

GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA: O PAPEL DA REFORMA DO ESTADO E DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Gisele dos Reis Cruz*

1. Introdução

A emergência de canais de participação voltados para o debate e a formulação de políticas públicas tem sido objeto de diversas análises, que partem de perspectivas absolutamente distintas. Alguns estudos enfatizam a introdução de uma nova engenharia institucional, através da qual as instâncias governamentais procuram modificar a forma de gestão pública, estimulando a inserção dos diversos segmentos sociais no processo de tomada de decisão e de implantação de políticas sociais. Isto é, identificam no governo o papel de protagonista das mudanças político-institucionais trazidas com esse novo modelo de gerenciamento público. Outras análises destacam a dimensão societal, abordando os movimentos oriundos da sociedade civil como principais responsáveis pela mudança em curso, de onde se segue que a cultura de participação de uma sociedade levaria a uma conquista por parte dos atores sociais de um maior espaço no processo político.

O objetivo deste artigo não é dissociar uma interpretação da outra, mas conjugar ambas, procurando contribuir para uma maior compreensão do processo de ampliação da participação da população nos assuntos públicos, no caso brasileiro. É sabido que a década de 80, no Brasil, sobretudo após a redemocratização, introduziu mudanças na forma de relação entre governo e sociedade, expressas na Carta Magna de 88, onde o papel das coletividades no processo político é amplamente destacado, inserido no projeto de descentralização política e administrativa. Sendo assim, descentralizar as ações do governo e desconcentrar o poder político era a tônica do discurso, em contraposição à tendência histórica de centralizar todas as decisões nas mãos das administrações governamentais.

Parto do princípio de que definir o que determinou o que - se a disposição por parte do governo em descentralizar as decisões e ações levou ao surgimento de instrumentos participativos institucionalizados ou se o adensamento organizacional da

sociedade exerceu pressão sobre o governo em um contexto de abertura democrática – torna-se infrutífero, na medida em que as questões institucionais, políticas e sociais parecem fazer parte de um *continuum*.

Desse modo, pretendo discutir as duas abordagens, mostrando a relação intrínseca que há entre as mudanças institucionais trazidas por essa nova engenharia política e o processo político e social pelo qual vem passando a sociedade brasileira, desde o final do regime militar. Não pretendo, portanto definir qual abordagem seria preponderante, mas provocar um debate acerca da complexidade da questão democrática. Para isso, iniciarei com uma discussão sobre as questões ideológicas que estariam por trás da iniciativa governamental de dividir com os segmentos da população a tarefa de decidir e executar políticas públicas, resultando na proliferação de uma série de instituições e organizações voltadas para o desenvolvimento de ações que, em tese, seriam do governo. Em seguida, discuto como o processo de fortalecimento da organização no seio da sociedade civil veio de encontro à ideologia governamental, contribuindo para a consolidação de novas práticas democráticas, baseadas na interação entre governo e sociedade.

2. O neoliberalismo e a reengenharia político-institucional: a descentralização administrativa

A divisão de responsabilidades e de ações entre governo e sociedade tem possibilitado a construção de um novo espaço público, permitindo um novo papel a ser exercido pelos movimentos oriundos da sociedade civil. Isso porque os diversos segmentos e organizações sociais passam a fazer parte na definição da agenda do governo, direcionando as ações a serem priorizadas, tendo em vista uma maior adequação entre demandas sociais e políticas públicas. A partir destas novas práticas sociais, inúmeros trabalhos têm se dedicado a discutir os benefícios trazidos por tais experiências, destacando as dificuldades e os obstáculos para a consolidação de um novo modo de governar.

A questão central deste debate gira em torno da possibilidade ou não de transformar relações de poder desiguais em relações mais simétricas, na medida em que à população é dado um espaço para intervir diretamente nas políticas que lhes dizem respeito. Ou seja, este novo modelo de gestão pública representaria uma nova

configuração de poder, sendo uma espécie de complementação à prática de delegar aos representantes eleitos a tarefa de elaborar e implementar políticas sociais.

Dessa forma, dividir responsabilidades com a população representaria uma política institucional gerida pelo governo, a partir de iniciativas voltadas para a descentralização administrativa e, por conseguinte, para a desconcentração do poder político. A Constituição de 1988 veio formalizar esse processo pois define a participação das coletividades no processo de gerenciamento público tendo em vista a consolidação da democracia. O tema da descentralização tornou-se um consenso nos últimos anos entre correntes ideológicas à direita e à esquerda, adquirindo um lugar de destaque no processo de reforma do Estado. Isso porque se passou a acreditar em seus efeitos positivos no sentido de potencializar tanto a eficácia da gestão pública como a democratização das relações políticas. Como destaca Arretche, passou-se a supor que formas descentralizadas de prestação e alocação de serviços seriam mais democráticas, fortalecendo, por conseguinte, a democracia. (1996:44) Em virtude disso, a centralização político-administrativa passou a ser associada a práticas não-democráticas e à ausência de transparência das decisões, impossibilitando o controle social das ações do governo e reforçando o clientelismo.

Nesse contexto, emerge um pensamento oposto ao da época de implantação do *welfare state* na Europa, quando se acreditava que a centralização era um requisito básico para a superação de problemas como desigualdade e pobreza, resultando na destituição do papel dos governos locais de proverem serviços sociais. Melo afirma que, a partir da década de 70, o paradigma da centralização da organização do setor público mostrou-se ineficaz dando margem à emergência da descentralização, que se transformou em um discurso recorrente na análise dos problemas sociais, econômicos e políticos. Por exemplo, em países como a França, Itália e Espanha foram empreendidas importantes reformas descentralizadoras pelos governos socialistas, sendo associadas à promoção da democracia direta e ao fortalecimento de mecanismos de *accountability*. (Melo, 1996:12)

A defesa da descentralização tornou-se uma bandeira também de correntes à direita do espectro político pois, a partir da década de 80, governos neoliberais passaram a receitá-la como um meio de acabar com a crise fiscal e a má aplicação dos recursos. Sendo assim, instituições como o Banco Mundial, o FMI e o Banco

Interamericano de Desenvolvimento tornaram-se veículos de difusão global da descentralização. (Melo, *idem*)

No caso dos países recém-saídos de experiências autoritárias, como o Brasil, a descentralização passou a ser entendida como um importante requisito para a consolidação da democratização. Isso porque o autoritarismo burocrático do regime militar brasileiro era caracterizado pela excessiva centralização do poder político e administrativo, de forma que a descentralização surge como um princípio ordenador das mudanças para os setores da esquerda no final da década de 70. Desse modo, na Nova República, a esquerda e a direita uniram-se e engendraram uma coalizão frouxamente articulada, mas que conferiu um forte viés municipalista à Constituição de 1988 e às diversas propostas políticas. Ou seja, descentralização passou a significar democratização.

O que se observa é que esta nova estratégia do Estado fundamentava-se em uma nova forma de se conceber a participação, que passou a ser vista não mais como incompatível com um bom governo. Ao contrário, o que se requer é justamente o aprofundamento da democracia por meio de instrumentos de poder que expressem o dinamismo da sociedade. O novo lugar conferido à participação se contrapunha à associação anterior entre participação e ingovernabilidade, fortalecida, sobretudo por análises feitas durante as décadas de 60 e 70 que destacavam o efeito desestabilizador da expansão das franquias e dos direitos democráticos. (Diniz, 1997).

Embora as experiências participativas possibilitem a inserção da população nos assuntos políticos, não se pode perder de vista o contexto no qual essas novas práticas sociais vêm sendo implantadas. Por detrás desse modelo de governar está a discussão sobre o papel do Estado, uma questão que nos remete aos princípios neoliberais, introduzidos fortemente na América Latina a partir da década de 80. Um dos preceitos centrais do neoliberalismo é a diminuição do papel do Estado, conferindo à iniciativa privada maior desempenho na economia e no desenvolvimento de políticas públicas.

Segundo Gros (2004), a doutrina neoliberal passou a ser o fundamento de políticas públicas, configurando-se como ideologia conservadora e hegemônica no Ocidente a partir do final dos anos 70 e, sobretudo, durante a década de 1980, quando foi posta em prática pelos governos Thatcher, na Grã-Bretanha, e Reagan, nos Estados

Unidos. Seguindo essa orientação, quase todos os países da Europa ocidental tiveram governos voltados para as reformas liberais nesse período.

Gros chama a atenção para o impacto que os preceitos liberais tiveram na América Latina durante a década de 80, voltando sua análise para os chamados Institutos Liberais, cuja atividade teria uma dupla natureza: doutrinação ideológica entre as elites brasileiras, especialmente aqueles segmentos considerados formadores de opinião; e formulação de estudos e propostas de projetos de políticas públicas de cunho liberal. Estes Institutos foram criados por um grupo de grandes empresários no Rio de Janeiro em 1983, e transformados em rede nacional depois da instauração da Nova República, dedicando-se à atividade política e ideológica de defesa e divulgação dos preceitos do neoliberalismo. (Gros, *Ibidem*)

O neoliberalismo propaga, não somente a privatização de setores estatais e a desregulamentação da economia, mas uma mudança social que viria através da primazia do indivíduo sobre o Estado, de modo que um lugar de destaque é dado às associações e organizações autônomas voluntárias, visando o desenvolvimento de ações, até então, postas nas mãos das instâncias estatais. Ou seja, a reforma do Estado é preconizada pelos preceitos neoliberais, no sentido da diminuição de sua atuação em setores que podem vir a ser de responsabilidade dos indivíduos organizados.

Nesse contexto, Gros chama a atenção para o seminário promovido pelos Institutos Liberais em São Paulo, em 1995, cujo tema versava sobre a reforma do Estado e a definição de políticas públicas. Neste evento, o ciclo de palestras denominado "Reinventando o Governo" durou vários meses, com a participação de personalidades estrangeiras, autoridades governamentais e representantes de diferentes áreas de políticas públicas, cuja defesa girou em torno das seguintes propostas:

"[...] à centralização deve se opor a descentralização; à lógica de comando e controle, a da horizontalidade da equipe; à lógica monopolista, a competitiva; à regulamentação excessiva das tarefas, a proposição de objetivos e missões; à orientação por processos, a busca de

resultados; à satisfação dos interesses da burocracia, a satisfação do cliente.” (Gros, Idem, p. 10)

Assim, as propostas de políticas sociais dos neoliberais tendem a serem regidas pelo critério individualista, transferindo as obrigações sociais do Estado para a sociedade civil, deixando ao setor privado a prestação dos serviços sociais. Em função disso, abre-se um espaço para a atuação intensa da população organizada que, no contexto de descentralização administrativa, torna-se a principal parceira dos governos na implantação e definição de políticas públicas. Considero, pois, de fundamental importância uma análise que associe a emergência de instrumentos de gestão democrática com a crise do Estado moderno.

A importância da participação da população na gestão pública tornou-se, atualmente, um discurso recorrente, não somente em função de valores democráticos que estavam até então subjacentes e que teriam emergido com o processo de democratização, mas principalmente devido à incapacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas. O Estado vem, cada vez mais, explicitando que precisa da colaboração da sociedade civil para superar problemas de políticas públicas, gerando a distribuição de *accountabilities*.

Aliado ao preceito neoliberal, há também a crise do Estado, sobretudo fiscal, que se tornou crucial a partir da década de 80, reforçando as propostas de reforma do aparelho estatal, tendo em vista principalmente o alcance da chamada governabilidade. O conceito de crise fiscal do Estado teria sido introduzido por O'Connor (Apud Bresser Pereira, 1996), relacionando-a com a dificuldade do Estado em lidar com as crescentes demandas de diversos setores da economia. Bresser Pereira considera o que se convencionou chamar de crise fiscal uma espécie de “crise financeira do Estado”, na medida em que todas as crises fiscais resultam na crescente dificuldade do Estado em se financiar. Dessa forma, de acordo com o autor, a crise do Estado seria consequência, não de um Estado que se tornou demasiadamente grande e forte, mas de um Estado que cresceu demais, tornando-se fraco e incapaz de arcar com suas funções específicas, ligadas principalmente à correção das falhas do mercado.

Se o Estado não era capaz de arcar sozinho com a solução dos problemas sociais e econômicos, fazia-se necessária a busca de alianças e coalizões com amplos setores da sociedade, consolidando-se a formação de parcerias voltadas para o desenvolvimento e implantação de projetos políticos e sociais. Ou seja, estava aberto o caminho para a instituição de um novo modo de governar, alimentado pelo contexto de redemocratização. A aliança com diversos segmentos da sociedade significou, na prática, a associação entre governabilidade e participação.

Sobre isso, Diniz (1997) destaca que o êxito das estratégias governamentais requeria a mobilização não só dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros, mas também dos meios políticos de execução. A viabilidade política envolveria a capacidade de se articular coalizões e alianças que dessem sustentação às políticas governamentais, de modo que a garantia de apoio se daria através da constituição de arenas de negociação que fornecessem o respaldo necessário às ações estatais. Desse modo, o consentimento dos grupos direta ou indiretamente afetados aparece como elemento crucial do sucesso e da eficácia das políticas. Ou seja, governabilidade passa a ser uma questão de articulação do aparato estatal com as instâncias da política democrática, conferindo relevância à dimensão política.

O que se observa é que esta nova estratégia do Estado fundamentava-se em uma nova forma de se conceber a participação, que passou a ser vista não mais como incompatível com um bom governo. Outras análises sugeriram a partir da década de 70, em contraposição à visão ortodoxa dominante. As novas análises se voltam para a relação entre os principais grupos organizados e o processo de formação de políticas¹, sendo que o conceito de governabilidade adquire três novas dimensões: 1. Capacidade do governo para identificar problemas e formular as políticas apropriadas para o seu enfrentamento; 2. Capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas; 3. Capacidade de liderança do Estado.

Assim, a questão da governabilidade deixou de ter caráter elitista, avesso à dinâmica participativa, e passou a ser associada com o fortalecimento de práticas democráticas, em resposta à crise estatal. Concordando com Diniz, considero que a ênfase na necessidade de novas formas de gestão foi em função, sobretudo da não capacidade do Estado de implementar eficazmente suas políticas sem cooperação,

¹ Sobre isso, ver Malloy, 1993; Faucher, 1993; Evans, 1989.

negociação e a busca do consenso. As condições de eficácia governamental passam a ser entendidas, não mais como centralização e expansão do poder estatal, mas como flexibilidade do Estado, que descentraliza funções e transfere responsabilidades mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controle.

Devemos então entender a adoção de práticas que expandem a participação da sociedade, no Brasil, como parte da reforma do Estado instituída a partir da década de 80, de forma que mudanças na atuação do aparelho estatal estão totalmente conectadas com a consolidação de uma ordem democrática. A ligação entre reforma do Estado e aperfeiçoamento da democracia é bem tratada também por Bresser Pereira e Grau (1999:22), quando estes introduzem o termo “público não-estatal” para definir os espaços de interação entre governo e sociedade. De acordo com os autores, o Estado necessita renovar sua própria institucionalidade como forma de fazer deslanchar o desenvolvimento sócio-econômico e, para isso, o aparato do Estado deve se tornar realmente público, de modo que o espaço do público não se esgote somente na esfera estatal. Dessa forma, o que os autores entendem por público não-estatal seria a dimensão-chave da reforma do Estado, na medida em que significa a partilha de poder entre o Estado e a sociedade que, organizada, encontraria espaço para participar ativamente do processo político.²

A consolidação do que Bresser Pereira e Grau chamam de público não-estatal seria uma resposta à crise do Estado, quando se sentiu a necessidade de reconstrução da esfera do Estado. Porém, nos anos 80, tal reconstrução teria adquirido uma conotação conservadora, visto que a proposta que surgiu foi a do Estado mínimo. Contudo, a partir dos anos 90, a reconstrução do Estado teria tomado um rumo mais progressista, visto que a promoção do ajuste fiscal, o redimensionamento da atividade produtiva do Estado e a abertura comercial vieram acompanhados por um aprofundamento do regime democrático, ampliando os espaços de participação da sociedade. (Bresser Pereira e Grau, 1999:17-18)

Assim, a reforma estatal empreendida a partir dos anos 80 teria desencadeado um processo de democratização do Estado, direcionada para o resgate de sua

² Na verdade, o que Bresser Pereira e Grau entendem por público não-estatal não difere do que Avrtizer chama de esfera pública, pois os dois conceitos envolvem o mesmo processo, a gestão pública através da participação concertada entre o público e o privado. Desse modo, analisar os instrumentos participativos utilizando-se ou do conceito de público não-estatal ou de esfera pública seria apenas uma questão de nomenclatura, pois ambos remetem à questão de um aperfeiçoamento da democracia brasileira.

legitimidade. Segundo Liszt Vieira (1999:247), o caminho encontrado pelas instâncias estatais para resgatar sua legitimidade passaria pelo seguinte processo: adoção de um conjunto de procedimentos e mecanismos que o permita lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, descentralizando funções e transferindo responsabilidades para os atores sociais, o que Diniz (1996) chamou de governança; criação de instituições políticas aptas a melhorar a intermediação de interesses, tornando os governos mais democráticos, o que Bresser Pereira (1997) chamou de governabilidade.

3. A densidade organizacional da sociedade

Se de um lado a reforma do Estado empreendida pelos órgãos governamentais, movida pelos preceitos do neoliberalismo, teve participação decisiva para o processo de implantação e multiplicação das experiências participativas, de outro, a sociedade civil e sua intensidade organizacional teve um papel não menos importante para a consolidação dessas práticas democráticas, envolvendo governo e sociedade.

Sobre esse ponto, discordo de trabalhos que apresentam a Constituição brasileira de 1988 como o marco que teria propiciado uma mudança institucional, tanto na distribuição de poder como na relação entre as instâncias do Estado e a esfera da sociedade. Por exemplo, há estudos que ressaltam a Constituição de 1988 como Constituição Cidadã, na medida em que inovou em alguns aspectos, como a descentralização político-administrativa, alterando as normas e regras centralizadoras e melhor distribuindo as competências entre o Poder Central (União) e os poderes regionais (Estados) e locais (Municípios). Por este ponto de vista, a proposta da descentralização, apresentada na Constituição de 1988, teria propiciado uma maior participação das populações locais no processo de controle social. Tal argumento se baseia na idéia de que há uma ligação estreita entre descentralização e a municipalização, como consolidação democrática, e a participação, de modo que a força da cidadania estaria no município. Em outras palavras, a integração sócio-política de "coletividades" teria sido o resultado direto de uma política do Estado que, ao promover a descentralização, teria propiciado às populações locais um papel mais dinâmico no processo político.

Porém, apresentar a constituição de 88 como um marco significa considerá-la um instrumento de ruptura com uma ordem anterior, quando na verdade, ela estaria corroborando um movimento já existente no seio da sociedade. Sem dúvida, o novo papel atribuído às coletividades pela Carta de 88 contribuiu para emergência de experiências de gestão democrática no Brasil, que culminou em instrumentos participativos institucionalizados, isto é, legitimados e incentivados pelo Estado. Porém, há que se destacar o fato de que a sociedade já vinha passando, nos últimos anos, por um processo maior de organização. Sendo assim, a nova institucionalidade introduzida pela reforma do Estado veio de encontro às aspirações da sociedade por maior participação.

A intensidade organizacional da sociedade brasileira tornou-se evidente a partir da década de 70, como parte da “luta” contra o regime autoritário. Muito embora o recrudescimento do regime militar se fizesse sentir, a proliferação de organizações teria sido crucial para o fortalecimento de valores contrários ao autoritarismo. Sobre isso, Doimo (1995) afirma que, durante as décadas de 70 e 80, um novo campo “ético-político” foi construído envolvendo extensas redes sociais, nas quais incluíam-se a Igreja Católica, o ecumenismo secular, a academia científica e as ONGS. No interior desses movimentos, havia uma linguagem comum que valorizava a articulação entre os movimentos, com o objetivo de induzir os indivíduos a se sentirem sujeitos de suas próprias ações e a questionarem o processo convencional de representação política.

O fato é que quase todas as organizações envolvidas no processo de ampliação da participação na esfera societal partilham de uma história de combate ao regime autoritário brasileiro, contexto no qual a autonomia em relação ao Estado era uma questão de honra. O que não quer dizer que houvesse uma recusa incondicional em participar da institucionalidade política. Teixeira (2002) destaca que o que estava em jogo era a construção de um novo papel para os movimentos da sociedade, que se viam como os protagonistas da criação de uma democracia radical. Isto é, o que se buscava não era somente a consolidação democrática do regime político formal, mas uma democracia mais participativa, criando-se espaços onde os movimentos da sociedade pudessem estabelecer um processo de negociação constante com o Estado.³

³ Sobre isso, ver Paoli, 1995.

O restabelecimento da democracia permitiu a utilização da experiência acumulada ao nível dos movimentos da sociedade em instâncias mais amplas de negociação com o Estado, levando à constituição de espaços mais formalizados (conselhos e gestores de políticas públicas) e também de outros espaços de diálogo não-institucionalizados, como os fóruns de debate, nos quais as organizações da sociedade civil discutem assuntos políticos e sociais ligados a localidades específicas.

Considerar a emergência de experiências participativas como resultante de ações ligadas tanto à instância do Estado como à instância da sociedade significa abordar a relação Estado/sociedade pela ótica da complementaridade. Ou seja, partilho da idéia de que Estado e sociedade, apesar de possuírem peculiaridades que lhes são próprias, não devem ser vistos como dois elementos opostos, mas como complementares, no contexto da sociedade moderna.

Assim, a relação Estado/sociedade não deve ser pensada sob a ótica de um jogo de soma-zero, visto que os dois pólos, o público e o privado, tendem a assumir múltiplas formas, delineando-se a possibilidade tanto de dinâmicas conflitivas como de práticas cooperativas. Ou seja, a viabilidade da democracia dependeria de um equilíbrio de forças, baseado na negociação entre diversos atores, abrindo espaço para uma possível transformação nas relações de poder – de relações verticais e assimétricas para relações mais horizontais e simétricas.

O fato é que, a partir da década de 80, as organizações da sociedade civil vêm encontrando cada vez mais espaço para atuar diretamente no processo político, assumindo tarefas da alçada do Estado. Desde este período, a sociedade civil, como unidade de análise, vem cada vez mais adquirindo importância para a compreensão do processo democrático brasileiro. Sobretudo devido ao surgimento e fortalecimento de organizações civis ligadas a questões culturais, legais e associacionais. Cohen e Arato (1992), por exemplo, se utilizam da expressão “reavivamento da sociedade civil”.

A noção de sociedade civil teria ressurgido no cenário teórico e político, exatamente a partir dos anos 80, por influência de autores como Keane (1988), Wolfe (1992) e pelos próprios Cohen e Arato (1992), dentre outros. De acordo com Liszt Vieira (1999:222), tal renascimento seria resultado de três fatores: 1. O esgotamento das formas de organização política baseadas na tradição marxista, o que teria

culminado na reavaliação da fusão entre sociedade civil, Estado e mercado proposta pelo pensamento marxista; 2. O fortalecimento, no Ocidente, da crítica ao estado de bem-estar social, através do reconhecimento de que as políticas de bem-estar implantadas pelo Estado não são neutras. Assim, a tal crítica centra-se não na demanda por ação estatal, mas na proposição de que a autonomia de determinados setores sociais seja respeitada pelo Estado; 3. Os processos de democratização da América Latina e do Leste Europeu, onde os atores sociais e políticos passaram a identificar sua ação como parte da reação da sociedade civil ao Estado (Avritzer, 1993).

Liszt Vieira destaca também que o conceito de sociedade civil ressurgiu associado a três constatações: 1. A sociedade civil é percebida como diferente do Estado e do mercado, identificando-se com a construção de estruturas de solidariedade e com a limitação da influência do mercado e do Estado sobre as formas interativas de organização social; 2. O conceito é remetido ao sistema legal moderno, relacionando indivíduos sem a intermediação do Estado, cujo poder passaria a ser controlado por regras de publicidade operando como limites ao exercício da autoridade. Assim, o sistema legal estabeleceria a institucionalização não só da sociedade civil, mas também de suas formas de controle sobre o aparelho administrativo do Estado moderno; 3. O conceito implicaria no reconhecimento de instituições intermediárias entre o indivíduo, de um lado, e o Estado e o mercado, de outro, de forma que tais instituições mediadoras teriam o papel de institucionalizar princípios éticos que não podem ser produzidos nem pela ação estratégica do mercado e nem pelo exercício do poder estatal.

A análise de Cohen e Arato (1992) também nos é útil para pensar o papel que a sociedade pode vir a exercer no processo político, quando destacam os espaços de intermediação entre as instâncias da sociedade e do Estado. Os autores apresentam a sociedade civil como um canal de interação entre a economia e o Estado, que se daria através da esfera privada (família), da esfera das associações, voluntárias ou não, e dos movimentos sociais e formas de comunicação pública. Os autores também distinguem a sociedade civil da sociedade política e da sociedade econômica. A sociedade política (partidos, parlamento e instituições representativas) seria composta por atores que estão diretamente envolvidos com o poder do Estado; e a sociedade econômica (organização de produção e distribuição, cooperativas e parcerias) se compõe por atores diretamente envolvidos com a produção econômica.

Assim, para Cohen e Arato, a sociedade civil difere das outras duas principalmente devido ao fato de que seu papel político não se dirige diretamente para o controle ou conquista do poder, e nem tampouco para produzir bens econômicos, mas para a geração de influência através de associações democráticas e da discussão ao nível da esfera pública. Seguindo o mesmo raciocínio, considero que a sociedade civil deve ser vista como composta por atores sociais e políticos que, embora não exerçam diretamente o poder político, pode vir a influenciar as decisões dos governos, em contextos políticos e sociais propícios. Isso significa que a relação Estado e Sociedade deve ser entendida, não de maneira dicotômica, mas como uma relação de interdependência, através da qual surgem determinadas configurações político-institucionais.

4. Conclusão

As experiências democráticas que representam um novo espaço público, onde integrantes da sociedade civil e do governo interagem com base na *concertation*, vem sendo abordadas sob diferentes aspectos, em função dos diferentes fatores envolvidos: de ordem política, social, cultural e institucional. Devido a esta complexidade, acredito que uma análise mais acurada deve levar em conta múltiplas questões, como forma de tentar compreender o mais amplamente possível este novo modelo de gestão pública.

Procurei neste artigo combinar as duas abordagens mais comuns, que têm sido apresentadas de forma independente. A análise institucional da emergência da gestão pública integrada não exclui necessariamente a abordagem ela via societal, pois teria havido uma complementaridade entre aspectos políticos e institucionais e fatores de ordem social. Isto é, de um lado, houve um estímulo, por parte das instâncias do Estado, à colaboração organizada da sociedade civil no que se refere às questões públicas, em um contexto de valores neoliberais que resultaram em ações administrativas e políticas descentralizadas. De outro, a própria sociedade vinha reivindicando maior participação nos assuntos que lhe afetam diretamente, permitindo uma nova configuração de poder.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and Public Space in Latin America*. New Jersey, Princeton University Press, 2002..

_____. "Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas". Azevedo, Sérgio & Fernandes Rodrigo B. *Orçamento Participativo. Construindo a Democracia*. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2005.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. Para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo. Ed. 34, 1996.

COHEN, J. e ARATO, Andrew. *Civic Society and Political Theory*. Cambridge, Mass, MIT Press, 1992..

CRUZ, Gisele dos R. *Gestão Integrada e Democratização da Sociedade. O Fórum de Desenvolvimento Local de Paraty/RJ*. Rio de Janeiro, Tese de Doutorado, IUPERJ, 2005..

DAGNINO, Evelina. "Sociedade Civil e Espaços Públicos". Dagnino, E. (Org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos*. São Paulo, Ed Paz e Terra, 2002.

DINIZ, Eli "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90." Diniz, Eli e Azevedo, Sérgio de. (Org). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília, Ed. UnB, 1997..

GROS, Denise B. "Institutos liberais, neoliberalismo e políticas públicas na Nova República". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, V.19, n.54, 2004..

HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven e Londres, Yale, University Press, 1968..

VIEIRA, Liszt. "Cidadania e Controle Social" Bresser Pereira e Grau, Nuria C. (Orgs) *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro, Ed FGV, 1999.

RESUMO: Este artigo analisa a emergência de experiências de gestão integrada, voltadas para a elaboração e implantação de políticas públicas envolvendo governo e

sociedade. A integração da população nos assuntos políticos através da criação de um novo espaço público estaria situada em um contexto de reforma do Estado, em função de preceitos neoliberais, direcionando a ação governamental para a descentralização política e administrativa. Por outro lado, a sociedade civil vinha passando por um processo de adensamento organizacional, desde o final da década de 70, como reação ao regime militar, indo de encontro ao novo modelo de gestão pública.

Palavras-chave: gestão pública; neoliberalismo; sociedade civil.

ABSTRACT: This article analyses the experiences of integrated administration, that elaborate and implante public politics involving government and society. The participation of population in the politics questions through a new public space is in the context of State's reform, because of neoliberals arguments, leading the actions of government to administration and politic decentralization. However, the civil society was more organized, since in the late 70's, like a reaction the militar regime, corresponding with the new public administration.

* Doutora em Sociologia pelo IUPERJ. Profa. Substituta de Sociologia da Universidade Federal Fluminense e Profa. Titular de Sociologia e História da Universidade Salgado de Oliveira. E-mail: giselereis@globo.com