

Governança gerencialista e governabilidade com controle social – experiência brasileira

Autoria: Maria Cecília Bezerra Tavares Malaia, Maria Cristina Leal de Carvalho Viegas, Guilherme de Souza Magalhães

Resumo

Este trabalho propõe analisar o contexto das relações entre a sociedade brasileira e o Estado e seus determinantes nos processos de governança e de governabilidade. Esses dois conceitos aparecem interdependentes no processo de interpretação da realidade do governo brasileiro atual. Um dá condições ao outro de existirem reciprocamente e, embora sejam formulados teoricamente, governança e governabilidade dizem respeito a nada mais que o “fazer cotidiano” na esfera do Estado brasileiro.

Nesse sentido foi importante estabelecer as definições de Estado contemporizadas por vários pensadores clássicos do Iluminismo, como Rousseau, Locke, Hobbes e Montesquieu. O Brasil, mesmo sendo um país periférico, bebeu de suas fontes na sua formação de Estado-nação.

Como república federativa, o Brasil possui seus três poderes definidos mas não encerrados em si mesmos, à medida em que todos contribuem para criar as condições favoráveis a uma “boa governança”. E essa é uma governança baseada nos moldes gerencialistas da Reforma do Estado de 1995, capitaneada pelo então ministro Bresser-Pereira e tendo o Plano Diretor da Reforma do Estado – Pdrae – como seu principal balizador.

A partir daí dá-se uma especial atenção à chamada Era Lula, mas fazendo uma apresentação dos fundamentos históricos para compreendê-la e possibilitar uma análise crítica quanto à real existência e efetividade dos controles sociais dentro das políticas públicas após a reforma gerencialista.

A sociedade brasileira, pouco acostumada a cobrar de seus governantes, vê o processo de regulação do Estado como um movimento “de cima para baixo”, em um processo onde se vê a criação das inúmeras agências de regulação para atuar em várias frentes e toda a legislação que as acompanha. A questão da *accountability* (basicamente prestação de contas) por parte da classe político-dirigente é algo ainda novo para a sociedade brasileira, que dá seus passos ainda que lentos na criação de instrumentos de controle social do Estado. Por isso o período analisado é tão recente.

Os dados apresentados no texto a seguir se baseiam em pesquisa bibliográfica extensa e se fundamentam em publicações consistentes na área da administração pública e nas que falam especificamente dos mecanismos de controle social adotados no Brasil após a Reforma de 1995, quais a suas especificidades e desdobramentos para a sociedade, o que realmente é controle social feito a partir da base e o que é imposto pelo Estado. A pesquisa, a partir de periódicos recentes, assim como de artigos aponta para um conhecimento ainda em processo de construção e sistematização.

Introdução

O sistema econômico capitalista é compreendido como um modo de produção onde a atuação de empresas privadas coordenadas pelo mercado onde as transações deste mercado se estabelecem à base de troca de valores equivalentes. Dentro desta definição o Estado representa um corpo estranho já que sua função é exclusivamente o de garantir os direitos de propriedade, esta é a perspectiva que está presente no pensamento liberal radical contemporâneo.

O descarte total da relevância do papel do Estado nas políticas econômicas dos países, dentro do conceito neoliberal de estado mínimo foi o grande pecado do pensamento econômico do final do Século XX.

O sistema capitalista, sob a ótica marxista, também pode produzir o pensamento de que o Estado não é essencial ao capitalismo. Cabe aqui a reflexão de que mesmo sob o ideário de produção do capitalismo puro o papel do Estado continua sendo fundamental (BRESSER PEREIRA, 1995, p.85).

Os ventos liberais que configuraram a ideologia do Estado moderno, desmantelando estruturas de atendimento às demandas sociais, reduzindo a poupança pública, causando o esgotamento financeiro em função das dívidas interna e externa, o aviltamento dos salários da administração pública, reduziram a capacidade do Estado de “regulação social e arbitramento, de formulação e implementação de políticas públicas de caráter compensatório e de prestação de serviços públicos indelegáveis, para não falar da coordenação de decisões orientadas para um projeto nacional de desenvolvimento” (COSTA, 2010, p.70).

Diante da inviabilidade da proposta conservadora do Estado mínimo nos países emergentes em função dos seus já clássicos problemas de desigualdades sociais, a grande tarefa dos anos 1990 no Brasil foi a implantação da Reforma do Estado. Nela estavam inseridos os conceitos do Estado gerencial através dos critérios do *New Public Manangement*, já em uso na Grã-Bretanha e Estados Unidos, que reafirmava as tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos pelo Estado; seu papel de garantidor dos direitos sociais e promotor da competitividade do seu respectivo país. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 97)

Para que qualquer proposta de mudança tenha condições de ser realizada é necessário que a sociedade civil reconheça a devida legitimidade de um governo através de seu apoio. Entenda-se que legitimidade não é garantia de representatividade para todo o povo, um governo pode ser legítimo ao receber apoio da sociedade civil, mas este fato não é garantia de que ele seja democrático. A sociedade civil só será democrática quanto mais próximos forem a sua relação com o povo, “quanto mais igualitários forem os direitos políticos dos cidadãos, mais democrática será a sociedade civil”. A dialética que se estabelece entre a sociedade civil e o Estado é que um controla o outro e vice-versa (BRESSER PEREIRA, 1995, p.102).

A necessidade do resgate do papel tradicional do Estado, finda a euforia dos ventos liberais, traz à tona a realidade de que na economia pós-industrial não lhe cabe mais o espaço de agente de desenvolvimento econômico e social. Seu papel nesta realidade, dentro dos moldes estabelecidos da Reforma do Estado de 1995, tem de estar voltado para a recuperação da sua governança e o aumento da sua governabilidade (BRESSER PEREIRA, 1998, p.97-98).

Governança e governabilidade são elementos fundamentais para a consolidação das ações do Estado dentro da sua relação com a sociedade. Para a melhor compreensão de tais conceitos, torna-se necessário um pequeno resgate histórico acerca do Estado e sua relação com a sociedade.

Apesar da atualidade dos vocábulos governança e governabilidade, pode-se afirmar que ambos se configuram historicamente dentro da própria concepção de Estado embora seu

sentido mais amplo venha sendo mais explorado a partir das últimas décadas do século XX com a intensificação da economia global, iniciada pelos países centrais e acompanhado pelos países periféricos como o Brasil, delineando um novo modelo econômico a partir da redução da influência do Estado.

O esforço de adaptação dos países com economia em desenvolvimento às regras impostas no cenário mundial - que requeriam a sofisticação ainda maior do modo de produção capitalista - propiciou uma crise social que levou ao questionamento do próprio modelo neoliberal do Estado mínimo. Esta crise foi resultante da deterioração da economia de países periféricos e fez despencar seus indicadores sociais.

A necessidade de ajuste na realidade brasileira se concretiza via uma urgente reforma do aparelho do Estado cuja principal ação se concentrou na redução do seu papel desenvolvimentista na economia. As deliberações iniciais impuseram foco na reforma fiscal promovendo uma urgente ‘desestatização’. Algumas atividades que até então não eram de exclusividade do Estado brasileiro passam, através de processos como os de privatização, por exemplo, às mãos da propriedade privada, outras passaram a ser de realizadas por empresas públicas não-estatais.

A Reforma de Estado realinhou seu papel para o de agente regulador que por si só já representa um mecanismo bastante complexo, pela presença de atores sociais com objetivos muitas vezes conflitantes e até mesmo contraditórios. O Estado, portanto, nesse caso, perde o direito de propriedade, mas não o dever de zelar por essa mesma propriedade.

A mudança de papéis sofrida pelo Estado estabelece o objetivo de mantê-lo como ente cuja função é realizar negociações da sociedade com os meios de produção viabilizando formas de flexibilização do trabalho sem prejuízo para o grande capital. O papel atual do Estado se tornou, na verdade, o de mantenedor do *status quo* acrescido de justiça social.

Assim como se sofisticou o capital, torna-se também necessário que se crie condições mais favoráveis para o lado mais vulnerável da balança, os trabalhadores. Entra aí a necessidade do aprimoramento urgente das políticas públicas precisam alcançar o número cada vez mais crescente de força de trabalho que move a engrenagem do sistema capitalista.

A crise fiscal vivenciada nos anos 1990, que teve sua origem na crise da dívida externa dos anos 1980, fez com que a poupança pública atingisse níveis negativos, o Estado perdesse sua autonomia financeira e se imobilizasse. A inércia estatal levou à crise de governança pela ausência total de mecanismos de formulação, implementação e manutenção bem sucedidas de políticas públicas. “O Estado de agente de desenvolvimento, se transformava em seu maior obstáculo” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.97).

A governança está intrinsecamente ligada à capacidade do Estado de atender aos seus cidadãos de forma mais equânime e justa possível. Para isso, suas políticas devem ser muito bem pensadas e avaliadas no sentido de sua efetividade, eficiência e eficácia. As atribuições destes três fatores para as políticas públicas estabelecem o alcance dos resultados pretendidos, a competência para se atingir tais resultados com o mínimo de recursos e esforços e o controle sobre todos os esforços. (MARINHO, FAÇANHA, 2001, p.7)

A crise de governança pela qual passou o Brasil na última década do Século XX também gerou problemas para a sua governabilidade. Matias-Pereira define este termo como referente “às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, como a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, etc” (2010, p.110).

A política econômica brasileira já havia fracassado no fim do regime militar e a burguesia industrial não foi competente na liderança política do país após 1985. Após este período começa a despontar no Brasil uma Sociedade Pós-Industrial que faz crescer as elites

burguesas e burocráticas, ambas públicas e privadas, que aumentam de tamanho e se diversificam internamente, o mesmo fenômeno ocorre na classe trabalhadora.

A nova classe média, formada por burocratas e tecnoburocratas, atuando em grandes corporações ou como profissionais de serviços, faz romper o paradigma de uma sociedade em organização de classes para o de uma sociedade de camadas sociais. Esta última definida menos pelo tipo de propriedade e das relações de produção e mais de acordo com o nível educacional, o prestígio social e a ocupação de altos postos na hierarquia das grandes empresas públicas e privadas (BRESSER PREREIRA, 2001, p.21).

São prerrogativas de uma Nação austera e soberana a sua capacidade de cumprir uma agenda que atenda realmente às necessidades de seus cidadãos e que os mesmos tenham o poder de avaliar, segundo mecanismos de controle social, quais os entraves e quais os avanços que oferecem as políticas de que são alvo.

De outra parte, parece igualmente claro que a democracia interessa ao cidadão comum, porque é dela que ele tira o seu direito de reclamar, contrapor, contraditar, organizar-se, influir e até disputar o poder ou, se não o poder, alguma coisa de melhor para si. É nesse sentido que o controle social, sempre apresentado como um subproduto da democracia, ganha relevo e pode reivindicar uma inversão de papéis. Esta inversão é exatamente o reconhecimento de que a democracia depende do controle social para se tornar sustentável (GURGEL, 2008, p.1).

O presente trabalho se propõe a analisar a relação do Estado com a sociedade brasileira a partir do modelo gerencialista de gestão pública, a efetividade dos controles sociais nas ações de governo e empresas públicas não-estatais. Alguns dos resultados alcançados durante o período do presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva também serão mostrados.

Busca-se, com isso, apresentar informações que levem à reflexão sobre a Reforma do Estado de 1995, a sua influência nas ações políticas das instituições públicas estatais e não-estatais no período compreendido entre 2002-2010 e as mobilizações sociais para a criação e implantação dos controles do Estado e da sociedade.

O objetivo maior é a construção de uma reflexão sobre o nível de governabilidade e governança do Estado brasileiro ao final da Era Lula, permitindo repensar a atuação dos controles sociais para a consolidação da reforma gerencialista que possibilite, enfim, a reforma democrática no Brasil.

Revisão de literatura

O Estado brasileiro se fundamenta na teoria dos três Poderes, executivo, legislativo e judiciário, desenvolvida por Montesquieu que é a base da configuração política de grande parte dos Estados Nacionais.

Partir-se-á, nesta seção, da explanação de Gurgel (2007) sobre Estado e Sociedade, das bases da República Federativa brasileira e os conceitos sobre administração pública, o conceito de governança dentro do modelo estabelecido pelo Banco Mundial, seguida de Costa (2010), Bresser Pereira (1998) e Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995) com explanações sobre o modelo de administração pública no Brasil a partir da Reforma de Estado de 1995.

A próxima seção abordará o tema central desta obra que é a relação do Estado com a sociedade brasileira, a efetividade dos controles sociais nas ações de governo e empresas públicas não-estatais a partir do modelo gerencialista de gestão pública.

Para Gurgel (2007, p.1), é necessário que se entenda que existe uma clara distinção entre organizações públicas e privadas. Uma das diferenças que ele aponta como determinante para as públicas “(...) é o contexto da relação do Estado com a sociedade (...) fortemente marcado pela política e pelas leis”.

A sociedade se constitui de componentes identificados como ‘o público’. Este por sua vez representa o elemento para o qual convergem as ações do Estado através da atuação de seus governantes na forma da lei. As ações, em sua maior parte, são prestadas na forma de serviços públicos destinados para a sociedade de maneira indistinta, livres de pressões econômicas, sociais, étnicas ou religiosas. Independente até do desejo do indivíduo de usufruí-los, ou não (Ibid. p.2-5).

Os serviços públicos disponibilizados para a sociedade pelo Estado no Brasil se estruturam dentro de uma organização de governo Republicano Federalista que, com base nas idéias de Rousseau, Gurgel (ibid. p.18-19) declara ser a República um sistema de governo onde os cidadãos “participam da autoridade soberana e a vontade geral constitui-se uma obrigação”, sendo esta “a única que pode fortificar as outras; que qualquer um que se recuse a obedecer à vontade geral, todo o corpo o force à obediência” (Ibid, p.19 *apud* ROUSSEAU, p.32). O autor consolida este pensamento na forma como Rousseau vislumbra um projeto de sociedade na forma de república “em que há uma vontade geral soberana, uma coletividade cidadã, capaz de se autopreservar.”

O Brasil adota o sistema federalista representado pela “união estável entre estados que preservam parte de sua autonomia interna e cedem a representação externa ao órgão central, cujo papel administrativo é reconhecido por todos”. Este aspecto no Brasil dá uma identificação única em todo o país para a nacionalidade, idioma, moeda, padrões educacionais e as leis (Ibid, p.30-31). A lei comum a que todos o estados se submetem no país é a Constituição Federal.

O federalismo aplicado no Brasil adota a divisão de poderes proposta por Montesquieu onde a arquitetura política defende “uma concepção de organização da sociedade profundamente arraigada no espírito republicano e hoje considerado crucial para a estabilidade do sistema” (Ibid. p.24).

Tal divisão de poderes, partindo do ideário de Montesquieu e já utilizando a concepção moderna de Estado, estabelece a criação de três poderes que atuam separadamente, onde um não interfere na gestão interna dos outros poderes desde que as ações de cada um não “extrapolem os limites de suas competências expressas em leis”. O objetivo maior da relação de tais poderes é a preservação do equilíbrio social (Ibid. p.26).

Esse tipo de administração, a despeito de outras formas de administrar, está fortemente marcado pela política e pelas leis dentro do contexto do envolvimento do Estado com a sociedade. Nesta forma de gestão não há nada que se faça sem a lei que autorize, pois “o objetivo da administração pública é fortalecer o sistema dominante, propiciando a ele o máximo de eficiência, eficácia e efetividade, de modo a perenizar a dominação”. O cumprimento de tais preceitos dentro das instituições públicas do país é atribuição do gestor público.

Para que o poder do Estado se faça presente na eficiência das ações empreendidas pela sua Administração Pública é necessário que a sociedade o reconheça e lhe dê a devida legitimidade. A este processo se dá o nome de governança, já comentado na seção anterior, mas que agora será apresentado dentro do modelo reconhecido pelo Banco Mundial.

A expressão “*governance*” surge a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente”. Tal eficiência desloca as ações do Estado do eixo econômico e o coloca numa

atuação mais abrangente onde as dimensões sociais e políticas da gestão pública são inseridas. A capacidade governativa passa a não ser avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas pela forma pela que o governo exerce o seu poder (DINIZ, 1995, p. 400).

A idéia de que uma “boa” governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos (SANTOS, 1997, p. 340-341);

Nesse cenário surge a reforma de Estado brasileira com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – Pdrae (MARE, 1995, p.7), publicado em 1995, como documento oficial da Reforma de Estado no Brasil teve como mentor o Ministro da Administração Sr. Luiz Carlos Bresser Pereira.

Este documento tornou oficial a mudança da administração pública “baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado.” (Ibid. p.7)

O modelo de gestão pública do Pdrae tem como base o gerencialismo que destacou alguns elementos comuns destas reformas e que estão replicadas no Pdrae: limitação das dimensões do setor público; privatizações; comercialização ou corporatização dos órgãos públicos; descentralização para governos subnacionais; descentralização no governo central; uso de mecanismos típicos de mercado; e novas atribuições aos órgãos da administração pública (COSTA, 2010, p.137-138).

O governo brasileiro estabelece no Pdrae que: “o Estado 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. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferência de renda que se torna necessária dada à existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos de mercados” (MARE, 1995, p.12).

Sendo essa a nova posição do Estado diante da tão aguardada Reforma, cabem aqui algumas indagações sobre o tema: como fica a situação das ações sociais de governo diante destas mudanças já que toda a sua base ideológica foi construída no modelo burocrático desenvolvimentista? Quais seriam os mecanismos utilizados pelo governo para preparar a nova estrutura que atuaria neste novo ambiente? Como seria definida a resposta da sociedade civil diante das mudanças operadas na Administração Pública pelo Estado?

O Pdrae focalizou sua atenção na administração pública federal do poder Executivo, mas percebe-se que muitas de suas propostas podem também se aplicar aos níveis estadual e municipal (Ibid. p. 12). Uma diretriz do Plano muito significativa para o seu quadro funcional, em qualquer destes três níveis, foi fazer cumprir a Constituição de 1988 que estabelece a “descentralização da execução dos serviços sociais e de infra-estrutura, bem como dos recursos orçamentários para os estados e municípios” (Ibid. p. 26).

A reforma pretendida pelo Pdrae no longo prazo buscava alcançar transformações que possibilitassem um novo Estado indutor e promotor do desenvolvimento social e econômico no Brasil não mais no planejamento e na implementação como foi no período desenvolvimentista mais como regulador e controlador destas ações.

Os quatro aspectos básicos da reconstrução do Estado para os moldes gerencialistas foram: delimitação da abrangência institucional e a redução do tamanho do Estado, demarcação do seu papel regulador e os processos de desregulamentação, o aumento da capacidade de governança e governabilidade (BRESSER PEREIRA, 1998, p.50).

A ação empreendida para a delimitação e redução do tamanho do Estado aplicada pelo Pdrae foi a sua permanência apenas nas atividades que lhe eram exclusivas. Para as demais adotou-se a privatização ou terceirização, em instituições com atividades de Estado claramente voltadas para o mercado e a criação da modalidade de organização pública não-estatal. Esta última concentraria os serviços sociais e científicos, visto não ser esta uma atividade vocacionada para o mercado, o Estado manteria o seu papel complementar na coordenação econômica e social (Ibid. p.51).

Os objetivos a serem alcançados com estas medidas faziam parte de toda uma estratégia mundial dos países em desenvolvimento que promoveram o abandono do modelo desenvolvimentista de substituição das importações para passarem a adotar um capaz de promover e financiar educação e saúde, desenvolvimento tecnológico e científico para estimular a economia a competição internacional e ainda assegurar os direitos humanos fundamentais que qualquer sociedade deve garantir a seus cidadãos (Ibid. p.59).

Passando o Estado de agente fomentador a regulador do mercado, teve este que definir a metodologia para a execução de tal regulação. Seu novo papel promoveria o aumento de recursos de mecanismos de controle via mercado e o transformaria em promotor da capacidade de competição do país em nível internacional através do fortalecimento da sua governança e governabilidade.

A concretização das reformas implicava a criação de novas instituições entendidas de forma restrita como organizações voltadas para o controle social, principalmente para a garantia do direito de participação cidadã nas decisões políticas das instituições públicas não-estatais.

Os mecanismos desenvolvidos pelo Estado que permitissem a concretização de sua reforma foram distribuídos nas três esferas de atividades estabelecidas pelo Pdrae: atividades exclusivas de Estado, atividades de mercado e atividades sociais e científicas tecnológicas.

Para darem suporte às atividades exclusivas de Estado garantindo, assim, sua governança e governabilidade nas demais atividades econômicas, seria criado o núcleo estratégico de governo, as secretarias de formuladoras de políticas públicas, as agências executivas e as agências reguladoras. Nas atividades públicas não-estatais o monitoramento de sua gestão se daria através do controle social e da constituição de quase mercados (Ibid. p. 66).

As organizações públicas não-estatais se situam no caminho entre o Estado e a sociedade, pois realizam atividades públicas e são controladas diretamente pela sociedade através de conselhos de administração. Outras formas de controle social podem ser criadas a partir da vontade de cidadãos de ver cumprido o papel destas organizações junto à sociedade.

O programa de publicização estabelecido no Pdrae prevê a transformação dos serviços sociais, entenda-se saúde, educação, cultura e pesquisa científica e tecnológica, em “organizações sociais”, “entidades públicas de direito privado que celebram contrato de gestão com o Estado e assim são financiadas parcial ou totalmente pelo orçamento público” (Ibid. p.70).

Dentro do processo de financiamento e da formalização contratual, as empresas consideradas públicas não-estatais devem ser submetidas a mecanismos de controle que justifiquem a efetividade de suas ações junto ao Estado e a sociedade. Tais mecanismos seguem um critério denominado por Bresser Pereira (Ibid. p. 75) de “lógica do leque de mecanismos de controle”.

A lógica dos mecanismos de controle do Estado voltados para a sociedade civil, mais especificamente as empresas públicas não-estatais, toma dimensão dentro de uma estrutura segundo o peso relativo dos diversos grupos sociais. Estes, por sua vez, são considerados como o terceiro mecanismo básico de controle, depois do Estado e do mercado, onde os diferentes grupos sociais defendem seus interesses particulares, corporativos, seja para agir em nome do interesse público.

O mecanismo de controle mais democrático e difuso é encontrado na democracia direta ou controle social. Através dele a sociedade se organiza para controlar os comportamentos individuais e as organizações públicas. Este controle pode ocorrer de duas maneiras:

“de baixo para cima, quando a sociedade se organiza politicamente para controlar e influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal, ou de cima para baixo, quando o controle social é exercido formalmente através de conselhos diretores de instituições públicas não-estatais” (Ibid. p.77).

A criação desses mecanismos fornece a sustentabilidade necessária para o avanço do modelo gerencialista brasileiro de gestão pública, já que compartilha com a sociedade a responsabilidade das ações sociais empreendidas no país deixando o Estado livre para atuar nas atribuições que lhe são exclusivas. Ao mesmo tempo em que permite aos administradores públicos realizarem seu trabalho de maneira menos centralizadora focando-se mais no controle dos resultados do que no de processos, fator tão comum no modelo de administração burocrático que predominou no Brasil até a década de 1980.

Cabe aqui um breve comentário sobre modelo de gestão burocrático que predominou na administração pública brasileira a partir da década de 1930 tendo de ser superado pelo modelo gerencial pois, embora tenha cumprido o seu papel em desarticular o modelo patrimonialista ao cercear práticas tradicionais de corrupção e nepotismo no Estado, representava um entrave para os avanços tecnológicos pelos quais a sociedade civil pós-industrial vivenciava no final do Século XX, que passou a exigir uma gestão estatal mais ágil e focada em resultados.

Embora o modelo burocrático não tenha sido abandonado totalmente, até porque a administração pública é fundamentada na lógica do cumprimento de leis e normas estabelecidos pelo poder público, ele já não representa um entrave para ações que exijam julgamentos mais discricionários e menos racionais. A Reforma do Estado de 1995 destituiu do modelo burocrático o seu papel predominante na administração pública brasileira.

A mudança prevista no Pdrae promoveu alterações normativas fundamentais e introduziu mudanças de caráter infraconstitucional ao estabelecer “(...) a transformação dos serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações (...) públicas não-estatais financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionadas através de contratos de gestão.” (BRESSER PEREIRA, 2001, p.24)

Já foi abordado nesta seção que a Reforma do Estado de 1995 teve como base a urgente reforma fiscal e a redução do tamanho do Estado que resultou nos processos de privatização e publicização. Para se alcançar os objetivos destas duas frentes fez-se necessária a elevação da capacidade regulatória do Estado, “a fim de garantir a liberdade de concorrência e a proteção dos direitos dos consumidores” (COSTA, 2010, p.195).

O Pdrae fez uso do termo “agências autônomas” para caracterizar os tipos de controle governamental que seria implantado na Reforma em curso: agências executivas e agências reguladoras. A proposta do Plano Diretor estabelecia que a promoção da regulação e a fiscalização dos serviços públicos concedidos seria função das agências reguladoras e às agências executivas caberia a “estratégia de flexibilização na gestão de organismos que realizam funções exclusivas de Estado (Ibid. p. 196).

As agências reguladoras se tornam o mecanismo

“capaz de delimitar as fronteiras dos serviços públicos, fixando parâmetros para a tarifação, fiscalização e efetiva prestação de serviços, criando sanções, mas procurando defender e estimular a competência. A regulação deve sobrepor os objetos sociais às atividades econômicas, com instrumentos que promovam a manutenção da equidade, fazendo surgir um novo tipo de compromisso social” (Ibid. p. 196, apud Fadul, 1998:11)

Costa (2010, p.198) declara a existência de organismos públicos que, embora não tenham recebido a designação de agência reguladora atuaram ou ainda atuam como entes de regulação e fiscalização. O Banco Central, o Conselho Nacional de Educação e a Comissão de Valores Mobiliários são alguns destes exemplos.

A Lei nº 8.987/95 estabelece as regras das concessões dos serviços do Estado brasileiro através de princípios, diretrizes e normas gerais de validade nacional cujo objetivo básico consiste em proteger o consumidor por meio de: garantia de livre competição entre prestadores de serviços, garantia de abastecimento e da expansão dos serviços e controle das tarifas (evitando aumento abusivo). Entre os anos de 1998-2005 o governo federal criou dez agências reguladoras nas áreas de energia, saúde, transporte e cultura (Ibid. p.196-200).

A adoção do modelo gerencialista de gestão pública pelo governo brasileiro e as políticas econômicas dos últimos vinte anos inseriram o país, de maneira irreversível, na economia globalizada. Mas há que se compreender que o perfil econômico dos países que predominam neste modelo de produção não apresenta os contrastes de desenvolvimento que o Brasil e seus co-irmãos latino-americanos possuem. Este fato pode provocar graves danos nas relações de emprego, equilíbrio fiscal, na conservação do meio ambiente e na própria democracia.

Os avanços tecnológicos, principalmente nas áreas de computação e telecomunicações, possibilitaram mudanças sociais e de consumo onde a cada dia aumenta o padrão de eficiência e produtividade que atenda às exigências dos consumidores, cada vez mais integrados em movimentos sociais e em grupos de interesse capazes de ações públicas que mobilizem o Estado em seu favor. Este por sua vez, necessita da participação da sociedade civil para solucionar situações que estão fora da sua esfera (Ibid, p.184).

Países democráticos com acentuados desníveis sociais não podem estabelecer a relação entre Estado e sociedade exclusivamente através do mercado e, com isso, destituir o direito de equidade e participação social das decisões da distribuição de recursos. A ausência de ambos compromete a cidadania e os parâmetros de eficiência e efetividade exigidos pelos grupos sociais. Quando ambos se instalam surge a crise de governança (Ibid, p.158).

Concentrar políticas públicas no processo de publicização de maneira leviana, desrespeitando os setores sociais para apressar uma reforma fiscal através da redução do Estado, pode provocar o desmantelamento das estruturas de prestação de serviços sociais básicos, afetar a sociedade civil e comprometer a governabilidade do país “caso não seja submetido ao rigoroso escrutínio da sociedade, através de um sistema de avaliação fundado em indicadores claros, precisos e verificáveis, estabelecidos através de ampla discussão democrática entre todos os setores envolvidos” (Ibid, p.189-190).

Um embate permanente entre o Estado e o terceiro setor se faz necessário para a garantia da democracia, pois define que através da luta política, a união entre “entre o princípio de comunidade - atribuído às organizações sociais - e o princípio de cidadania - atribuído ao Estado” - potencializa mudanças nas relações sociedade-Estado. (Ibid, p.190)

A próxima seção conterà informações das ações de governo e das empresas públicas não-estatais, obtidas através de controles sociais, cujo propósito é o de promover uma reflexão sobre a efetividade da reforma gerencialista na administração pública e sua relação com a sociedade brasileira.

A experiência brasileira da utilização dos controles sociais para a garantia da governança e governabilidade do Estado

A redução do Estado nas atividades das áreas sociais aconteceu antes da regulamentação das instituições públicas não-estatais e da criação das agências reguladoras. O Presidente

Fernando Collor de Melo (1990-1992) promoveu um movimento que “caminhou de forma errática e irresponsável no sentido da *desestatização* e da *racionalização*. Suas medidas de racionalização foram conduzidas de maneira perversa e equivocada.” Iniciada a crise em seu governo, o Presidente Collor “voltou ao velho sistema de concessões políticas para atrair apoios, desmembrando e criando ministérios” (MARE. p. 115-116).

Neste vai e vem de mudanças estruturais estabeleceu-se uma lacuna entre o Estado e a sociedade brasileira. Já que o primeiro dismantelou sua infra-estrutura social, onerou a segunda com políticas econômicas cruéis e não equipou o aparato público com mecanismos de compensação sociais.

Só após a publicação do Pdrae é que se dá início a formação do modelo de gestão pública gerencialista no país, o reconhecimento e a regulamentação das organizações públicas não-estatais e a criação das agências executivas e reguladoras.

Diante do cenário irreversível que despontava com a tão aguardada Reforma do Estado em 1995 e as alterações que a mesma provocou no modelo de gestão pública e, conseqüentemente, nas relações entre Estado e sociedade civil, são pertinentes algumas indagações sobre o tema: a quais Ministérios serão submetidas as agências que regularão as ações sociais após o processo de descentralização? A que modelo de gestão se submeterão as empresas públicas não-estatais? Que mecanismos de controle serão criados pelo Estado para monitorar estas empresas? De que forma a sociedade civil poderá criar e utilizar mecanismos de controle na cobrança de ações do governo? Como será exercido o controle social nos demais níveis de governo?

O Pdrae focalizou sua atenção na administração pública federal do poder Executivo, mas percebe-se que muitas de suas propostas podem também se aplicar aos níveis estadual e municipal (Ibid. p. 12). A reforma pretendida pelo Pdrae no longo prazo buscou alcançar transformações que possibilitassem um novo Estado indutor e promotor do desenvolvimento social e econômico no Brasil.

O alcance dos resultados pretendidos pelo Plano Diretor, alinhado na dimensão de natureza externa, objetivou promover o “surgimento de uma nova sociedade, baseada na participação popular, que recoloca o Estado como instrumento do exercício pleno da cidadania” (MARE, 1995, p. 57).

Dadas as considerações do Pdrae e sua relevância na implantação da Reforma de Estado de 1995, passados quinze anos de sua implantação, seguem algumas considerações e críticas para os resultados alçados com as políticas governo e de Estado em relação as empresas públicas não-estatais e os controles sociais.

Os próximos parágrafos desta seção apresentam a mote de leis que regulamenta os instrumentos de controle social do Brasil, a partir da Constituição de 1988, e os resultados alcançados pelas ações dos diferentes grupos sociais do país para fazer valer os artigos dos direitos dos cidadãos redigidos na Carta Magna.

No que se refere a controle social, é de responsabilidade do governo a criação de mecanismo de prestação de contas dos gastos públicos políticos, legais e administrativos acessíveis ao cidadão para o combate à corrupção. O objetivo do controle social vai além quando também se preocupa com a “economicidade, imparcialidade, racionalidade e a adequação do atendimento as necessidades da sociedade, utilizando de forma criteriosa os recursos públicos” (MATIAS-PEREIRA, 2010. p.76).

A Constituição de 1988 estabeleceu dois tipos de controle exercidos sobre as ações de governo: pela administração pública e pela sociedade civil.

Os controles da administração pública estão definidos nos Artigos 31º, 70º, 71º e 75º. Neles está estabelecido que as instituições públicas estarão sujeitas a controles internos e externos nos diferentes níveis da administração. O controle externo é exercido em nível Federal pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União, e para os estados e municípios pelos legislativos de cada nível e seus respectivos Tribunais de Contas. No caso dos controles internos caberá a cada nível de governo estabelecer legislação própria para cada um de seus poderes. (BRASIL, 1988)

“Diante desse cenário, pode-se argumentar que o sistema de controle interno do país se apresenta como uma atividade essencial para a boa governança do setor público, na medida em que busca permitir que sejam sanadas suas eventuais falhas, verificar seus atos em conformidade com o ordenamento jurídico, bem como analisar e avaliar os resultados obtidos, com a finalidade de buscar a máxima eficiência” (MATIAS-PEREIRA, 2010; p. 170)

Quanto aos controles sociais, a Constituição assegura nos seus Artigos 5º, 74º e 204º o direito a qualquer cidadão de denunciar as ações de governo através de mecanismos jurídicos e obter informações particulares, ou de interesse coletivo, para divulgação de práticas irregulares de gestão pública.

Para fazer cumprir o direito do cidadão a garantir a governança e a governabilidade no país foi estruturado todo um arcabouço legal de controle sobre a Administração Pública Brasileira cuja função básica é normatizar o controle dos recursos públicos. São elas: Lei nº 8.429/1992, Lei nº 8.666/1993, Lei complementar nº 101/2000, Lei nº 10.257/2001, Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 5.450/2005, Lei Complementar nº 131/2009, Lei Complementar nº 135/2010.

Não se pode deixar de citar os inúmeros avanços em relação à propaganda eleitoral – entre outros, a proibição de distribuição de brindes, camisas, colocação de placas nas ruas e das “bocas de urna”. Nas últimas eleições houve uma maior repressão sobre o trabalho dos “bocas de urna” - pessoas que recebem para conseguir votos de conhecidos perto das seções de votação.

Matias-Pereira (2010, p.197) declara que a corrupção no Brasil poder ser classificada em quatro níveis diferentes: o primeiro é de caráter eventual e espontâneo, a exemplo de um pagamento ao fiscal para evitar que o mesmo lavre multa; o segundo nível identifica a corrupção estrutural, na qual se verifica o envolvimento de alguma empresa, cujo âmbito de atuação restringe-se ao nível municipal ou regional; o terceiro nível apresenta uma rede sofisticada de empresas ou de funcionários públicos agindo na esfera federal ao longo dos anos; e o quarto nível apresenta o crime organizado, estruturado em redes criminosas sem base empresarial, onde a violência é a norma.

Para minimizar este tipo de prática existem algumas ações que podem ser geradas a partir do próprio sistema. São elas: combate à compra de votos durante as campanhas eleitorais e a aplicação rigorosa da Lei da Ficha Limpa; fortalecimento do trabalho da Receita Federal com prioridade na justiça para suas demandas; laboração de um cadastro das empresas inidôneas apuradas pela CGU com ampla divulgação na mídia; autorização automática de auditoria externa pelo governo de empresas sob suspeita de fraude com o governo; avaliação imediata de denúncias anônimas contra funcionários e órgãos governamentais; prioridade para a aprovação do Congresso de leis que aperfeiçoem as regras de licitações públicas (Ibid. p.198-199).

Martins-Pereira ainda oferece outras sugestões para o combate a manobras no ato de entrega de produtos ou na execução de obras tais como a criação de uma lei que obrigasse o convite do segundo colocado para estar presente no ato da entrega do material ou de serviço. O autor declara que, apesar o excelente trabalho do TCU no exame de editais para a análise da

leguidade de preços, ainda crescem as manobras para a criação de novas estratégias de malversação dos recursos públicos. Outras situações observada por ele é o não cumprimento dos prazos acordados para pagamento dos fornecedores, a morosidade dos processos contra a corrupção na justiça, a falta de cumprimento e fiscalização adequada das normas e condutas dos servidores públicos, a carência de agências de combate à corrupção e seu maior fomento através de controles sociais.

Apesar do Pdrea estabelecer a redução do governo na área social e estimular empresas públicas não-governamentais para atuação nesta área, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva colocou os programas sociais como ações estratégicas de seu governo desde a campanha presidencial eleitoral de seu primeiro mandato.

No entanto, sempre persistiu uma grande polêmica em relação aos projetos sociais do governo Lula, em especial o maior deles, o Bolsa Família. Em termos de política pública, ele seria de caráter assistencialista. Por que dar o peixe em vez de ensinar a pescar? A crítica maior é que o programa desestimula o beneficiário a procurar emprego, a pessoa fica acomodada (SANTOS, 2011).

Pesquisa desenvolvida pelo IPEA (2010) constatou que 56% dos gastos com os programas sociais do governo voltam para os cofres públicos por meio de arrecadação de impostos pois para cada R\$1,00 investido o PIB cresce R\$1,44. Outra constatação do IPEA é a de que os programas geraram uma redução de três milhões de pessoas extremamente pobres em 2009.

Cabe aqui a apresentação de duas críticas a respeito da atuação do presidente Lula durante o período de seu governo de 2003-2010. A primeira crítica, feita pelo Professor Rudá Ricci (2011) da PUC-MG, coloca a atuação do ex-presidente “marcada por um processo de conciliação de interesses, e não de enfrentamento” (...) embora o lulismo tenha tirado 30 milhões de pessoas da pobreza, não gosta da participação popular”. O autor constatou que para a gestão participativa de controle social, o país deu um passo atrás quando estabeleceu 65% do orçamento público na execução da União e os municípios brasileiros ficaram dependentes de convênios estabelecidos com ministérios. As 60 ou 70 conferências de movimentos sociais realizadas em seu governo geraram apenas duas novas leis.

A segunda crítica vem de Avritzer (2011) que

“demonstra que os cidadãos têm participado cada vez mais das decisões públicas, por meio de conselhos municipais, estaduais e federais. O resultado é uma maior pressão sobre o poder público e a conseqüente adoção de políticas mais eficientes e mais inclusivas e o refinamento no controle da corrupção (...) Hoje existem mais de 10 mil conselhos e cerca de mil planos diretores participativos, além de outras formas de participação no nível nacional, como as conferências, que envolveram alguns milhões de cidadãos” (p.58).

Na área da saúde o autor aponta que a prestação de contas das transferências no setor aumenta a importância do controle social já que as mesmas são assinadas pelos presidentes dos conselhos, o que capacita a sociedade civil a acompanhar as contas públicas. Foi constatado também que em município com mais de 100 mil habitantes os controles sociais permitem a participação popular na cobrança de melhores práticas sociais junto ao poder Executivo; infelizmente os municípios com menos de 100 mil habitantes ainda sofrem com a pressão dos prefeitos sobre os conselhos. Ricci também constata que a atuação efetiva dos controles sociais é capaz de duplicar a receita tributária e reduzir de maneira significativa as despesas de custeio.

O governo da presidente Dilma Rousseff já mostra que as políticas voltadas para o controle social terão um papel fundamental na estratégia de controle de gastos do governo já que pela primeira vez no Brasil será realizada a Conferência Nacional sobre Transparência e Participação Social. Este evento, criado por decreto no final do mandato do Presidente Lula,

que ocorrerá em outubro de 2011, é reflexo das pressões das entidades que participaram do 1º Seminário Nacional de Controle Social, realizado em setembro de 2009. Sua finalidade é a de gerar as diretrizes que assegurem a “efetividade das políticas públicas de promoção da transparência pública e da participação social; bem como realizar o diagnóstico sobre a adoção e implementação dessas políticas nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal”. A 1ª CONSOCIAL terá em sua comissão organizadora 24 entidades da sociedade civil, representantes de 13 órgãos públicos e três conselhos de políticas públicas (BRASIL, 2011).

Paralelamente, em 2012 o Brasil vai sediar a 15ª Conferência Internacional Anti-Corrupção (IACC). Importante registrar que as primeiras leis de controle sobre os gastos da administração pública no Brasil são de 1993. A IACC ocorre a cada dois anos sendo o principal fórum mundial a tratar do assunto na atualidade reúne, em média, 1,5 mil pessoas, de 135 países, “entre chefes de estado, representantes de governos, sociedade civil, acadêmicos, jornalistas e setor privado, com o objetivo de discutir planos e estratégias para a prevenção e o combate a corrupção, tanto em nível global, quanto nacional e local” (BRASIL, 2010).

A mobilização da sociedade civil brasileira nos controles sociais já se faz presente sob diferentes aspectos. Alguns deles fazem uso direto de Tecnologia da Informação e Comunicação para apresentar de forma transparente as ações de governo e os gastos públicos. Serão apresentados aqui dois exemplos de controles já disponíveis na Internet: os sites Contas Abertas e Índice de Transparência.

O primeiro é voltado para o aprimoramento do dispêndio público, notadamente quanto à qualidade, à prioridade e à legalidade. É uma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos que reúne pessoas físicas e jurídicas interessadas em conhecer e contribuir para o aprimoramento dos gastos públicos (CONTAS ABERTAS, 2011).

O segundo utiliza a regulamentação do Decreto 7.185 de 28 de maio de 2010 da LC 131 e criou os critérios e formas de avaliação das informações eventualmente disponibilizadas pela União, Estados e Municípios na Internet. Com base em parâmetros técnicos, formou um Comitê de especialistas em finanças e contas públicas para a formulação do Índice de Transparência, “cujo objetivo é implementar um ranking, que elenca sites com maior ou menor grau de transparência. O Índice de Transparência é, portanto, um meio de informar ao cidadão o nível de transparência das contas públicas”. Segundo este índice em março de 2011 o melhor do ranking era o Poder Executivo Federal com nota 7,56 e pior foi o Estado do Piauí com nota 3,04 (ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA, 2011).

O envolvimento do governo brasileiro com os movimentos internacionais de anticorrupção fez valer por força de lei em 2006 o dia 9 de dezembro como o Dia Internacional contra a Corrupção. Esta data, estabelecida pela Assembleia Geral das Nações Unidas, “se refere à convenção da ONU assinada por 110 países que se comprometiam a cooperar para rastrear e recuperar dinheiro e bens desviados, assim como criminalizar o suborno e a lavagem de dinheiro, entre outros aspectos” (BRASIL, 2006).

Outra iniciativa da sociedade brasileira foi a criação do Observatório Social do Brasil, cuja criação se origina em ações realizadas por empresários da Associação Comercial e Empresarial de Maringá (ACIM) e pela Federação das Associações Comerciais do Paraná (Faciap) em 2004. Tal empreitada teve como principal motivação a criação de iniciativas pela qualidade na aplicação dos recursos públicos, em favor da redução da carga tributária e pela educação fiscal. Em 2009 o Observatório Social de Maringá (OSM) venceu o 5º Concurso Experiências em Inovação Social, promovido pela Comissão Econômica da ONU para América Latina e Caribe (Cepal) com um projeto de redução de 23,8% nos seus processos licitatórios. Os números da economia gerada pela prefeitura se devem ao trabalho de fiscalização e intervenção do OSM. Esta iniciativa já se encontra em nível nacional sendo

instalada ou em fase de implantação e sensibilização em 42 cidades de oito estados brasileiros (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2010).

O governo Lula, ou a era Lula, foi um período em que se produziu muita polêmica. Para as pessoas de esquerda, o governo foi muito tímido porque não enfrentou de frente as desigualdades sociais, não promoveu a reforma agrária, não combateu a corrupção, não estimulou a participação dos movimentos populares. Para as pessoas de direita, foi o governo da corrupção, do empreguismo, do aparelhamento do estado, da incompetência, e alinhado às forças de extrema esquerda, terroristas mesmo, como as FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (RICCI, 2011).

Para Santos (2011), Lula realizou a maior ruptura nos últimos 80 anos da República. A tese hegemônica era “de que vigoroso crescimento econômico seria incompatível com taxas inflacionárias cadentes. Manutenção do poder de compra dos salários, então, segundo a ortodoxia republicana, nem pensar, sendo ademais delirante a hipótese de que, no Brasil, a economia suportaria aumentos reais na renda dos assalariados.” (Ibid, p.21).

Após a Era Lula e suas contradições, é imprescindível que o atual governo - que já anunciou suas propostas de controle severo dos gastos públicos - entenda que a participação da sociedade civil no controle das ações do Estado estabelece uma parceria permanente onde a atuação cidadã vê na defesa de seus interesses a própria razão de ser o Estado.

A efetividade da participação da sociedade civil no Brasil apresentada neste trabalho foi capaz de mostrar que a mobilização popular tem sido realizada na contramão das ações do Estado na formulação de políticas públicas de controle social. Para Gurgel (2008, p.10) a democracia brasileira se encontra em seu terceiro momento que é o de transferir “para a sociedade civil, especialmente para os segmentos populares, a sustentabilidade da democracia”. Porque é nela que se encontra o real interesse da sociedade, mas principalmente dos que não dispõem de meios de acesso ao poder.

Conclusões

Quando se entrecruzam temas como Estado e sociedade, reforma gerencialista, governança e governabilidade com controles sociais percebe-se o quanto países com extremos níveis de desigualdade sociais como o Brasil têm de empreender esforços para a formulação de suas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico de sua população.

Diante de tudo que já foi exposto neste trabalho a relação entre Estado e sociedade civil tem operado diante do desafio da implantação do modelo gerencialista de Administração Pública e do reconhecimento pelo Estado da necessidade de intervenção dos controles sociais para a efetivação das políticas públicas em todos os níveis de governo.

Percebe-se uma dicotomia entre as ações do Governo e o despertar, ainda incipiente, da sociedade brasileira na compreensão de seu papel de ente pró-ativo nas ações do governo e na cobrança de seus direitos de cidadão. Observa-se a construção de uma base legal a partir do nível federal de governo e ainda um movimento modesto nas esferas municipais, já que iniciativas como o Observatório Social só estão presentes em menos de 8,4% dos municípios brasileiros.

As diretrizes da Reforma de Estado no processo de publicização, quando da sua publicação, parecem extremamente otimistas quando não descrevem com detalhes os baixos níveis de escolarização no país, as precárias condições de vida da maioria da população, os elevados

padrões de violência urbana e rural e as arraigadas heranças patrimonialistas e clientelistas presentes nas práticas da Administração Pública do Brasil.

A relação contraditória da Reforma com a situação real do povo brasileiro ainda fica pior quando seu modelo toma por base as experiências de países centrais que desenvolveram suas práticas com políticas econômicas totalmente distintas das dos países Latino Americanos além de boa parte destes países ter emergido, na década de 1990, de períodos políticos ditatoriais onde liberdade, democracia e participação cidadã eram valores em desuso na época.

Outras considerações dizem respeito ao desenvolvimento do capital social que requer participação solidária e a confiança mútua que estimulam a sua formação; a falta de cultura de autogestão pela sociedade civil e ainda pouco estimulada pelo Estado; a lógica das ações coletivas fundadas no altruísmo sem levar a devida promoção de benefícios diretos para os grupos de interesse; o predomínio de uma cultura política autoritária no país servindo de real entrave na formação de organizações democráticas para atuar em defesa da cidadania; a permanência da cooptação e do clientelismo nas ações estatais para defesa de interesses oligárquicos; a incipiente participação da sociedade civil nas decisões macroeconômicas dos Estados; a carência de pessoas de formação técnica especializada nos segmentos sociais; e a ausência de mecanismos que integrem os interesses estatais, mercadológicos e sociais.

Não obstante tudo que já foi apresentado neste artigo, o Brasil ainda carece de instrumentos Estatais regulatórios nos seus dispositivos constitucionais que permitam o aumento da autonomia da sociedade para exercer os devidos controles sociais tanto para as ações de governo quanto para as empresas públicas não-estatais. Outro fator complicador é que muitos dos controles que já estão em uso são predominantemente focados nos gastos públicos.

A Era Lula reverteu o processo de publicização através dos grandes investimentos públicos em programas sociais, principalmente no Programa Bolsa Família, que permitiu o desenvolvimento econômico em regiões de extrema miséria do país. Ao mesmo tempo em que não avançou com controles sociais qualitativos para perpetuar tal iniciativa com políticas públicas voltadas para o desenvolvimento social.

Aguarda-se com certa expectativa que a sucessora de Lula na presidência seja capaz criar normas e leis que privilegiem a transparência com rigorosas punições já que a falta de tecnologia não é impeditivo para as prefeituras no país onde estudos do IBGE mostram o número expressivo de municípios informatizados. Dados de 2009 mostram que 60% (sessenta por cento) das prefeituras tinham página na internet e 87,6% (oitenta e sete virgula seis por cento) já desenvolviam políticas de inclusão digital.

Outro dado importante do atual governo que diz respeito direto a relação entre Estado e sociedade é que haverá um aumento de R\$ 2,1 bilhões a mais para o Programa Bolsa Família. O programa social terá um orçamento da ordem de R\$ 16,5 bilhões em 2011, o que implica mais rigor nos gastos públicos e controle ostensivo da sociedade.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. **Nem tão apática, nem tão alijada**. Carta Capital. São Paulo, ano XVI, nº 635, p. 58-59, mar.2011.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987)

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República do Brasil. Brasília, DF: Constituição Federal – disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm acesso em: 14/02/2010 às 17h24

BRASIL, Presidência da República. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. **Dia Internacional contra a Corrupção é oportunidade para incentivo ao controle social** Brasília: CGU, 2006 disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/noticias/DetalheNoticia.asp?noticia=26> acesso em 13/03/2011 às 9h30

BRASIL, Presidência da República. Controladoria Geral da União. 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Participação Social. Brasília: CGU, 2010 disponível em <http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2010/noticia12910.asp> acesso em 13/03/2011 às 9h30

BRASIL, Presidência da República. Controladoria Geral da União. 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Participação Social. Brasília: CGU, 2011 disponível em <http://www.cgu.gov.br/consocial/> acesso em 13/03/2011 às 9h30

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “Estado, sociedade civil e legitimidade democrática.” Lua Nova – Revista de Cultura e Política, São Paulo, no.34, 1995:85-104. Disponível em: http://www.nead.unit.br/professor/dante_flavio/arquivos/atividades/EstadoSociedadecivil_legitimidadeDemocratica%5D.p.pg.pdf

_____. “A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle” Lua Nova – Revista de Cultura e Política, São Paulo, no.45, 1998 49-95 Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_estado_nos_anos_90.pdf

_____. “Do Estado patrimonial ao gerencial” in Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001:222-259 Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf> acesso em: 19/02/2010 às 19h46

CONTAS ABERTAS, site da Internet especializado em controle social localizado em <http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/QuemSomos.aspx> acesso em 13/03/2011 às 17h30

COSTA, Frederico Lustosa da. Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. 256 p.

DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, no 3, 1995. pp. 385-415. <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>

GURGEL, Cláudio. Administração Pública: bases para o estudo da administração pública. Niterói: UFF, 2007 .Artigo do Departamento de Administração disponível em http://www.uff.br/sta/textos/textos_ClaudioGurgel.htm acesso em 14/02/2010 às 08h32

GURGEL, Cláudio. Controle social e Democracia. In: Gestão Pública. Belém: Imprensa Oficial, 2008. Disponível na página do Departamento da UFF.

_____. Controle social e democracia – ensaio sobre uma inversão de papéis, p.14)

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA, site da Internet especializado no monitoramento dos gastos públicos disponibilizados pelos Governo Federal, Estadual e Municipal localizado em <http://www.indexedtransparencia.org.br/> acesso em 13/03/2011 às 20h30

- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicado nº 75: Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda, Brasília: Governo Federal, 2011 disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf acesso em 14/03/2011 às 08hs
- KISSLER, Leo. HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? Rev. Adm. Pública vol.40 no.3 Rio de Janeiro May/June 2006 Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122006000300008&script=sci_arttext localizado em 10/02/2010 às 01h46
- MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995 disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm acesso em: 19/02/2010 às 19h46
- MARINHO, Alexandre e FAÇANHA, Luís Otávio. Texto para discussão número 787. Programas Sociais: Efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. IPEA, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0787.pdf Acesso em 19/02/2001 às 23:10.p.7
- MATIAS-PEREIRA, José. Governança no setor público. São Paulo: Atlas, 2010
- _____. Administração Pública no Brasil: Políticas de Revalorização das Carreiras Típicas de Estado como Fator de Atração de Novos Talentos para o Serviço Público Federal. Brasília: Universidade de Brasília, Revista acadêmica de economia. No site da Observatorio de la Economía Latinoamericana disponível em : <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/jmp-carreiras.htm> acesso em: 15/02/2010 às 14h26
- OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, site da Internet especializado na criação de entes municipais que acompanham os gastos públicos dos Municípios localizado em <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/> acesso em 12/03/2011 às 20h30
- RUCCI, Rudá. O lulismo odeia a participação popular. **Caros Amigos**. São Paulo, ano XIV, nº 167, p. 26-29, fev. 2011.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, no 3, 1997. pp. 335-376. <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>
- SANTOS, Wanderley Guilherme. Lula e sua herança. **Carta Capital**, São Paulo, ano XVI, nº 629, p.18-25, jan/2011).
- WEBER, Marx. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva / Marx Weber; trad. de Regina Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; rev. téc de Gabriel Cohn, 4ª ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, 2009 (reimpressão 464 p.)