

**REFORMA DO ESTADO E DEMOCRACIA BRASILEIRA  
STATE REFORM AND DEMOCRACY IN BRAZIL**

Aline Lourenço de Oliveira<sup>1</sup>  
Daniel Leite Mesquita<sup>2</sup>  
José Roberto Pereira<sup>3</sup>  
Adílio Renê Almeida Miranda<sup>4</sup>

**RESUMO**

O objetivo desse ensaio teórico é analisar quais foram as contribuições da Reforma do Estado para o fortalecimento da democracia no Brasil. O foco principal da reforma brasileira, até o momento, tem sido a redução dos gastos públicos, seguida pela orientação para o mercado, que se baseia em programas de fortalecimento da indústria nacional e da economia interna. Apesar de, ideologicamente, o fortalecimento democrático estar presente nos discursos públicos, acredita-se que a Reforma do Estado ainda não ajudou o desenvolvimento democrático do Brasil, mas foi um ponto de partida fundamental. O caminho para uma modernização do Estado que fortaleça a democracia brasileira ainda é longo e difícil, exigindo, principalmente, maior envolvimento da sociedade nos negócios públicos. Além disso, considera-se necessário e urgente a ampliação da Reforma nos níveis de governo estadual e, principalmente, municipal, com foco no fortalecimento das instituições democráticas, utilizando-se de indicadores sociais, econômicos, políticos e ambientais na definição das metas e objetivos do Estado. Acredita-se que essas iniciativas colocarão em prática o que se divulga no discurso em termos de transparência pública e de participação social.

**Palavras-chave:** Estado. Reforma. Democracia.

**ABSTRACT**

The objective of this essay is to analyze which were the contributions of the State reform to the strengthening of Brazilian democracy, exploring. The main focus of reform in Brazil, so far, has been the reduction of public spending, followed by market orientation, which is based on programs to strengthen Brazilian industry and its domestic economy. Although, ideologically, the strengthening of the democracy has been present in the public speeches, it is believed that the State Reform has not helped the democratic development in Brazil, but was a fundamental starting point for that. The path towards the modernization of the state and strengthen Brazilian democracy is still society in public affairs. Moreover, we consider necessary and urgent expansion of the state Reform in the levels of state government

<sup>1</sup> Doutoranda em Administração pela UFLA. Professora do ICSA/Unifal-MG. Campo Belo/MG. E-mail: [aoliveirah@gmail.com](mailto:aoliveirah@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutorando em Administração pela UFLA. Lavras/MG. E-mail: [mdleite@vialavras.com.br](mailto:mdleite@vialavras.com.br)

<sup>3</sup> Doutor em Sociologia pela UNB, Professor do Programa de Pós-graduação em Administração e do Mestrado Profissional em Administração Pública da UFLA. Lavras/MG. E-mail: [jrobpereira25@yahoo.com.br](mailto:jrobpereira25@yahoo.com.br)

<sup>4</sup> Doutorando em Administração pela UFLA. Professor do ICSA/Unifal-MG. Lavras/MG. E-mail: [adilioadm@yahoo.com.br](mailto:adilioadm@yahoo.com.br)

particularly at local context, focusing on strengthening democratic institutions as the use of social, economic, political and environmental indicators for defining the goals and objectives of the state. We believe these initiatives will put into practice what is divulged in the speech in terms of public transparency and social participation.

**Keywords:** State. Reform. Democracy.

## **1. Introdução**

Segundo Dahl (2001) o termo *demokratia* surgiu na Grécia a cerca de 2.500 anos e significa: demos, o povo, e kratos, governar. O governo do povo tem como ponto de partida a participação pela igualdade de voto.

A democracia passou a ser desejada à medida que sua afinidade com o capitalismo ficou evidente. O capitalismo se desenvolveu e se consolidou em contextos de mudança estrutural da esfera pública (HABERMAS, 2003), em que o Estado racional legal essa assegurou direitos das sociedades ocidentais, dentre os quais a legitimação racional dos princípios e valores socioeconômicos (WEBER, 1999). Bresser-Pereira (2009a) se baseia nessa ideia ao afirmar que a democracia se consolidou como a mais adequada forma de governo no século XX graças a uma “revolução capitalista”, principalmente, devido aos seguintes fatores históricos que contribuíram com este processo: a mudança na forma de apropriação do excedente econômico passando do controle do Estado ao do mercado; a pressão das classes mais pobres e dos trabalhadores por maior participação política; o surgimento da classe média burguesa; e, a diminuição do temor das elites de expropriação do poder com a garantia de eleições e sufrágio universal. No entanto, Bresser-Pereira (2009b) considera que somente em um “Estado forte” se consegue conjugar o desenvolvimento econômico com a justiça social, a proteção do ambiente, e a consolidação e melhoria da própria democracia: “Um Estado forte tem instituições democráticas que permitem eleger governos com legitimidade política e tem suas finanças baseadas em equilíbrio fiscal e dotadas de moeda estável. Deste ponto de vista o conceito de Estado forte remete a uma estrutura administrativa e a um serviço público robusto” (BRESSER-PEREIRA & SILVA, 2009, p. 117).

Nessa tônica se estabeleceu a proposta da Reforma do Estado no Brasil, que objetivava uma estrutura administrativa e um serviço público revitalizado. Para Kettl (2005) essa ideia permeia, atualmente, todo o mundo capitalista e envolve um esforço de modernização e

flexibilização da administração pública com o intuito de organizar governos que funcionem melhor e custem menos.

No Brasil, essa discussão chegou ao governo em 1995, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. Os principais objetivos foram: facilitar a democratização do Estado com a redefinição das funções estatais; promover o aumento do controle da população sobre o Estado e garantir a prestação e a melhoria de serviços públicos por meio de metas e cobrança de resultados (BRESSER-PEREIRA, 2005).

A questão essencial nesse sentido é: como saber se um governo é democrático ou não? Dahl (2001) procura estabelecer critérios que respondam essa dúvida com base nos ideais democráticos e nas realidades democráticas. E, assim, procura saber no plano ideal o que é democracia e porque democracia, e no plano real quais as instituições políticas a democracia exige e que condições são favoráveis a ela.

Ao falar sobre o que é democracia Dahl (2001) considera como a primeira e essencial condição do conceito as bases que são estabelecidas na constituição, pois sob esse contrato social todos são considerados “politicamente iguais”. Outros critérios importantes para assegurar a democracia são:

- (1) participação efetiva – a política da associação deve ser o resultado do diálogo entre os membros, tendo todos oportunidades iguais de ouvir e serem ouvidos;
- (2) igualdade de voto – deve haver oportunidades iguais e efetivas de votar e todos os votos devem ser contados como iguais;
- (3) entendimento esclarecido – deve haver um processo educativo sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências;
- (4) controle do programa de planejamento – o planejamento deve ser participativo e flexível para que os membros possam decidir quais questões devem ser incluídas no planejamento;
- (5) inclusão dos adultos – inclusão de todos os residentes permanentes.

Para Dahl (2001, p. 58) há razões muito fortes para se adotar a democracia como forma de governo do Estado, quais sejam: “a democracia evita a tirania; garante aos cidadãos direitos essenciais; liberdade geral; autodeterminação; autonomia moral; desenvolvimento humano; proteção dos interesses pessoais essenciais; igualdade política; busca pela paz; e prosperidade”. Além disso, para esse autor, para que a democracia ajude a evitar os governos autocratas cruéis e corruptos é necessário que haja um rigoroso código universal de direitos

humanos com vigência no mundo inteiro. Isto significa que a democracia é, fundamentalmente, um sistema de direitos que garante a participação ampla de todos os cidadãos. Dentro desse sistema de direitos os cidadãos adquirem liberdade pessoal mais ampla do que qualquer outro sistema de governo.

Dahl (2001, p.64) coloca que, “a livre expressão tem seu próprio valor, por contribuir para a autonomia e o julgamento moral e para uma vida boa”. Essa condição de liberdade só pode ser assegurada à medida que o cidadão exerça seus direitos e, com isso, tenha uma parcela de poder sobre o Estado. Outro aspecto dessa liberdade é a autodeterminação, ou seja, a liberdade das pessoas viverem sob leis de sua própria escolha.

No entanto, como se pode ao mesmo tempo ter a liberdade para escolher as leis que o Estado fará respeitar e, ainda assim, depois de escolher essas leis, não ser livre para desobedecê-las? Dahl (2001, p. 67) responde sua própria pergunta com os seguintes critérios:

- (1) “O processo garantiria que, antes de uma lei ser promulgada, todos os cidadãos tenham a oportunidade de apresentar seus pontos de vistas;
- (2) Todos tenham garantidas as oportunidades para discutir, deliberar, negociar e procurar soluções conciliatórias, que nas melhores circunstâncias poderiam levar a uma lei que todos considerarão satisfatória;
- (3) No mais provável caso da impossibilidade de se atingir a unanimidade, a lei proposta pelo maior número será a promulgada”.

Tomando-se como base essas considerações iniciais, o objetivo desse ensaio teórico é analisar quais foram as contribuições da Reforma do Estado para o fortalecimento da democracia no Brasil. Para isso, o texto está estruturado em cinco seções, nas quais se aborda a democracia, a Reforma do Estado em seus aspectos conceituais e na experiência brasileira, os pontos críticos da democracia presentes na Reforma do Estado, e por fim, as considerações finais.

## **2. Relações Históricas entre Estado e Democracia**

A democracia como forma de governo, em uma abordagem primordial, pode ser remontada aos tempos gregos, em que os chamados cidadãos da *polis*, especialmente em Atenas, desenvolveram formas coletivas de processo decisório. Para Menezes (2010), a

distinção entre a democracia clássica (ou antiga) dos gregos e regimes democráticos modernos se expressa na transição das decisões em assembleia para representação popular.

Desse modo, nos séculos XVII e XVIII, chegou-se ao modelo democrático moderno, que se baseou e se desenvolveu norteado nos princípios individualistas e liberais europeus, defendendo a existência de direitos naturais do homem, superiores a autoridade de um poder instituído (SOUSA, 2006). Segundo Oliveira (2009), as mudanças advindas desse tipo de democracia ampliaram os direitos políticos para novas camadas da sociedade, exigindo aumento de representação e participação políticas.

Na verdade, a democracia necessita de instituições legítimas para poder se desenvolver, como foi observado por Tocqueville (1987) nos Estados Unidos, a existência de um poder judiciário independente e de uma imprensa livre que favoreceram as liberdades civis. Logo, são os arranjos institucionais que têm o papel de preservar a liberdade nas sociedades democráticas e que fazem parte de um Estado de Direito.

Dahl (2001) defende que uma democracia representativa em grande escala exige as seguintes instituições políticas: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações; e, cidadania inclusiva. Tais instituições possibilitam a formação de uma democracia poliárquica, ou seja, o governo de muitos.

O Estado é o elemento fundamental para a sustentação dessas instituições políticas. De forma que o “antigo” Estado do século XIX, mero arrecadador de impostos e controlador do exército e da burocracia, é então ampliado em direção a novas demandas. No século XX, o Estado e a democracia representativa passam a ser elementos direcionadores de políticas de saúde, educação, transporte, etc. (DAHL, 2001).

No bojo das relações Estado-Sociedade, e vice-versa, ocorreram transições fundamentais entre regimes políticos e de gestão nas sociedades Europeias que se espalharam por todo o mundo (Quadro 1). O Estado Absolutista, que se apropriava do patrimônio público (gestão patrimonialista), foi transformado em capitalista de gestão burocrática pública (WEBER, 1999). No século XIX o Estado Liberal tinha como função essencial garantir o direito à liberdade e a propriedade aos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 2008). Após a revolução francesa, a monarquia é substituída pela república, tornando a política “um negócio público”. Assim, o Estado passa a ser codificado em leis, difunde-se a prática de eleição de representantes (mesmo que restrita), instala-se uma administração burocrática com funcionários treinados e orientados por regulamento. O Estado denominado de “Liberal

Moderno” apresenta-se como monopólio da força respaldado por princípios sociais, políticos e jurídicos (OLIVEIRA, 2006).

Quadro 1 - Relações Históricas entre Estado, Sociedade e Gestão Pública.

<b>SOCIEDADE</b>	<b>ESTADO</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>
Aristocrática e mercantil (séculos XVI à XVIII)	Absoluto	Patrimonialista
Capitalista clássica (século XIX)	Liberal	Burocrática pública
Capitalista moderna (1ª metade século XX).	Democrático Liberal	Burocrática pública
Capitalista-profissional (pós 2ª guerra a contemporaneidade)	Democrático Social	Gerencial pública

Fonte: Bresser-Pereira (2008, p.17).

Segundo Giddens (1999) o Estado Social Democrático atual foi forjado após o fim da Segunda Guerra. Sua proposta era a promoção de direitos de cidadania e programas de bem estar social, que foram estabelecidos a partir de medidas que buscavam atrair a população e manter seu apoio. O Estado baseou-se na intervenção econômica e no *Welfare State*, o que resultou em aumento de suas despesas e seus custos para manter os amplos programas sociais. Para Bresser-Pereira (2010) o Estado Social Democrático só se concretizou porque a administração pública burocrática proporcionava um mínimo de eficiência, o que o tornava economicamente viável e possível.

Contudo, a crise do petróleo na década de 70, agravada pela situação fiscal dos Estados-Nacionais, evidenciou as limitações do modelo de Estado intervencionista. Isto significa dizer que o Estado não era mais capaz, por si só, de suprir as demandas sociais e de atender o ritmo das inovações tecnológicas emergentes. O que, por consequência, afetou a capacidade de condução da atividade econômica pelo Estado e a retomada das perspectivas chamadas neoliberais (MESQUITA & OLIVEIRA, 2008).

Assim, emerge a necessidade de se reformar o Estado. O objetivo era de garantir tanto sua eficiência econômica como suas condições de governança, o que significa, por sua vez,

umentar sua capacidade financeira e administrativa, transformando em realidade as decisões governamentais e, conseqüentemente, consolidando a democracia (BRESSER-PEREIRA, 2005a).

### **3. A Reforma do Estado no Brasil**

A Reforma do Estado ou a Nova Gestão Pública surgiu na década de 1980 no contexto europeu da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos. A necessidade de modernizar o Estado se deu diante das crescentes demandas sociais e da crise fiscal. O ensejo foi de dar um caráter “gerencial” ao Estado, buscando o profissionalismo, a redefinição do papel do Estado, a terceirização e a formação de um novo mercado privado e de trabalho (JENKINS, 2005).

Segundo Di Giacomo (2005, p. 161), a ideia de um “Estado ou de uma administração pública gerencial, fundamentava-se nos princípios de: descentralização; delegação de autoridade; rígido controle sobre o desempenho, medido com base em indicadores previamente acordados e definidos; consideração do indivíduo como consumidor e como cidadão e os mecanismos de responsabilização (*accountability*)”.

Dessa forma, a questão da eficiência torna-se essencial quando o Estado amplia as suas funções para garantir agilidade na prestação dos serviços, por ser lento, oneroso, ineficiente e com ênfase exacerbada no controle e não nos resultados. O que reforça as críticas ao modelo de administração pública burocrática e abre-se espaço para a administração gerencial (HELAL & DIEGUES, 2009).

A proposta de modernização da administração pública foi amadurecida ao longo das últimas décadas no desenrolar de três movimentos na Inglaterra: o gerencialismo puro, o *consumerism*, o *public service orientation* (Quadro 2).

#### **QUADRO 2 – Respostas à crise do modelo burocrático inglês**

	<b>Gerencialismo puro</b>	<i>Consumerism</i>	<i>Public Service Orientation</i>
<b>Foco</b>	Economia/Eficiência (produtividade)	Efetividade/ Qualidade	<i>Accountability</i> / Equidade
<b>Sociedade</b>	Contribuintes	Clientes/ Consumidores	Cidadãos

Fonte: Adaptado de Abrucio (2005, p. 181)

O gerencialismo puro teve como ponto central a busca pela eficiência que se daria por meio da redução dos custos do setor público e do aumento da produtividade. O *consumerism* surge da preocupação em ajustar certos pontos do gerencialismo puro. Seu foco principal foi a introdução da perspectiva da qualidade no setor público, o que direcionou a administração para as necessidades dos que são diretamente afetados, os clientes/consumidores. O *public service orientation*, por sua vez, remete ao republicanismo e a democracia, utilizando-se de conceitos como accountability, transparência, participação política, equidade e justiça (ABRUCIO, 2005).

A ideia de modernizar a administração pública espalhou-se por todo o mundo. Cada país que viveu essa experiência adaptou-a a sua realidade, porém, mantendo os eixos centrais da proposta que são: administração baseada no desempenho, foco no cidadão/consumidor, o enxugamento do setor governamental, maior autonomia dos gestores públicos e delegação de poder e descentralização de responsabilidades (KETTL, 2005).

Para Costa (2008), a Reforma do Estado teve como pilares os seguintes elementos de atuação do Estado:

- (1) Núcleo Central ou estratégico - formula, supervisiona e avalia a implementação das políticas públicas. É composto pelo governo nos três poderes da República e o Ministério Público;
- (2) Núcleo Descentralizado - responsável pela execução das políticas de regulação, fiscalização, segurança, previdência básica;
- (3) Núcleo de funções não-exclusivas do Estado - bens e serviços públicos podem ser fornecidos por organizações estatais ou da sociedade civil — associações sem fins lucrativos e mesmo empresas privadas — sujeitas ao controle social.

Dentre essas políticas pode-se destacar, atualmente, a criação das organizações sociais (OS). As OS são entidades civis que são constituídas para auxiliar na prestação de um serviço público (SANO & ABRUCIO, 2008). Uma das tendências das reformas gerencialistas é a “*publicización*”, que significa a contratação dos serviços de organizações sem fins lucrativos, não estatais, do terceiro setor, para realizar ações sociais e científicas no lugar do Estado (BRESSER-PEREIRA & SILVA, 2009).

Bresser-Pereira (2005a) aponta que a razão básica para o interesse na Reforma do Estado é, provavelmente, a percepção generalizada de que não basta o ajuste na estrutura para se retomar o crescimento. A reforma significa reduzir o Estado, limitar suas funções de produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará também



ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais. O autor considera, portanto, que a Reforma Gerencial não é a consequência, mas o instrumento do Estado Social Democrático e fator fundamental de sua legitimação perante a sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2010)

O processo de Reforma do Estado no Brasil começou com o fim do período militar. Naquele momento, segundo Abrucio (2007, p.68) “combinavam-se dois fenômenos: a crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista”. Era preciso, de acordo com Abrucio (2007), atacar os erros históricos da administração pública brasileira, muitos deles aguçados pelos militares, e encontrar soluções que dessem conta do novo momento histórico. As medidas adotadas para combater o legado do regime militar foram: a reforma das finanças públicas e a constituição de 1988.

Nos governos seguintes ao regime militar poucas ações efetivas foram empreendidas para modernizar a administração pública brasileira. Somente no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) a Reforma do Estado ganhou impulso com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Para Cardoso (2005, p. 17) o “impulso brasileiro para a Reforma do Estado foi o mesmo dos demais países: superar as mazelas da burocracia, incorporando técnicas gerenciais no serviço público que promovessem a qualidade, a produtividade, os resultados, a responsabilização dos funcionários, etc. Ainda, segundo esse autor, o despertar para a natureza da crise que assolava o Estado e da necessidade da reforma é que aconteceu de forma acidental, em meio à própria crise”.

Bresser-Pereira (2005b) analisa que com o Plano Real em 1994 foi possível repensar o crescimento nacional e clarear o cenário político-econômico daquele momento.

Vivia-se uma crise do Estado, caracterizada pela perda de capacidade de coordenar o sistema econômico complementar ao mercado. Uma crise fiscal, uma vez que não se dispunha de crédito e as reservas públicas estavam negativas. A crise do modo de intervenção ficou latente a medida que as empresas nacionais perderam competitividade internacional. Por fim, uma crise política caracterizada por falta de legitimidade política, dificuldade de adaptação ao regime democrático e conflito moral (BRESSER-PEREIRA, 2005b, p. 239).

A plataforma de ação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) está definida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado — PDRAE (1995). O plano baseou-se em um diagnóstico que ressaltava, sobretudo, o que havia de mais negativo na

Constituição de 1988 e apoiou-se fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente na construção da nova gestão pública (COSTA, 2008).

Com base nessas análises o PDRAE indicou como pilares do projeto de Reforma do Estado (COSTA, 2008, p. 863):

- (1) “Ajustamento fiscal duradouro;
- (2) Reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantissem a concorrência interna e criassem condições para o enfrentamento da competição internacional;
- (3) A reforma da previdência social;
- (4) A inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais;
- (5) A reforma do aparelho de Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.”

Na avaliação de Abrucio (2007), os principais avanços da Reforma do Estado no governo FHC foram: a continuação e o aperfeiçoamento da *civil service reform*, mudanças na área legal e disseminação de um rico debate no plano federal e nos estados sobre novas formas de gestão, fortemente orientadas pela melhoria do desempenho do setor público.

Para Abrucio (2007) o governo Lula continuou uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, mas teve dificuldade em estabelecer uma agenda em prol da Reforma. Suas principais contribuições foram: o aperfeiçoamento de alguns importantes mecanismos de controle da corrupção, o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex), e a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

Esse movimento de modernização da administração pública brasileira não foi plenamente aceito e recebeu severas críticas. Paes de Paula (2005) aponta que a nova gestão perpetuou a centralização do poder decisório evidenciando uma política contrária à democratização do Estado, uma vez que o neopatrimonialismo e o autoritarismo ainda permanecem após a adoção da Reforma do Estado. Diniz (2001) concorda e reforça que houve um fortalecimento desproporcional do Executivo pela concentração de poder decisório na alta tecnocracia enfraquecendo as instituições da democracia brasileira.

Paes de Paula (2005) defende ainda a criação de organizações administrativas que permitam a real inserção da sociedade civil nos processos decisórios, como, por exemplo, os

conselhos gestores de políticas públicas. Estratégias como essas podem promover uma cultura capaz de romper com a tradição patrimonialista e clientelística. Costa (2010), no entanto, admite que iniciativas como os conselhos gestores de políticas públicas, embora importantes, ainda são muito pontuais, mais ligadas ao nível local e longe de constituir um processo amplo de modernização da administração pública.

#### **4. A Reforma do Estado e a democracia brasileira**

Bresser-Pereira (2005b) coloca que para uma efetiva “Reforma” do Estado é preciso que ocorram mudanças em três dimensões: a) a institucional-legal, por meio da qual se criam ou modificam leis e instituições; b) a cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e, c) a da co-gestão, que coloca em prática as novas idéias gerenciais e oferecem à sociedade um serviço público mais barato, mais controlado e de melhor qualidade.

Segundo Carvalho (2009) as três dimensões são difíceis de serem plenamente atendidas, pois num primeiro momento geram insegurança e incertezas sobre o caminho a ser seguido. Esse autor destaca a difícil mudança cultural não apenas dos gestores públicos, mas também dos cidadãos e considera que após anos de repressão e dependência do Estado os cidadãos brasileiros têm dificuldades de assumirem uma postura proativa em relação à gestão pública e a defesa dos seus interesses.

Compartilhando com essa análise Bier et al. (2009) e Paes de Paula (2005) acreditam que a sociedade civil no Brasil não tem papel ativo nas decisões estratégicas, na formulação das políticas públicas, na implementação dos programas governamentais e muito menos no controle da ação governamental.

As sociedades democráticas da atualidade focam a questão das garantias dos direitos dos indivíduos. Nesse processo, as transformações da sociedade globalizada, geraram desconfiança no processo democrático, especificamente, na capacidade de suas instituições. Essa situação é vista, principalmente, em democracias recentes como da América Latina e do Leste Europeu, o que leva em ambos os casos a discussão acerca da cidadania (Moises, 2005).

Complementando essa constatação de enfraquecimento institucional, Sano e Abrucio (2008) ao estudarem organizações sociais de saúde em São Paulo, entidades fruto da Reforma do Estado Brasileiro, destacaram o problema do controle social e institucional dessas organizações. Eles verificaram que o controle parlamentar e social é pouco eficaz, não

alcançando a democratização necessária para os preceitos da Nova Gestão Pública e gerando uma “hipertrofia” do Poder Executivo sobre as organizações sociais.

Oliveira (2000) evidencia em seu estudo essa mesma hipertrofia na relação do Poder Executivo com os partidos políticos, o que enfraquece a democracia brasileira e coloca em xeque a proposta defendida por Dahl (2001) de ampla atuação dos partidos como referência das democracias estáveis.

Desse modo, Nóbrega Jr. (2010) considera que no Brasil os princípios democráticos não estão consolidados e podem ser considerados parciais, pois, a questão eleitoral é a única que tem peso no país, e os direitos liberais do indivíduo são sempre colocados em segundo plano, o que pode favorecer a adoção de práticas autoritárias por parte do Estado. A esse respeito Tenório (2007) assevera que na medida em que a participação política avança retrocedem esses regimes autocráticos e se dinamiza a democracia.

Na verdade, as democracias representativas são liberais e estabelecem funções específicas para o cidadão, seja como cliente, seja como consumidor. No entanto, na perspectiva de um Estado de Direito o papel do Estado é de mobilização social e incentivador de redes cívicas, o que determina o sucesso das iniciativas de participação (Rocha, 2009). No caso da Reforma do Estado Brasileiro, obteve-se a cooperação dos atores estratégicos para o ajuste fiscal, enquanto a sociedade ainda não foi plenamente envolvida.

## **5. Considerações Finais**

Esse ensaio teórico procurou analisar, teoricamente, as contribuições que a Reforma do Estado trouxe para o fortalecimento democrático brasileiro. Para isso resgataram-se os conceitos de democracia, a evolução histórica do ideal reformista da administração pública e seu entrelaçamento na gestão pública brasileira.

A Reforma tem se mostrado muito voltada para questões de mercado, ou seja, estruturar um Estado competitivo internacionalmente e eficiente internamente. Essa tem sido vista como a fórmula perfeita para o desenvolvimento e fortalecimento socioeconômico dos países capitalistas. A democracia, no entanto, tem ficado em um plano secundário.

No caso brasileiro, o foco principal, até o momento, tem sido a redução dos gastos públicos, seguida pela orientação para o mercado, que se baseia em programas de fortalecimento da indústria nacional e da economia interna. Apesar de, ideologicamente, o fortalecimento democrático estar presente nos discursos pouco foi feito nesse sentido.

O Brasil possui instituições democráticas bem definidas, pois seus gestores públicos são escolhidos por meio de eleições livres, justas e frequentes. Os cidadãos têm liberdade de expressão e de acesso a fontes de informação diversificadas. A autonomia para formar e participar de organizações políticas independentes lhes é assegurada e, constitucionalmente, todas as pessoas residentes no país e sujeitas as suas leis têm seus direitos garantidos.

Concordamos com Costa (2010, p. 257) que “para a democracia brasileira se desenvolver, efetivamente, precisa-se: fortalecer o sistema político, a fim de aumentar a competitividade entre partidos; assegurar acesso à justiça, ágil e barata a todos os cidadãos; reaparelhar o dispositivo policial, com vistas a aumentar a eficácia do combate à criminalidade e a segurança da população; melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços de atendimento ao cidadão, reduzindo o tempo de espera e melhorando as condições das instalações; e, garantir prestação de serviços igual a todos os brasileiros”.

Ideologicamente, o país prima pelos princípios democráticos, mas as desigualdades sociais impedem que se efetivem. A sociedade brasileira ainda não tem condições reais de participação efetiva na vida política nacional devido aos índices de analfabetismos, de acesso à informação ou de esclarecimento para poder discernir sobre o que ouvem, leem ou assistem.

Essa análise apoia-se nas colocações de Santos (2007, p.1) de que “a Europa Central e de Leste, a África e a América Latina nos anos oitenta e noventa se des-democratizaram, devido ao aumento das desigualdades sociais, da violência e da insegurança pública”. Logo, estamos longe de viver em uma democracia plena, e temos como desafios ao seu fortalecimento as disparidades sociais, a diversidade cultural, as imposições econômicas e militares dos países dominantes e às condições da participação democrática dos cidadãos (SANTOS, 2006b). Diante disto, tem-se como critério fundamental para avaliar a eficiência e a racionalidade da reforma da Administração Pública e do Estado, em uma sociedade dita democrática, o seu impacto na cidadania e, especialmente, nos direitos sociais dos cidadãos (SANTOS, 2006a).

Dessa forma, acredita-se que a Reforma do Estado ainda não ajudou o desenvolvimento democrático do Brasil, mas foi um ponto de partida fundamental para isso. O que se observa é que ainda existem muitos posicionamentos conflitantes e que o caminho para uma modernização do Estado que fortaleça a democracia brasileira ainda é longo e difícil, exigindo, principalmente, maior envolvimento da sociedade nos negócios públicos.

Além disso, consideramos necessário e urgente a ampliação da Reforma nos níveis de governo estadual e, principalmente, municipal. Os municípios estão, ainda, muito pouco

envolvidos em vários aspectos da Reforma, o que constitui um entrave para o desenvolvimento do Estado e da própria democracia no Brasil. Alguns estados da Federação absorveram e promoveram a Reforma, mas ainda de maneira tímida. Para isso, é necessário estruturar uma agenda de complementação da Reforma nos níveis de governo estaduais e municipais, com foco no fortalecimento das instituições democráticas, a começar pelos conselhos gestores de políticas públicas presentes na maioria dos municípios brasileiros.

Outro aspecto que consideramos importante para o desenvolvimento do Estado de Direito no Brasil é o estabelecimento de metas e objetivos de curto, médio e longo prazo para os três níveis de governo com base em indicadores sociais, econômicos, políticos e ambientais resultantes de estudos científicos elaborados pelas universidades brasileiras. Acreditamos que essa iniciativa colocará em prática o que se divulga no discurso em termos de transparência pública e de participação social, pois o estabelecimento de metas com base em indicadores poderá mobilizar recursos públicos e a população na superação das desigualdades sociais, políticas e ambientais no Brasil.

## **6. Referências**

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 173-212, 316p.

\_\_\_\_\_, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

BIER, C. A.; SCHMITZ, L. C.; BOUSFIELD, R.; FEUERSCHÜTTE, S. G. A. Co-produção do bem público e a mobilização para a cidadania: uma experiência de implementação de um novo paradigma de democracia participativa. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ENANPAD, 2009. 1 CD-ROM

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L C; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2005a, p. 21-38, 316p.

\_\_\_\_\_, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L C; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, p. 237-270, 2005b.

\_\_\_\_\_, L. C. **Nação, Sociedade Civil, Estado e Estado-Nação**: uma perspectiva histórica. 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 14 mar. 2010.

\_\_\_\_\_, L. C.; SILVA, R. P. La reforma del estado brasileiro y el desarrollo **Revista Política Colombiana**, oct/dec, p. 112-131, 2009.

\_\_\_\_\_, L. C. **Why did democracy become consolidated only in the twentieth century?** 2009a, Paper presented to the III Conference of the Brazilian Society of Political Science, ABPC, Niteroi, July 29-31, 2002. Versão revisada em Julho 2009. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 14 mar. 2010.

\_\_\_\_\_, L. C. **O Estado necessário para a democracia Possível na América Latina**. 2009b. Trabalho preparado no quadro do estudo patrocinado pela Secretaria de Assuntos Políticos da Organização dos Estados Americanos, “Agenda sobre a Estatalidade para a Democracia na América Latina”. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 14 mar. 2010.

\_\_\_\_\_, L. C. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 50, n.1, p. 112-116, 2010.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 15-20, 316p.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. v. 1. 236 p.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-74, set/out. 2008.

\_\_\_\_\_, F. L. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 239-70, mar./abr. 2010.

DAHL, R.A. **Sobre a Democracia**. Editora UnB. 2001. 230p.

DI GIACOMO, W. A. O new public management no Canadá e a gestão pública contemporânea. **Interfaces Brasil/Canadá**, Rio Grande, v.5, p. 155-170, 2005.

DINIZ, E. Globalização, Reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **Em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n.4, p. 13-22, 2001.

GIDDENS, A. **A Terceira Via**. Rio de Janeiro: Record, 1999. 171p.

HABERMAS, J. **A mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 398p.

HELAL, D.H; DIEGUES, G.C. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração pública municipal de Caeté – MG. **APGS**, Viçosa, v.1. n.1, p. 23-45, jan/mar 2009.

JENKINS, K. A reforma do serviço público no Reino Unido In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 201-214, 316p.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 75-120, 316p.

MENEZES, M. L. Democracia de assembleia e democracia de parlamento: uma breve história das instituições democráticas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 23, jan./abr. 2010.

MESQUITA, D. L.; OLIVEIRA, E. R. As reformas liberais da década de 90: as políticas da “Terceira Via” e o novo ambiente institucional no setor sucroalcooleiro brasileiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2008. 1 CD-ROM

MOISES, J. A. Cidadania, Confiança e Instituições Democráticas. **Lua Nova**. São Paulo, v. 65, p.71- 94, 2005.

NÓBREGA, JR; J. M. P. A semidemocracia brasileira: autoritarismo ou democracia? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 23, p. 74-141, jan./abr. 2010.

OLIVEIRA, L. H. H. Rumos da democratização Brasileira: a consolidação de um modelo majoritário de democracia? **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 15, p. 11-29, nov. 2000.

OLIVEIRA, R. N. Do estado moderno ao estado constitucional – algumas considerações. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.1, n.1, 3º quadrimestre de 2006. Disponível em:<<http://www.univali.br/direitoepolitica>>. Acesso em: 14 mar. 2010.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, 180p.

ROCHA, C. V. Democracia em duas dimensões: cultura e instituições. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 24, n. 3, p. 863-880, set./dez. 2009.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo. v.48, n.3, p. 64-80, 2008.

SANTOS, B. S. **Des-democratização**. Centro de Estudos Sociais. Coimbra, 2007. Disponível em: < <http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/bss.php>>. Acesso em: 27 jul. 2010.



\_\_\_\_\_, B. S. **O Choque Desburocrático**. Centro de Estudos Sociais. Coimbra, 2006a.  
Disponível em: < <http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/bss.php>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

\_\_\_\_\_, B. S. **O futuro da democracia**. Centro de Estudos Sociais. Coimbra, 2006b.  
Disponível em: < <http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/bss.php>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

SOUSA, F. A democracia, face política da globalização? **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 49, n. 1, p. 5-24, 2006.

TENÓRIO, F. G. **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2007. 632p.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. São Paulo: Ed. USP, 1987, 597p.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: Ed. UNB. v. 2, 1999, 584p.