração pública democrática e participativa é o modelo mais adequado que atenderá as necessidades da sociedade atual, pois através de mecanismos como a participação. Entende-se que a Constituição de 1988, além de traçar rumos ao modelo de Estado e ao modelo de administração, inaugura os novos direitos e portanto novas políticas públicas para o Estado e a coletividade.<sup>67</sup>

## 5 A CARTA MAIOR E A EVOLUÇÃO POLÍTICA-ADMINISTRATIVA NO BRASIL

A Constituição de 1988 institucionalizou 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.<sup>68</sup> Consta-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.

O texto constitucional, aponta para o exercício da soberania popular através da adoção de uma teoria democrática participativa. No art. 14, da Constituição Federal 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.<sup>69</sup>

Faz-se mister a análise individual das características e das implicações positivas e negativas de cada instrumento, procurando resgatar a ci-

---

<sup>67</sup> Cf. VIEIRA, Ricardo Stanzola. *Políticas Públicas e Administração Pública Democrática: Uma Análise da Concretização dos Novos Direitos à Luz da Constituição de 1988*. Anais do Encontro Nacional do CONPEDI em Manaus. Florianópolis: 2006.

<sup>68</sup> SANTOS, Ailton Dias Dos. *Metodologias Participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais*. IEB- Instituto Internacional de Educação do Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2005.p.35.

<sup>69</sup> Cf. BRASIL. *Constituição - Republica Federativa do Brasil*. 1 ed. Brasília: Ministério da Educação, 1988.

dadania, 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.

Neste sentido, vale lembrar que na Carta Maior está presente o direito de participação, assim como importantes elementos que abrem caminho para a gestão pública democrática participativa no Brasil. É importante reforçar que a Constituição de 1988, traz consigo fundamentos do Estado brasileiro caracterizados como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a crença nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.<sup>70</sup>

Observa-se com frequência que as palavras 'participação', 'democracia participativa', 'os novos direitos' estão cada vez mais presentes no contexto da atualidade. Faz-se mister uma 'nova cidadania'. É uma 'outra mudança', para uma 'outra democracia'. Uma 'democracia participativa' com o respaldo da Constituição brasileira.

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.<sup>71</sup>

Pode-se identificar várias passagens na Constituição Federal de 1988 referentes as normas de institutos participativos na Administração Pública: no art.10 da Constituição Federal, que determinou ser assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que os interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. Essa regra é completada pelo art. 194, inciso VII, que assegura o caráter democrático e descentralizado de sua gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

A participação, no caso das atividades de seguridade social desenvolvidas pela Administração, é elemento da própria definição dessa função administrativa, conforme se percebe pela redação caput do art. 14, que define como conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade; O art.19, inciso X, da Constituição Federal,

---

<sup>70</sup> Cf. Brasil. *Constituição* - Republica Federativa do Brasil. 1 ed. Brasília: Ministério da Educação, 1988.

<sup>71</sup> PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. p.213.

por sua vez, ao tratar das normas básicas de organização dos Municípios, prevê expressamente a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, ou seja, direciona genericamente a adoção de institutos de participação popular pela Administração Pública dos Municípios.

No art. 187, da Constituição Federal, que estabelece que a atividade administrativa de planejamento da política agrícola será executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes. No art. 198, inciso III, da Constituição Federal, determina que as políticas, ações e serviços públicos de saúde devem ser organizados tendo como diretriz a 'participação da comunidade'. No art. 204, inciso II, da Constituição Federal, estabelece que os serviços públicos de assistência social devem ser organizados e executados mediante participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. No art. 205, da Constituição Federal, estatui que a educação é atividade que será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, completamente, dispõe o art. 206, inciso VI, que o serviço público de ensino contará com 'gestão democrática', na forma da lei.

No tocante ao art. 225, da Constituição Federal, impõe a conjugação de esforços do poder público e da coletividade na defesa do meio ambiente. O art. 227, inciso 1º, da Constituição Federal, estabelece que o Estado admitirá a participação de entidades não governamentais na execução de programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente. E por último, o art. 37, inciso 3º, fruto da Emenda Constitucional nº. 19 (conhecida como emenda da reforma administrativa), introduziu uma norma geral sobre a participação popular na Administração Pública, ao estabelecer que: a regulamentação das atividades da Administração Federal, quanto a legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios têm notabilizando os institutos de participação. Conselhos, comissões e comitês participativos, audiência pública; a consulta pública, o orçamento participativo, o referendo e o plebiscito são importantes referências entre nós de instrumentos concretos para a implementação do diálogo entre Administração e sociedade.

Devido ao processo excludente da globalização, aumentando a marginalização dos países da periferia, que tem seus destinos decididos pelo mercado, pela bolsa de valores e pelo Banco Mundial, promoveu um forte impacto nesses países devido à instabilidade de suas economias. Ve-

rifica-se um intenso processo de transformação das necessidades sociais e econômicas, dos meios de produção obrigando o Estado a modificar sua forma de exercício político. O mundo está num sistema atual não responde às demandas populares gerando uma lacuna de legitimidade e uma enorme indiferença política, temos o posicionamento da democracia participativa de maneira efetiva, introduzindo novos mecanismos de participação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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, e até mesmo de ter direitos.<sup>72</sup>

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

---

<sup>72</sup> Cf. NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004. p.142.

conscientização política das e nas coletividades, sem o que 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.

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”.<sup>73</sup>

## REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo Fernando; **O controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Florianópolis, 2004.

AHLERT.Alvori. **O neoliberalismo e as políticas educacionais no Brasil nas décadas de 1980 e 1990**. Horizonte, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, dez 2005.

ALUSSON; SALES, Fátima (org). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte. Editora: UFMG, 2002.

BRASIL. **Constituição - Republica Federativa do Brasil**. 1 ed. Brasília: Ministério da Educação, 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BONETI, Lindomar Wessler. **O silêncio das águas: políticas públicas, meio ambiente e exclusão social**. p.19.

---

<sup>73</sup> Cf. DENHARDT, Robert. B. *Teoria Geral de Organizações Públicas*. 4ª ed. (trad. Prof. Francisco G. Heidemann), Thompson/ Wadsworth, 2004, p.173-183.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: ed. Unijuí, 2006.

BONAT, Débora. **Representação e participação políticas: a crise do modelo liberal e sua reestruturação através da democracia participativa**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, 2004.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. **A tutela judicial dos novos direitos: em busca de uma efetividade para os direitos típicos da cidadania**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. 2000.

CARVALHO, Edson Ferreira; BATISTA, Vanessa. **Cidadania, crise do Estado e Reforma Constitucional**. In: *Revista do Curso de Direito de Cruz Alta*. v.5.2000.

CARVALHO, Ailton Mota de. *Globalização, estado e políticas públicas*. Cap.VII. In: MUNIZ, José Norberto & GOMES, Elaine Cavalcante. **Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização**. Belo Horizonte, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CUNHA, Edite de Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. **Políticas Públicas e sociais**. In: CARVALHO,

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perserva**. *Revista Política & Sociedade*. n.5.out.2005.

DENHARDT, Robert. B. **Teoria Geral de Organizações Públicas**. 4ed. (trad. Prof. Francisco G. Heidemann), Thompson/ Wadsworth, 2004.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. Campinas, Autores Associados, 1996.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 4ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**. In: *Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, maio/ ago de 1996.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: editora Globo, 1958.

FAGUNDÉZ, Paulo Roney Àvila. **Os direitos humanos e a sociedade globalizada: a necessidade de se ir além da política**. In: *Revista Sequência*, n.50,jul, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Formas ideológicas da participação**. São Paulo: Cortez, 1992.

FISCHER, Tânia. **Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira**. IN: *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Out/dez.1984.

HEIDEMANN, F.G. **Do sonho ao progresso às políticas de desenvolvimento**. Texto redigido para fins didáticos, UDESC, 2005.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio. Fabris, 1991.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Liber Júris, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma do Estado**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998.

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

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito- Do Estado Liberal ao Estado Social e Democrático de Direito**. Coimbra Editora, 1987.

MOREIRA, Vidal. **Auto-regulação Profissional e Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1997.

MÜLLER, Friedrich. **A democracia, a globalização e a exclusão social**. Anais. Salvador, 11-15 de nov. 2002. Volume I. Brasília: 2003.

MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: atlas, 2001.



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

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

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

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

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito constitucional positivo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

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

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **Democracia nos partidos políticos**. *Revista Discente*, Florianópolis, ano 02, n.02, jul. 2003.

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

VIEIRA, Rejane Esther & Inácio, Ana Elise Cardoso. **Democracia, Participação e Poder Local: Uma Análise da Nova Atuação dos Movimentos Sociais no Estado Democrático de Direito Brasileiro**. *Revista Democracia & Direitos Fundamentais* / Faculdades Integradas do Brasil .v.2,n.2 ,jun./dez.2007.Curitiba:UniBrasil, 2007.