

**POLÍTICAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA NO
BRASIL: UMA ANÁLISE DA CONCRETIZAÇÃO DOS NOVOS DIREITOS À
LUZ DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.**

POLÍTICA PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEMOCRÁTICA EN
BRASIL: UN ANÁLISIS DE CONCRETION DE LOS NUEVOS DERECHOS A
PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN BRASILEÑA DE 1988.

Ricardo Stanziola Vieira*

RESUMO

O presente trabalho explora, de forma crítica e interdisciplinar, os efeitos dos Novos Direitos, com destaque para os direitos socioambientais, em relação à gestão pública, mais precisamente, sobre elaboração e execução de políticas públicas no Brasil contemporâneo. Parte-se do seguinte contexto: 1- O Estado no Brasil configura-se no modelo social e democrático, conforme apresentado pela Constituição Federal de 1988; por outro lado, considerando-se as históricas experiências do Estado de Bem-Estar Social e o Estado Neoliberal, há diversas tendências em relação à administração pública, algumas das quais não se coadunam plenamente com o modelo de Estado preconizado pela Carta Brasileira. 2- Entende-se que o modelo estrutural de Estado (com consequentes responsabilidades e políticas públicas) propugnado pela Constituição Brasileira de 1988 pode ser entendido como o de um Estado Social e Democrático de Direito, e dada a importância para o viés Ambiental e sua interface social e econômica, pode ser também entendido como um “Estado Socioambiental de Direito”. O modelo gerencial que mais se coaduna com o tipo de Estado no Brasil contemporâneo não é o da “Nova Gestão Pública” (*New Public Management*) e nem exatamente o da chamada “Terceira Via”, mas sim o de uma Administração Pública pautada por critérios de legitimação democrático-participativa. Em outras palavras a Constituição Brasileira de 1988, além de inovar no que tange à estruturação do Estado, também traçou novos rumos à administração pública no país, em

* Mestre em Direito (Ufsc); Doutor em Ciências Humanas (Ufsc). Prof de Ciência Política e Políticas Públicas (Udesc/ Esag). Professor do curso de Pós Graduação em Direito da Univali.

que pese esforços (reformas) no sentido contrário. Para tanto, atribuiu ao Estado (e em alguns casos, também à coletividade, por meio de instituições de democracia participativa) a responsabilidade de elaboração e concretização de uma série de políticas públicas, substanciadas pelos chamados Novos Direitos. Vislumbra-se portanto uma verdadeira reforma de Estado. Ocorre que, não obrigatoriamente, tal “reforma de Estado”, vem sendo acompanhada por uma reforma administrativa. Neste sentido, apresenta-se um impasse histórico na administração pública brasileira. De um lado um esforço “modernizante” e até conservador, se é que se pode dizê-lo, por concretizar a Constituição, exigindo-se um Estado “forte”, apto a dar conta das amplas responsabilidades estatais. De outro lado, a chamada “reforma”, levada a cabo praticamente por todas administrações seguidas à promulgação da Constituição, no sentido de desincubir do Estado a responsabilidade unitária de efetivação de tais políticas. Neste cenário surge a presente indagação: De acordo com os ideários da Constituição de 1988, qual o sistema administrativo mais adequado a dar conta da execução das Políticas Públicas atribuídas ao Estado Brasileiro contemporâneo? Uma vez contextualizado o modelo de Estado no Brasil e as diferentes correntes de administração pública, analisa-se em que medida as políticas públicas elencadas pela Constituição de 1988, de cunho novidoso e eminentemente socioambiental (consustanciadas nos chamados Novos Direitos), podem ser melhor implementadas de acordo com os modelos de administração pública disponíveis. Utilizou-se, para a realização desta pesquisa, do método dedutivo, e procedimento de análise bibliográfica e documental.

PALAVRAS-CHAVE: ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO - POLÍTICAS PÚBLICAS - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA

RESUMEN

El actual trabajo explora, de forma crítica y interdisciplinar, el efecto de los nuevos derechos, con la prominencia para los socioambientais, en lo referente a la administración pública, más precisamente en la elaboración y la ejecución de la política pública en el

Brasil contemporáneo. La pesquisa se inicia nel contexto siguiente: 1 - El estado en Brasil se configura como un modelo social y democrático, según lo presentado por la Constitución Federal de 1988; por otra parte, teniendo en conta las experiencias históricas del Estado de Asistencia Social y del Estado Neoliberal, hay tendencias diversas en lo referente a la administración pública, lo que no se coaduna completamente con el modelo del estado apresentado por la *Carta Magna* brasileña. 2 - Se entiende que el modelo estructural del Estado (con las responsabilidades conseqüentes y política pública) abogado por la Constitución Brasileña de 1988 puede ser entendido efectivamente como um Estado social y democrático de derecho, y dado a la importancia para la tematica ambiental y su interfaz social y económico, también puede ser entendido como “Estado Socioambiental de Derecho”. El modelo administrativo que más si el coaduna con el tipo de Estado en el Brasil contemporáneo no es aquel “de la nueva administración pública” (nueva gerencia pública) y ni exactamente de la llamada “tercera via”, pero sí de un pautado en la administración pública por criterios del legitimation democrático-participativa. Es decir, la Constitución Brasileña de 1988, más allá de la innovación en a lo que se refiere al estruturação del Estado, también remontó las rutas nuevas a la administración pública en el país, en donde pesa los esfuerzos (reformas) en la dirección contraria. Para tanto, atribuyó al estado (y en algunos casos, también al colectivo, por medio de las instituciones de democracia participativa) la responsabilidad de la elaboración y el concrecion de una serie de políticas públicas, lo que se verifica con los llamados nuevos derechos. Denotase una verdadera reforma de Estado. Ocurre que, no obligatoriamente, tal “reforma de Estado”, viene siendo acompañada por una reforma administrativa. En esta dirección, se presenta un desafío histórico en la administración pública brasileña. De un lado, un esfuerzo “modernizante” y hasta conservador, si es que si puede decirlo, para materializar la Constitución, exigiéndose un “Estado fuerte” apto a dar cuenta de las responsabilidades amplias del Estado. De otro lado, la llamada “Reforma”, efectivada prácticamente por todas las administraciones seguidas la promulgación de la Constitución, en la dirección del desincubir el Estado de la responsabilidad unitária de la efetivación de tales políticas. En esta escena la actual investigación aparece: ¿De acuerdo con los ideários de la Constitución de 1988, cual es el sistema administrativo más preparado a dar cuenta de la ejecución de las políticas públicas atribuidas al Estado brasileño contemporáneo

brasileño? Una vez contextualizado el modelo del Estado en Brasil y las diversas escuelas de administración pública, se analiza de que forma las políticas públicas elencadas por la Constitución de 1988, dotadas de la novedosa matriz socioambiental (consustanciadas en los nuevos derechos), se puede poner en ejecución de acuerdo con los modelos disponibles de la administración pública. Fue utilizada, para el realización de esta investigación, el método deductivo e documental – bibliográfico.

PALAVRAS-CLAVE: ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DERECHO - POLÍTICA PÚBLICA - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEMOCRÁTICA

INTRODUÇÃO:

A Constituição Brasileira de 1988 consagra os ideais do Estado de Bem Estar Social no país. Para tanto, atribui ao Estado (e em alguns casos, também à coletividade, por meio de instituições de democracia participativa) a responsabilidade de elaboração e concretização de uma série de políticas públicas, substanciadas pelos chamados Novos Direitos (de cunho coletivo e difuso). Vislumbra-se portanto uma verdadeira reforma de Estado. Ocorre que, não obrigatoriamente, tal “reforma de Estado”, vem sendo acompanhada por uma reforma administrativa. Neste sentido, vislumbra-se um impasse histórico na administração pública brasileira. De um lado um esforço “modernizante” e até conservador, se é que se pode dizê-lo, por concretizar a Constituição, exigindo-se um Estado “forte”, apto a dar conta das amplas responsabilidades estatais. De outro lado, a chamada “reforma”, levada a cabo praticamente por todas administrações seguidas à promulgação da Constituição, no sentido de desincubir do Estado a responsabilidade unitária de efetivação de tais políticas. Neste cenário o presente trabalho busca fazer uma breve análise no sentido de melhor compreender os desafios de gestão a partir do contexto da Constituição de 1988, sobretudo no tocante à execução das Políticas Públicas atribuídas ao Estado Brasileiro contemporâneo.

DESENVOLVIMENTO

1- Uma primeira contextualização

O século XX é profícuo em acontecimentos marcantes para o debate das políticas públicas e da administração pública. No entanto, nas últimas décadas do século XX, o mundo experimentou intensas transformações, em sentido econômico e tecnológico que tiveram fortes implicações sobre as instituições políticas e governamentais estatais e interestatais (internacionais), desenvolvidas no decorrer da modernidade e principalmente do próprio século XX.

Após duas grandes guerras mundiais, crise do capitalismo e do Estado Liberal, o mundo encontrou relativo equilíbrio político e forte crescimento econômico, no âmbito do chamado *Welfare State* (apogeu entre as décadas de 1940 e 1970). Por diversos motivos, entre eles, o próprio forte crescimento do capitalismo (em escala global, organizado, e marcadamente *tecnologizado*), o modelo de Estado de Bem-Estar Social passa a ser substituído pelo modelo minimalista preconizado pelos teóricos do *Neoliberalismo*. Passa a ser entendido como modelo único e inescapável, representando, segundo seus teóricos, a mais avançada sistemática de administração pública. Trata-se de escola eminentemente técnica-gerencial (o governo aos especialistas), e dotada de baixa ou quase nula participação direta da sociedade civil. Não tardou para que também este modelo de Estado, ou pelo menos de Administração Pública, simbolizado no chamado “Consenso de Washington”, também enfretasse desafios e limitações.

Uma das mais importantes é justamente o seu inerente déficit de participação democrática, o que levou e tem levado, conseqüentemente a uma baixa de legitimação. Tal fato tem sido percebido até mesmo pelos defensores da ideologia neoliberal, num esforço último de sustentar o modelo e manter a governabilidade.

Neste cenário, onde as expressões “governabilidade”, “modelo de Estado e de Gestão”, “políticas públicas” adquirem centralidade, a Constituição de 1988, inserida em um contexto histórico de recente abertura democrática formal, vem complexificar o debate. Não só no Brasil, como em muitos outros países, vimos a revisão do ideário decisionista, segundo o qual a resolução de diversos problemas (combate à inflação,

problemas sociais) e formulação de políticas públicas (como o incremento do desenvolvimento econômico), requerem autoridade e centralização decisória, e não democracia e ampla deliberação. Esta postura foi sendo alterada a ponto de se reconhecer não só a adequação, mas também a premência da participação, como valor em si mesma, e também como sustentáculo às políticas públicas e ao desenvolvimento.

2. Novos Direitos, Socioambientalismo e o modelo de gestão pública da Constituição de 1988.

Uma vez analisado tal cenário, mister se faz aprofundar as diversas e interligadas políticas públicas elencadas na Constituição Brasileira em vigor. Trata-se de um modelo de Estado “não mínimo” e participativo (diversos instrumentos de democracia direta e deliberativa). Os direitos e responsabilidades elencados pela Constituição Brasileira, são reconhecidos como “Novos Direitos”, de cunho coletivo e Difuso, e caracterizam-se por uma perspectiva social e ambiental novidosa no Direito e nas Políticas Públicas Nacionais. A esta formulação tem-se chamado, didaticamente, de uma perspectiva *socioambiental*.

Verifica-se neste contexto uma problematização e um desafio inédito tanto para o jurista quanto para o administrador público no Brasil. Ao aprofundar uma análise do modelo de Estado e do modelo de administração pública no Brasil o estudioso deve considerar também o elenco de responsabilidades e políticas traçadas por nossa lei maior. Ou seja toda a análise quanto ao sistema administrativo a ser adotado no país não pode prescindir do disposto na Constituição de 1988. Tal análise, de cunho notadamente interdisciplinar, raramente tem sido feita no âmbito acadêmico e doutrinário brasileiro.

Numa perspectiva introdutória, com respeito ao tema Modelos de Estado e de Administração, a obra de BENTO, mostra-se bastante didática e adequada. De início o autor diferencia os conceitos de “reforma de Estado” e “reforma de aparelho de Estado”. No entanto, segundo os níveis, ou graus em que se dê a reforma administrativa ou de aparelho de Estado, a mesma pode, na prática, ter os mesmos efeitos da reforma de Estado. Para o autor isto é possível nas reformas administrativas implementadas pela chamada Nova Administração Pública:

A Nova Administração Pública, não obstante a ênfase que confere aos novos princípios gerenciais e à reforma do aparelho burocrático, implica também a revisão dos papéis do governo e da administração pública, assim como seu relacionamento com o mercado e a sociedade civil. Com efeito, na medida em que cresce a percepção, pelo meio acadêmico, de que a eficiência da atuação administrativa e governamental aumenta na razão direta da democratização e da transparência das políticas públicas, que seu sucesso depende fundamentalmente do apoio político que logra alcançar, a temática da reforma administrativa vem se aproximando progressivamente da reforma do Estado como um todo.¹

De acordo com o autor, pode-se traçar um perfil histórico do Estado de Direito. Num primeiro momento apresenta-se no modelo Liberal (Estado Mínimo), contextualizado com o chamado *Capitalismo Liberal*. Num segundo momento após crises de governabilidade oriundas do próprio sistema capitalista, o Estado assume uma conotação assistencialista (voltado para a satisfação de interesses meramente individuais). É o que tem se denominado Estado Providência, ou Social Conservador. Tal modelo, no entanto, não se revela forte o suficiente para manter a governabilidade e acaba permitindo ou possibilitando o advento de regimes políticos totalitários, seja de direita (Nazismo, Fascismo, Franquismo ou Salazarismo) ou de esquerda (Stalinismo)². Em síntese, impõe-se, como consenso entre Estado e Mercado, um modelo de Estado apto a garantir a governabilidade e evitar novos desastres tanto para o Governo, como para o Mercado e também (*embora* sem muita consciência desta) também da sociedade civil. Nasce desta forma o chamado Estado de Bem-Estar Social.

O modelo de Estado denominado de Bem-Estar social, dota o Estado de novos instrumentos, entre os quais o intervencionismo na economia – mercado, e de novas responsabilidades. Leia-se novos direitos a serem reivindicados pela sociedade civil. Trata-se de um contexto de grande amadurecimento das instituições estatais e administrativas, do conjunto da sociedade civil, que após duas guerras mundiais e experiências com regimes totalitários, percebe neste modelo de Estado uma elevada racionalização do fenômeno político.

Também para o mercado o Estado de Bem-Estar social é interessante. Trata-se do período de grande florescimento do capitalismo, corretamente denominado de *Capitalismo*

¹ BENTO, Leonardo Valles. *Governança e Governabilidade na reforma do Estado*. p. 2.

² “(...) No termo das contas, o Estado Providência, ou Estado Social conservador, nem logra superar a crise do capitalismo, nem dar sustentabilidade às instituições democráticas, nem evitar a emergência de regimes totalitários, que se aproveitaram justamente de sua fragilidade para desmontá-las, mas, pelo contrário, acarretou a perda da juridicidade das Constituições, tornadas, pela natureza programática de suas disposições, mais um documento político, uma carta de intenções, do que um diploma jurídico.”

Organizado.³ Com relação a essa inter-relação *Modelo de Estado/ modelo de administração/ modelo de capitalismo/ Sociedade Civil/ Políticas Públicas* vale citar a conclusão de BENTO:

(...)A intervenção do Estado para o desenvolvimento econômico e a mudança social faz-se com o cálculo estatístico e o planejamento consequente e responsável das políticas públicas. Desse modo, o Estado de Bem-estar traduz essencialmente tentativa de fazer coexistir, e mesmo conciliar de modo que se tornem noções reciprocamente implicadas, o fortalecimento da atuação (e da eficiência) estatal e a emancipação da sociedade civil. Esta, reconhecida na sua pluralidade, reivindica do Estado a efetivação de direitos sociais em nome da igualdade de oportunidades e da cidadania como condição de sua legitimidade.⁴

No entanto, a partir da década de 1970 o modelo de Estado de Bem Estar Social começa a declinar. Os sinais mais visíveis desta crise podem ser assim elencados: queda no crescimento; estagnação de salários; ascensão do *Capitalismo Desorganizado*; e consequente predomínio regulatório do princípio do mercado (sobrepõe-se inclusive ao próprio Estado) associado ao acelerado desenvolvimento tecnológico e à globalização econômica (capitalismo financeiro). O Estado deixa de ser propriamente um “agente de desenvolvimento” e passa a vincular sua política à captação de recursos de investidores ao redor do mundo. Esta mudança paradigmática no modelo de Estado, ou quando não, no modelo de gestão do Estado, reflete as influências da ideologia neoliberal e vai ter implicações profundas na elaboração e efetivação de políticas públicas.

Esta dilemática *Estado de Bem- Estar Social / Estado Neoliberal* nos interessa especialmente, uma vez que é no primeiro modelo de Estado que se forjaram os Novos Direitos de cunho social (coletivo e difuso) que implicam novas políticas públicas, de cunho interdisciplinar e socioambiental.

As idéias neoliberais foram ganhando corpo prático, inicialmente no Reino Unido (Tatcher) e nos Estados Unidos (Reagan), na virada da década de 1970/1980. Esta ideologia não tardou a enfrentar crises de insuficiência legitimatória, oriundas justamente do seio das relações sociais, nitidamente preterida em relação ao mercado, pelos teóricos neoliberais.

³ Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós- Modernidade*.

⁴ BENTO, Leonardo Valles. *Governança e Governabilidade na reforma do Estado*. p. 9.

(...) A inconscistência do conceito de igualdade material faz com que as políticas de redistribuição crescessem sem uma representação de futuro muito clara. Não se sabe que objetivos perseguir, que utopia se está construindo. (...) Esse crescimento ‘a frio’ das políticas públicas, na ausência de um contrato social de cláusulas muito claras, tornou-as cada vez menos legítimas. O resultado é a fuga para formas de vida que Rosavallon denomina de subterrâneas, para além da solidariedade estatal, na busca de novas formas de solidariedade; o crescimento irracional e auto-referente da burocracia desvinculada de quaisquer critérios externos de orientação, comprometida na maior parte das vezes com a manutenção do próprio poder e de seus representantes, contribuiu para deslegitimar o Estado. Isso quando não se engendra no interior das próprias estruturas burocráticas mecanismos de troca específica com grupos específicos de interesses (Estado clientelista).⁵

Como “alternativa” a este dilema bipolar, tem-se apresentado a chamada “terceira via”, cujo grande apologista é o sociólogo britânico Anthony Giddens. Tais idéias vêm tendo acolhida prática política também neste Estado, a partir de políticas de Tony Blair (1º ministro britânico).

Em resposta à crise do Estado de Bem-estar, Anthony Giddens propõe a sua *Terceira Via*. Terceira via no sentido de, por um lado, superar as alternativas polares da ação política, colocadas pelo espectro ideológico cujo perfil emerge no contexto da Guerra Fria, entre esquerda e direita; por outro, de constituir um programa político alternativo ao neoliberalismo e que, ao mesmo tempo, reconstrua e supere a social-democracia de velho estilo. Os princípios da terceira via, segundo o autor, são: (a) igualdade; (b) proteção aos vulneráveis; (c) liberdade como autonomia; (d) não há direitos sem responsabilidade; (e) não há autoridade sem democracia; (f) pluralismo cosmopolita; (g) conservadorismo filosófico. Tais princípios norteiam a ação política da 3ª via, em resposta aos desafios colocados pelo processo de modernização reflexiva, especificamente a globalização, as transformações na vida pessoal e no relacionamento com a natureza. Trata-se, pois, de preservar o núcleo axiológico da social-democracia – a preocupação com a igualdade, a justiça social e a proteção àqueles mais vulneráveis, vale dizer, expostos à incerteza – mudando totavia, o modo de realizá-lo, enfatizando as responsabilidades sociais como contrapartida dos direitos.⁶

Giddens resume o programa da terceira via nos dez seguintes pontos:

- (a) o centro radical
- (b) o novo Estado democrático (o Estado sem inimigos);
- (c) a sociedade civil ativa;
- (d) a família democrática;
- (e) a nova economia mista;
- (f) igualdade como inclusão
- (g) *welfare* positivo;

⁵ BENTO, Leonardo Valles. *Governança e Governabilidade na reforma do Estado*. p. 61

⁶ BENTO, Leonardo Valles. *Governança e Governabilidade na reforma do Estado*. p. 63-4.

- (h) o Estado do investimento social
- (i) a nação cosmopolita
- (j) democracia cosmopolita⁷

O tema da crítica da visão restrita da razão humana e da administração pública não é iniciativa tão recente assim. Já autores como DENHARDT e RAMOS a vinham desenvolvendo. Isto se percebe nos textos destes autores:

A primeira questão – que o modelo racional se baseia numa visão limitada e restritiva da razão humana – pode ser abordada tanto de uma perspectiva histórica quanto de uma perspectiva mais imediata. Em seu livro *The new science of organizations*, Alberto Guerreiro Ramos (1981) associa o moderno conceito de racionalidade instrumental ao crescimento de uma economia de mercado e em seguida resume algumas conseqüências deste desenvolvimento. A moderna teoria das organizações, segundo Ramos, é um subproduto dos processos organizacionais que surgem com o desenvolvimento de uma sociedade centrada no mercado. Para satisfazer as demandas do mercado (incluindo as demandas que são criadas artificialmente), os controladores das grandes organizações buscam uma maior eficiência, por meio de um processo racionalizado de produção. Mas esta abordagem tem conseqüências sérias para o indivíduo e para a sociedade. Somente na sociedade de mercado é o processo de produção ordenado de forma tal que o indivíduo é reduzido em significância ao *status* de um mero detentor de emprego, alguém que preenche uma posição na hierarquia durante um dado período de tempo. Na forma dominante de organização, que Ramos chama de organização “economizante”, a estrutura mecânica de produção, baseada na racionalidade instrumental ou técnica, transforma o indivíduo no trabalhador, que fica, por sua vez, sujeito a uma nova mentalidade de mercado.

Mas, argumenta Ramos, a expansão do mercado pode ter atingido agora um ponto de retornos decrescentes, em termos do desenvolvimento pessoal e da estabilidade social. A organização racionalizada deixa pouco espaço para a auto-realização; quando a auto-realização acontece, ela é meramente incidental ao processo de produção (o que é contrário às noções de alguns teóricos de relações humanas). Além disso, este processo nos leva cada vez mais a uma “insegurança psicológica, degradação da qualidade de vida, poluição e desperdício de recursos limitados do planeta”⁸

Nesta mesma linha, numa perspectiva mais crítica, DENHARDT preconiza o modelo do chamado *Novo Serviço Público*, que assim pode ser contextualizado:

⁷ GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual eo futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 76.

⁸ RAMOS, Alberto Guerreiro. *The new science of organizations*. Toronto: University of Toronto Press, 1981, p. 23; Apud. DENHARDT, Robert. B. *Teoria Geral de Organizações Públicas*. 4ª ed. (trad. Prof. Francisco G. Heidemann), Thompson/ Wadsworth, 2004, p. 150.

O Novo Serviço Público tira sua inspiração da (1) teoria política democrática (especialmente enquanto esta se preocupa com a conexão entre cidadãos e seus governos) e de (2) abordagens alternativas à gestão e ao modelo organizacional que decorrem de uma tradição mais humanística na teoria da administração pública, incluindo fenomenologia, teoria crítica e pós-modernismo.⁹

Este parece ser um dos grandes temas relacionados a Administração Pública e consequentes Políticas Públicas. Em outras palavras: antes de tratarmos especificamente de políticas públicas, mister se faz contextualizar os diversos modelos de Estado e de Gestão Pública possíveis. Não é outra a temática da investigação de Marco Aurélio Nogueira, na obra *Um Estado para a Sociedade Civil*.

Ao se perguntar qual o Estado necessário para a sociedade civil, NOGUEIRA, faz uma rápida e interessante divagação histórica:

(...) Entre 1964 e 1984, a sociedade foi exposta a um Estado hiperativo, terrorista e burocrático, que a comprimiu quase ao limite do suportável. O 'estatalismo' de então impulsionou parcialmente o crescimento econômico, criou novos beneficiários de seus serviços e reorganizou as relações entre Estado e mercado, mas ao mesmo tempo, desvirtuou completamente o Estado na medida em que o dissociou da sociedade, o impregnou de privatismos e o distanciou da cidadania. Após o interregno inaugural da Nova República (1985 – 1989), a década de 1990 irá privilegiar a idéia de que seria preciso eliminar o 'mal' que o Estado estava causando à sociedade, ao mercado e à liberdade. Fez-se em nome disso uma reforma, que gerou um outro padrão de Estado e de intervenção estatal.¹⁰

A esta primeira indagação segue-se uma segunda: Será que este modelo é o adequado na atualidade, isto é, “Se o governo está mesmo preocupado em abrir caminho para a construção de uma nova hegemonia (e não há por que duvidar disso), como então deixar o Estado de lado?

A visão crítica do autor não se furta à pergunta. Eis o seu diagnóstico:

“Em sociedades complexas e fragmentadas, cortadas por interesses que não se compõem com facilidade e inseridas em posição subalterna no capitalismo globalizado, como o Brasil, parece pouco provável que se consiga pensar a mudança e a organização de novas hegemonias sem o pleno emprego do recurso democrático ao diálogo e à negociação.”¹¹

⁹ DENHARDT, Robert. B. *Teoria Geral de Organizações Públicas*, p. 173.

¹⁰ NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil*, p. 30.

¹¹ NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil*, p. 32

Parece não haver muita dúvida com relação à afirmação: Não há *Estado Ativo* sem uma correspondente *Sociedade Civil Ativa*.¹²

A confirmação dolorosa desta hipótese pôde ser verificada durante a década de 1990 no Brasil. Neste momento de nossa história, malgrado o desejo de uma reforma do Estado, efetivou-se contudo uma primeira reforma da administração pública, justamente seguindo os ideários neoliberais do pensamento único (New Public Management, ou Nova Gerência Pública). Isto foi o suficiente, no Brasil, para criar uma democracia sem sociedade e sem Estado. isto é, o eleitoral predominou ao político e a democracia permaneceu mais formal que substantiva. Em outras palavras, o sistema político não foi capaz de impulsionar qualquer dinamismo superior com o qual pudessem ser alteradas as estruturas de poder, as práticas políticas e as escolhas governamentais. Como consequência desta primeira “deslegitimação”, ou “despolitização” do Estado e da administração pública, verifica-se, ainda na década de 1990, um crescimento do “Estado Paralelo” ou do “não-Estado”.

(...) O não-Estado cresceu – seja sob a forma de multiplicação de iniciativas do mercado e da sociedade civil (terceiro setor), seja sob a forma da consolidação de múltiplos ‘Estados’ paralelos (criminalidade, tráfico, lavagem de dinheiro, corrupção) – , a ponto de sugerir, a muitos analistas, a imagem de um retorno a estágios ‘pré-hobbesianos’ de vida social. *Mutatis mutandis*, foi assim em toda a América Latina.¹³

Em boa medida, acentuou-se o paradoxo de que a “década reformadora”¹⁴ coincidiu com um sério agravamento da “questão social” e não trouxe consigo um Estado efetivamente melhor.¹⁵

¹² Não é outro o pensamento do autor: “(...) Não pode haver Estado democrático que se afirme sem cidadania ativa e sociedade participante, mas a ausência de Estado reduz o social a mero mundo dos interesses, a território de caça do mercado. O social que perde a conexão com um Estado ou o reduz à subalternidade expressa apenas um mercado desvinculado de qualquer idéia republicana, ou seja, é um espaço de interesses autonomizados, mas não de direitos.” (In. NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil*, p. 34)

¹³ NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil*, p. 40. Sobre isso, ver também: Ver. LAHUERTA, M. A democracia difícil: violência e irresponsabilidade cívica. *Estudos de Sociologia*, ano 6, n. 10, 2001, p. 35-50.

¹⁴ Com relação à reforma da Administração Pública, levada a cabo no Brasil por sucessivos governos pós-Constituição de 1988 (com destaque para Bresser Pereira e sua equipe- governo Fernando Henrique Cardoso), pode-se dizer que, em seu nome, promoveu-se um expressivo recuo do Estado nacional diante da economia mundial e dos mercados. Explica NOGUEIRA: “(...) Ela deveria criar condições para um

Do ponto de vista das Políticas Públicas, é óbvio o impacto da reforma administrativa implementada. Cite-se alguns exemplos:

(...) Ao promover a desconstrução do Estado realmente existente – mediante a utilização intensiva de mecanismos de privatização, descentralização, cortes e redução funcional -, o processo desorganizou o aparelho estatal e diminuiu a força e a organicidade dos sistemas de desenvolvimento. Ficou-se sem um projeto consistente de desenvolvimento, assim como sem um vigoroso sistema de ciência e tecnologia, inegavelmente estratégico nos novos tempos. O próprio sistema educacional (as universidades, em particular) foi fortemente afetado, ainda que tenha se expandido de modo acelerado em termos físicos e quantitativos (número de escolas, de matrículas, de estudantes, de cursos), graças sobretudo aos fortes incentivos dados ao ingresso dos mercados na área.¹⁶

Uma vez feita uma breve contextualização do debate de fundo (Modelo de Estado e de Gestão Pública) passa-se a analisar o segundo bloco temático: Políticas Públicas e Novos Direitos, segundo a perspectiva socioambiental.

3. O socioambientalismo e as Políticas Públicas

O socioambientalismo foi construído com base na idéia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental. Mais do que isso, desenvolveu-se com base na concepção

incremento expressivo tanto da governança (capacidade de implementar políticas públicas) quanto da governabilidade (condições institucionais de legitimação). A reforma foi concebida para promover um incremento significativo do desempenho estatal mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar as ‘amarras do modelo burocrático’, a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Além disso, trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato.” (In. NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil*, p. 41.)

¹⁵ Houve avanços em termos de eficiência e de racionalização, mas esses avanços se estabeleceram bem mais em função de critérios fiscais e quantitativos (menor custo das operações estatais) do que em função de critérios sócio-políticos (resultados sociais, fortalecimento da democracia, revigoramento da vida pública).

¹⁶ NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil*, p. 45. Vale lembrar ainda outras consequências com efeitos deletérios sobre políticas públicas (Cf. NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil*, p. 54): 1- mesmo nos países que levaram mais longe a agenda reformista, ganhou-se pouco em termos de racionalidade e de eficiência estatal; 2- A opção por *menos Estado* não se converteu em melhor distribuição de renda ou maior integração social, mas apenas em *mais mercado*; 3- Para piorar, a economia de mercado que se impôs na América Latina foi mais selvagem predatória do que previam os cálculos oficiais; 4- Não conteria mecanismos eficientes de auto-regulação nem fomentaria formas saudáveis de dinamismo e concorrência; 5- Com isso, as sociedades da região tornaram-se mais tensas, violentas, inseguras e fragmentadas. Paradoxalmente, quanto mais o mercado se desvencilhou do Estado, mais se mostrou despreparado para funcionar sem um Estado.

de que em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade. Além disso, o novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país, com ampla participação social na gestão ambiental.¹⁷

E segundo as palavras de SANTILLI:

O socioambientalismo nasceu, portanto, baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem um repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais.¹⁸

Interessa consignar aqui, que o socioambientalismo é uma criação do Constituinte de 1985. Trata-se de um cenário de forte pressão (mobilização popular; participação social), combinado com um conjunto de temas que haviam emergido no cenário mundial nas décadas anteriores: direitos das minorias, especialmente mulheres e negros, combate à discriminação de gênero e ao racismo, proteção aos portadores de deficiências físicas, e aos direitos das crianças, adolescentes, idosos e índios, reconhecimento da diversidade étnica e cultural, proteção ao patrimônio público e social, ao patrimônio cultural e ao meio

¹⁷ Cf. GUIMARÃES, Roberto P. “A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento”. In. DINIZ, et. al. Gilney (Orgs). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 43-71.

¹⁸ SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e Novos Direitos*, p. 35. Como conclusão, pode-se dizer que “o socioambientalismo passou a representar uma alternativa ao conservacionismo/preservacionismo ou movimento ambientalista tradicional, mais distante dos movimentos sociais e das lutas políticas por justiça social e cético quanto à possibilidade de envolvimento das populações tradicionais na conservação da biodiversidade. Para uma parte do movimento ambientalista tradicional/ preservacionista, as populações tradicionais – e os pobres de uma maneira geral – são uma ameaça à conservação ambiental, e as unidades de conservação devem ser protegidas permanentemente dessa ameaça. O movimento ambientalista tradicional tende a se inspirar e a seguir modelos de preservação ambiental importados de países do Primeiro Mundo, onde as populações urbanas procuram, especialmente em parques, desenvolver atividades de recreação em contato com a natureza, mantendo intactas as áreas protegidas. Longe das pressões sociais típicas de países em desenvolvimento, com populações pobres e excluídas, o modelo preservacionista tradicional funciona bem nos países desenvolvidos, do norte, mas não se sustenta politicamente aqui.” (In. SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**, p. 40-1).

ambiente. Os chamados “novos” direitos socioambientais se inserem no contexto desses novos paradigmas jurídicos.

Estes “novos direitos”, entendidos pela doutrina dos direitos humanos como direitos de 3ª dimensão¹⁹, podem ser emblematicamente representados pelo direito à vida e ao meio ambiente equilibrado. Trata-se de bem coletivo, intergeracional, de uso comum, de interesse público (independentemente de sua dominialidade, pública ou privada).

Para o que interessa mais de perto nessa pesquisa, reafirme-se que a Constituição consagra ainda o princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público, em seus diversos níveis e instâncias, impondo-se-lhe a obrigação constitucional tanto de prevenir como de reparar danos ambientais. O princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal é complementado pelo princípio da participação democrática e da transparência na gestão dos recursos ambientais, por meio da publicidade dos instrumentos de avaliação de impacto ambiental e do licenciamento ambiental, da participação da sociedade civil em colegiados ambientais e em audiências públicas e do efetivo controle social sobre as políticas públicas. O acesso à informação²⁰ e à educação ambiental²¹ é também reconhecido como fundamental à formação e à capacitação para a participação consciente e eficaz na gestão socioambiental.²²

Cumpre aqui frisa também a perspectiva eminentemente interdisciplinar dos novos direitos constitucionais. Podemos mencionar dispositivos centrais da Constituição em que tal postura pode ser facilmente percebida. Cite-se alguns exemplos: Bens da União²³; Sistema de Competências²⁴; Defesa Nacional²⁵; Atividade Econômica²⁶; Atividade

¹⁹ Sobre isso ver: BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*; BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*; entre outros.

²⁰ A lei 10.650 de 16 de Abril de 2003, dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.

²¹ A Lei 9.795, de 27 de Abril de 1999, dispõe sobre a educação ambiental, instituindo a política nacional de educação ambiental. Entre os princípios básicos da educação ambiental está o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo.

²² Cf. SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**, p. 62.

²³ Entre os bens da União estão arroladas as terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental, a serem definidas em lei (art 20,II).

²⁴ Cite-se também os artigos 22, 23, 24, que traduzem um complexo sistema constitucional de repartição de competências em matéria ambiental.

²⁵ art 91, parágrafo 1º, III : competência do Conselho de defesa nacional em matéria social e ambiental.

²⁶ art 170 : princípios da atividade econômica (erradicação da pobreza; função social e ambiental da propriedade; defesa do meio ambiente, entre outros)

Garimpeira; Política Agrícola e Fundiária²⁷; Política Urbana²⁸; Política de Saúde²⁹; Política de Comunicação Social³⁰; Meio Ambiente e Cultura³¹; Multiculturalismo³²;

MARÉS³³ aponta a natureza essencialmente coletiva dos direitos constitucionais reconhecidos aos povos indígenas, aos quilombolas e a outras populações tradicionais, e a quebra do paradigma constitucional individualista, reafirmando a “quase impossibilidade” de sobrevivência do multiculturalismo em um mundo no qual o Estado reconheça apenas os direitos individuais.

Sobre isso, vale citar ainda algumas conclusões de SANTILLI:

²⁷ arts 184 e ss, dedicado a política agrícola e fundiária e à reforma agrária. Estabelece que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente aos seguintes requisitos: utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, aproveitamento racional e adequado, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Trata-se da consagração da função socioambiental da propriedade.

²⁸ Artigos 182 e 183, dedicados à política urbana. Também consagra a função socioambiental da cidade ao estabelecer que a política de desenvolvimento urbano tem por objeto ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. “pela primeira vez na história a Constituição incluiu um capítulo específico para a política urbana, que prevê uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade, da propriedade e da democratização da gestão urbana. A regulamentação foi estabelecida pela lei 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da cidade.” (In. SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e Novos Direitos*, p. 70).

²⁹ O capítulo dedicado à saúde estabelece, entre as atribuições do Sistema Único de Saúde (SUS), a ‘colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho’ (art. 200, VII), reconhecendo a estreita conexão entre meio ambiente e saúde, principalmente em países em desenvolvimento. Para que se tenha uma idéia dos problemas de saúde pública ocasionados pela poluição hídrica, 72% dos leitos hospitalares já são ocupados por vítimas de doenças transmitidas por meio da água (Segundo dados da Secretaria de Recursos Hídricos, disponíveis no site do Ministério do Meio Ambiente: [www. Mma.gov.br](http://www.Mma.gov.br)). E mais: as doenças associadas à falta de saneamento básico mataram no Brasil, em 1998, mais do que todos os homicídios do mesmo ano ocorridos na região metropolitana de São Paulo. (Cf. In. SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e Novos Direitos*, p. 75).

³⁰ A constituição determina que a lei federal deve estabelecer meios legais para proteger a pessoa e a família contra a propaganda de produtos, práticas e serviços nocivos à saúde e ao meio ambiente.

³¹ Os bens ambientais são gênero, do qual os bens culturais e naturais são espécies. Neste sentido, os artigos 115 e 116 refletem um avanço em relação do conceito restritivo de “patrimônio histórico e artístico nacional”, definido no Dec-lei n. 25/37.

³² O Multiculturalismo permeia todos os dispositivos constitucionais dedicados à proteção da cultura. Está presente na obrigação do Estado de proteger as manifestações culturais dos diferentes grupos sociais e étnicos, incluindo indígenas e afro-brasileiros, que formam a sociedade brasileira, e de fixar datas representativas para todos esses grupos. Representam a valorização da sociodiversidade brasileira. “é justamente o conceito de ‘referência cultural’, associado ao abandono da perspectiva elitista, monumentalista e sacralizadora do patrimônio cultural e à valorização da cultura ‘viva’, enraizada no fazer popular e no cotidiano das sociedades³², que fundamentou a ampliação do conceito de patrimônio cultural.” (In. SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e Novos Direitos*, p. 77). Sobre isto ver também: LONDRES, Cecília. Da modernização à participação: a política federal de preservação dos anos 70 e 80. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, n. 24, p. 153 e ss, 1996.

³³ Cf. MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. *Multiculturalismo e Direitos Coletivos*. In.: SOUSA SANTOS, Boaventura de (org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 93 e ss. (série Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, 3).

Os dispositivos constitucionais que asseguram os direitos dos povos indígenas, quilombolas e a proteção à cultura consagram duas faces dos direitos coletivos. Asseguram direitos coletivos às minorias étnica e culturalmente diferenciadas e garantem a todos – ou seja, a toda a coletividade – o direito à diversidade cultural. Por um lado, os povos indígenas e quilombolas têm o direito a continuar existindo enquanto tais, e à garantia de seus territórios, recursos naturais e conhecimentos, e, por outro, toda a sociedade brasileira tem o direito à diversidade cultural e à preservação das manifestações culturais dos diferentes grupos étnicos e sociais que a integram.

(...) A Constituição rompeu definitivamente com a ideologia integracionista do Código Civil (até então em vigor) e do Estatuto do Índio (lei n. 6.001/73), expressa nos dispositivos que se referem à ‘integração dos índios à comunhão nacional’ e à sua ‘adaptação à civilização do país’, como objetivos a serem atingidos.³⁴

Uma vez apresentados alguns dos autores dos dois principais blocos temáticos da pesquisa, esperamos ter podido sustentar a pertinência, relevância e factibilidade desta pesquisa no que respeita ao Tema : Políticas Públicas e Administração Pública à luz da Constituição Brasileira de 1988. Exige sem dúvida um esforço crítico interdisciplinar, mas a julgar pelas bibliografias sendo produzidas representa um desafio plenamente possível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos algumas breves considerações

O modelo estrutural de Estado (com consequentes responsabilidades e políticas públicas) propugnado pela Constituição Brasileira de 1988 pode ser entendido como o de um Estado Social e Democrático de Direito, e dada a importância para o viés Ambiental e sua interface social e econômica, pode ser também entendido como um “Estado Socioambiental de Direito”.

O modelo gerencial que mais se coaduna com o tipo de Estado no Brasil contemporâneo não é o da “Nova Gestão Pública” (New Public Management) e nem exatamente o da chamada “Terceira Via”, mas sim o de uma Administração Pública pautada por critérios de legitimação democrático-participativa (seria isso o New public service?). Em outras palavras a Constituição Brasileira de 1988, além de inovar no que tange à estruturação do Estado, também traçou novos rumos à administração pública no país, em que pese esforços (reformas) no sentido contrário.

³⁴ SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e Novos Direitos*, p. 81.

O modelo de Gestão Pública consagrado pela Constituição de 1988 reforça a natureza essencialmente coletiva dos novos direitos, dentre os quais se destacam os direitos aos povos indígenas, aos quilombolas e a outras populações tradicionais. Neste sentido o atual modelo institucional do Estado Brasileiro representa a quebra do paradigma individualista, reafirmando a “quase impossibilidade” de sobrevivência do multiculturalismo em um mundo no qual o Estado reconheça apenas os direitos individuais. Pode-se dizer, que além de inovar em matéria jurídica (novos direitos socioambientais) a Constituição de 1988 inova também em matéria Administrativa (Gestão Pública Participativa) e também econômica (superação dos valores capitalistas exclusivamente patrimonialistas e privatistas).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- SPINK, Peter & CLEMENTE, Roberta (orgs.). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- Desenvolvimento e crise do Estado de Bem-Estar Social: BENTO, Leonardo Valles. Governança e Governabilidade na reforma do Estado. p. 1- 80.
- Welfare State e Políticas Sociais. GIDDENS, Anthony. *A Terceira via*. São Paulo: Record, 1998, p. 11-36 (cap.1).
- Crise e Reforma do Estado: NOGUEIRA, Marco Aurélio. Do fracasso à reforma do Estado. In. *Um Estado para a sociedade civil*. P. 37-76.
- Reforma do Estado: NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gestão participativa, Estado e Democracia (cap 3). In. *Um Estado para a sociedade civil*. p. 117-166.
- FERREIRA, Leila da Costa. *A questão ambiental – Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 1998.
- Urbano: FISCHER, Tânia (org.). *Gestão Contemporânea – Cidades estratégicas e organizações locais*. São Paulo: FGV, 1997.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio & CHAIA, Vera (orgs). *Gestão Municipal: Descentralização e Participação Popular*. São Paulo: 2002.
- Instituto Socioambiental – ISA (www.socioambiental.org). *Almanaque Brasil Socioambiental – Uma nova perspectiva para entender o país e melhorar nossa qualidade de vida*. São Paulo: 2004.
- COSTA, Sérgio. *As Cores de Ercília – esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e Novos Direitos*. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 31.
- GUIMARÃES, Roberto P. “A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento”. In. DINIZ, et. al. Gilney (Orgs). *O desafio da sustentabilidade:*

- um debate socioambiental no Brasil. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2001
- Instituto Socioambiental – ISA (www.socioambiental.org). Almanaque Brasil Socioambiental – Uma nova perspectiva para entender o país e melhorar nossa qualidade de vida. São Paulo: 2004.
- DIAMOND, Jared. *Colapso* – Como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. São Paulo: Record, 2005.
- DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas, 2005. Tradução do texto original em inglês realizado pelo Prof. Francisco Gabriel Heidemann, Ph.D.
- DENHARDT, Robert B. & Janet Vinzant (2000). The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60 (6): 549-59.
- DENHARDT, Robert. B. *Teoria Geral de Organizações Públicas*. 4^a ed. (trad. Prof. Francisco G. Heidemann), Thompson/ Wadsworth, 2004.