

GESTÃO PÚBLICA, DEMOCRACIA E DIREITOS AOS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Public management, democracy and rights in the Brazilian Federal Constitution 30th anniversary

Doriana Daroit¹
Fernanda Natasha Bravo Cruz²
Ana Paula Vidal Bastos³
Lara Silva Laranja⁴

RESUMO

A jovem Constituição Federal Brasileira completa 30 anos. No entanto, no contexto das frágeis democracias latino americanas, é uma carta magna consolidada. É primordial analisar a sua capacidade de orientação da gestão pública e da construção democrática tomando em conta a historicidade dos princípios e direitos constitucionais e a estruturação da gestão das políticas e programas públicos das últimas três décadas. Neste artigo, propomos a reflexão com respeito às confluências e dissonâncias entre esses vetores de organização das relações entre Estado e sociedade. A gestão pública, com seus instrumentos técnicos e políticos, corresponde aos nexos entre ação e estrutura, permitindo promover dinâmicas que oportunizam a interação dos atores heterogêneos em seus processos democráticos. Tanto as tensões entre estrutura e ação como as fraturas ao pacto social expresso pela Constituição podem ser analisadas sob o ponto de vista da gestão, elemento simultaneamente instituinte e resultante de processos políticos e sociais.

Palavras-chave: Gestão Democrática, Constituição Federal, Instrumentos de Ação Pública

ABSTRACT

The young Brazilian Federal Constitution completes 30 years. However, when considering the Latin American fragile democracies, it is a consolidate Magna Carta. Thus it is mandatory to analyze its capacity in guiding public management and democratic construction. Taking into account the historicity of constitutional rights and principles as well the management of public policies and programs, in the last three decades, in this article we propose an overlook regarding the confluences and dissonances between these vectors of State and society relations. It is within Public management theories, through its technical and political instruments, corresponding to the links between action and structure that allows dynamics and the interaction of heterogeneous actors in their democratic processes. The tensions between structure and action, as well as the fractures in the social pact expressed in the Constitution,

¹ Professora Adjunta da Universidade de Brasília (UnB), Departamento de Administração e Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Mestra e Doutora em Administração - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: doriana.daroit@gmail.com

² Professora Adjunta da UnB, no Departamento de Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado Profissional. É doutora em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela UnB e mestra em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: fernandanatasha@gmail.com

³ Bolsista Produtividade 2, CNPQ, professora Associada no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da UnB, é Graduada em Psicologia do Trabalho e Empresas pela Universidade do Porto, Portugal e Mestre e Doutora em Economia pela Universidade de Tsukuba, Japão. E-mail: apvbastos@gmail.com

⁴ bacharel em Direito (UniCEUB), mestre e doutoranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB). Integra o grupo de pesquisa de Instrumentos e tecnologias de Gestão (GEPIN). Possui pesquisa na área de gestão pública e direitos humanos. E-mail: lalaranja@gmail.com

can be analyzed from the point of view of public management, which is both instituted by and resultant of political and social processes.

Keywords: Democratic management, Federal Constitution, Public Action Instruments

INTRODUÇÃO

Aos 30 anos da Constituição Federal, importa reapresentá-la enquanto instrumento fundamental para a gestão de políticas públicas, não apenas devido ao seu papel jurídico-normativo indispensável, mas também por tratar-se do pacto que expressa a convergência da articulação de relevantes atores que portavam diversas orientações políticas, sociais, econômicas e técnicas. No campo da construção democrática, a Constituição representou, ao mesmo tempo, os resultados dos esforços dos cidadãos, e um marco do que seja a cidadania, inclusive, para estabelecer espaços voltados à gestão democrática.

É esse documento que expressa a superação de uma cidadania passiva e receptora, para uma cidadania ativa e reivindicadora (CARVALHO, 2002), que foi capaz de prestar sentidos a um Estado até então fechado para essas influências. Tal abertura, ainda que tímida, permitiu a estruturação de setores e sistemas de políticas públicas, de reformas no âmbito da organização do Estado e do federalismo, da seguridade social e da proposição de direitos sociais, civis e políticos.

No presente artigo, buscamos problematizar a tensão que existe entre os princípios e direitos constitucionais que norteiam nossa construção societária e a gestão pública estruturada para seu alcance. Realizamos um ensaio ressaltando eventos importantes para a construção democrática e para a gestão pública, problematizando-os à luz da ação pública e tecendo algumas situações exemplares que expõem claramente essa tensão. Para isto, apresentamos brevemente a trajetória de transição para a democracia e a construção da Constituição Federal de 1988 (CF 88). Em seguida, reconhecemos o tumultuado contexto histórico que engendrava tanto a definição de um pacto voltado ao bem-estar social como também a nova ordem econômica mundial de raiz neoliberal e seus propósitos de diminuição do papel do Estado na condução da economia e no desenvolvimento dos povos. Entre os descompassos econômico-políticos, estão as disputas entre o projeto da nova administração pública, implementada no início da década de 1990, em tensão com princípios e propósitos constitucionais. Estabelecemos a Constituição como instrumento, a partir dos aportes da abordagem francesa para análise da ação pública, compreendendo as interações que o documento medeia como principais resultados referentes à produção de gestão. Por fim, apontamos algumas considerações sobre o contexto contemporâneo e o legado da Constituição Federal.

TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

A imagem de milhões de pessoas nas ruas durante os movimentos das Diretas Já é emblemática da rejeição dos propósitos estabelecidos pela Constituição de 1967. O texto outorgado pelos representantes da ditadura militar, sem representação da soberania popular, concentrou o poder político à União e ao poder Executivo. No campo dos direitos individuais e coletivos, a Constituição enunciava, em seu art. 150, a reprodução dos direitos já constantes na Constituição de 1946.

Entretanto, com a edição do Ato Institucional (AI) nº 5, de 13 de dezembro de 1968, esses direitos foram cassados e o Congresso Nacional, fechado: “Tornara-se claro que o governo militar só seguiria a Constituição se e quando lhe conviesse. Quando não lhe interessasse cumpri-la, bastava editar um novo ato institucional” (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 114).

De acordo com o Relatório da Comissão Nacional da Verdade (2014), na resistência da sociedade civil ao regime civil-militar, as lutas contra violações de direitos humanos derivadas do autoritarismo incluíam

estudantes, artistas, jornalistas, movimentos sindicais, partidos políticos, organizações de base ligadas à igreja católica e outros movimentos específicos, como aquele dos atingidos por barragens. Esses grupos ativistas estabeleceram vários tipos de estratégias, inclusive de manifestações na esfera pública, com ações orientadas para a sociedade.

Uma atuação no campo da resistência política tem como objetivo mobilizar a sociedade (ou mobilizar grupos dentro dela), de maneira concertada, em torno de três pontos principais: a defesa e o exercício dos direitos; o enfrentamento da violência e do poder arbitrário; a retirada do consentimento ao governo ditatorial (BRASIL, CNV, 2014, p. 341).

A transição do período autoritário para o democrático correspondeu à quebra do consentimento da população em geral com relação ao governo ditatorial, e se deu através da coligação entre os setores mais moderados do governo militar e da oposição (“transição com transação”). A Assembleia Constituinte foi instaurada em 1º de fevereiro de 1987 formada por 559 membros, sendo 487 deputados federais e 72 senadores. A Assembleia assumiu um modelo definido antes da morte de Tancredo Neves, dialogando com o governo militar, medida que visava que não houvesse a responsabilização dos militares dos atos cometidos durante a ditadura, como ocorreu na Argentina (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012). O processo não foi marcado por fortes rupturas, já que se abriu espaço para os vários interesses corporativos (sindicatos, movimentos sociais organizados, etc.), e assim foi também possível que as elites mantivessem seu poder de condução socioeconômica e os segmentos das Forças Armadas pudessem transacionar a sua atuação no regime político que se instaurou.

Foram definidas 24 subcomissões, cada uma com mais 3 subcomissões, que por fim se converteram em 8 comissões temáticas. Cada comissão era responsável pela elaboração de um anteprojeto que versasse sobre a sua área. Em seguida, os projetos eram enviados a uma Comissão de Sistematização, consolidando um novo projeto que era levado à plenária. O trabalho nas comissões temáticas foi marcado pela participação política e pelo *lobby* (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012; LENZA, 2016), e repercutiam trajetórias específicas de profissões, saberes, militâncias e técnicas.

O diálogo com a sociedade foi amplo, já que cada subcomissão era obrigada a realizar de 5 a 8 audiências públicas. Essas reuniões abrangiam representação dos mais diversos setores, promovendo o debate entre defensores e acusadores das matérias controversas. Além disso, foram aceitas 83 emendas populares que versavam sobre os mais diversos assuntos (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012). Considerou-se, por exemplo, o papel das mulheres, das minorias e dos indígenas, inclusão de demandas de cunho ambiental, seguindo de perto o Relatório Brundtland.

A Assembleia Constituinte abrangeu diferentes referenciais, interesses e identidades, correspondendo à heterogeneidade das visões políticas de seus componentes e da sociedade civil que participou do processo. O texto reflete a defesa dos interesses regionais e dos compromissos sociais dos seus componentes. Entretanto, a corrente representada pelos partidos declarados de esquerda correspondia a 9% de todos os membros da Assembleia. Ademais, dos 559 titulares, apenas 26 congressistas eram mulheres, somente 11 eram negros e não havia nenhum constituinte indígena. A idade média dos membros era de 48 anos, a maioria com curso superior, destacando-se a quantidade de juristas em seu corpo (BARROSO, 2006; SOUZA NETO; SARMENTO, 2012). Apesar da representatividade formal na Assembleia Constituinte não corresponder à diversidade da população brasileira, trata-se de uma Constituição programática que obedeceu a diversos fluxos informais para refletir certo grau de pluralismo ideológico e social. Serve como guia para os instrumentos criados a partir dela, indo além da democratização do regime político (LENZA, 2016).

Entre as incorporações de demandas populacionais, está o acatamento de propósitos e influências de importantes movimentos sociais. Dentre os resultados mais emblemáticos está o artigo 196, "Da Saúde". Ali, os deputados da Assembleia Constituinte repercutiram propósitos que ativistas dos movimentos pela reforma sanitária expressaram durante a 8ª Conferência Nacional de Saúde, de 1986, criando o Sistema

Único de Saúde (SUS). Outros exemplos estão na menção à garantia aos direitos de associação e assembleia no Brasil, que responde à resistência de forças democratizantes. A participação de movimentos sociais na transição democrática repercutiu no estabelecimento de orientações para a produção de modos de gestão democrática. Para a viabilização de direitos sociais de saúde, de educação e assistência social, a Constituição estimula a configuração de mecanismos de participação política para o exercício pleno da cidadania.

Em termos de estrutura, a Carta Magna foi influenciada pela Constituição de Portugal de 1978, e pela Constituição da Espanha de 1976. A Constituição brasileira de 1988 reverteu o modo de relação entre poderes, fortalecendo o poder Legislativo e o poder Judiciário. O texto trata ainda da descentralização dotando pela primeira vez o município de autonomia administrativa. Mais além, os direitos sociais atribuíram os temas exigentes de regulações e definiram as competências de cada esfera de governo no processo da ação pública.

Ao buscar a construção de um Estado Democrático de Direito, a Constituição menciona as liberdades do indivíduo e os direitos humanos, assegura a soberania popular ao trazer que todo o poder emana do povo, e em seu art. 3º traz o rol de objetivos que guiam nossa sociedade: justiça social, igualdade, equidade e desenvolvimento. A proteção aos direitos e garantias fundamentais são postos logo no título II, compreendendo 14 artigos, em que se consagram especialmente o art. 5º, sobre os direitos individuais, o art. 6º sobre direitos sociais e o art. 7º, sobre os direitos dos trabalhadores. Em uma perspectiva objetivo-valorativa, a CF 88 e seu rol de direitos fundamentais possuem eficácia dirigente, incumbindo o poder público da materialização destes direitos (SARLET, 2007).

Na Constituição Cidadã, os direitos individuais e coletivos ganham um capítulo. Diferentemente da Constituição anterior, composta por 36 parágrafos inseridos no capítulo da ordem econômica e social, na CF 88 são 78 incisos que compõem o art. 5º – 77 originais e um adicionado através da Emenda Constitucional Nº 45/2004. A quantidade de direitos e garantias se deve à elevação de matérias do direito comum ao *status* de matéria constitucional, ressaltando a sua importância tanto de existência quanto de preservação. Neste sentido, os direitos sociais também foram merecedores de um capítulo destacado. Os destaques aos direitos humanos referem-se no compromisso assumido com os tratados internacionais que versam sobre o tema.

A ordem econômica e financeira é desassociada da ordem social, recebendo títulos separados no texto constitucional, revelando algo da segmentação causada pelo número de subcomissões da Assembleia Constituinte e dos diversos grupos que acompanharam o processo.

(...) os parlamentares e grupos de pressão que se articulavam na Constituinte não se contentavam com o mero reconhecimento principiológico das suas bandeiras e interesses. Preferiam a consagração de regras específicas e detalhadas, que se colocassem a salvo das incertezas quanto às concretizações legislativas ou interpretações judiciais futuras dos dispositivos que lhe favorecessem (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 137).

Uma das inovações da CF 88 está na disposição segmentada dos objetivos, um poder-dever do Estado, causando o desmembramento da noção de homogeneidade dos direitos. Apesar de estarem inseridas dentro da seguridade social, saúde, previdência social e assistência social são disciplinadas separadamente. O mesmo acontece com a educação, a cultura e o desporto. Incorporou-se Ciência, Tecnologia e Inovação como estratégia de desenvolvimento (TÁCITO, 2012), e capítulos que versam sobre o meio ambiente, grupos societários mais vulneráveis e direitos indígenas. Essa condição é a tradução da amplitude de direitos e garantidos postos no início da Carta Magna brasileira.

Essa fragmentação comporta ao mesmo tempo virtudes e defeitos: amplia as diretrizes dos direitos tutelados pelo Estado e insere grupos diversificados, que muitas vezes apresentam propósitos concorrentes ao espírito da CF 88. São nestes fatores que se justificam o elevado número de Emendas

Constitucionais, exigindo que governantes obtenham o quórum qualificado demandado na aprovação de Projetos de Emendas Constitucionais para possibilitar a concretização de seus programas de governo e planos políticos. Outro fator para a produção de emendas constitucionais, excetuando-se cláusulas pétreas, é pelo reconhecimento de que é menos trabalhoso adequar o documento ao contexto, ainda que tal adequação exija esforço de pactuação pelo Congresso Nacional, do que adequar o contexto ao documento. Esta forma de promover mudanças têm implicações para a ação pública e para a gestão, como discutido a seguir.

A GESTÃO PÚBLICA COMO REALIZADORA DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS: A INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA

A Constituição Cidadã surge em um momento em que a tônica mundial é o modelo neoliberal na economia e na ação estatal. Neste sentido, os direitos individuais e sociais expressos e o papel reservado ao Estado colocam-na na contracorrente mundial de disseminação deste modelo que fomenta políticas fiscais e monetárias restritivas, esterilizando o potencial de crescimento endógeno das economias nacionais (TAVARES, 1997). Essa hegemonia se fez sentir especialmente na América Latina, onde o Fundo Monetário Internacional possuía forte presença por meio de suas recomendações e exigências de condução econômica, e mantinha um estreito monitoramento através dos métodos de avaliação disseminados pelo Banco Mundial. Esta dissonância acaba por configurar as tensões entre as propostas constitucionais orientadoras da ação e da estrutura de gestão pública que persistem nas décadas seguintes.

Para garantia dos direitos e preceitos constitucionais, os mesmos devem ser materializados em políticas públicas ou procedimentos que coloquem em relação o Estado e a sociedade. A amplitude e a diversidade dos temas elencados pela CF 88 colocaram pressão sobre o Estado para que este atuasse em áreas antes não atendidas ou aperfeiçoasse e ampliasse os mecanismos existentes. Da mesma forma, as instâncias participativas elencadas pela Constituição representaram novos desafios para uma estrutura hierarquizada e pautada pelo autoritarismo. A democratização trouxe, assim, novas demandas de organização e estruturação que colocassem em contato atores com interesses, visões e identidades heterogêneos. Não somente o aparato burocrático do estado ditatorial não se mostrava suficiente, como também era inadequado para as propostas inovadoras contidas na Constituição.

Essa contradição existente entre as propostas constitucionais orientadoras da ação e a estrutura de gestão do Estado - interna e em relação com a sociedade - acabou por desembocar em um primeiro movimento de reforma administrativa em grande escala na década de 1990, a nova administração pública. Com vistas ao ajuste das contas governamentais, à modernização da gestão e ao aperfeiçoamento dos serviços prestados ao cidadão, a *nova administração pública* colocou ênfase na eficiência com a importação de métodos e programas oriundos da administração privada (OLIVEIRA; PAULA, 2017). As privatizações, com objetivo de reposicionamento do papel do Estado, os princípios da administração pública (estes já expressos na CF 88) e, mais recentemente, os mecanismos de transparência e controle e a gestão por resultados acabaram por moldar o quadro de construção da nova administração pública, aproximando-a ainda mais dos ditames neoliberais. No entanto, a mesma presença maciça da normatividade oriunda das matérias de direito verifica-se na gestão pública.

O cunho fortemente normativo da gestão pública brasileira acaba por privilegiar a estrutura e não a ação, pois a ação somente pode ser realizada em concordância com a norma ou com sua transformação, o que acaba por dificultar as mudanças administrativas necessárias para a realização das propostas constitucionais. Não se trata de descartar a regulação ou os princípios que orientam a administração pública, mas de problematizá-los no quadro das propostas orientadoras da ação constantes na CF 88 e da estrutura desenvolvida para sua concretização.

A nova administração pública teve entre seus efeitos imprevistos a geração da fragmentação das políticas públicas (CAVALCANTI; PECI, 2005) e o afastamento da política da administração, tornando as políticas, muitas vezes, incapazes de responder às novas demandas expressas na Constituição e à entrada de novos atores na cena pública (LÚCIO et al., 2014). Dado que a nova administração pública não se mostrou apta ao tamanho da tarefa, propomos compreender essas tensões descritas por meio da instrumentação da ação pública, esta sim, acreditamos capaz de discutir conjuntamente dois elementos considerados centrais à gestão: ação e estrutura.

Debate constante em ciências sociais e em administração, as tensões entre estrutura e ação vêm sendo endereçadas pelo (neo)institucionalismo histórico e sociológico. Também a sociologia de Pierre Bourdieu redefine a configuração e a dinâmica dos campos e das agências individuais constituintes (THÉRET, 2003; BOURDIEU, 2014). Já a abordagem da sociologia da ação pública, na definição de Lascoumes e Le Galès (2004), contribui com essas reflexões ao interpretar a interação entre atores, representações, instituições, processos e resultados em um processo dinâmico que é simultaneamente técnico e político e que gera instrumentos de ação pública.

Lascoumes e Le Galès (2012) compreendem a instrumentação da ação pública como “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 20). A compreensão das políticas públicas por meio de seus instrumentos⁵, embora presente em tradições sociológicas e da economia política, como em Weber e Marx, tem seu ponto de inflexão nos estudos foucaultianos sobre dispositivos e poder (HALPERN et. al. 2014; LASCOUMES; LE GALES, 2014).

Na década de 1980, surgiram os primeiros estudos cujo foco de análise repousava na política inerente aos instrumentos de ação estatal com a publicação de trabalhos de Christopher Hood em 1983 e de Lester Salamon e Michael S. Lund em 1989. Estes estudos versavam sobre as ferramentas de governo, suas práticas de poder e as reconfigurações dos modos e escalas de regulação política (HALPERN et. al. 2014). Stephen H. Linder e B. Guy Peters, também em um estudo pioneiro (LINDER; PETERS, 1989), discutindo a escolha dos instrumentos de governo pelos gestores, identificaram a importância da percepção destes acerca da “ferramenta adequada para realizar o trabalho” como relacionada às características do sistema político.

Nos anos 2000, os estudos sobre instrumentos no âmbito do Estado, governo e políticas públicas foram retomados sob uma nova perspectiva. Coube a Armand Hatchuel retomar o relacionamento dos instrumentos com a abordagem de poder foucaultiana (HATCHUEL et. al., 2005). Em 2004, com a obra *Gouverner par les Instruments*, Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès apresentam a conceituação de instrumentação da ação pública e, em 2008, em seu livro *Sociologie de l'action publique* desenvolvem a definição de ação pública e a categorização de seus instrumentos.

O instrumento de ação pública é entendido como “um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 22). Os autores afirmam ainda que os instrumentos são instituições sociais, mas também reforçam seu caráter técnico e portador de representações e significados e sua constituição em redes sociais. Neste sentido, os instrumentos podem ser entendidos como simultaneamente técnicos e políticos e com potencialidade para gerar uma estruturação para a gestão pública que não a dissocia da ação. No entanto, esta potencialidade de alinhamento entre a ação e seus significados e a estrutura técnica e normativa criada não implica necessariamente que o alinhamento aconteça, como demonstram os estudos do *garbage can model* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972) com o reaproveitamento dos instrumentos criados para outros propósitos, ou mesmo a nova administração pública com instrumentos oriundos de outro contexto que não o público.

⁵ Como já assinalado, a nova administração pública não é a vertente adotada neste estudo, mas é importante mencionar que a mesma contribuiu para o interesse no tema, propondo novos entendimentos acerca da instrumentação da ação do Estado, suas relações e seus objetivos (HALPERN et. al., 2014).

A discussão dos instrumentos envolve, necessariamente, uma discussão de gestão. Uma vez que os instrumentos são técnicos e políticos, endereçam a sociedade e contêm representações e significados, a perspectiva foucaultiana de governamentalidade se faz presente. Os instrumentos são entendidos por Moisdon (2005) como uma síntese de poder/saber. As prescrições traduzidas pelos instrumentos provêm de diferentes níveis hierárquicos e de relações - superior, inferior, lateral - e podem traduzir interesses diferentes dos interesses coletivos. Podemos entender com isso que os instrumentos de ação pública, por não traduzirem fielmente os interesses expressos na CF 88 e por sofrerem outras influências oriundas da rede de atores que envolve Executivo, Legislativo, Judiciário e sociedade não seriam capazes de promover uma transição homogênea e laminar entre propostas constitucionais e gestão e entre estrutura e ação.

As políticas públicas e programas gerados para atender às propostas da Constituição seriam ferramentas locais, as quais “não traduzem a não ser imperfeitamente as ferramentas mais globais, substituindo-as para ver e avaliar, conquistando assim uma autonomia com relação aos níveis superiores, autonomia de resto problemática” (MOISDON, 2005, p. 137, trad. nossa). As ferramentas globais seriam, na conceituação de Lascoumes e Le Galès (2012), meta-instrumentos, pois organizam outros instrumentos. As relações que se estabelecem na rede de atores que constrói e usa os instrumentos opera com relativa autonomia, o que acaba por tornar difícil a tarefa de organização dos instrumentos de forma coerente e alinhada. Some-se a isto a diversidade de atores e temas da CF 88, bem como sua ênfase sobre as regras e segurança jurídica, e a tarefa de alinhar os instrumentos de diversos níveis torna-se um desafio bastante complexo. Mas, será que devemos exigir esta coerência entre os instrumentos e deles com a CF 88? Se a resposta for sim, em que nível é possível que isto aconteça? Há elementos em nossa Carta Magna que suportem esta coerência? E se a resposta for não, quais são as possíveis consequências?

Ao olhar para a instrumentação da ação pública entende-se o Estado não como homogêneo e monolítico. Ao seguir a abordagem foucaultiana, o Estado é menos uma causa que um efeito, menos um ator autônomo que um conjunto de resultantes das ações, abstenções e práticas múltiplas que o tornam mutante, móvel e com resultados imprevisíveis (LASCOUMES, 2005). Esta dinâmica múltipla, imprevisível e centrada nas práticas também é apontada por Abrams (1988), para quem o Estado é um sistema-de-estado com ligação concreta entre práticas e estrutura institucionais centradas no governo e também é uma ideia-de-estado que é projetada e presumida em sociedades e tempos diversos.

Mesmo assim, a ação do Estado não pode ser disforme no espaço e no tempo sob pena de sua dissolução ou inefetividade. A Constituição de um país tem como norte garantir coerência e coesão que definam sua orientação política, de justiça e institucional para o futuro e a CF 88 assim expressa:

Art 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos

desamparados, na forma desta Constituição (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Para além dos princípios da administração pública, estes artigos expressam os contornos de direitos dentro dos quais os princípios devem ser pensados e operacionalizados em instrumentos, ou seja, constituem-se como os significados que são partes constituintes das representações da ação pública em seus diferentes níveis e setores. Eles são as garantias e os resultados esperados do pacto social construído pelos atores heterogêneos no processo constituinte que resulta na CF 88 e que deve buscar ser realizado na gestão de políticas e programas públicos. Para Sarlet (2007, p. 168), "os direitos fundamentais passaram a apresentar-se no âmbito da ordem constitucional como um conjunto de valores objetivos básicos e fins diretivos da ação positiva dos poderes públicos, e não apenas garantias negativas dos interesses individuais". Uma Constituição não exerce o papel de estabelecer regulamentos completamente delimitados e pré-estabelecidos, mas preza por estabelecer as condições para que as legislações infraconstitucionais e os demais instrumentos adotados possam funcionar de acordo com o pactuado. Ao instituir os instrumentos para a realização das propostas constitucionais, a gestão pública pode forjar os nexos entre ação e estrutura, disciplinando os modos de exercício de poder e as estratégias que tornam instáveis e reversíveis as relações de poder estabelecidas entre os atores. Neste sentido, os processos democratizantes oriundos da gestão podem apresentar um caráter dinâmico e fluido, não cristalizado em regulamentações e amarras hierárquicas que impedem sua transformação e a própria mudança social. Em outras palavras, as tensões entre estrutura e ação somente serão ultrapassadas a partir do momento que o aprendizado democrático resultar em instrumentos que incorporem o norte político definido pelos direitos constitucionais às técnicas de gestão.

No entanto, especialmente após o impedimento da presidenta Dilma Rousseff em 2016, observa-se um descompasso entre os direitos individuais e sociais assinalados pela Constituição como orientadores dos significados e representações dos instrumentos de ação pública. Um exemplo marcante é a Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC 95) que instituiu o Novo Regime Fiscal e o congelamento das despesas primárias por vinte exercícios financeiros, cujas repercussões já se fazem sentir, por exemplo, sobre o Sistema Único de Saúde e sobre a educação, direitos constitucionais garantidos aos cidadãos. Na Nota Técnica nº 23/2017, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados assinala como uma de suas conclusões sobre a EC 95:

Não obstante, adotada de agora em diante a regra prevista no PLDO 2018 para elaboração das propostas orçamentárias, o excesso de despesas primárias dos demais Poderes e Órgãos deve permanecer estável até 2020 (R\$ 2,275 bilhões), quando, para se atender aos limites individualizados, será necessário cortar despesas discricionárias ou alterar a legislação permanente, de modo a reduzir despesas obrigatórias (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 24-25).

Esta emenda, longe de representar um debate plural, consistente e democrático sobre a temática (o que não ocorreu mesmo no âmbito exclusivo dos processos de gestão), atrelou definitivamente o critério de eficiência ao critério de gastos públicos. A iniciativa representou uma simplificação dos princípios da gestão pública, inclusive para os pressupostos da nova administração pública, e uma erosão dos direitos garantidos na CF 88. Além disso, como pode ser visto na Nota Técnica nº 23/2017, a sugestão de adequação à EC 95 passa pelo corte de despesas discricionárias ou alteração de legislação. Isto significa que é colocada como possibilidade a alteração da estrutura normativa sem a devida preocupação com a mudança dos processos de gestão e de seus instrumentos, sem compromisso com a viabilização de uma ação pública coerente com os preceitos constitucionais.

Um segundo exemplo igualmente significativo foi a derrubada do Decreto Presidencial 8.243 de 2014, referente à Política Nacional de Participação Social. O Decreto estabelecia os marcos para a viabilização

dos desígnios constitucionais de gestão democrática. Ao apresentar orientações mais específicas com referência às práticas institucionais deliberativas, seu propósito seria de designar os papéis das interfaces dialógicas entre Estado e sociedade, instâncias mediadoras como conselhos, conferências, audiências públicas e ouvidorias. No contexto da crise das relações entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a sustação do Decreto pelo Congresso Nacional foi uma das primeiras demonstrações da fragilidade institucional e do afastamento dos propósitos constitucionais de aprofundamento da democracia.

Se os sentidos e significados orientadores da ação contidos nos artigos constitucionais que tratam diretamente dos direitos individuais e coletivos e que buscam definir os nortes políticos de nossa organização não são considerados nem como parte do conteúdo da emenda constitucional e do decreto exemplificados, nem como parte integrante de seus processos de construção, mais do que tensões entre ação e estrutura, há um indicativo expresso na e pela gestão de que existem fraturas significativas no relevante e indispensável pacto social realizado na CF 88. Tal fenômeno é merecedor de nossa atenção enquanto acadêmicos, gestores e cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência dos direitos individuais e sociais representa um núcleo da Constituição, um axioma jurídico de não retrocesso pactuado entre governo e cidadãos. As tensões entre estrutura e ação inerentes às dinâmicas políticas e técnicas configuram-se a partir da incorporação parcial desses direitos em políticas e programas públicos, ou seja: a gestão, nesses casos, não é capaz de configurar nexos sólidos e ao mesmo tempo flexíveis entre o exercício do poder e realização de interesses coletivos. A não incorporação das propostas sob a forma de direitos garantidos na CF 88 nas legislações infraconstitucionais, políticas e programas, bem como no seu processo de construção, mais do que tensões expressa fraturas no pacto social realizado no final da década de 1980 com a Constituinte e, portanto, no tecido institucional e social que o suporta.

A Constituição Federal completou 30 anos em 2018 e, pela primeira vez com tanta veemência, o marco democrático sobre o qual ela se estabelece é posto em xeque. Se durante o período autoritário, a sociedade civil se colocava de costas para um Estado a ser combatido por ser portador da violência, do controle e da censura, nossa construção democrática viabilizou processos de diálogos em interação com o Estado. Discursos pretensamente moralistas e que levam às noções de que o Estado é essencialmente corrupto e ineficaz, tornaram-se justificativas para que a capacidade de decisão coletiva de processos justos e efetivos seja questionada.

A Constituição é um fruto de lutas sociais que rechaça o golpe de 1964, a Constituição de 1967 e o Ato Institucional Nº 5 de 1968. Ela articula propósitos políticos, sociais, gestionários, técnicos e jurídicos para rejeitar e resistir a incursões antidemocráticas. A moralidade emergente que tenta se estabelecer como hegemônica não se atém a princípios constitucionais fundamentais que dizem respeito à soberania, à cidadania, à dignidade humana, aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e ao pluralismo político. É como se estivéssemos caminhando para o estabelecimento de um “novo” pacto que recua ao momento prévio à promulgação da Constituição Cidadã, refutando seu caráter programático e garantidor de direitos e aproximando-nos do pacto rejeitado na década de 1980.

O olhar sobre a gestão do ponto de vista das tensões entre ação e estrutura é revelador das novas dinâmicas institucionais e de poder estabelecidas. Enfrentar estas tensões com a construção de um arcabouço teórico-metodológico e tecnopolítico talvez seja um dos grandes desafios postos ao campo de públicas neste momento da história.

REFERÊNCIAS

ABRAMS, Philip. Notes on the Difficulty of Studying the State. In : SHARMA, A ., GUPTA, A. ed. The anthropology of the state: a reader, 2006. pp. 112-130.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS (ANEPCP). Nota da ANEPCP sobre as Eleições 2018. Disponível em: <http://www.anepcp.org.br/acp/sys/conteudo/noticia/2018/10/04/883/nota-da-anepcp-sobre-as-eleicoes-2018.ihmtl> . Acesso em 05 de outubro de 2018.

BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da Constituição brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOURDIEU, Pierre. Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92). Editora Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. CNV. Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 2, 2014. 416 p.

_____. Decreto 8.243/2014. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social e dá outras providências. Brasília, 23 de Maio de 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira. Brasília: MARE/ENAP, 1995.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Nota Técnica Nº 23/2017. Repercussões da Emenda Constitucional nº 95/2016 no processo orçamentário - Compensação de limites entre o Poder Executivo e os demais Poderes e Órgãos, e implicações na gestão orçamentária e financeira. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/nt23-2017-repercussoes-da-emenda-constitucional-no-95-2016-no-processo-orcamentario>. Acesso em 15 de outubro de 2018.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVALCANTI, Bianor Scelza; PECCI, Alketa. Além da (re)forma do aparelho do Estado: para uma nova política de gestão pública. In: CAVANCATI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério. Desenvolvimento e Construção Nacional: Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. Administrative science quarterly, p. 1-25, 1972.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília: Senado Federal - Centro Gráfico, 1988.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana. Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. GIGAPP Estudos Working Papers, v. 66-71, p. 231-254, 2017.

FOUCAULT, Michel. Segurança, Território, População. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. L'instrumentation e ses effets: débats e mises em perspective théoriques. In: HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. (Orgs.). L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets. Paris: Presses de Sciences Po, 2014.

HATCHUEL, Armand. Introduction – présentation. In: HATCHUEL, Armand; PEZET, Éric; STARKEY, Ken; LENAY, Olivier (Dir.). Gouvernement, organisations et gestion: l'héritage de Michel Foucault. Canadá: Les Presses de l'Université Laval, 2005.

LASCOUMES, Pierre. De l'État à la gouvernementalité: une nouvelle perspective sur l'organisation politique. In: HATCHUEL, Armand; PEZET, Éric; STARKEY, Ken; LENAY, Olivier (Dir.). Gouvernement, organization et gestion: l'héritage de Michel Foucault. Canadá: Les Presses de l'Université Laval, 2005.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. L'action publique saisie par les instruments. In: LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick (Dir). Gouverner par les instruments. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. Revista Pós Ciências Sociais, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012.

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2016.

LINDER, Stephen H, PETERS, B. Guy. Instruments of government: perceptions and contexts. Journal of Public Policy, v. 9, n. 1, p. 35-58, 1989.

LÚCIO, Magda de Lima; DAROIT, Doriana; BESSA, Luiz Fernando Macedo; MADURO-ABREU, Alexandre. Sentidos e significados de se planejar estrategicamente nas organizações públicas – Planejamento Estratégico sociotécnico (PLANES): análise de uma experiência. Revista NAU Social, v. 5, n. 9, p. 151-160, 2014.

MOISDON, Jean Claude. Sur le largeur des mailles du filet: savoirs incomplets et gouvernement des organisations. In: HATCHUEL, Armand; PEZET, Éric; STARKEY, Ken; LENAY, Olivier (Dir.). Gouvernement, organization et gestion: l'héritage de Michel Foucault. Canadá: Les Presses de l'Université Laval, 2005.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de; PAULA, Ana Paula Paes de. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. In: LIMA, Luciana Leite; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A. Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007.

SOUZA NETO, Cléudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito constitucional – teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

TÁCITO, Caio. 1988. (Coleção Constituições brasileiras; v. 7). Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. Poder e Dinheiro: Uma economia política da Globalização. 6a edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: afinal, do que se trata? Revista USP, 1998.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. Lua Nova, n. 58, p. 225-255, 2003.