

---

## *Gestão pública democrática no contexto do Mercosul*

↳ Luiz Eduardo Wanderley\* e Raquel Raichelis\*\*

**A** nalisar o tema da gestão pública democrática requer um esforço de conceituação mais rigorosa do que entendemos por esfera pública –nos marcos democráticos, e de gestão– com a indicação de como os governos e novos atores da sociedade civil ocupam o espaço público.

### **A construção do público: algumas referências conceituais**

Um dos eixos conceituais que serão objeto de problematização e de análises críticas no presente Projeto, refere-se à idéia de gestão pública e do conceito de *público* disseminado no discurso e na prática dos atores e organizações sociais, que apontam a necessidade de proceder a uma revisão dos seus significados. Há múltiplas e contraditórias concepções sobre o público que precisam ser levadas em conta, o que implica considerar necessariamente critérios de caráter político e/ou valorativo.

Analisar a gestão pública frente aos processos de integração regional implica conceber a *gestão de ações públicas* como respostas a necessidades sociais que têm origem na sociedade e são incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal).

---

\* Sociólogo, Livre Docente em Sociologia da Educação pela USP. Professor titular da PUC-SP. Ex-Reitor da PUC-SP(1984-88).

\*\* Assistente Social, Doutora em Serviço Social pela PUC/SP.Vice-Reitora Acadêmica da PUC/SP.Especialista em Políticas Sociais e Projetos de Gestão Pública.

Trata-se, assim, da formulação, implementação e gestão de políticas públicas, concebidas como linhas de ação coletiva que concretizam direitos sociais, por meio dos quais são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços em resposta a demandas da coletividade (Potyara Pereira, 1996: 130).

Embora as políticas públicas sejam de competência do Estado, não são decisões impositivas e injunções do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre essas duas esferas.

Portanto, mesmo considerando-se a primazia do Estado pela condução das políticas públicas, a participação ativa da sociedade civil nos processos de definição e controle da sua execução é fundamental para a consolidação da sua dimensão efetivamente pública.

Para tanto, é necessária a construção de uma nova noção de interesse público:

- que torne a gestão pública mais permeável às demandas emergentes da sociedade;
- que reduza a tendência do Estado, do poder burocrático e de agentes sociais privilegiados de monopolizar as esferas de decisão política.

A conceituação de público tem larga tradição histórica que permite contrastar dois modelos canônicos: o espaço público grego e o espaço público moderno (Wanderley, 1996). As grandes linhas que marcam as transformações estruturais da esfera pública são estudadas por Habermas (1984) e não cabe aqui retomá-las. No entanto, desse período de longa duração, vale ressaltar uma dinâmica crescente de interpenetração do público pelo privado e vice-versa. Por um lado, tem havido a *publicização do privado*, quer pela intervenção dos poderes públicos na regulação da economia, quer pelo aumento da intervenção estatal em todos os domínios sociais, incluindo a regulação dos comportamentos dos indivíduos. E por outro, uma *privatização do público*, expressa pela apropriação privada dos recursos públicos, pelos contratos coletivos entre organizações sindicais, pelas coalizões partidárias etc. (Bobbio, 1987). Segundo Habermas (1984: 167), a inter-relação dialética das duas tendências assinala a decadência da dimensão pública: “ela penetra esferas cada vez mais extensas da sociedade e, ao mesmo tempo, perde a sua função política, ou seja, submeter os fatos tornados públicos ao controle de um público crítico”.

No caso dos países latino-americanos, a vasta literatura acumulada pelo pensamento político crítico aponta para a existência de diferentes modalidades de combinação entre o estatal e o privado na formação e desenvolvimento do capitalismo no continente, expressando uma verdadeira simbiose entre o público e o privado na conformação dos Estados nacionais.

O resultado é a pouca presença de esfera pública em que os diferentes interesses sociais pudessem estar representados no plano das decisões políticas.

O intenso processo de privatização e feudalização dos Estados nacionais na América Latina revela o processo de modernidade inconclusa, que associou continuamente patrimônio e poder, gerando a *cultura de apropriação do público pelo privado* (Martins, 1994).

Em decorrência, as concepções polares e reducionistas que opõem Estado e mercado, Estado e sociedade, economia e política precisam ser revistas à luz dos processos históricos por meio dos quais o estatal e o privado mesclaram-se de tal forma a impedir a consolidação da esfera pública. Assim, na crise atual vivida pelos países da América Latina, imbricam-se novos e antigos problemas não equacionados, ameaçando de erosão a frágil noção de público, que nem chegou efetivamente a constituir-se em patamares mais sólidos.

A construção da esfera pública apresenta-se, assim, como um imenso desafio, tendo em vista a dissociação entre Nação e Estado, ou a Nação que não se reconhece no Estado.” *A constituição, na América Latina, de Estados sem cidadãos implica que a existência de um poder político central não correspondeu à criação de uma nação, entendida como a construção de uma sociabilidade minimamente necessária para legitimar o exercício deste poder. Esta é a crise de governabilidade que temos enfrentado durante todo este século, com diferentes feições*” (Fleury, 1994: 235).

Nesses termos, a existência da esfera pública supõe um movimento de *publicização* das ações públicas na direção da construção de uma nova institucionalidade que implica a criação de espaços públicos, nos quais sujeitos sociais investidos de representatividade social possam disputar lugares de reconhecimento político de suas demandas.

A publicização configura assim, um processo que impregna o tecido social, direcionado pela correlação de forças políticas que se estabelece entre atores sociais e que permite mobilizar espaços de representação, interlocução e negociação. Envolve, portanto, novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, em que interesses coletivos possam ser explicitados e confrontados.

A esfera pública, da forma como a estamos concebendo, precisa ser construída e tecida nas relações entre Estado e sociedade civil, e no interior dessas duas instâncias de poder, no sentido de ultrapassar a dicotomia estatal –privado com a instauração de uma esfera capaz de introduzir transformações, nos âmbitos estatizados e privados da vida social, resultando daí um novo processo de interlocução e decisão públicas.

Ou seja, cada vez mais o público não se reduz ao estatal, nem este é capaz, pelo processo de privatização que ocorre nesta esfera, de representar o interesse público. Por outro lado, o privado também não se reduz a esfera puramente mercantil, pois aglutina um variado número de sujeitos, movimentos e

organizações sociais que atuam como mediadores políticos, quando vocalizam demandas coletivas que necessitam confluir para arenas públicas de interlocução em que diferentes projetos possam ser debatidos e negociados, criando-se condições para a explicitação dos conflitos e viabilização de consensos.

Por meio da publicização, criam-se assim possibilidades de superar a visão tão arraigada no pensamento político que concebe Estado e sociedade como instituições polares envolvidas em um jogo de soma zero, em que apenas se vislumbram ganhadores ou perdedores.

Na observação de Diniz (1999: 99): “Segundo o paradigma tecnocrático, amplamente dominante, a meta da eficácia da ação governamental, entendida em termos de maximização da autonomia do círculo restrito que controla as decisões, tendo em vista a consecução dos resultados almejados, sobrepor-se-ia a todas as demais considerações de natureza ética ou política. Questões como o universalismo de procedimentos, a publicidade das ações e dos critérios administrativos, a responsabilidade pública dos decisores, os requisitos democráticos da consulta e da negociação ficariam em segundo plano, a despeito da amplitude dos interesses envolvidos”.

Reduz-se, assim, a viabilidade de conformação de esferas públicas democráticas por meio das quais a sociedade civil organizada possa penetrar a institucionalidade estatal, inserir suas demandas, interferir nos modos em que a coisa pública é gerida e administrada e exercer o controle social sobre as decisões que lhes dizem respeito.

Assim, a expressão esfera pública (utilizaremos indistintamente esfera e espaço públicos com o mesmo sentido) é aqui adotada num significado abrangente que engloba as relações entre o econômico e o político, o estatal e o privado, o público não-estatal. A esfera pública é concebida como inerente à democracia, cujo princípio organizativo está jungido à liberdade de expressão, contendo dimensões políticas e culturais, espaço aberto no qual se exprimem todos aqueles que se autorizam a falar publicamente.

Cunill Grau (1998), em estudo sobre o público na ótica das relações entre o Estado e a sociedade, propõe dois significados para a noção de público: um topográfico e outro normativo.

Em seu significado normativo, o conceito de público remete ao interesse de todos e ao reconhecimento do direito de todos à participação na coisa pública. Isso interpela a sociedade e não apenas o Estado.

Em seu sentido topográfico, o conceito de público considera os espaços em que ele pode ser realizado. Assim, indaga Cunill Grau: “Onde são adotadas as decisões que interessam a todos? A quem cabe produzir e proteger os bens públicos?”

Em outros termos, perguntamos: quem opera a universalização da cidadania, dos direitos, deveres e obrigações?

A própria sociedade civil que, na perspectiva neoliberal, é reduzida a um conjunto de organizações sociais, disseminando-se a imagem de uma sociedade auto-regulada através do mercado, que torna supérfluo e até indesejável o Estado, conduzindo à anulação da política?

Devemos considerar que a visão neoliberal, da forma como tem se expressado em vários países da América Latina, reconhece e até estimula a auto-organização da sociedade civil, mas acaba reforçando a defesa de interesses particularistas, pulverizando a organização de sujeitos políticos coletivos e substituindo-os pela ação de grupos de pressão ou *lobbies*, bloqueando, assim, a constituição de esferas públicas como instâncias mediadoras e globalizadoras da política.

Ou o Estado autonomizado da sociedade e protegido das pressões do jogo da política para preservar a racionalidade burocrática do reduzido círculo de decisores e anular os mecanismos de controle social?

Essa visão, segundo Diniz, se levada às últimas conseqüências, conduziria a reforma do Estado a um impasse teórico, pois apontaria a incompatibilidade entre eficiência estatal e fortalecimento democrático.

“É como se a governabilidade das economias de mercado na era da globalização e a plenitude democrática obedecessem a lógicas antagônicas, a maximização do primeiro tipo de objetivo implicando o sacrifício do segundo” (Diniz, 1999: 100).

Se as questões de universalização da cidadania tradicionalmente remetem ao Estado, cada vez mais, pelas razões que vimos expondo, interpelam a sociedade, principalmente no contexto atual de reforma do Estado, em que crescentemente são transferidas responsabilidades públicas estatais para organizações sociais, incluindo-se aí o chamado terceiro setor.

A perspectiva adotada é, pois, que o conceito de público remete crescentemente tanto ao Estado quanto à sociedade, em um mesmo movimento, simultaneamente complementar e contraditório.

Mas, como já observado, o público não é um dado *a priori*, mas uma construção social, um resultado a ser alcançado na luta política democrática. “O Estado é virtualmente considerado (...) como espaço de realização do público, mas só na medida em que represente a sociedade e possibilite que ela se desenvolva. Por outro lado, o público remete à auto-realização da sociedade e, portanto, aponta para a possibilidade de que as necessidades coletivas sejam autonomamente satisfeitas a partir da sociedade, mas sem que isto implique que o Estado abdique de suas responsabilidades. Assim, pois, por este enfoque, o nó

crítico a ser investigado é o caráter das relações entre Estado e sociedade, com a sociedade –não o Estado– no papel de protagonista” (Cunill Grau, 1998: 275).

Considerando esse quadro, tanto o controle da sociedade organizada sobre o Estado, quanto os espaços em que esse controle se realiza são peças-chaves na constituição da esfera pública, e supõe a criação de uma cultura política que institua a alteridade, ou seja, a sociedade dotada de representação e protagonismo.

Vinculando a noção de público com a democracia e a cidadania, vale registrar a opinião de Hebert de Souza:

“O público é o que nos permite hoje escapar desse dilema entre privado e estatal, entre mercado e Estado, entre o direito de uns poucos e o de todos. Nesse sentido, o público é o espaço da solidariedade, da igualdade, da participação, da diversidade, da liberdade. Enfim, o público é a expressão da democracia aplicada ao conceito do que deve e pode ser universal. Mas é também um modo de pensar a reorganização da nossa sociedade marcada por esta dicotomia entre o privado e o estatal. Não estamos propondo que não haja espaços privados, onde cada pessoa possa exercer sua privacidade e defender seus direitos. Essa seria uma forma de totalitarismo do social sobre o pessoal, ou individual. Também não estamos propondo a eliminação do estatal, naquilo que só o Estado pode e deve se responsabilizar, como as questões de segurança, a garantia dos direitos, a proteção contra o abuso do privado sobre o público. Estamos propondo que o democrático seja abrangente, que o público seja a forma democrática de existir e equacionar os problemas de todos, em que a cidadania se realiza em toda sua universalidade” (Souza, H. de, 1995: 3).

Para finalizar essas idéias iniciais, vale um registro de novos conceitos que tem origem no contexto da reformulação social e política que está em andamento em vários países, e cuja tradução em português exige ainda uma adequação.

É o caso de *empowerment*, que os hispano-americanos já traduzem como *empoderamiento*, no sentido de resgate do poder político pela sociedade; de *stakeholder*, ou seja, de ator social que tem um interesse numa determinada decisão; de *advocacy*, que representa o original etimológico de ad-vocare, de criar capacidade de voz e defesa a uma causa, a um grupo social; de *accountability*, ou seja, da responsabilização dos representantes da sociedade em termos de prestação de contas; de *devolution*, recuperação da capacidade política de decisão pelas comunidades, como contraposição ao conceito de privatização; também de *entitlement*, de *self-reliance* e tantos outros. Além do conceito-chave de *governance*, que envolve capacidade de governo do conjunto dos atores sociais, públicos e privados, em que o conceito tradicional de *governança*, tal como existe no Aurélio, tem de ser reconstruído” (Dowbor, 1999).

## **Linhas norteadoras da investigação**

Diante do exposto nesta primeira aproximação ao tema, destacamos as categorias que orientam a análise do significado de público e de esfera pública, como base estratégica para a investigação.

Dentre os atributos centrais da esfera pública referidos diretamente às relações entre o Estado e a sociedade civil, delineamos os abaixo assinalados, considerados como um conjunto dinâmico e articulado:

- *Visibilidade social*, no sentido de que as ações governamentais e dos diferentes atores sociais devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas para todos os implicados nas decisões políticas. Supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação.
- *Controle social*, que significa o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões segundo critérios pactuados.
- *Representação de interesses coletivos*, que implica a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores.
- *Democratização*, que remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, ampliando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que interesses divergentes possam ser qualificados e confrontados, derivando daí o embate público capaz de gerar adesão em torno das posições hegemônicas.
- *Cultura pública*, que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da “cultura privatista” de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sócio-políticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública.

## **Redefinições do Estado na ótica da sociedade civil - desafios da esfera pública**

A defesa de um processo de publicização crescente incide sobre o debate da natureza atual do Estado na formação econômico-social capitalista, bem como das suas funções específicas. Apenas para referenciar as finalidades do presente Projeto com este instigante debate, trazemos à luz algumas contribuições de estudiosos que enfatizam em suas análises o foco do público, que vêm adensar a reflexão sobre o chamado espaço público não-estatal.

Revisitando as idéias trazidas ao Seminário Internacional sobre Sociedade e Reforma do Estado (São Paulo, março 1998), Sousa Santos faz uma estimulante análise do relacionamento entre três pilares da regulação social na modernidade ocidental, afirmando que “o princípio da comunidade consegue destronar a hegemonia que os outros dois pilares, o princípio do Estado e o princípio do Mercado, partilharam até agora com diferentes pesos relativos em diferentes períodos” (1998: 6).

Na ocasião, este autor relaciona o princípio da comunidade com o Terceiro Setor, para sugerir uma hipótese sobre a emergência de uma nova concepção do Estado. Na linha de um Estado em parceria com a Sociedade Civil, ele diz: “Do meu ponto de vista, estas transformações são tão profundas que, sob a mesma designação de Estado, está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais” (Sousa Santos, 1998: 13).

Aliás, boa parte da nova regulação social ocorre por subcontratação política com diferentes grupos e agentes em competição, veiculando diferentes concepções dos bens públicos e do interesse geral” (Sousa Santos, 1998: 14). O que abre um campo para visualizar aspectos da reforma do Estado em andamento no Brasil e que veremos mais à frente. O princípio da comunidade se rege pela lógica da reciprocidade, e o princípio do Estado se rege pela lógica da cidadania.

Mas, o Estado não é mais o garantidor do interesse geral, “o Estado é um interesse setorial *sui generis*, cuja especificidade consiste em assegurar as regras do jogo entre interesses setoriais. Enquanto sujeito político, o Estado passa a caracterizar-se mais pela sua emergência do que pela sua coerência. Daí o ser adequado concebê-lo como novíssimo movimento social” (Sousa Santos, 1998: 14).

Na sua análise sobre o estágio atual em que se encontra o debate e a efetivação da reforma do Estado, Sousa Santos identifica duas concepções opostas, que designa por Estado-empresário e Estado-novíssimo movimento social.

No caso do Estado-empresário, dominante na primeira fase de reforma do Estado, propõe-se a mais estreita articulação entre o princípio do Estado e o princípio do mercado, com claro privilégio deste último.

Os objetivos podem ser resumidos pelas recomendações de privatizar todas as atividades que não sejam exclusivas do Estado e submeter as ações da administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviço aos consumidores próprios do mundo empresarial. Emerge daí a figura do cidadão-consumidor.

Na segunda concepção, o Estado-novíssimo-movimento social, a idéia diretriz é que diante do poderoso engrandecimento do mercado, tanto o princípio do Estado quanto o princípio da comunidade, “não podem isoladamente garantir a sustentabilidade de interdependências não mercantis, sem as quais a vida em sociedade se converte numa forma de fascismo societal” (Sousa Santos, 1998: 13).

Nesta perspectiva, propõe-se que na articulação entre Estado e comunidade, a primazia seja desta última.

No entanto, esta suposta descentralização do Estado no conjunto da rede de articulações, segundo o autor, significa não uma perda de força do Estado, mas a mudança da qualidade desta força.

Em suas palavras: “Se é certo que o Estado perde o controle da regulação social, ganha o controle da meta-regulação, ou seja, da seleção, coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não-estatais que, por sub-contratação política, adquirem concessões do poder estatal. A natureza, o perfil e a orientação política do controle da meta-regulação são agora os objetos principais da luta política, a qual ocorre num espaço público muito mais amplo que o espaço público estatal, um espaço público não-estatal de que o Estado é apenas um componente ainda que um componente privilegiado. (Sousa Santos, 1998: 14, grifos nossos).

Nessa nova configuração política, as lutas pela democratização da esfera pública ocorrem tanto pela democratização da meta-regulação quanto pela democratização interna dos agentes não-estatais da regulação.

Outra contribuição para as reflexões sobre as transformações do Estado contemporâneo é a perspectiva do Estado Rede proposta por Castells (1998). Estudando o local na era global traz contribuições diretas para a análise do Estado, em especial no âmbito dos governos subnacionais. Afirma que há dificuldades para controlar os fluxos globais e que tanto os governos locais e regionais (estaduais) quanto o nacional se diferenciam sobretudo em termos de capacidade de intervenção. Em suas palavras, as intervenções mais eficazes hoje são as que se produzem em rede e de forma coordenada.

De grande interesse para os objetivos da nossa investigação, Castells postula que os governos subnacionais apresentam um maior potencial de flexibilidade para adaptar-se e negociar com os fluxos globais. Ademais, “pueden expresar mejor las identidades culturales de un territorio, establecer mas facilmente mecanismos de participación e información, y generar movilizaciones simbólicas comunitarias” (Castells, 1998: 9).

Dissertando sobre a natureza do Estado, o autor comenta que está surgindo um novo tipo de Estado que redefine o Estado-Nação. “El Estado que denomino Estado red se caracteriza por compartir la autoridad (o sea la capacidad

institucional de imponer una decisión) a lo largo de una red de instituciones. Una red, por definición, no tiene centro, sino nodos, de diferentes dimensiones y con relaciones inter-nodales que son frecuentemente asimétricas” (Castells, 1998: 11).

Dessa rede institucional participam os estados-nação e instituições supranacionais, instituições regionais e locais, e instituições não governamentais. “Este tipo de Estado parece ser el mas adecuado para procesar la complejidad creciente de relaciones entre lo global, lo nacional y lo local, la economía, la sociedad y la política, en la era de la información” (Castells, 1998: 11). O que assegura descentralização e coordenação numa mesma organização complexa. “El Estado red es el Estado de la era de la información, la forma política que permite la gestión cotidiana de la tensión entre lo local y lo global” (Castells, 1998: 11).

Castells enfatiza ainda que o grau de eficiência das administrações estatais, nas diferentes esferas de poder, depende sobretudo da sua capacidade para processar e difundir a informação e garantir que a decisão seja compartilhada, “lo qual implica capacidad tecnologica, recursos humanos adecuados y una estructura administrativa apta para asimilar este funcionamiento flexible de una geometria variable de la política” (1998: 11).

Para o autor a força motriz da idéia de Estado rede é a difusão do poder dos centros para o poder de redes, exercido conjuntamente pelos diferentes atores parciais, porém autônomos em seus territórios e competências, e sempre referidos ao entorno institucional composto de relações horizontais e verticais.

Desse processo emerge o Estado rede, que é um novo tipo de Estado, que sem eliminar o Estado nação, o redefine, na medida em que compartilha sua competência e capacidade de impor uma decisão à rede de instituições envolvidas.

Na mesma perspectiva, sugere-se que uma das redes fundamentais é a das relações intergovernamentais: “os entes federativos precisam constituir mecanismos de parceria e cooperação para a realização de suas políticas” (Abrúcio & Ferreira Costa, 1998: 5).

Contudo, o papel desse novo Estado no funcionamento da rede interna e externa precisa ser melhor discutido, pois o que está em questão é a estruturação de uma nova forma política do Estado.

Como observa Castells, “el estado, en sus distintos niveles, es el principal instrumento del que hoy por hoy disponen los ciudadanos para controlar la globalización em funcion de sus valores e intereses. Por ello, la adecuacion del instrumento, la administracion del estado, a las tareas complejas que requiere el extraordinario proceso de cambio social y tecnologico que vivimos, es la condicion previa a cualquier capacidad de intervencion estrategica publica, a cualquier reforma social” (1998: 12).

Por fim, o autor chama atenção para a necessidade de combinar oito princípios de funcionamento na administração do Estado rede:

- O da subsidiariedade, no qual a gestão administrativa deve ser descentralizada o máximo possível, articulando instâncias nacionais e supra-nacionais;
- O da flexibilidade na organização e atuação da administração;
- O da coordenação, que inclui formas de hierarquia nas quais se mantêm as regras de subordinação democraticamente estabelecidas;
- O da participação cidadã, que funciona mais eficazmente no âmbito local;
- O da transparência administrativa, que exige controles internos e externos;
- O da modernização tecnológica da administração;
- O da transformação dos agentes administrativos, qualificando-os e remunerando-os adequadamente;
- O da retroalimentação na gestão, com avaliações que corrijam erros.

Um dado fundamental na redefinição do Estado e aporte essencial para uma nova visão do público passa pelo social. Vários estudiosos e declarações de organismos internacionais, já antes e após a crise originada pelas “ondas especulativas”, registram esse ponto crucial. Ya Thurow alertava contra a hegemonia extremada do Mercado, dizendo que “os mercados livres também tendem a produzir níveis de desigualdade nos salários que são politicamente incompatíveis com o governo democrático”.

Kliksberg (1996), ancorado em dados do PNUD, da UNICEF e da CEPAL, afirma que há uma demonstração categórica de que melhorias nos indicadores econômicos não significam melhoria automática na vida da gente, já que o desenvolvimento econômico não se translada mecanicamente à população. Enfocando a década dos anos 80, ele registra que mesmo coexistindo crescimento econômico e melhores equilíbrios macroeconômicos houve uma piora séria na situação social das maiorias.

Pode-se afirmar que as questões sociais ocasionadas pelos modos de produção e de desenvolvimento na América Latina, gerando desigualdades sociais imensas e disparidades regionais agudas, com as seqüelas de miséria, pobreza, violência entre outros males, constituem um aguilhão para o novo estado democrático que se quer construir. A questão social pode ser considerada o juízo ético da democracia, sem a sua resolução o público se esvanece e a democracia vira uma ficção.

## **Esfera pública no Brasil**

Nosso enfoque é o de que a sociedade brasileira, em termos históricos e estruturais, vive de um modo singular as contradições entre o estatal e o privado, integrando e dissolvendo componentes tradicionais e modernos, nas quais a concepção republicana de público não atinge a sua maioria.

O público (no sentido de estatal) na história brasileira foi marcado, como inúmeros autores têm destacado, pela dominação oligárquica da troca como favor, base de um entranhado clientelismo. Por outro lado, até os dias de hoje, o pacto das oligarquias com as chamadas elites modernas vem assegurando a estabilidade do poder vigente. Numa simbiose típica, persistem relações de troca de favores políticos por benefícios econômicos e de favores econômicos por benefícios políticos. Mesclam-se o velho e o novo, sem rupturas radicais.

Considerando as imensas desigualdades e injustiças sociais predominantes no país, questiona-se se é possível formatar uma esfera pública que assegure a ordem pública tendo por balizamento a garantia dos direitos básicos para todos. Acredita-se que sim, considerando-se as transformações societárias observadas nas últimas décadas.

*Na sociedade em geral*, pela confirmação e concretização da nova cidadania assegurada na Carta Constitucional de 1988. *Na sociedade política*, pelas propostas de reforma do Estado, reforma política e refundação da Federação que, contudo, vêm enfrentando enormes resistências e sendo adiadas ou limitadas ao extremo. E principalmente pela mudança profunda da função do fundo público na regulação econômica, que Oliveira (1990) chama de “regulação truncada”. *Na sociedade civil*, pela criação de espaços públicos ampliados (como no orçamento participativo), nos múltiplos fóruns sobre os mais diversos temas (habitação, saúde, direitos humanos, meio ambiente etc.), nos distintos movimentos sociais pela constituição de novos sujeitos sociais e implementação de novas formas de gestão pública abertas à participação popular, e de novas formas de negociação deles com os governos, colocando na agenda política demandas, reivindicações, distribuição de recursos, responsabilidades dos atores envolvidos. Nas relações de trabalho, com a criação das Câmaras Setoriais. No campo empresarial, com o fortalecimento do chamado Terceiro Setor.

Na busca de caminhos, alguns dos quais já indicados, podem ser apontados alguns dos desafios a serem enfrentados no movimento de construção e consolidação da esfera pública no Brasil.

- A democratização simultânea da Sociedade Civil e do Estado. O que passa pela consolidação da democracia representativa, na sua dimensão político-institucional, mas que deve avançar para formas de democracia direta e semi-direta, e progressivamente atingir patamares superiores da democracia econômica e social. Se é necessário desmistificar a posição de que tudo

deriva do Estado, é preciso também vencer a *satanização* do Estado, dando-lhe a primazia nas tarefas urgentes de um desenvolvimento humano e sustentável.

- O equacionamento da questão social, entendida como a superação das desigualdades e injustiças. O que significa a resolução de questões originadas por problemas sócio-econômicos (desemprego, subemprego, economia informal, pobreza etc.), por problemas sócio-políticos (apatia, corrupção clientelismo, autoritarismo, participação etc.) e por problemas sócio-culturais (analfabetismo, diversidade cultural, respeito à diferença, etnias, gênero etc.).
- O fortalecimento de fóruns ampliados de participação social, como os Conselhos, em todos os níveis de atuação, sob formas de organização, representação e funcionamento que assegurem a sua democratização e uma sólida repartição de poder nas ações decisórias.

### **Estado e esfera pública no Brasil-desafios à gestão pública democrática**

Diferentes abordagens comprovam os descompassos e desajustes que incidem nas relações entre a administração pública, a organização política e a sociedade nacional, desde a formação do Estado brasileiro. Neste sentido, a gestão pública estratégica é afetada por processos históricos e estruturais, tais como, a modernização conservadora, a recorrência de surtos autoritários, o clientelismo, a corrupção institucionalizada, um Estado precocemente atrofiado e multifacetado cujas ligações com os interesses da sociedade basicamente foram permeadas por duas orientações –uma racional-legal e outra patrimonialista–, e uma máquina administrativa desigual e desequilibrada que se caracteriza pelas tensões e dissociações entre a administração direta e indireta.

Uma das características básicas do Estado brasileiro é a ausência de um efetivo controle social da tecnocracia toda poderosa e auto-suficiente que distancia, quando não ignora, a dinâmica política. De certo modo, esta situação faz distanciar o Estado da sociedade e sancionar, cada vez mais, a prevalência do Executivo dos demais poderes da República. Fenômeno que permeia não só a esfera federal mas as instâncias dos Estados subnacionais (estadual e municipal).

Nos anos 90, surge um novo surto de reformismo quantitativo. Cada vez mais, contudo, setores importantes da sociedade política e da sociedade civil tomam consciência da necessidade de que a gestão pública deve atingir, concomitantemente, a sociedade, o Estado e a política. Ademais da reforma dos aparelhos do Estado, em andamento, da reforma política que é mantida em banho-maria, faz-se necessária a reforma do pacto federativo “de modo a reduzir o conflito regional, dar acabamento à descentralização esboçada pela

Constituição de 1988 e devolver ao Executivo federal o papel de gestor não-burocrático de programas e políticas, encarregado de planejar, implementar, acompanhar e avaliar o desempenho dos diversos entes públicos” (Mare, Plano Diretor: 21).

Pode-se afirmar que uma reforma do Estado e uma reforma da administração são indissociáveis, e que elas requerem uma profunda revisão da racionalidade imperante, das funções e práticas estatais, das instituições políticas, de um novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, e de uma nova ética pública.

Numa conjuntura em que o mote dominante é o da desconstrução do Estado, o desafio está na reconstrução do Estado pela qual ele seja posto como eixo estruturante do processo democratizador, que tenha por norte o social e o público.

A gestão pública se concretiza tanto por parte dos governos subnacionais que para isso necessitam aperfeiçoar a sua gestão estratégica (compreendendo a capacidade de governo, a governança e a governabilidade, nos termos de Carlos Matus), objetivando atingir patamares crescentes de publicização segundo os parâmetros aqui delineados, quanto nas novas formas de parceria de gestão política (Offe, 1992). O modelo de análise empregado por Offe é o de uma teoria da ação coletiva na qual a dinâmica das estruturas de poder e dada pela organização dos interesses do capital e do trabalho.

Para o caso brasileiro, no âmbito dos governos nacional e subnacionais, a gestão pública exige uma democratização do Estado, um Estado para a sociedade civil o que significa um redesenho do Estado. “Não podemos, por exemplo, desconsiderar a face gerencial da crise atual. Ela aponta para o desempenho mais propriamente administrativo do Estado e sugere, fortemente, que algumas das dificuldades presentes podem ser enfrentadas com o que se costuma chamar de ‘tecnologias de gestão’, algo referido ao incremento de habilidades e conhecimentos técnicos com os quais se pode melhorar a performance do aparato público. Mas o problema do Estado tem também uma face mais propriamente referida às suas estruturas, ao padrão organizacional e à cultura que tipifica suas instituições (...) Há ainda, uma dimensão constitucional (...) que se traduz em revisão ou reforma da Constituição. E há, enfim, uma face imediatamente política, vinculada às capacidades sociais, às filosofias e aos estilos de governo, às relações Estado/sociedade, aos valores públicos e democráticos, ao sentido da política e de suas instituições, dentre as quais o Estado” (Nogueira, 1999).

No âmbito da gestão política com parcerias entre governos e setores da sociedade civil, ela requer a democratização da sociedade civil que assuma responsabilidades de caráter público. Para indicar experiências nesse campo, o orçamento participativo tem gerado contribuições democráticas de dupla mão, trazendo alterações significativas quer nas ações estatais, quer nas ações dos

setores sociais envolvidos (Pontual, 2000). Outra experiência de especial importância tem sido a dos Conselhos representativos (tutelares e de outra natureza) que abarcam um amplo leque de atividades (Raichelis, 1998). Um movimento crescente compõe o chamado Terceiro Setor, que atua em caráter supletivo buscando a dinamização de políticas públicas nas áreas de sua atuação, como por exemplo no espaço da escola pública (Fundações Cenpec, Orsa, Ayrton Senna, etc.), e algumas ONGs. Um segmento conhecido por suas implicações no debate sobre essa temática diz respeito às instituições de ensino particular que são denominadas de filantrópicas ou comunitárias, sem finalidades de lucro e que recebem recursos públicos.

No âmbito estrito da Sociedade Civil, surgem forças multiformes que agem no sentido do fortalecimento da mesma face o Estado ou face o Mercado, ou a ambos. Por um lado, elas criam espaços de publicização na busca de hegemonia entre si, em seus campos específicos de atuação e na opinião pública, por meio da criação de grupos de pressão para atingirem interesses setoriais (caso do Grupo Brasil, que será estudado nesta investigação) e de conseguir maior visibilidade nos meios de comunicação de massa. Por outro lado, constituem redes (de ONGs, associações profissionais, sindicatos e centrais de empresários e de trabalhadores, universidades etc.), com a intenção de alcançar uma maior integração social e regional entre as instituições envolvidas e de se capacitarem para influir nas políticas dos Estados nacionais e do Mercosul em especial.

### **O público não-estatal na proposta governamental federal**

É conveniente, neste ponto, trazer algumas reflexões sobre o processo de reforma do Estado brasileiro, na concepção exposta no Plano Diretor. Nele, há uma distinção entre a reforma do Estado, que engloba as várias áreas do governo e o conjunto da sociedade brasileira, e a reforma do aparelho do Estado voltada para a administração pública em sentido amplo. Pretende-se uma redefinição do papel do Estado que “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (Mare, Plano Diretor:17). Para abandonar as anteriores funções de execução assumidas pelo Estado brasileiro, objetiva-se transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Em consequência, generalizou-se o processo de privatização de empresas estatais. E busca-se uma descentralização de certas atividades – serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado– para um setor público não-estatal.

Partindo de uma análise de três modelos básicos de administração pública, que são sucessivos no tempo mas persistem interligados na prática, quais sejam a administração pública patrimonialista, a administração pública burocrática e a

administração pública gerencial, opta pelo último, considerado o mais moderno e que é caracterizado pelos valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pela dinâmica de uma cultura gerencial nas organizações.

A administração pública gerencial tem por referência a administração de empresas, da qual contudo se diferenciaria pela cobrança de impostos, pelo controle de políticos eleitos e pelo interesse público. Afirmando que o modelo burocrático tem qualidades válidas a serem mantidas mas que historicamente gerou defeitos graves, diz que “o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade (...) acrescentam-se os princípios de orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada” (Mare, Plano Diretor: 34 e 24).

No Plano são distinguidos quatro setores, dentre os quais o “núcleo estratégico”, as “atividades exclusivas” seriam de competência própria do Estado, os “serviços não-exclusivos” (prestados por universidades, hospitais, museus, centros de pesquisa) seriam de competência dividida em que o Estado atua simultaneamente com organizações privadas e as públicas não-estatais, e a “produção de bens e serviços para o mercado” que é área das empresas.

Uma novidade na proposta do governo está no destaque dado à propriedade pública não-estatal, “constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (Mare, Plano Diretor: 54), que seria a adequada para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado.

Vale constatar que no elenco dos órgãos estratégicos da reforma pretendida são citados a Câmara da Reforma e seu Comitê Executivo, a Casa Civil da Presidência da República, os Ministérios da Administração Federal e Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento e o da Fazenda, e apenas o *Conselho da Reforma do Estado* para a articulação com a Sociedade Civil, sendo este um órgão de natureza consultiva.

A apropriação da noção público não-estatal, como está incorporada no Plano Diretor, reduz consideravelmente o seu alcance e o conteúdo, se levarmos em conta outras elaborações de cientistas sociais. Nos termos explícitos do texto, sem ignorarmos que outros sentidos podem ser defendidos pelos seus autores em outros âmbitos, sustenta-se que os chamados serviços não-exclusivos devem ser transferidos “através de um programa de ‘publicização’, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito à dotação orçamentária” (Mare, Plano Diretor: 58).

Dentre os objetivos estabelecidos, a participação da sociedade dar-se-ia pelos seguintes meios: “Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social” (Mare, Plano Diretor: 58). Como se infere, a ênfase é dada nas organizações sociais e a participação societária se liga ao acompanhamento da dinâmica delas pela via dos conselhos de administração. Em seguida, ao tratar da parceria entre o Estado, a própria organização social e a sociedade a que serve, indica que essa sociedade poderá participar, minoritariamente, do financiamento pela compra de serviços e doações.

Pretende-se, ademais, que a participação da sociedade se dê na mudança da dimensão cultural administrativa no País, pela parceria e cooperação entre administradores e funcionários públicos, entre governo e sindicatos de funcionários. Outras medidas contemplam a profissionalização e a valorização do servidor público, estimulando ações de co-gestão, desenvolvimento de recursos humanos, e o melhor atendimento dos cidadãos e suas necessidades, atuando nas áreas de simplificação de obrigações de natureza burocrática, facilitando o sistema de recebimento de reclamações e sugestões, implementando um sistema de informação, buscando eliminar as filas.

Em nossa compreensão, a publicização se funda numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da Sociedade Civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, fora e dentro do Estado, que otimizem a participação de modo a que ela seja a mais representativa possível da sociedade em seu conjunto e de grupos específicos. Nestes últimos, destacam-se os Conselhos, que são resultantes de experiências já testadas positivamente em várias regiões do Brasil e se constituem em um de seus formatos inovadores.

### **Ampliação da esfera pública brasileira**

No caso brasileiro, em alguns governos sub-nacionais, estão em andamento uma multiplicidade de experiências que incorporam organizações da sociedade civil, como ONGs, movimentos populares, associações de moradores, sindicatos, entidades empresariais, universidades, entidades sociais, científicas e culturais, etc., em processos de produção e prestação de serviços e de gestão de políticas e programas, nas quais tem-se ensaiado diferentes modalidades de controle socializado sobre as ações públicas estatais.

Tem ganhado notoriedade, inclusive em âmbitos latino-americano e internacional, as experiências de orçamento participativo levadas a cabo

notadamente por administrações municipais, que expõem, em espaços públicos constituídos para tal fim, decisões sobre as prioridades orçamentárias a serem implementadas, possibilitando a constituição de uma pedagogia de participação cidadã.

Segundo Pontual (1999) e Kliksberg (1999: 23), cerca de 70 municípios brasileiros estão começando a realizar experiências de orçamento participativo inspiradas na proposta original de Porto Alegre iniciada em 1989.

“Los resultados han sido sorprendentes y han echado por tierra los vaticinios pesimistas augurados por algunos sectores, que veían como una heterodoxia inadmisibile la entrega de una cuestión tan técnica y delicada como el presupuesto, a un proceso de participación popular” (Kliksberg, 1999: 24).

Pontual (1999: 114-116), mesmo reconhecendo enormes limites para a sua implantação e consolidação, elenca os aspectos positivos engendrados pelas experiências de orçamento participativo. Extraíndo deles aqueles que dizem respeito mais diretamente aos objetivos deste projeto, destacamos alguns aspectos da sua contribuição.

Para ele, a adoção do orçamento participativo por parte da administração pública possibilita: maior transparência administrativa e o abandono de práticas clientelistas; o fim da intermediação na aplicação dos recursos públicos; a alocação de recursos públicos passa a ser decidida a partir de critérios objetivos, públicos e impessoais, definidos pelos próprios participantes do processo; maior eficiência e eficácia na gestão pública, a partir de novas metodologias de administração e planejamento que proporcionam um maior controle dos recursos e da coisa pública e, também, um melhor aproveitamento de escassos recursos governamentais; ao introduzir maior racionalidade no planejamento da ação governamental, potencializa a governabilidade dos governos locais, através da agregação de novos agentes políticos na negociação da ação governamental; o incremento das exigências de accountability (responsabilização na prestação de contas), que passam a requerer das administrações públicas uma revisão dos seus parâmetros de governança; o exercício de uma cidadania ativa; a prática da democracia participativa, através da experimentação de novas formas de exercício da democracia direta e da re-oxigenação da democracia representativa.

No campo das relações de trabalho, as câmaras setoriais também poderiam ser lembradas como uma experiência significativa de tentativa de estabelecimento de novas formas de gestão pública favorecedoras da negociação e entendimento entre governo, empresários e trabalhadores, no âmbito da definição de políticas econômicas setoriais.

Ribeiro Guimarães afirma que seu caráter inovador está na orientação de um novo quadro de relações entre Estado, capital e trabalho. “As câmaras sinalizam

que é possível um novo modelo de gestão do Estado, baseado na negociação das políticas públicas (...) a troca da política sindical –do conflito para o confronto propositivo–, representada pelas câmaras, não significa uma guinada de direção, mas sim um avanço sobre a estratégia em vigor (...) a partir desta inovação, são possíveis alguns desdobramentos de grande importância. O mais evidente, neste momento, diz respeito à (re)definição das regras do tipo de desenvolvimento industrial e econômico, que passem pela redistribuição dos ganhos e pelo estabelecimento de perspectivas de médio e longo prazos. Dentro dessa possibilidade, o governo contará com um amplo mecanismo para implementar suas políticas, pois, como detentor da capacidade de fixar os parâmetros da política econômica (juros, câmbio etc.), pode negociar em cada uma das câmaras os investimentos, as competitividades e o emprego, assumindo e cobrando compromissos dos demais atores” (1994: 18-19).

No contexto da gestão pública das políticas sociais, outra modalidade de articulação entre estatal e privado na direção do público tem sido a experiência dos conselhos de gestão das políticas sociais, prática que vem se desenvolvendo especialmente no âmbito da política de seguridade social nas áreas da saúde e da assistência social, dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, conselhos tutelares, conselhos de educação e outros como os de reforma urbana, política ambiental, etc. Muitos desses conselhos foram instituídos nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Esses conselhos que se organizam em diferentes setores, significam uma experiência em construção no que se refere a uma nova institucionalidade nas práticas de gestão pública que buscam articular a ação organizada e compartilhada de atores da sociedade civil e do Estado.

Outros atores importantes nesse campo são as organizações não governamentais. Caracterizadas como organizações privadas, formais, sem fins lucrativos, auto-governadas e com participação voluntária de membros, pelo menos do corpo diretor, elas atuam em inúmeras atividades: “mediações e assessorias nos campos educacional, político, técnico, legal, informacional e similares; articulações entre a sociedade civil e o Estado; apoio material, de serviços, de construção de conhecimento (pesquisa) e de solidariedade a causas humanitárias e de respeito ao meio ambiente; formação de redes entre experiências semelhantes, organizações e movimentos afins ou complementares; e outras atividades no campo da cidadania” (Scherer-Warren, 1994).

As ONGs se organizam em múltiplas redes, como as temáticas (a mais expressiva foi a da Eco/92 no Rio de Janeiro), de informações (as ligadas aos direitos humanos tiveram e têm um papel importante na América Latina), de reflexões. Estruturam-se, ainda, em fóruns e associações (no Brasil, temos a Associação Brasileira de ONGs –a ABONG).

Sob diferentes ângulos é possível reconhecer a importância dessas novas estratégias de gestão pública, o que não quer dizer que se desenvolvam sem dificuldades e ambigüidades.

A consideração de tais experiências e as possibilidades de extrapolação e multiplicação para outros campos da ação governamental, pode nos auxiliar a superar concepções polares, que ora enfatizam o pólo das virtualidades expressas pela sociedade civil, ora funcionam como *satanização* do Estado. No caso brasileiro, em que está em processo de efetivação um projeto de reforma do Estado que define o público como não-estatal, as exigências teóricas e políticas de ampliar e aprofundar essa discussão se tornam ainda mais prementes.

Em todas essas experiências, os temas relacionados ao controle social são objeto de problematização. Questões como visibilidade, publicidade e transparência das ações, dos recursos públicos e das decisões políticas, fidedignidade e difusão das informações, não apenas para os grupos diretamente envolvidos, constituição de novos sujeitos políticos, seu acesso à esfera pública por meio da legitimidade e representatividade da participação, ampliação e democratização dos fóruns de decisão política, instituição de uma “cultura pública” que supere o poder burocrático do Estado, o autoritarismo social e a “cultura privatista” de apropriação do público pelo privado, são alguns dos mais importantes temas que emergem quando se trata da construção da esfera pública.

Por outro lado, discutir a democratização das decisões políticas no âmbito da gestão pública sem considerar a economia e as relações de poder, significa permanecer no plano formal, despojando a democracia de conteúdo histórico. Sobretudo na América Latina, e em especial no Brasil, onde os níveis de desigualdade e de exclusão social se aprofundam, em um contexto legal-institucional que conta hoje com amplo dispositivo de normas legais que definem mecanismos de participação e controle social.

Um tema central no movimento de democratização diz respeito, portanto, à questão social, entendida de forma ampla na sua relação com os processos de produção e reprodução social responsáveis pelas desigualdades, subordinações e exclusões entre nações, regiões, classes, etnias, gênero.

Portanto, as possibilidades de publicização dos processos de integração regional remetem aos problemas de integração social existentes no interior de cada país. Uma hipótese que pode ser aventada é a que sem avanços sólidos nos processos de inclusão social surgirão instabilidades na dinâmica de construção democrática, como já é possível constatar observando a situação política de alguns países do continente.

No caso dessa pesquisa, examinar o caráter das relações entre Estado e sociedade na condução de políticas de integração regional, sob a ótica da presença de atores da sociedade civil na definição da agenda política e nas

decisões estratégicas a ela concernentes, considerando o quadro complexo das questões levantadas, poderá contribuir para elucidar alguns dos desafios relativos à incorporação da dimensão internacional e latino-americana na gestão pública estratégica de governos sub-nacionais.

### **Perspectivas de uma esfera pública no Mercosul**

Neste ponto, pode-se estabelecer duas hipóteses que valem para a realidade mais ampla e para o estudo aqui pretendido. A primeira é a de que quanto maior for a esfera pública democrática em cada Estado membro, maior será a possibilidade de uma integração regional abrangente. Em outras palavras, se houver uma maior integração entre Estado e Sociedade Civil, nos termos anteriormente postos, a tendência será a de que as demandas dos povos envolvidos e dos agentes mais participantes propiciem o surgimento de mecanismos e de uma dinâmica mais democrática no Mercosul em seu conjunto, gerando um processo que vá além do mercado comum em curso para a constituição de parcerias efetivas e sólidas em outros campos.

Exemplos positivos nesse sentido podem ser encontrados na mobilização feita pelas centrais sindicais nacionais e mesmo regionais, reivindicando sua presença nos organismos constitutivos do Mercosul que, apesar de todas as dificuldades conhecidas, tiveram algum sucesso. Como também no caso da atuação de alguns partidos políticos que exigiram um maior comprometimento de seus governos na consolidação da integração almejada. Exemplos negativos têm sido o de certos setores empresariais no interior de seus países pressionando por maior protecionismo, bem como o de um nacionalismo estreito que defende que a população só compre produtos nacionais, ou que põe obstáculos à integração dos imigrantes o que tem gerado diversos conflitos.

A segunda hipótese é a de que quanto maior for o processo de publicização existente nas instituições e diretrizes do Mercosul, maior a possibilidade de avançar em conquistas públicas nos Estados membros. A hipótese sugere que na medida em que se fortaleçam as instâncias ora existentes e se possa progredir para instâncias supra-nacionais com poder de influenciar as decisões nacionais sobre determinados assuntos –como é o caso da União Européia–, esse processo poderá criar constrangimentos fortes que afetem a soberania nacional no sentido de uma maior democratização. O exemplo mais próximo e explícito aconteceu com o Paraguai, no momento em que os governos dos demais países coordenaram uma tomada de posição propondo eventuais represálias no caso de se instalar uma instabilidade política não democrática naquele país.

Discutir a democratização das decisões políticas no âmbito da esfera pública sem considerar a economia e as relações de poder, significa permanecer no plano

formal, despojando a democracia de conteúdo histórico. Sobretudo na América Latina, e em especial no Brasil, onde os níveis de desigualdade e de exclusão social se aprofundam, em um contexto legal-institucional que conta hoje com amplo dispositivo de normas legais que definem mecanismos de participação e controle social.

Determinadas iniciativas em curso na Região indicam que há um movimento crescente de discussão e de participação ativa de múltiplos setores sociais da sociedade civil, na construção da integração regional pretendida. Inicialmente, pode ser destacado o Movimento pela Integração dos povos do Cone Sul da América Latina, que reúne entidades sindicais, populares, de pesquisa e de assessoria. Mantendo uma posição crítica ao Mercosul, entendido apenas como mercado comercial, e buscando uma integração mais completa das sociedades envolvidas. No campo da democracia defendem que ela se faça do local e nacional para o subregional, compatibilizando mecanismos de participação popular com instituições representativas. Ademais, que haja uma democratização do Estado “submetendo-o ao monitoramento e controle da sociedade civil organizada” (Declaração de Porto Alegre, Arruda, 1992: 78-79).

Contando com a participação de representantes das centrais sindicais dos países componentes e lutando por consolidar alianças regionais e mesmo internacionais, iniciou-se em 1995 um processo de desenvolvimento de um Programa Comum de Formação para o Mercosul, otimizando a utilização da infraestrutura das centrais e socializando as experiências metodológicas e temáticas.

Nos congressos das centrais sindicais e reuniões importantes com referências diretas ao Mercosul, inúmeros pontos de fortalecimento da gestão pública são elaborados. Um instrumento sugestivo tem sido as Cartas das centrais aos presidentes dos países do Mercosul. Citando objetivos enunciados no Tratado de Assunção –“acelerar os processos de desenvolvimento com justiça social”–, os signatários comentam que ele não está sendo cumprido na atual mecânica de funcionamento. Dentre as propostas apresentadas, afirma-se que “é necessário a elaboração de políticas sociais, de proteção e promoção de emprego e capacitação profissional”, bem como “tratamento dos problemas trabalhistas e sociais sob a ótica da solidariedade e fortalecimento dos atores sociais, estabelecendo âmbitos de participação e negociação de soluções de conflitos existentes”. O que implica na revisão das estruturas em funcionamento.

O setor empresarial tem se mobilizado e articulado para defender os interesses de brasileiros nos países vizinhos, como é o caso do “Grupo Brasil” (que será analisado por um dos subprojetos envolvidos nesta pesquisa), com atuação destacada na Argentina e iniciando no Peru.

Também no âmbito das profissões universitárias observa-se importante mobilização de algumas categorias profissionais que buscam articulações que

permitam a livre circulação de profissionais pelos países integrantes do Mercosul. Derivam daí demandas emergentes, relacionadas às necessidades de redimensionamento do mercado de trabalho e de criação de parâmetros mínimos comuns relacionados à formação e ao exercício profissional nesses países.

Esse processo também vem produzindo novas instâncias organizativas e declarações públicas dos compromissos assumidos. A título de exemplo, mencionamos o Comitê Mercosur de Organizaciones Profesionales de Trabajo Social o Servicio Social, que em 12/04/97 elaborou a “Declaración de La Plata: el Servicio Social em la consolidación del compromiso democratico en el Mercosur”, Nesse evento, que reuniu organizações profissionais do Brasil, Uruguai e Argentina, objetivou-se a ampliação do escopo meramente comercial presente na proposta de criação do Mercosul, pela introdução da discussão sobre uma alternativa para o desenvolvimento integral dos povos, com a participação da sociedade.

No âmbito cultural, se não há uma coordenação de políticas culturais, algumas iniciativas têm mostrado as potencialidades existentes para uma integração mais efetiva. O documento importante para a integração cultural do Mercosul é o Protocolo de Integração Cultural (Consejo Mercado Común 11/1996). O Protocolo reconhece que “a cultura constitui um elemento primordial dos processos de integração”, estabelece que “os estados-parte se comprometem a promover a cooperação e o intercâmbio entre suas respectivas instituições e agentes culturais” (artigo 1), priorizando as “ações culturais que expressem as tradições históricas, os valores comuns e as diversidades dos países membros do Mercosul” (artigo 2). Uma iniciativa diz respeito ao aumento expressivo de cursos de língua espanhola no Brasil, e a recíproca é verdadeira para a língua portuguesa nos demais países (caso da Argentina), ainda que com menos vigor nos demais países. Na área artística, o intercâmbio de artistas de teatro, cinema, dança tem se intensificado. Na área do ensino superior, além da organização de várias frentes de colaboração mútua, com presença de professores e de estudantes nas instituições dos países membros, cursos interinstitucionais, muitas disciplinas procuram dar uma visão sobre a América Latina e o Mercosul e amplia-se a procura de livros publicados na língua materna. Ainda que não haja uma atenção maior às indústrias audiovisuais, existem iniciativas do tipo: tratamento aduaneiro especial para produtos culturais (Grupo Mercado Común 122/96); bolsas para jovens artistas; programa de intercâmbio de jovens escritores; mostras itinerantes de fotografia; edições co-financiadas de escritores relevantes do Bloco; estabelecimento da Casa do Mercosul Cultural em Colônia, Uruguai; iniciativas relacionadas com a preservação do patrimônio histórico comum.

Todas essas intervenções formuladas pela representação de setores sociais representativos para o fortalecimento institucional do Mercosul possuem um amplo desdobramento social e político, e buscam estimular a ampliação da esfera

pública no âmbito da cooperação e da integração regional. Representam, assim, propostas da sociedade civil que visam garantir uma dimensão social e uma perspectiva democrática à integração regional, apoiadas na criação de novos fóruns e organismos de gestão pública do Mercosul, abertos à participação da sociedade em suas decisões.

## Bibliografia

- Abrucio, Fernando Luiz & Valeriano Mendes Ferreira Costa 1998 *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro* (São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung) Pesquisas Nº 12.
- Arruda, Marcos et al 1992 *Mercosul ou a integração dos povos do Cone Sul?* (Rio de Janeiro: PACS/FASE/UFRJ) mimeo.
- Bobbio, Norberto 1987 *Estado, governo, sociedade-para uma teoria geral da Política* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Braga, Douglas Gerson 1998 *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública* (Rio de Janeiro: Fiocruz).
- Bresser Pereira, Luis Carlos & Núria Cunill Grau (orgs.) 1999 *O público não-estatal na reforma do Estado* (Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas).
- Castells, Manuel 1998 “Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”, en *Seminário Sociedade e a Reforma do Estado* (São Paulo: Mare) mimeo.
- Castells, Manuel 1999 *A Sociedade em Rede* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Castelo, Iara Regina et al (orgs.) 1997 *Fronteiras na América Latina: espaços em transformação* (Porto Alegre-RS: Ed. Universidade UFRGS/Fundação de Economia e Estatística).
- Clementi, Hebe (org.) 1996 *La dimensión cultural Del Mercosur* (Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires).
- Cunill Grau, Núria 1998 *Repensando o público através da sociedade-novas formas de gestão pública e representação social* (Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: Enap).
- Diniz, Eli 1997 *Crise, Reforma do Estado e governabilidade* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas).
- Diniz, Eli 1999 “Globalização, democracia e reforma do Estado: paradoxos e alternativas analíticas”, in Melo Rico, E. & R. Raichelis (orgs.) *Gestão social: uma questão em debate* (São Paulo: IEE/Educ) 91-103.
- Dowbor, Ladislau 1999 “A gestão social em busca de paradigmas”, in Melo Rico, E. & R. Raichelis (orgs.) *Gestão social: uma questão em debate* (São Paulo: IEE/EDUC).
- Fleury, Sônia 1994 *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina* (Rio de Janeiro: Fiocruz).

- Galperin, Hernán 1998 *Las industrias culturales en los acuerdos de integración regional: el caso del NAFTA, la EU y el MERCOSUR* (Brasilia: Unesco).
- Habermas, Jurgen 1984 *Mudança estrutural da esfera pública* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro).
- Kliksberg, Bernardo (org.) 1996 *El rediseño del Estado - una perspectiva internacional* (México: Fondo de Cultura Económica/ENAP).
- Kliksberg, Bernardo 1999 *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo* (Washington: INDES/BID) Agosto, mimeo.
- Lander, Edgardo 1999 “Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal”, in Bresser Pereira, L. C. & N. Cunill Grau (orgs.) *O público não-estatal na reforma do estado* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas).
- Mare, 1995 *Plano Diretor da Reforma do Estado* (Brasília, D.F.).
- Martins, José de Sousa 1994 *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta* (São Paulo: Hucitec).
- Nogueira, Marco Aurélio 1981 “A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado”, in VV. AA. *Desafios da gestão pública paulista* (São Paulo: Fundap) Cadernos Fundap.
- Nogueira, Marco Aurélio 1999 “Um Estado para a sociedade civil”, in Melo Rico, E. & R.
- Raichelis (orgs.) *Gestão social: uma questão em debate* (São Paulo: IEE/EDUC).
- Offe, Claus 1992 *La gestión política* (Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- Oliveira, Francisco de 1990 “Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil”, in Laranjeira, Sônia (org.) *Classes e movimentos sociais na América Latina* (São Paulo: Hucitec).
- Pinto Lyra, Rubens (org.) 1996 *A nova esfera pública da cidadania* (João Pessoa: Editora Universitária/UFPB).
- Pontual, Pedro 2000 *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado* (São Paulo: PUC-SP) Tese de doutorado em Educação, História e Filosofia da Educação.
- Potyara Pereira, A. P. 1996 *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil* (Brasília: Thesaurus).

Raichelis, Raquel 1998 *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática* (São Paulo: Cortez).

Raichelis, Raquel e Luiz Eduardo W. Wanderley 1998 “Publicização, Conselhos e Reforma do Estado”, in *Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: o Brasil e a América Latina no processo de globalização* (São Paulo: FIA/FEA/USP).

Ribeiro Guimarães, Ivan Gonçalves 1994 “Câmaras setoriais: histórico, constituição e perspectivas”, in *São Paulo em Perspectiva* (São Paulo: Seade) Vol. 8, N° 3, Jul.-Set.

Scherer-Warren, Ilse 1993 *Redes de movimentos sociais* (São Paulo: Loyola).

Scherer-Warren, Ilse 1994 “Organizações não-governamentais na América Latina-seu papel na construção civil”, in *São Paulo em perspectiva* (São Paulo: Seade) Vol. 8, N° 3, Jul.-Set.

Sousa, Herbert de 1995 “Em nome do bem público”, in *Folha S. Paulo* (São Paulo) 28/06.

Sousa Santos, Boaventura 1998 “A reinvenção solidária e participativa do Estado”, in *Seminário internacional Sociedade e a Reforma do Estado* (São Paulo: Mare) mimeo.

Vigevani, Tullo e João Paulo Veiga 1991 “Mercosul e os interesses políticos e sociais”, in *São Paulo em perspectiva* (São Paulo: Seade) Vol. 5, N° 3, Jul.-Set.

Wanderley, Luiz Eduardo W. 1996 “Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público”, in *São Paulo em perspectiva* (São Paulo: Seade) Vol. 10, N° 4, Out.-Dez.

Wanderley, Luiz Eduardo W. 1999 “Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o Estado e o Mercado”, in: Melo Rico, Elizabeth e Raquel Raichelis (orgs.) *Gestão social-uma questão em debate* (São Paulo: IEE/EDUC).

