

---

# O Papel da Escola de Governo na Construção de uma Nova Relação entre Estado e Terceiro Setor: da desconfiança à parceria

Maria Vileni Garcia \*

Ronaldo Sales \*\*

---

## RESUMO

*Este trabalho enfoca, preliminarmente, a construção e a definição da esfera pública através da articulação regulatória entre Estado, Terceiro Setor e Mercado, dando ênfase às relações entre Estado e Terceiro Setor, sem, contudo, olvidar as relações desses com o Mercado. Inscreve-se, assim, no contexto mais amplo da reforma do Estado, referindo-se, especificamente, à redefinição das relações entre as três esferas da sociedade que formariam o que chamaremos, ao modo de Boaventura de Sousa Santos, de articulação regulatória da sociedade: o Estado (União, estados e municípios), o Mercado (mercados financeiros, empresas, etc.) e o Terceiro Setor (organizações sociais, ONGs, cooperativas, entre outras). No desdobramento de nosso discurso três questões aparecem como centrais: primeiro, quais as condições que determinam ou impedem as parcerias?; segundo, qual a natureza dessas formas de parceria?; e, enfim, qual a forma mais legítima de parceria que articularia a boa governança de uma sociedade democrática organizada do ponto de vista cívico e cidadão e a prosperidade econômica?. A partir desse contexto mais amplo, situamos o papel da Escola de Governo como formadora de condições para a construção crítica dessas relações.*

**Palavras-chave:** Estado, ONGs, parceria, Escola de Governo

## ABSTRACT

*This work focuses, preliminarily, the construction and the definition of the public sphere through the articulation between State, Third Sector and Market, giving emphasis to the relations between State and Third Sector, without, however, forgetting their relation with the Market. Thus, It is included, in the broadest context of the State Reform, concerning specifically, the redefinition of the relations between the three society*

---

\*Socióloga, Mestre em Comunicação Social pela Université Catholique de Louvain. Diretora do Departamento de Estudos de Gestão Pública e Cidadania da Escola de Governo e Políticas Públicas da Fundação João Nabuco/PE. E-mail: vileni@fundaj.gov.br

\*\*Sociólogo, Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: ronaldos\_jr@yahoo.com

*spheres: State (Union, states and cities), market (financial markets, companies, etc.) and Third Sector (social organizations, ONGs, cooperatives, among others). Expanding our analysis, three questions arise: first, what conditions determine or hinder partnerships? second, what is the nature of these partnership? and, at last, what is partnership most legitimate form , for best governing an organized democratic society democratic from civil, citizenship and economic prosperity point of view? From this broader context, we point out the School of Government role in providing such conditions for the critical construction of these relations.*

**Key words:** *State, ONGs, partnership, School of Government*

## INTRODUÇÃO

Este trabalho enfoca, preliminarmente, a construção e a definição da esfera pública através da articulação regulatória entre Estado, Terceiro Setor e Mercado, dando ênfase às relações entre Estado e Terceiro Setor, sem, contudo, olvidar as relações desses com o Mercado.

As considerações preliminares inscrevem-se, assim, no contexto mais amplo da reforma do Estado, referindo-se, especificamente, à redefinição das relações entre as três esferas da sociedade que formariam o que chamaremos, ao modo de Boaventura de Sousa Santos, de articulação regulatória da sociedade: o Estado (união, estados e municípios), o Mercado (mercados financeiros, empresas, etc.) e o Terceiro Setor (organizações sociais, ONGs, cooperativas, entre outras). Essa articulação regulatória passou por diversas configurações, de acordo com a correlação de forças das diferentes esferas que compõem essa estrutura relacional de base, com relações ora de cooperação, ora de conflito.

As estratégias de ação e de relação dessas três esferas são definidas pela construção de discursos que articulam três princípios, coordenando-os ou subordinando-os entre si: o princípio de Estado (fundado na regulação social, no monopólio jurídico e na representatividade política), o princípio de mercado (fundado no lucro, na livre iniciativa e na competitividade) e o princípio de comunidade (fundado na solidariedade, na ação coletiva e na cooperação).

Nos países periféricos e semiperiféricos, a partir dos anos 70-80, o Terceiro Setor emergiu ciente e cioso de sua autonomia em relação ao Estado e cultivou uma postura política de distanciamento, de desconfiança e, até mesmo, de hostilidade perante este. Por outro lado, a polarização ideológica, nesse período, entre Estado e Mercado desconheceu a relevância do mundo da vida, assim chamado por Habermas, relegando-o a um papel secundário e subordinado. Os discursos permaneceram, até então, enclausurados entre um chamado neoliberalismo e um velho estatismo, com vitória do primeiro discurso:

Para estes dois partidos, a chave da modernização social livre o mais possível de crises consiste em dosar equanimemente a distribuição da carga dos problemas entre os subsistemas Estado e economia. Uns vêem a causa da crise na desenfreada dinâmica interna da economia, outros vêem nos grillhões burocráticos que são impostos a essa mesma dinâmica. A domesticação social do capitalismo ou a retransferência ao mercado dos problemas da administração planejadora são as terapias correspondentes. Um lado vê a fonte da desordem na força de trabalho contabilizada, o outro a vê na contenção burocrática da iniciativa privada. Entretanto, ambos os lados concordam em que os domínios de interação do mundo da vida carentes de proteção só podem desempenhar um papel passivo diante do Estado e da economia, verdadeiros motores da modernização social. Ambos os lados estão convencidos de que o mundo da vida só pode ser suficientemente desatrelado desses subsistemas e protegido contra invasões sistêmicas se Estado e economia se recompuserem em uma relação equânime e reciprocamente se estabilizarem. (HABERMAS, 1987, p.111).

O sistema, no qual estão o Estado e a economia, é regido por relações instrumentais ou técnicas, num processo de efetivação, enquanto o mundo da vida é regido por relações comunicativas ou dialéticas, num processo de legitimação. A modernidade tem se caracterizado por um processo de diferenciação e autonomização crescentes das estruturas do sistema em relação ao mundo da vida. O capitalismo liberal do século passado e o neoliberalismo contemporâneo deslocaram a legitimação para a esfera apolítica do mercado, em que a dominação se tornou invisível, pois as leis do mercado, politicamente neutras, fundam a autoridade. Não é mais o quadro institucional que legitima a esfera econômica, como nas sociedades tradicionais, e sim o mercado que legitima o sistema de dominação. As forças produtivas funcionam como critério de racionalidade e funcionalidade das relações humanas. Essa estrutura é reforçada pela

(...) total hegemonia do mercado, identificável na hubris com que a lógica empresarial do lucro tem vindo a permear áreas de sociedade civil até agora poupadas à incivilidade do mercado como, por exemplo, a cultura, a educação, a religião, a administração pública, a proteção social, a produção e gestão de sentimentos, atmosferas, emoções, ambientes, gostos, atrações, repulsas, impulsos. A mercantilização do modo do estar no mundo está a converter-se no único modo racional de estar no mundo mercantil. (SANTOS, 1998, p.7).

Por outro lado, no capitalismo pós-liberal, em que se desenvolveu o *welfare state*, as forças produtivas funcionam como instrumentos de estabilização social. O Estado busca corrigir as disfunções do mercado e assegurar níveis mínimos de bem-estar social. A ação do Estado, contudo, não deve ser percebida como política, visto que ela é simplesmente instrumental, segundo critérios técnicos e científicos. É o Estado dos tecnocratas, administradores e economistas.

No entanto, os discursos sócio-políticos apresentados nos debates políticos têm sofrido recentemente importantes mudanças. Os novos discursos, propostas e projetos afiguram-se mais amplos em seu espectro político, mais profundos em suas controvérsias e mais credíveis nas alternativas. Esses novos discursos partem, primeiramente, do reconhecimento de que as três esferas da sociedade têm racionalidades próprias, não se podendo reduzir uma a outra, e de que a emergência de uma "nova" esfera pública não-estatal é capaz de mediar uma nova relação entre Estado e Mercado e, enfim, entre Estado e Sociedade. Esses discursos propõem, portanto, novas formas de articulação regulatória como saída ao impasse apontado por Habermas.

Estão emergindo, também, novas visões do Estado que põem em questão seu caráter de representatividade pública. O Estado não mais é encarado pelos grupos sociais como o representante maior de seus interesses em âmbito nacional. E isso parece se dar principalmente por duas razões: primeiro, a própria ineficiência do Estado em gerir suas políticas públicas "clássicas"; segundo, a diversificação dos grupos e movimentos sociais e de suas demandas que não mais orientam seus discursos e suas ações unicamente sob a ótica de questões como trabalho e produção, mas em questões de gênero, sexualidade, raça, etnia, ecologia, cultura, religião, etc., na busca de um desenvolvimento sustentável que não se limite a um desenvolvimento sócio-econômico:

Somente os dissidentes da sociedade industrial partem de que o mundo da vida está ameaçado na mesma medida pela mercantilização e pela burocratização; nenhum dos dois meios – nem poder, nem dinheiro – é agora como antes "mais inocente" do que o outro. Também somente os dissidentes julgam necessário fortalecer a autonomia de um mundo da vida ameaçado em seus fundamentos vitais e em sua tessitura comunicativa. (HABERMAS, 1987, p.111)

Essa diversificação e diferenciação implodem a política partidária fundada na tensão dicotômica e maniqueísta entre esquerda e direita, implosão reforçada pela crise dos paradigmas socialista e comunista, e inserem no espaço público novas questões e demandas que o Estado fundado em conceitos clássicos de política como, por exemplo, igualdade e liberdade, não pode pretender exaurir. A conciliação desses conceitos se torna problemática.

Essas heterodesignações da sociedade acerca do Estado não são excludentes, mesclando-se e mixando-se num verdadeiro Complexo de Babel, em que nenhum paradigma impera sobre suas formações, as mais diversas e exóticas:

Forçada a simplificar a multiplicidade dos homens pela classificação e recebendo a humanidade somente por representações de segunda mão, a parte governante acaba por perdê-la completamente de vista, já que a mistura às meras elucubrações do entendimento<sup>1</sup>, e o governado não pode

<sup>1</sup>Tais elucubrações estão presentes em conceitos como "povo", "igualdade", "liberdade", "indivíduo", "contrato social", "democracia", "cidadania", "direitos humanos".

receber senão com frieza as leis que são tão pouco voltadas para ele. Cansada, finalmente, de manter um vínculo que o Estado propicia tão pouco, a sociedade positiva decompõe-se num estado moral primitivo (...), no qual o poder público é apenas um partido a mais, odiado e ludibriado por aqueles que o tornam necessário e acatado somente por aqueles que poderiam dispensá-lo. (SCHILLER, 1963, p.49).

Nesse texto do século passado, Schiller aborda nosso problema com surpreendente contemporaneidade. Esse estado moral primitivo de que fala o autor afigura-se-nos como um espaço fundado em associações espontâneas, com um grau mínimo de institucionalização, em que

(...) Os contatos horizontais<sup>2</sup> no plano das interações simples devem adensar-se numa prática intersubjetiva de deliberação e execução que seja o suficientemente forte para manter todas as outras instituições no estado fluido de agregado da fase de fundação, preservando-as por assim dizer do coagulamento. Esse antiinstitucionalismo tem pontos de contato com antigas concepções liberais de um espaço político sustentado por associações, no qual a prática comunicativa pode realizar-se numa formação de opinião e vontade dirigida de maneira efetivamente argumentativa. (HABERMAS, 1990, p.106).

É nesse espaço “anárquico” ou “poliárquico” descrito por Habermas que se desenvolve o Terceiro Setor. É o campo de construção do Cotidiano,<sup>3</sup> do *Lebenswelt* (o mundo da vida), em que se ancora a História, o mundo sistêmico do mercado, da burocracia e da informática<sup>4</sup> (este último não foi contemplado por Habermas no mundo sistêmico).

Esse projeto “anarquista”, segundo HABERMAS, pode ser aplicado criticamente e metodicamente

(...) tanto contra a cegueira sistêmica de uma teoria normativa da democracia que não vê o despojamento burocrático da base, quanto contra a alienação fetichista<sup>5</sup> de uma teoria sistêmica que remove toda normatividade, excluindo já analiticamente a possibilidade de uma comunicação formadora de imagens da sociedade sobre si mesma como um todo. (HABERMAS, 1990, p.107).

Os novos discursos vêm na família, nos vizinhos, na comunidade em que cada um vive, a reserva moral da sociedade. “É lá que o cidadão vai encontrar a solidariedade sem interesses” (OFFE, 1998, p.13). A proposta contida nos discursos, dentre outras, aponta para uma parceria entre Estado, Mercado e Terceiro Setor, parceria que pode se apresentar sob diversas formas: complementaridade, suplementaridade, alinhamento ou substituição; coordenação ou subordinação; etc.

Contudo, não se deve implicar às comunidades e organizações do Terceiro Setor um estado de natureza rousseauiano, em que os “bons selvagens” entretêm relações naturalmente boas e ingênuas, não corrompidas pela diferença e a desigualdade e opacidade: “Como seria agradável viver entre nós, se a continência exterior fosse sempre a imagem das disposições do coração (...)” (ROUSSEAU, 1996, p.210). A vida dos homens, entretanto, desenrola-se numa obscura reflexividade ou semitransparência de suas máscaras sociais na qual se comunicam pre-cientificamente e interagem socialmente:

<sup>2</sup>Fundados na obrigação política horizontal.

<sup>3</sup>O cotidiano é mais que o fruto de *artes de subsistência* (técnicas de sobrevivência). É, também, uma *arte de existência* (ética e estética de vivências), em que o nativo busca não apenas construir um mundo seguro e abundante de recursos materiais, mas também pleno de significados e sentido. É o plano da teatralidade que molda os comportamentos, legitimando as existências.

<sup>4</sup>Cf. OLIVEIRA (1993). O sistema incluiria os domínios das organizações econômicas, político-administrativas e informáticas (movidas por mecanismos de integração sistêmica de-simbolizados e “deslingüísticos”, como o dinheiro, o poder e a informação, enquanto suporte à comunicação), opostas às esferas sócio-culturais do mundo da vida (constituídas e reproduzidas através da comunicação simbólica).

<sup>5</sup>Orientadas pelos meios, as interações no sistema econômico ou administrativo são definidas justamente pelo fato de que as suas funções de organização se desprendem de seus membros: (...) como uma inversão de meios e fins, (...) como se o processo de administração e governo tivesse vida própria” (HABERMAS, 1990, p.107).

O anti-semitismo na Alemanha nazista começou como uma ação comunitária para excluir os judeus da vida econômica e social do país. Hoje isso se repete nas ações contra os imigrantes africanos nos países ricos da Europa ou contra os latino-americanos nos Estados Unidos. As comunidades, por serem conduzidas por um grupo de interesses comuns, podem muito bem ser injustas, corporativas e egoístas. Por isso defendo um triângulo entre as três forças, sem a hegemonia de nenhum setor. (ROSSEAU, 1996, p.210).

Essas considerações preliminares nos possibilitam colocar três questões como centrais no desdobramento de nosso discurso: primeiro, quais as condições que determinam ou impedem as parcerias; segundo, qual a natureza dessas formas de parceria; e, terceiro, qual a forma mais legítima de parceria, que articularia a boa governança de uma sociedade democrática organizada do ponto de vista cívico e cidadão e a prosperidade econômica. A partir desse contexto mais amplo, situaremos o lugar da Escola de Governo como formadora de condições para a construção crítica dessas relações.

## 1 AS PARCERIAS: NATUREZA E CONDIÇÕES

As condições para a parceria podem ser de vários tipos: condições estruturais e institucionais, condições políticas, econômicas ou sociais, e condições culturais e históricas. Tais condições vão variar conforme a concepção dos papéis a serem desempenhados por cada esfera no estabelecimento de parcerias, e, a partir destas concepções, o lugar e as funções que vão ocupar na parceria.

Uma questão básica no estabelecimento desses papéis é a distinção entre público e privado. A problemática dessa distinção reside no fato de que, sendo coletiva toda a ação pública, a recíproca não é verdadeira. Assim sendo, que especificidade define e diferencia o público em relação ao coletivo? O que faz com que uma ação coletiva possa ser considerada ou não pública?

Essas questões sobre público e privado refletem-se, por exemplo, no debate sobre a natureza do Estado e de suas funções essenciais: o que pertence ao domínio do público-estatal e deve, pois, ser gerenciado pelo Estado, o que é público não-estatal e o que é privado. Tais questões são fundamentais, pois a partir das visões que os governos tenham acerca delas – conforme a cultura política em que esteja inserido, estabelecer-se-á um tipo de relação entre as esferas e os atores sociais que favorecerão ou não relações de parceria.

Além disso, dependendo do modelo político utilizado, essas questões variam de sentido. Nos modelos estatistas, por exemplo, o Estado é visto como entidade social necessária e suficiente para promover o desenvolvimento social e econômico; nos neoliberais, como dispensável para este desenvolvimento; e nos “novos” modelos, passa a ser necessário mas não-suficiente para promover o desenvolvimento. Logo, as funções e áreas de atuação exclusivas do Estado variarão conforme o modelo em questão. Nos dois primeiros modelos, as parcerias ficam impossibilitadas, pois um dos pólos da relação é negado: no primeiro, a sociedade; no segundo, o Estado. Portanto, só nos novos modelos as parcerias são logicamente possíveis.

Por outro lado, as parcerias são função dos tipos de relação que se estabelecem entre as diferentes instâncias de poder estatal e os diferentes campos da sociedade.

Se, na reforma de Estado, prioriza-se, a reforma administrativa, a relação Estado-Terceiro Setor será uma relação instrumental,<sup>6</sup> em que o recurso ao terceiro setor aparece

<sup>6</sup>Na *relação instrumental pura* ou *técnica* (tipo-ideal) o outro é visto como *objeto* entre outros objetos em meu mundo, na forma da exterioridade, é um corpo entre corpos, uma *res extensa* num espaço vetorial, e *sobre* o qual se estabelece a *relação* (cf. SARTRE, 1996). Neste caso, podemos afirmar que o *meio relacional*, isto é, o meio através do qual, ou no qual, se estabelece a relação, é plenamente *opaco*, ou seja, intransparente à subjetividade do outro.

apenas como uma forma de, por exemplo, reduzir os custos estatais nos gastos públicos ou de terceirizar os quadros e atividades desempenhadas pelo Estado na consecução das políticas públicas, numa substituição de técnicas ineficazes por outras mais eficazes. É a reforma de Estado dos tecnocratas, administradores e economistas:

"Inflação de reivindicações" e "Ingovernabilidade" são termos chaves de uma política que aponta para uma efetiva separação entre a administração e a formação pública de vontade. Nesse contexto, fomentam-se tendências neocorporativas, isto é, a ativação do potencial de direção não estatal das grandes associações, em primeiro lugar das organizações empresariais e dos sindicatos. A transferência de competências parlamentares normativamente regulamentadas para sistemas de negociação que meramente funcionam faz do Estado um parceiro de negociação entre outros. Esse deslocamento da competência para o interior da zona cinzenta do neocorporativismo retira cada vez mais os temas sociais de um modo de decisão que segundo normas constitucionais está obrigado a considerar equanimemente todos os interesses afetados em cada oportunidade. (HABERMAS, 1987, p.110).

Por outro lado, se se prioriza a reforma política, enfatizando a relação comunicativa,<sup>7</sup> a aproximação do Terceiro Setor pode ser vista como um meio de radicalização da democracia através da otimização das práticas democráticas e da gestão pública participativa, dirimindo o não atendimento das expectativas recíprocas, obscurecidas por conteúdos incompreensíveis que inibem o processo interativo. A reforma, nesse sentido, remove as lacunas de significação, as omissões e mal-entendidos que obstruem a mutualidade das expectativas, obscurecendo a relação.

O Estado pode, então, ser considerado um projeto, simultaneamente resultado e catalisador de uma racionalização do mundo da vida que ultrapassa de longe o político:

O único conteúdo do projeto é a institucionalização aprimorada passo a passo do procedimento de formação racional da vontade coletiva, procedimento que não pode prejudicar os objetivos concretos dos envolvidos. Cada passo neste caminho tem efeitos retroativos na cultura política e nas formas de vida: (...) (HABERMAS, 1990, p.112).

Dessa forma, desenvolve-se um modo de "organização política mais ampla que o Estado, de que o Estado é um articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não-estatais, nacionais, locais e globais" (SANTOS, 1998, p.13). Essa nova organização política não tem centro, funcionando, portanto, em rede, e a coordenação do Estado funciona como uma meta-regulação, que é um interesse setorial *sui generis*, cuja especificidade consiste em assegurar as regras do jogo entre outros interesses setoriais enredados nessa rede de relações, na criação de um **espaço público não-estatal**.

Mais do que um árbitro dos interesses, o Estado passa a ser um catalisador, um dinamizador, um promotor e coordenador de ações públicas: "Precisamos de um governo que pode e deve governar. Isto é, não um governo que 'faz'; não um governo que 'administra' – mas, sim, um governo que governa." (DRUCKER, citado por OSBORNE e GAEBLER, 1994, p.50).

<sup>7</sup>Na *relação comunicativa pura* ou *dialética* (tipo-ideal) o outro é visto como *sujeito* de um mundo possível além de meu mundo e *com* o qual se estabelece a relação. Pode-se, então, afirmar que o *meio relacional* é plenamente transparente, permitindo, assim, a "presença" da subjetividade do outro. Os corpos transparentes apresentam o sujeito, tornam-no aparente: se apreendo a teatralidade, deixo de perceber os corpos; "estes estão aí, permanecem no meu campo de percepção, como puras apresentações, mas não faço uso deles; estão neutralizados, excluídos, não são objeto de uma tese (...)" (SARTRE, 1996, p.332). Como se ressaltou, essas relações puras são tipos ideais, no sentido weberiano, não se encontrando na forma pura nas relações sociais concretas. Contudo, pode-se afirmar que suas presenças são inversamente proporcionais, ou seja, a relação comunicativa só pode tornar-se eficaz indiretamente, "na forma de uma limitação da efetivação do poder administrativo (relação instrumental) – isto é, do poder exercido de fato." (HABERMAS, 1990, p.112). Devemos, portanto, falar em *grau de transparência do meio relacional*. A essa forma mista, entre a técnica e a dialética, chamaremos de relação estratégica.

## 2 O PAPEL DAS ESCOLAS DE GOVERNO NA REFORMA DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE

### 2.1 AS ESCOLAS DE GOVERNO E O ESTADO NA AMÉRICA LATINA: A FORMAÇÃO DE NOVOS PARADIGMAS GERENCIAIS

O Estado na América Latina capacitou-se, de inúmeras formas, como um *agente produtor* de bens e serviços públicos, mas não para ser um *agente regulador*. Não pode, portanto, ser simplesmente retirado da produção, como propugnam, por exemplo, alguns modelos neoliberais, haja vista que ele está muito pouco capacitado para exercer a sua função básica – de meta-regulação, de governo:

No momento em que você retira o Estado da produção, ele está muito pouco capacitado para exercer as funções de regulação. Então, há uma demanda para as escolas de governo, de formar e capacitar o estado para as novas funções que ele deve assumir que seriam, basicamente, funções de regulação. (FLEURY, 1998, p.5).

Nesse contexto, é de suma importância o papel da Escola de Governo, enquanto formadora racional de opinião e vontade públicas. Ela poderá orientar – enquanto órgão de Estado ou voltado para ele – as políticas públicas, a redefinição da cultura política e das formas de vida, articulando, estimulando e coordenando – de forma sistemática – os debates sobre público e privado, novos paradigmas gerenciais, compromisso ético e formação política do cidadão e do servidor público. É necessário investir na ampliação e qualificação da capacidade de participação dos representantes da população nas diferentes esferas, repassando conhecimentos e sistematizando suas experiências, fomentando a integração entre distintas áreas de atuação, potencializando o exercício da função de vigilância e das demais funções públicas.

Outra relação fundamental a ser alterada é a relação entre os políticos e o governo, ou seja, é necessário aumentar a capacidade de vigilância daqueles que representam a população, em relação ao executivo, dotando-os de conhecimentos e instrumentos necessários a cumprir essa função de vigilância. Então, me parece que isso propõe a uma escola de governo, quer dizer, não só estar voltada para o executivo, mas pensar nas outras diferentes esferas governamentais que também precisam se capacitar para o exercício da função pública. Então, a idéia de uma escola de governo me parece maior do que simplesmente o treinamento de funcionários para o executivo. É preciso pensar no Estado nos seus diferentes poderes, nas suas diferentes formas e configurações. (FLEURY, 1998, p.6).

Além disso, a Escola de Governo poderá ser uma das instâncias de parceria comunicativa com as ONGs, funcionando com elas como uma *agência de orientação*, sistematizando demandas da sociedade, apontando as políticas públicas a serem estabelecidas, fornecendo subsídios para os órgãos operacionais (públicos ou privados) e avaliando seus resultados.

Do ponto de vista da relação entre governo e cidadãos é preciso uma dupla via, uma mão dupla - do lado do governo para o cidadão, é imprescindível pensar no aumento da responsabilidade, ou seja, o que se chama de responsabilização social tentando uma tradução forçada do próprio termo *accountability*, já que nós não temos muita familiaridade com ele. Ou seja, é preciso que o exercício da função de governo seja considerado um exercício em nome da cidadania. Está ali se exercendo uma função a qual aquele servidor deverá prestar contas à sociedade, à cidadania e a própria sociedade como um todo, de qual é a função que ele está exercendo. E do ponto de vista dos cidadãos para com o governo, eu creio que há uma demanda na América Latina que vai muito além da mera representação dos interesses através do sistema parlamentar. Ou seja, há toda uma experiência negativa com os parlamentos, de um certo modo, (...) gerando uma demanda de participação direta da população no próprio governo. Isso não invalida a necessidade da representação através do legislativo, mas há uma demanda de novas relações entre governo e cidadãos que é aquela em que a sociedade organizada possa participar muito mais fortemente, diretamente, na coisa pública. O Brasil tem inúmeras experiências recentes, de co-gestão, em que a sociedade está gerindo diretamente junto com o governo, sejam experiências de orçamento participativo, seja



através de inúmeras formas de conselhos (tutelares da criança, conselhos de saúde), que demonstram uma pujança da sociedade brasileira e uma demanda dessa sociedade de querer ela também participar do governo. Então, a demanda para escolas de governo não é só para pensar em termos de executivo ou legislativo, mas pensar a própria sociedade na sua dimensão de autogoverno e na sua dimensão de governança da coisa pública. (FLEURY, 1998, p.7).

Estabelecer-se-ão, dessa maneira, formas de *co-gestão*, em que a sociedade estará gerindo juntamente com o governo estatal, de forma direta, aquele processo de formação de vontade e opinião públicas, de redefinição da cultura política e das formas da vida:

Os conselhos, os espaços semi-formais de participação, muitas vezes se abrem em decorrência, ou de processos de constitucionalização, ou de pressões populares conjunturais ou localizadas. Mas, na hora de viabilizar aquele espaço de participação, não tem quem participe. Ou, então, acontece de ter aqueles militantes que se sobrecarregam com múltiplos compromissos participativos ou, então, que têm de priorizar a sua participação na mobilização de base em relação a sua participação nesses espaços. Então, a gente tem um grande desafio na sociedade brasileira, de ampliar não somente os espaços de participação mas o contingente de cidadãos participantes, desafio que agora vem diretamente para as escolas de governo, de poder capacitar, qualificar ou dar elementos para que essa participação tenha efeitos, tenha conseqüências, além da nossa grande aspiração de estar presentes a fazer diferença na discussão das políticas. (BURITY, 1998, p.78).

Todavia, esse processo é equívoco, no sentido de que não é único, inexorável, logicamente necessário e inevitável, pois não se constitui como a única possibilidade encetada pelos reformadores e outros grupos políticos. Como já salientado, essa reforma dependerá das relações Estado-sociedade (composição ou oposição, instrumental ou comunicativa) que se intenta reformar. E a Escola de Governo, enquanto órgão de Estado ou voltada para seus interesses, não escapa a esse juízo. Por isso, deve-se auscultar, também, como se define sua missão institucional diante dessas possibilidades e como se adequa aos processos de formação de opinião e vontade públicas para a consecução de novas formas de gestão pública, que coordenem, de forma equânime, as ações instrumental e comunicativa.

Ou seja, é nesse sentido que há um conjunto de relações a serem repensadas na sociedade. Eu queria dizer que esse conjunto de relações que se está conformando num novo cenário de relações entre estado e sociedade não tem uma dimensão clara para onde está caminhando, ou seja, como todos os processos políticos, há interesses distintos que estão em conflito. E é do enferrujamento dessas diferentes concepções de estado, as diferentes concepções de quais devem ser as relações entre estado e sociedade que vai resultar o produto dessas novas relações. (FLEURY, 1998, p.7).

## 2.2 ESCOLA DE GOVERNO E CULTURA POLÍTICA NO BRASIL: A FORMAÇÃO RACIONAL DA CULTURA POLÍTICA E DAS FORMAS DE VIDA

No Brasil, contudo, o Estado desenvolvimentista, versão nacional do *welfare state*, é visto como o "Grande Pai" que, a partir de uma relação "paternalista", busca resolver os problemas de seus "cidadãos-filhos". Esse paternalismo é sustentado por duas práticas comuns à cultura política de seus cidadãos: o patrimonialismo daqueles que governam e o clientelismo daqueles que são governados. Além disso, essas práticas são reforçadas por outras que representam uma infiltração das formas de relação do mundo da vida nas relações políticas e econômicas: o cunhadismo, o coronelismo, o apadrinhamento, o nepotismo, o personalismo, etc. Essas infiltrações são assistemáticas, apesar de recorrentes, não-constituídas, apesar de culturalmente difusas e difundidas, e não colocam em perigo a burocracia e o mercado, a não ser na medida em que os parasitam e corrompem.

O clientelismo impede as relações comunicativas de um Estado democrático regulador, privilegiando as relações instrumentais de um Estado prestador de serviços, pois:

Os clientes dependem dos que os ajudam e lideram, e são controlados por eles. São pessoas que se vêem a si mesmas em termos das suas deficiências; que esperam que outros ajam em seu lugar. Em contraste, os cidadãos são pessoas que compreendem seus problemas nos termos que lhes são próprios. Percebem seu relacionamento uns com os outros e acreditam na sua capacidade de ação. Bons clientes são maus cidadãos. E os bons cidadãos constroem comunidades fortes. (DEWAR, citado por OSBORNE e GAEBLER, 1994, p.54).

Aquele quadro, como afirmam alguns autores brasileiros,<sup>8</sup> funda-se na deformação da diferenciação entre público e privado, entre a *casa* e a *rua*, entre a esfera das relações íntimas e pessoais e a esfera das relações formais e impessoais, sendo fruto, para alguns desses autores, de relações coloniais e pós-coloniais. Conforme afirmou-se anteriormente, essa diferenciação entre público e privado interfere no debate sobre a natureza do Estado e de suas funções essenciais: o que pertence ao domínio do público-estatal e deve, pois, ser gerenciado pelo Estado, o que é público não-estatal e o que é privado. Deve-se, portanto, estar alerta a um otimismo acrítico quanto à despolarização entre Estado e Mercado: nesta perspectiva crítica, não só dinheiro e poder perdem a inocência, mas também os pseudo *dissidentes* da mercantilização e burocratização da sociedade industrial.

Dessa forma, o mundo da vida, como já frisado anteriormente, não é um estado de natureza rousseauiano, em que os “bons selvagens” entretêm relações naturalmente boas, ingênuas e transparentes, não corrompidas pela diferença, a desigualdade e a opacidade. No caso brasileiro, o mundo da vida está estruturado na forma do patriarcalismo pós-colonial, em alguns aspectos, fortemente marcado por relações de dependência sado-masoquista (relação instrumental ou técnica), por resquícios, no caso nordestino, da exploração escravocrata (FREYRE, 1966), e constituem uma cultura política específica, na relação entre Estado e sociedade. Essa cultura, enquanto estrutura motivacional, está assentada na definição entre a *casa* e a *rua*.

A casa (e a família) é o lugar de definição pessoal pelos espaços morais que permeiam todo o sistema social. De tal forma que o grupo doméstico deve realizar-se nos seus membros, seja de modo formal (pelo nome, hereditariedade de bens, *status* e papéis sociais) seja substantivamente (pela consangüinidade).

Em casa, portanto, posso operar por meio de uma lógica de lealdades e amizades. Meu território aqui – mesmo quando estamos diante da chamada burguesia urbana intelectualizada – é do respeito e da fidelidade aos parentes, compadres e amigos. A casa é o ninho das relações pessoais e dos sistemas de troca de favores e informações que são tão críticos no sistema brasileiro. (MATTA, 1981, p.31).

O mundo da *rua*, por sua vez, é o território da economia e da política. São os espaços da intransparência, do fingimento e da mentira como condições para a venda e a compra, e do poder na sua forma física e arbitrária. É o mundo da corrupção e da hipocrisia:

Se, em casa, não devo jamais fingir ou enganar, ser calculista ou mentir, na rua esse é o modo de procedimento normal, já que comerciar e politizar são atividades que – no Brasil – implicam necessariamente a distinção do espaço interno e externo que marcam indelevelmente as separações entre vendedor e comprador e/ou entre quem tem e quem não tem prestígio, autoridade ou poder. (MATTA, 1981, p.31).

Além disso, as infiltrações do mundo da casa no mundo da rua são motivadas, também, pelo fato de que no Brasil, as pessoas se realizam enquanto pessoas, não na publicidade de seus papéis sociais, mas nas máscaras sociais das relações pessoais do mundo da casa, mesmo que tornadas públicas, juntamente com seus fundamentos afetivos e consuetudinários: “De dentro de casa (...) não sou simplesmente um

<sup>8</sup>Roberto da Matta, Sérgio Buarque de Holanda, Darcy Ribeiro, Gilberto Freyre.

trabalhador, um operário, um lavrador ou um professor, mas – antes de tudo – um “pai de família”, um “dono de casa” e um homem. (...) na casa sou uma pessoa, uma entidade moral e não um número ou uma carteira de identidade (MATTA, 1981, p.30). Isso se reflete, por exemplo, na escolha de nossos governantes, que têm que encarnar um estereótipo hipócrita de bom pai de família, honesto e religioso, como pré-condições para a execução de seu mandato político-administrativo.

Essa superlativação do privado diante do público, provocando a infiltração do primeiro no segundo, é reforçada pela redução dos espaços públicos ao espaço público estatal. O Estado encarnaria a esfera pública, sendo o único espaço legítimo para o exercício das políticas públicas e dos debates políticos relevantes para a nação. Em alguns casos, num processo eminentemente metonímico, acaba tornando-se sinônimo da sociedade, do país e da nação. Os interesses do Estado brasileiro confundem-se com os interesses do “Brasil”. Criticar o Estado passa a ser o mesmo que atacar e criticar a nação brasileira. E essa **metonimização** torna-se ainda maior no nível do governo, que encarna esse nacionalismo e em muitos casos reduz o Estado à União, excluindo estados e municípios, e a União ao poder executivo, excluindo parcialmente o legislativo e totalmente o judiciário das questões consideradas pela população. E isso se reflete nas ênfases e prioridades dadas pelos fluxos de informação mediatizados e debatidos sobre a reforma de Estado.

Outros modelos que invertem e subvertem essas ênfases e prioridades estão emergindo no cenário político, propondo, por exemplo, a ampliação dos espaços públicos, uma democracia participativa e cidadã e a importância do governo local (municipal) nessa gestão participativa das políticas públicas.

Porém, as heterodesignações ainda reinantes em boa parte dos governos colocam a sociedade como despreparada para participar, como protagonista, das políticas públicas de combate à pobreza, não podendo participar da governança, a não ser através de seus representantes eleitos para o legislativo e o executivo. Enfim, a Sociedade é vista como uma instância predominantemente crítica, sempre em oposição ao governo, como um fator que atrapalha um bom andamento dos programas oficiais. Essas considerações levam a enfatizar-se a reforma administrativa do Estado, olvidando-se as reformas políticas necessárias, por exemplo, à consolidação e radicalização da democracia.

Se por um lado, aquela estrutura motivacional da cultura brasileira se apresenta como motivadora das obrigações políticas horizontais constitutivas das comunidades e organizações do Terceiro Setor, conferem uma certa negatividade às relações entre cidadão e Estado, isto é, das obrigações políticas verticais, descaracterizando as eventuais parcerias que possam ser encetadas.

Aqui reafirma-se a importância do papel da Escola de Governo na formação da cultura política e de sua adequação aos aspectos particulares de suas áreas de atuação, numa *Verstehen* hermenêutica, revertendo a opacidade de determinadas relações estereotipadas e possibilitando relações que coordenem, de forma equânime, as ações instrumental e comunicativa, adequando-as ao caso brasileiro e às suas diferentes regiões geográficas, culturais e políticas. Isso depende de como se define sua missão institucional diante dessas possibilidades e como se adequa aos processos de formação de opinião e vontade públicas para a consecução de novas formas de gestão pública.

Aquela *Verstehen* tem por fundamento de validade, enquanto missão pedagógica, *um discurso prático e teórico, instaurado a partir da problematização das expectativas de validade correspondentes à legitimidade das normas ou à veracidade das teorias, na busca de um argumento que as justifique e gere um consenso fundado, isto é, um critério de verdade da argumentação discursiva.* É importante ressaltar que o discurso prático ou teórico

só se instauram a partir da controvérsia acerca das premissas normativas da ação, ou das premissas teóricas do conhecimento. Até então, a norma, proposição prescritiva, ou a teoria, proposição descritiva, se não tematizadas num discurso prático ou teórico realizado por uma situação lingüística ideal,<sup>9</sup> são "validadas" por um consenso infundado, um falso consenso, um consenso ilegítimo.<sup>10</sup> Isso significa que o processo de formação de vontades pela Escola de Governo não pode reduzir-se à formação de técnicos em gestão pública, mas de gestores aptos a realizar uma gestão participativa, não apenas como formadora de espaços sociais e culturais democráticos: deve internalizar, também, um espaço democrático, tematizando continuamente a si mesmo, sem fundamentos ou premissas técnico-normativas inquestionáveis, mesmo ligadas à legislação vigente, que pode ou não vir a ser validada pelo processo discursivo. Tal gestão não deve considerar-se como detentora de uma verdade, ainda que provisória, que deve ser depositada nos alunos. A co-gestão já se inicia por um *processo pedagógico dialógico*, em que os alunos co-laboram na formação e fundamentação do saber. Deve-se, dessa forma, como diretriz de uma pedagogia dialógica, baseada numa discursividade prática e teórica, incluir a participação dos beneficiados da gestão pública, os cidadãos, interiorizando no espaço pedagógico os problemas e dificuldades da relação entre aqueles e os gestores, dando-lhes visibilidade e presença, que servirão como instrumentos de questionamento e controvérsia acerca das premissas práticas e teóricas, diretrizes da atividade do gestor, na interação com o cidadão, no âmbito da relação entre Estado e Sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ARENDT, Hannah (1972). **A condição humana**. Rio de Janeiro : Forense-Universitária, 1972.
- 2 BARREIRA, Irllys A. F. et al. (1997) **Os desafios da gestão municipal**. Fortaleza : UFC/ INPLANCE, 1997.
- 3 BURITY, Joanildo (1998). [Comunicação como debatedor no seminário]. In: ESTADO E SOCIEDADE: NOVAS RELAÇÕES, 1998, Recife. **Anais**. Recife : Fundação Joaquim Nabuco/Escola de Governo e Políticas Públicas, 1999.
- 4 CASTELLS, Manuel (1998). Hacia el estado red? : globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. In: SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. **Anais online**. Disponível na Internet. <http://www.mare.gov.br>. mar. 1998.
- 5 FLEURY, Sônia (1998). [Palestras proferidas no seminário]. In: ESTADO E SOCIEDADE: NOVAS RELAÇÕES, 1998, Recife. **Anais**. Recife : Fundação Joaquim Nabuco/Escola de Governo e Políticas Públicas, 1999.
- 6 FRANCO, Augusto de (1998). A reforma do estado e o terceiro setor : cinco perguntas preliminares, uma pergunta fundamental e uma nota. In: SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. **Anais online**. Disponível na Internet. <http://www.mare.gov.br>. mar. 1998.
- 7 FREYRE, Gilberto (1966). **Casa grande & senzala**. Rio de Janeiro : J.Olympio, 1966.

<sup>9</sup>A situação lingüística ideal é aquela em que a comunicação não é perturbada nem por coações externas ao processo comunicativo (violência), nem por distorções internas a esse processo, resultantes de uma deformação sistemáticas da comunicação (ideologias, estereótipos, intransparências, significações lacunares, neuroses, etc.) (ROUANET, 1989, p.294).

<sup>10</sup>O consenso fundado é o obtido num processo de argumentação que permite aos participantes levar às últimas conseqüências o princípio da dúvida radical, sem qualquer limitação, isto é, movendo-se livremente entre os diversos níveis de radicalização, assim como entre o contexto do discurso e o contexto da interação.

- 8 HABERMAS, Jürgen (1984). **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro : Tempo Universitário, 1984.
- 9 HABERMAS, Jürgen (1987). A nova intransparência : a crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. **Novos Estudos**, São Paulo : CEBRAP, n.18, p.103-114, set.1987.
- 10 HABERMAS, Jürgen (1990). Soberania como procedimento : um conceito normativo de espaço público. **Novos Estudos**, São Paulo : CEBRAP, n. 26, p.100-113, mar.1990.
- 11 MARTINS, Maria Lúcia (1997). **A gente não quer só comida, a gente quer...ou: os desafios da gestão local democrática**. São Paulo : Instituto Pólis, 1997.
- 12 MATTA, Roberto da (1981). **As raízes da violência no Brasil** : reflexões de um antropólogo social. Friburgo : s.n., 1981. Texto apresentado ao V Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1981, Friburgo.
- 13 NEDER, Ricardo T. (1998). As ONGs na reconstrução da sociedade civil no Brasil. In: SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. **Anais online**. Disponível na Internet. <http://www.mare.gov.br>. mar. 1998.
- 14 OFFE, Claus (1998). O novo poder. **Veja**, Rio de Janeiro, p.11-13, 8 abr.1998.
- 15 OLIVEIRA, Luís R. Cardoso de (1993). **Justiça, solidariedade e reciprocidade** : Habermas e a antropologia. Brasília : UnB, 1993. nota 2, p. 3
- 16 OSBORNE, David; GAEBLER, Ted (1994). **Reinventando o governo** : como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília : MH Comunicação, 1994.
- 17 PIVA, Horácio (1998). Papel do terceiro setor e da empresa privada na reforma do estado. In: SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. **Anais online**. Disponível na Internet. <http://www.mare.gov.br>. mar. 1998.
- 18 POZZOBON, Regina Maria (1997). **Desafios da gestão municipal democrática** : o caso de Porto Alegre. Porto Alegre : Cidade-Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 1997.
- 19 ROUANET, Sérgio Paulo (1989). **Teoria crítica e psicanálise**. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1989.
- 20 ROUSSEAU, J-J. (1996). **O contrato social e outros escritos**. Rio de Janeiro : Ediouro, 1996.
- 21 SANTOS, Boaventura Sousa (1998). A reinvenção participativa e solidária do estado. In: SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. **Anais online**. Disponível na Internet. <http://www.mare.gov.br>. mar. 1998.
- 22 SARAVIA, Enrique (1997). **As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do estado**. Brasília : ENAP, 1997. (Texto para discussão, 13).
- 23 SARTRE, Jean-Paul (1996). **O ser e o nada**. Petrópolis : Vozes, 1996.
- 24 SCHILLER, Friedrich (1963). **Sobre a educação estética do homem**. São Paulo : Ed. Herder, 1963.
- 25 SOARES, José Arlindo (1997). **Os desafios da gestão local democrática**. Recife : Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas, 1997.