

Prefácio

O eixo preponderante do debate sobre as políticas públicas, na década de oitenta, desloca-se de uma perspectiva crítico-observadora, enfatizando fortemente seus elementos ideológicos sobre as formas e os rumos das mesmas, para uma dimensão crítico-propositiva, nos anos noventa. O debate atual na produção científica tem evidenciado cada vez mais o caráter político-institucional das políticas públicas. O advento neoliberal, a desresponsabilização do Estado e os novos arranjos institucionais entre Estado, mercado e sociedade induziram a uma nova agenda de reflexões. Esta agenda expressa a preocupação quanto aos limites do modelo de democracia formulado nesta década, por maior intervenção da sociedade nos negócios públicos; pela (re)definição de responsabilidade quanto à formulação de políticas públicas; e, pela configuração de novos formatos institucionais que ampliassem as arenas públicas para a explicitação dos conflitos e demandas sociais.

O conjunto de textos aqui publicados reflete estas preocupações. As reflexões são resultado de um debate teórico orientado para a construção de uma Teoria Política das Instituições. Esta reflexão vem sendo o eixo principal da agenda de debates do grupo que, desde 1996, congrega o Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas da UFSC.

O ponto de partida é o debate sobre os limites da reflexão teórica sobre a democracia (SILVA) estendendo-se no plano empírico, para a tensão no âmbito da burocracia, entre uma perspectiva tecnocrática e uma participacionista no processo de ampliação da democracia na gestão pública (BORBA). O trabalho de ROVER & SEIBEL expressa as diferentes concepções da idéia de participação propostas pelas instituições catarinenses envolvidas no projeto de construção de uma política de agricultura familiar. A questão institucional é o foco principal nos trabalhos de MUSSOI e MORAES que se dedicam à análise da cultura política que dinamiza os conselhos municipais da Agricultura e da Infância e Adolescência, observando os limites à democratização destas esferas, bem como a forma que assume a questão da representação e participação.

Ao examinar as tensões presentes no debate contem-porâneo sobre a teoria democrática, SILVA o especifica, entre fatos e valores, e representação e participação. As tensões entre fatos e valores se expressam no debate teórico entre a função descritiva e a função normativa da teoria democrática. SILVA contesta uma teoria democrática empírica, explicativa e funcional, depurada de qualquer dimensão normativa. A superação de uma visão simplificada entre as formas da representação e participação leva necessariamente ao aprofundamento do diálogo entre os teóricos de ambas as correntes, aceitando o caráter tenso e complexo destas dimensões da democracia, deslocando-os dos termos de uma *simples oposição entre os quais supostamente dever-se-ia optar*.

O trabalho de BORBA debate o tema clássico das relações contraditórias entre democracia e burocracia, mais especificamente as barreiras burocráticas ao avanço de projetos ampliados de democratização da gestão pública. Esta questão tornou-se crucial, na década de noventa particularmente expressa, nas experiências de governos de esquerda ou progressistas cujos projetos encontraram mais dificuldades de realização, no plano interno da burocracia, do que no plano da sociedade civil, fortalecendo assim a tese de Claus Offe sobre a capacidade da burocracia em determinar o caráter de classe do Estado. Em seu trabalho BORBA discorre, principalmente a partir do trabalho de HELD, sobre o debate recente em torno da democracia participativa e principalmente a fragilidade conceitual e metodológica deste conceito, afirmando assim a tarefa urgente da Ciência Política no aprofundamento teórico desta questão.

O trabalho de ROVER & SEIBEL se dedica ao estudo do problema da participação na formulação de uma política de agricultura familiar. A proposta contempla as idéias de sustentabilidade e as concepções recentes do "mundo rural". A questão central é justamente o dilema quanto às propostas dos diferentes atores institucionais sobre a forma da participação. Não se trata de um problema de opção por modelos participativos e sim, considerar que estas propostas expressam justamente o conteúdo político e sociológico dos vínculos que estas instituições historicamente organizaram com os produtores rurais. Este impasse, aqui analisado, foi o limite das alianças possíveis entre as instituições que participaram do debate estadual.

MUSSOI analisa as possibilidades de participação e representatividade nos conselhos municipais de desenvolvimento. O autor investiga os debates recentes no âmbito da agricultura recuperando a

implantação do aparato burocrático institucional que organiza o modelo modernizador, socialmente excludente e ecologicamente degradante. MUSSOI detem-se na análise dos processos de transformação administrativa, particularmente as características principais da municipalização e fusão administrativa das instituições de pesquisa agropecuária e de extensão rural em Santa Catarina, como experiências autoritárias e centralizadoras, considerando estas fundamentais para avaliar as propostas atuais de descentralização e participação em políticas públicas.

MORAES estuda a questão da gestão participativa nas políticas públicas, de forma específica nos conselhos de Infância e Adolescência. O autor refere-se a vários aspectos a serem considerados como limitantes a uma ampliação do caráter participativo e autônomo dos conselhos. Salienta o viés do poder vinculante das decisões e a qualificação jurídica dos conselhos; a reavaliação de seu poder político no sentido de exercer um papel mais ativo como *controller* de políticas públicas e os aspectos decorrentes em assumir esta tarefa (a representação, paridade, acesso à informações, disponibilidade de tempo, recursos financeiros, etc.). O autor propõe um conjunto de critérios para avaliação de políticas públicas, considerando justamente o recorte participativo da gestão.

Finalmente o trabalho de FONSECA encaminha uma proposta de organização das ações dos conselhos, no caso de trabalho e de emprego. Este artigo é resultado da reflexão dos próprios conselheiros e encaminha-se para a construção de uma metodologia de formulação de políticas, deslocando o debate das formas e critérios particulares de análise e avaliação de propostas de políticas, para a constituição de critérios que contemplem conteúdos públicos e sociais. Assim, pretendemos com este número especial temático da Revista de Ciências Humanas oferecer uma contribuição ao debate sobre os conselhos, enquanto instituição fundamental, no processo de proposição, formulação e avaliação de políticas públicas, bem como no avanço das formas participativas de gestão democrática.

Prof. Dr. Erni J. Seibel
Editor Especialmente Convidado