

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” – UNESP
FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICAÇÃO – FAAC
COMUNICAÇÃO SOCIAL: RELAÇÕES PÚBLICAS

MATHEUS REIS MONTANHERI

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO
A comunicação pública no processo democrático

BAURU-SP
2010

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” – UNESP
FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES E COMUNICAÇÃO – FAAC
COMUNICAÇÃO SOCIAL: RELAÇÕES PÚBLICAS

MATHEUS REIS MONTANHERI

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO
A comunicação pública no processo democrático

Projeto Experimental desenvolvido pelo aluno Matheus Reis Montanheri, sob a orientação da professora assistente Dalva Aleixo Dias e apresentado à Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Bauru, para obtenção do título de bacharel em Comunicação Social - Relações Públicas.

BAURU-SP
2010

Banca Examinadora

Profa. Assistente Dalva Aleixo Dias
Departamento de Comunicação Social
FAAC/UNESP

Profa. Dra. Celina Marta Corrêa
Departamento de Comunicação Social
FAAC/UNESP

Relações Públicas Ana Paula de Souza Silva
Mestranda em Comunicação Midiática
FAAC/UNESP

À Valdecir, Teresa e Gabriela, minha família.

Agradecimentos

A conclusão deste trabalho se por todas as pessoas que passaram pela minha vida nos últimos vinte e três anos, e contribuíram para a minha formação como pessoa, ser humano e profissional. Aqui dedico meus singelos e sinceros agradecimentos.

Ao meu pai Valdecir, à minha mãe Teresa e à minha irmã Gabriela. Por esses três tenho profundo respeito e amor, sempre os levando como exemplo, sendo a base da minha vida.

Aos meus demais familiares: avós, tios e primos.

Aos queridos amigos de Estreito, Franca e Bauru.

Aos meus professores da Escola José Ribeiro de Barros, do Colégio Jesus Maria José, do Colégio Fernando Pessoa e da UNESP – Bauru.

À minha orientadora Profa. Dalva.

Por fim, à Deus, essa força divina que nos rege nessa longa jornada denominada vida.

RESUMO

Este trabalho tem como finalidade discutir as possibilidades de inserção do profissional de relações públicas nas práticas da Governança no Setor Público, construindo conceitos por meio das políticas de incentivo a comunicação pública. O regime democrático em vigor em grande parte dos estados nacionais deu-se pela luta dos atores sociais na busca por maior participação e representatividade nas decisões sobre as políticas públicas. Os processos comunicativos estabelecidos na relação Estado-sociedade não se limitam somente à difusão da informação, mas sim, deve provocar o envolvimento dos públicos na mudança da realidade social. E cabe às relações públicas a mediação na dialética comunicacional entre governo e governados.

Palavras-Chave: Estado; Sociedade; Democracia; Governança Corporativa; *Stakeholder*; Relações Públicas; Organizações; Comunicação Pública.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo discutir la posibilidad de inserción del profesional de relaciones públicas en las prácticas de la Gobernanza en el Sector Público, construyendo conceptos construcción a través de políticas que favorezcan la comunicación pública. El régimen democrático en vigor en gran parte de los estados nacionales ha se dado por la lucha de los actores sociales por mayor participación y representatividad en las decisiones sobre las políticas públicas. Los procesos comunicativos establecidos en la relación Estado-sociedad no se limitan solamente a la difusión de la información, sino debe provocar un mayor involucramiento de los públicos en el cambio de la realidad social. E cabe a las relaciones públicas la mediación en la dialéctica comunicacional entre gobiernos y gobernados.

Palabras-clave: Estado; Sociedad; Democracia; Gobernanza Corporativa; *Stakeholder*; Relaciones Públicas; Organizaciones; Comunicación Pública.

ABSTRACT

This work aims at the debate about the role of professional public relations practices in the Public Sector Governance, building concepts through policies to encourage public communication. The democratic regime in place in most national states gave up the struggle of social actors in the quest for greater participation and representation in public policy decisions. The communication processes established in the state-society relationship is not limited to the dissemination of information but should lead the public involvement in changing social reality. And public relations are responsible for the mediation in the dialectic of communication between governments and governed.

Keywords: State, Society, Democracy, Corporate Governance, Stakeholder, Public Relations, Organizations, Public Communication.

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Rede Teórica da disciplina de relações públicas.....	64
---	----

LISTA DE SIGLAS

ANAO – *Australian National Audit Office*

CalPERS – *Califórnia Public Employees` Retirement System*

CONFERP – *Conselho Federal de Relações Públicas*

DIC – *Departamento de Imprensa e Propaganda*

CSN – *Companhia Siderúrgica Nacional*

ECA-Usp – *Escola de Comunicação e Artes – Universidade de São Paulo*

GIFE – *Grupo de Institutos, Fundações e Empresa*

IBGC – *Instituto Brasileiro de Governança Corporativa*

IFAC – *International Federation of Accountants*

NACD – *National Association of Corporate Directors*

NPM – *New Public Management*

OECD – *Organization for Economic Co – Operation and Development*

SECOM – *Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República*

SICOM – *Sistema Integrado de Comunicação Social da Administração Pública*

SUMÁRIO

1.	A EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE	13
1.1	Dos grupos familiares às aldeias: os embriões do Estado	14
1.2	O período Antigo: Estados Teocráticos, os governantes como representantes de Deus na terra	15
1.3	O Período Clássico: os Estados em Grécia e Roma	25
1.4	Um período de transição: o Estado no período Medieval	31
1.5	O Estado Moderno: a expansão do capital	33
1.6	O Estado Contemporâneo: descentralizar para governar	40
2.	GOVERNANÇA CORPORATIVA: UMA NOVA FORMA DE GESTÃO	47
2.1	Do Mercado para o Estado: a Governança Corporativa	48
2.2	A Governança Corporativa no Terceiro Setor	51
2.3	A Governança no setor público: dando voz aos atores sociais	54
3.	RELAÇÕES PÚBLICAS E GOVERNANÇA NO ÂMBITO PÚBLICO: PROMOVENDO A PARTICIPAÇÃO	59
3.1	Da Difusão aos Relacionamentos: As Relações Públicas	60
3.2	As Relações Públicas no processo da Comunicação Pública	69
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
	REFERÊNCIAS	75

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo discutir a possibilidade de inserção do profissional de relações públicas nas práticas da Governança no Setor Público, verificando as possibilidades de atuação na construção de conceitos por meio das políticas de incentivo a comunicação pública.

A idéia de trabalhar este tema surgiu da constatação de que no âmbito público ainda prevalece uma comunicação vertical, de mão única em direção dos governos para os governados, que se utiliza muito mais de estratégias de publicidade e propaganda, quando não das práticas mais tradicionais do jornalismo no sentido mais de propagar idéias e cultuar personalidades do que de propiciar a participação.

Embora alguns pensadores da antiguidade já haviam iniciado a construção do conceito de Governança a discussão sobre este tema no Brasil iniciou há bem pouco tempo, nos início da década de noventa do século passado.

Destinada inicialmente somente aos interesses dos acionistas e gestores das organizações privadas verificou-se que suas boas práticas poderiam trazer bons resultados financeiros e morais para as organizações do setor público.

Depois do processo de Globalização econômica quando assumiu a função de regulador do mercado, o Estado, em crise em suas relações com a sociedade civil, adotou uma nova gestão em suas políticas públicas, adequando as práticas da “boa governança” ao âmbito público no intuito de mobilizar os três setores para a cooperação na resolução dos problemas socioeconômicos.

Assim, partindo do pressuposto que a comunicação deve privilegiar a articulação entre os interesses do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil visando à formulação de políticas públicas capazes de promover a cooperação na busca do desenvolvimento social, este estudo utiliza como marco conceitual as teorias sobre Comunicação Pública, entendendo-a como um processo comunicacional multilateral que se estabelece em um espaço público para onde deve confluir a expressão dos interesses dos atores sociais envolvidos na questão.

Para a melhor compreensão do tema o trabalho encontra-se estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo busca-se demonstrar a evolução do Estado e suas formas de governo na relação com a sociedade. Nele traça-se uma trajetória histórica que vai desde o Estado Antigo até o regime democrático vigente hoje na

maior parte do mundo. Utilizou-se para isso os suportes teóricos de pensadores da antiguidade, clássicos e modernos a exemplo de Confúcio, Aristóteles, Maquiavel, Hobbes, Locke, Bodin, Montesquieu, Voltaire, Diderot, Smith, Marx e Weber. Também se contou com o apoio de pensadores contemporâneos acima, dentre eles Giddens, Weffort, Matias-Pereira, Dudek, Vinício Martinez; Karine Salgado; Terry Eagleton; Werner Schwanfelder e Quirino dos Santos.

O segundo capítulo irá contextualizar a Governança Corporativa, suas práticas e evolução, desde seu início no setor privado até a sua utilização no setor público. Para aprofundar a compreensão sobre o tema trabalhou-se com os conceitos presentes nas publicações do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa e nos estudos de Pereira, Álvares, Giacometti e Gusso.

Por fim, no terceiro capítulo, se discute da gênese, a teoria e a prática das relações públicas no meio social e sua consolidação profissional no mercado. Estudiosos da área como Grandi, Arena, Teobaldo, Kunsch, Freitas, França, Nassar, Ferrari e Peruzzo contribuíram na construção dos conceitos teóricos e práticos estabelecidos nesta parte do trabalho.

Espera-se com este trabalho contribuir para que o profissional de relações públicas, capacitados na elaboração e práticas comunicacionais ligados à maior participação dos públicos, possam assumir papel importante na gestão comunicação pública, integrando as vertentes da comunicação – jornalismo e marketing – em suas práticas de trabalho na mediação entre os três setores e a sociedade confluindo para a reestruturação do espaço público que possa garantir a manutenção dos ideais e da prática da democracia.

CAPITULO 1
A EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE

1.1 Dos grupos familiares às aldeias: os embriões do Estado

Para dar a idéia da complexidade do Estado, apresenta-se a seguir aspectos de sua origem e evolução histórica, desde os tempos primitivos até a democracia atual. Pretende-se neste texto mostrar que uma máquina formada em tantos séculos e acontecimentos deve ser entendida, embora como uma organização, em toda a sua complexidade, especialmente no conservadorismo da cultura que a engendra.

A compreensão do processo de constituição do Estado é importante para que se tenha uma visão um pouco mais linear da história, essencial para que se entenda inclusive as heranças e influências que se tem hoje de cada tipo de Estado daqueles que se sucederam historicamente, deixando suas influências pelas civilizações.

Embora os estudos sobre o Estado sejam conhecidos somente a partir do período clássico e muitos teóricos atribuam sua origem formal ao período moderno, desde o início do processo civilizatório o Homem já era regido por sistemas políticos, sociais e culturais.

O agrupamento do Homem em tribos deu início às primeiras civilizações, quando a partir das relações humanas e a formação de conglomerados, o ser humano descobre-se como ser social, conscientizando-se, com o tempo, na necessidade de uma instituição designada a governá-lo.

Constituído inicialmente por tribos ou gens, os agrupamentos familiares, os primeiros embriões do Estado tinham o poder concentrado nos mais idosos, que ocupavam seus cargos por hereditariedade ou por disputas internas que privilegiavam os conhecimentos ou a força.

Mumford (1998, p. 58) descreve a noção de poder vigente neste período:

“Sem as potências religiosas, a muralha não poderia ter tido êxito em moldar o caráter dos seus habitantes. [...] Assim as cidades antigas criaram algo que muito se assemelha á concentração de comando que se encontra em um navio: seus habitantes se achavam “todos no mesmo barco”, e aprendiam a confiar no capitão e a executar prontamente as suas ordens”.

Segundo o mesmo autor teria se originado deste período a constituição de dois modelos de governantes: o caçador e o pastor. O primeiro teria o seu poder baseado no temor e na força e unificaria seus comandados pela obediência

implacável á ordem estabelecida, punindo inclusive os internos à comunidade que a ameaçavam e unificando –os contra a ameaça dos “outros”, os invasores. Ao pastor já cabia governar pela persuasão, convencer pelos argumentos e ser um exemplo a ser seguido, tanto pelos mais fracos como pelos mais fortes, a quem conhecia com profundidade e cabia conduzir mesmo que mais devagar para os pontos almejados, inicialmente em busca de comida ou descanso, depois em busca de seus objetivos políticos,

O líder caçador teria dado origem às práticas de governo mais autoritárias e competitivas, enquanto o pastor defenderia mais a cooperação e a participação de seus governados. (MUMFORD, 1998, pp. 30-32)

Deste período também teria se originado o sistema de delegados, quando se destacavam líderes de cada tribo, *gens* ou aldeia para formarem conselhos destinados a proporcionar a discussão de problemas comuns.

Esta talvez seja a origem dos conselhos atuais, essências à prática da governança.

1.2 O período Antigo: Estados Teocráticos, os governantes como representantes de Deus na terra

Caracterizados inicialmente por regimes teocráticos, os Estados Antigos formaram os primeiros impérios da humanidade. O extremo nordeste da África às margens do Rio Nilo foi o berço da civilização egípcia, datando sua origem de aproximadamente 4000 a.C.. Sua prosperidade deu-se pelos recursos hídricos e terras férteis da região. Inicialmente organizavam-se em grupos denominado *nomos*, cada um administrado por um monarca, os quais mais tarde fundiram-se formando dois reinos o Alto e Baixo Egito. Por volta de 3200 a.C., Menés, governante do Alto Egito, unificou os dois reinos iniciando-se o Império Egípcio e a primeira dinastia de faraós. A administração do império em seu vasto território ocorreu devido à hierarquia de seu governante, um governo forte e centralizado capaz de captar e controlar a mão-de-obra e matéria prima em favor do seu chefe de Estado.

O Estado unificado possibilitou ao governante a realização de diversas obras no âmbito da agricultura, principal atividade econômica, fortalecendo assim

seu poder. Nas monarquias teocráticas, o faraó era glorificado como um Deus¹ pela população, todas as terras a ele pertenciam e para o qual todos pagavam tributos e trabalhavam. O símbolo vivo da divindade, assim classificado pelos egípcios, possuía poderes absolutos, tendo decisões na vida política, religiosa, econômica e militar do seu povo. Abaixo do faraó estava o Vizir, segundo cargo mais importante no poder, suas funções eram a de supervisionar as obras públicas e controlar a economia, por meio da arrecadação de impostos. O faraó e o vizir eram responsáveis pela elaboração das leis, após este ato o restante da população era comunicado.

A sociedade egípcia era dividida entre diversas classes que tinha como referência a propriedade. Os primeiros eram compostos pelos nobres, sendo os familiares dos faraós, funcionários do alto escalão do palácio, oficiais superiores do exército e chefes administrativos. Também compunham essa classe os sacerdotes, proprietários de muitas terras cuja sua função era transmitir as respostas das divindades às perguntas dos fiéis, muitos enriqueciam devido às oferendas feitas pelo povo aos deuses.

À outra classe pertenciam os soldados, artesãos, camponeses e escravos, trabalhadores voltados ao faraó e que não participavam da vida política do império. O modo de produção egípcio era o asiático, na qual o camponês poderia utilizar o solo desde que pagasse uma taxa ao Estado. Os tributos arrecadados eram destinados ao pagamento dos funcionários, mas principalmente, para a melhoria na vida da classe dos privilegiados. Por volta de 2200 a.C., ocorre a descentralização do poder no Egito devido à pressão dos monarcas, mas, retorna como Estado unificado no final do século XXI a.C. pelo faraó Mentuhotep.

O fortalecimento do poder dos faraós no campo religioso, militar e administrativo durante o Antigo Império (3200 - 2423 a.C) tornou esse período conhecido como a época das pirâmides, grandes construções em homenagem ao rei. A monarquia centralizada dificultava o controle do vasto território egípcio, somando a isso a instabilidade política e as revoltas populares, que deixaram o

¹ Os egípcios acreditavam que os faraós eram filhos da Amon-Há, o deus-sol, e encarnação de Hórus, deus-falcão, logo, esses governantes agiam de intermediários entre a população e os deuses.

Estado egípcio enfraquecido, tornando-o alvo fácil para invasores, dentre eles o hicsos² (1630 a.C.), assírios (662 a.C.) e persas (525 a.C.).

No período conhecido como Novo Império (1500 - 1085 a.C), por volta de 1167 a.C., o império dos faraós entra em declínio com uma população empobrecida e revoltada devido à exploração no trabalho e altos impostos. Os persas controlaram o território egípcio por cerca de dois séculos. Logo após vieram os macedônios³, liderados por Alexandre Magno e mais tarde os romanos que permaneceram no controle durante 600 anos sendo vencidos pelos árabes. Devido a essas invasões o Egito tornou-se um território marcado por variabilidade cultural.

Observa-se que o Estado egípcio centralizado, em períodos de caos desfragmentou, mas a classe dominante concentrava-se conseguindo restabelecer a unidade do poder, tendo uma forma de governo muito consistente. O faraó com status de deus promovia a idéia de que ele tinha apoio dos demais deuses, pois assim não corria o risco de ser deposto. Essa fusão de política e religião, teocracia, foi a causa principal da obtenção de poder do Estado egípcio sob sua população, permitindo a manutenção do mesmo tipo de governo durante muitos séculos.

Localizada entre os rios Tigres e Eufrates, a Mesopotâmia não era um Estado, mas sim uma região entre rios, significado de seu nome. Entre os povos ocupantes do seu território destacam-se os sumério, babilônios e assírios, considerados os genitores da escrita e legislação. Diferente do Egito, não possuía uma unidade política centralizada, sendo o território organizado por diversas cidades-estados, todas independentes, sem uma única capital, destacando-se entre elas Ur, Umma, Lagash e Larsa. As dinastias Ur conseguiram unificar algumas cidades-estados, mas uma crise agrícola provocou a descentralização e muitos conflitos na região por terras férteis. Ao final da Terceira Dinastia Ur (2112 – 2004 a.C.), conclui-se a unificação da Mesopotâmia sob o governo do rei Hamurábi, o sexto da dinastia, que inicia o Primeiro Império Babilônico.

² Os hicsos foram uma civilização de origem asiática. Invadiram a região oriental do Delta do Nilo durante a décima segunda dinastia do Egito, iniciando o Segundo Período Intermediário da história do Antigo Egito. São mostrados na arte local vestindo os mantos multicoloridos associados com os arqueiros e cavaleiros mercenários.

³ Povo antigo que habitava a região localizada ao norte da Grécia, conhecida como Macedônia. Foram governados por sucessivas dinastias, dentre os reis destaca-se Alexandre, o Grande.

Hamurábi foi responsável pela formulação do primeiro conjunto de leis conhecido, cuja elaboração baseou-se na Lei de Talião, regida pelo princípio do “olho por olho, dente por dente”. Apesar da organização do Estado e das conquistas, após o governo de Hamurábi o Império Babilônico não resistiu às invasões em seu território, promovidas pelos cassitas⁴ e hititas⁵. Durante a Dinastia Cassita a região voltou a ser dividida, provocando a prosperidade do sul e a independência do norte. E, com as revoltas internas prejudicando o “reinado dos invasores”, os assírios aproveitaram-se para invadir e dominar a região.

O Império Assírio, situado ao norte, teve dificuldade na reunificação da Mesopotâmia, mas devido ao poderio militar e governamental obteve êxito. Os assírios também tiveram sucesso na construção civil, destacando cidades e edifícios. Porém, com o passar dos séculos, povoados que foram invadidos se rebelaram. Somado a isso, a invasão promovida pelos amoritas⁶ e caldeus⁷ colocaram fim a esse império. A reorganização feita pelos invasores faz surgir o Segundo Império Babilônico (625 - 539 a.C.), denominado também como Império Neobabilônico.

Tendo como governante Nabucodonosor, seu apogeu deu-se devido à arquitetura, com a construção de palácios luxuosos, muralhas para a proteção das

⁴ Os cassitas estabeleceram-se em cerca de 1800 a.C. na região oeste do Irã. Apesar dos poucos documentos a respeito de sua cultura, acredita-se que mantinham uma religião politeísta, como as outras civilizações mesopotâmicas, mas não tinham um governo hereditário característico do Estado. Desenvolveram a economia baseada na propriedade feudal, usando terrenos para agricultura e domesticação de animais, inclusive preparando pequenas carruagens para exportá-los e trocar por matéria-prima.

⁵ Os hititas foram um povo indo-europeu que habitavam a região da Ásia Menor, atual Turquia, entre os anos de 1600 e 1200 a.C. Suas principais atividades econômicas eram a agricultura, comércio, mineração (ferro) e artesanato. Absorveram elementos culturais de povos vizinhos e, de original, deixaram a organização política: o poder real era limitado pela classe dos grandes proprietários rurais, que também comandavam as forças militares.

⁶ Os amoritas foram um povo semita oriundos do deserto sírio-árabe que invadiram as cidades-Estado da Mesopotâmia por volta de 2000 a.C. Foram os responsáveis por erguerem a cidade da Babilônia, que seria o principal centro comercial mesopotâmico graças à estratégica localização. O primeiro império amorita foi erguido por Amoreu Sumuabum, por volta de 1894 a.C., resultando em diversas disputas entre povos da região, as disputas foram encerradas após a unificação realizada pelo Imperador Hamurabi, formando o Primeiro Império Babilônico.

⁷ Os caldeus foram um povo semita do sul da Mesopotâmia que habitavam a margem oriental do rio Eufrates. Iniciaram seu domínio expansionista após invadirem a cidade de Nínive, em 612 a.C. Comandados por Nabopolassar, os caldeus formaram um novo Império que teve novamente como capital a Cidade da Babilônia, ficando conhecidos como os Neobabilônios.

idades e os famosos Jardins Suspensos da Babilônia. Na política externa destaca-se o avanço militar e as invasões do Egito e reino de Judá. Em 562 a.C. Nabucodonosor morre, tendo com sucessor seu filho Amel-Marduk. A instabilidade política enfraqueceu o império e quando Ciro I invade a Mesopotâmia ocorre o fim do Império Neobabilônico, que passa a ser dominado pelos persas.

Os reinados da Mesopotâmia foram marcados por invasões territoriais gerando instabilidade política. A centralização do poder foi prejudicada também pela revolta dos povos invadidos sobre os invasores. Assim como no Egito, os reis tinham atribuições religiosas, administrativas e militares, era uma monarquia absoluta, mas não teocrática. A sociedade era dividida por camadas, estando no topo estava o rei, abaixo dele as pessoas da corte e funcionários do governo, sendo estas duas últimas camadas que detinham as terras, vindo abaixo delas os sacerdotes, comerciantes, camponeses e escravos. Essa região deu origem às primeiras civilizações, devido principalmente a irrigação. Muitos conflitos ocorriam pelas terras férteis que eram escassas, restando aos governantes a construção de canais para irrigar as plantações e promover a agricultura, até então a principal atividade econômica.

Originários da Mesopotâmia, os hebreus eram um povo semita e não desenvolveram um grande Estado, mas sua história é marcada por diferentes formas de governo aos quais foram submetidos. Inicialmente se fixaram em Canaã por ser tida como a Terra Prometida e devido a uma grande seca, em 1750 a.C., este povo migrou para o Egito, dando origem ao período de migração como a Fase dos Patriarcas, pois não tinham uma unidade política e território fixo. Eram organizados em pequenas tribos as quais os patriarcas lideravam, sendo o mais conhecido deles Abraão. Sob o poder dos faraós egípcios, foram escravizados por cerca de 400 anos, quando, liderados por Moisés os hebreus fogem do Egito retornando para a Palestina, episódio que ficou conhecido como Êxodo.

Ao chegarem, a região já estava habitada por outros povos, dentre eles os filisteus⁸ e cananeus. No intuito de conquistarem o território os hebreus se

⁸ Os filisteus são considerados parte de uma confederação de grupos de povos, originária da região do Mar Egeu e de Creta. Estabeleceram na Palestina por volta dos séculos XIII e XII a.C.. Ficaram conhecidos como "Povos do Mar", trabalharam como mercenários para governantes hititas, cananeus e egípcios. Os filisteus estavam organizados numa pentápole, na qual cinco senhores, chamados de príncipes ou comandantes governavam as cinco principais cidades: Gaza, Gate, Ecom, Asdode, Ascalom. Um distintivo da cultura filistéia era sua produção de cerâmica decorada, intimamente ligada ao estilo corrente da Grécia.

organizaram em doze tribos, controladas por juizes, chefes que tinham funções militares, religiosas e políticas. Os hebreus consideravam os juizes enviados de Deus na luta pela terra, sendo o primeiro deles Josué, o conquistador de Jericó⁹. Em 1030 a.C., objetivando a diminuição das desavenças entre os juizes e para uma melhor administração, resolveram entregar o governo a uma só pessoa, encerrando assim a Fase dos Juizes que foi substituída gradualmente pela Fase dos Reis, na qual prevalecia a monarquia. Nesse período o povo hebreu já acreditava praticava o monoteísmo. O primeiro rei hebreu foi Saul, que foi substituído após o suicídio por Davi, líder carismático que conquistou o restante da Palestina declarando Jerusalém como capital do Reino.

Salomão foi o substituto de Davi e durante o seu reinado os hebreus presenciaram o apogeu de sua civilização com a realização de grandes obras, sendo a mais importante o templo de Jerusalém. Com a morte de Salomão em 934 a.C. o Estado enfraqueceu-se, surgindo conflitos políticos e territoriais, quando se decreta a divisão do reino em dois territórios, episódio conhecido como Cisma hebraico. Das doze tribos, dez uniram-se formando o Reino de Israel, tendo Samaria como capital. As duas tribos restantes formaram o Reino de Judá, sendo Jerusalém sua capital, e, mesmo com a divisão ambos os reinos estavam fragilizados, facilitando invasões estrangeiras. Em 722 a.C. os assírios¹⁰ dominam o Reino de Israel e em 586 a.C. os babilônicos conquistam o Reino de Judá. Com a invasão persa na Babilônia os hebreus regressaram para a palestina reconstruindo seu templo, sendo mais tarde dominados pelos romanos.

Neste período ocorre uma intensa dominação dos judeus (hebreus) por parte de povos em expansão. Com a dominação do território pelo Império Romano os judeus se revoltam. Não reconhecem e admitem a forma de governo e assim,

⁹ Jericó é uma cidade importante no vale do Jordão, por vezes apelidada de “a cidade das palmeiras”. Localizada vinte e quatro quilômetros a nordeste de Jerusalém. Embora as escavações efetuadas mostrem que Jericó é uma das mais antigas cidades do mundo, não é mencionada em nenhum registro antigo, para além da Bíblia.

¹⁰ Os assírios viveram na antiga Mesopotâmia tendo seu Império durado entre os anos 1700 a 610 a.C., sua capital foi Nínive, região que atualmente corresponde ao Iraque. Foram considerados ferozes guerreiros e usavam sua grande força militar para expandir seu Império. Libertaram-se dos sumérios, conquistaram grande parte do seu território, mas logo caíram em poder dos babilônios. A escrita dos assírios constituía-se de pequenas cunhas feitas com um estilete em tabuletas de argila, chamada de escrita cuneiforme.

como forma de repressão o imperador romano Tito destruiu Jerusalém, obrigando os judeus a fugirem da Palestina, fuga que ficou conhecida como II Diáspora. Após séculos, em 1948, a Organização das Nações Unidas (ONU), criou na região da Palestina o Estado de Israel, dando aos hebreus finalmente a posse de um território.

Enquanto grande parte dos povos antigos guerreava pelo domínio da Mesopotâmia, outra civilização, através das técnicas de navegação, dominava o mar Mediterrâneo. Datada de sua existência há três mil anos antes da Era Cristã, a civilização Fenícia não possuía um Estado centralizado. Localizada em uma estreita faixa de terra no litoral do Mediterrâneo, região a qual atualmente situa o Líbano, era composta por um conglomerado de cidades-estados, mas mesmo assim mantinham o mesmo traço cultural.

Considerado o único povo que se dedicou exclusivamente ao comércio, foram os maiores navegantes e descobridores do período antigo, característica essa alcançada devido ao posicionamento geográfico que permitia o contato com diversos povos nômades. Foram eles também, os responsáveis pela criação do alfabeto que utilizamos até hoje.

Nesta região as principais cidades-estados eram: Arad, Biblos, Ugarit, Tiro e Sídon. O sistema de governo de cada uma se dava sob o poder de um monarca, escolhido pela decisão dos grandes proprietários de terra e comerciantes e o governo era ocupado pela parcela mais rica da sociedade. O chefe do governo era um rei, exercendo a monarquia hereditária. Porém sua autoridade não era absoluta, pois deveria exercer seu reinado em sintonia com a elite aristocrática da qual saíam os membros de um conselho de anciãos e de magistrados, conhecidos como sufetas.

A classe dominante era composta pelos empresários, funcionários e sacerdotes a serviço do poder real. Abaixo estava uma classe composta pelos trabalhadores livres: artesãos, camponeses, marinheiros, pescadores e pequenos proprietários de comércio. A base da pirâmide social pertencia aos escravos domésticos e marinheiros pobres. O clero, pertencente à classe dominante, fez parte em alguns momentos do controle do poder. Além disso, o povo fenício em sua religião se dedicava às práticas animistas, ou seja, adoração as manifestações da natureza (árvores, chuva, montanhas, etc.). Uma das principais divindades era a Grande Mãe, considerada a natureza, e Baal, o deus protetor.

Devido ao comércio e sua concorrência as cidades-estados fenícias se confrontavam pela disputa de novos mercados, algumas pagavam tributos a povos estrangeiros tendo em troca segurança e tranqüilidade contra os concorrentes comerciais. Apesar da riqueza gerada pelo comércio, nenhuma cidade fenícia era suficientemente poderosa para dominar totalmente as demais. Assim como outros povos os fenícios também conquistados por invasores, no século VIII a.C. as cidades-estados foram submetidas pelos assírios, em 586 a.C pelos novos babilônios, e em 332 a.C. Alexandre Magno, da Macedônia, conquistou plenamente toda a região da Fenícia.

Outro grande império que se destacou na antiguidade foi o Persa. Por volta do ano 2000 a.C., o planalto iraniano era habitado por duas tribos: os medos e persas; formando dois reinos independentes. O reino persa foi dominado pelos medos sob a liderança do rei Ciaxares, seu reinado foi do ano 625 a 585 a.C. Após sua morte seus sucessores não conseguiam promover a ascensão do reinado, dando o poder a Ciro em 559 a.C., quando se iniciou o Império Persa.

Com o aumento da população Ciro, o Grande, como ficou conhecido, viu a necessidade de expandir o território persa, iniciando então a expansão pela Lídia, Índia e Babilônia. Ele possuía grande habilidade política, principalmente na negociação com os povos dominados, o que possibilitava uma relação amena entre conquistadores e conquistados. O imperador não proibia as crenças nativas desses povos e concedia alguma autonomia para as classes altas, que governavam as regiões dominadas pelos persas, mas exigia, em troca, homens para seu exército, alimentos e metais preciosos.

Em 521 a.C. Dario assume o Império Persa, e, expandindo o território até norte da Grécia, elabora um eficiente sistema administrativo, considerado seu grande mérito de governo. Este governante dividiu o império em vinte províncias denominadas satrápias. Cada um era controlado por um administrador geral e um general. Além deles, inspetores reais fiscalizavam a administração exercida por essas autoridades; sendo conhecidos como “os olhos e ouvidos do rei”, o que mais tarde daria origem aos ouvidores. Dario também modernizou os sistemas de transporte e comunicação, construindo diversas estradas pelo território e criou o sistema de correio. Para facilitar as transações comerciais, mandou cunhar moedas em ouro e prata. Devido a sua eficácia na administração do Império Persa, ele é considerado o principal imperador e um dos maiores líderes da antiguidade.

O vale do Huang He ou Rio Amarelo foi o berço da civilização chinesa, que inicialmente não possuía um Estado centralizado, sendo organizada em diversos pequenos reinos que se confrontavam constantemente um com os outros. Após a conquista de parte do norte e centro da China, inicia-se neste território o que seria considerada como a primeira, a Dinastia Shang (1766 – 1045 a.C.). Sustentada economicamente principalmente pela agricultura, também realizavam trabalhos artesanais e metalúrgicos. Possuía uma sociedade aristocrática controlada pelo rei que nomeava governante para cuidarem de pequenas faixas de terra concedendo-lhes em troca apoio militar. Considerado um tirano, o último rei Shang foi assassinado por um rival do reino Zhou, dando início a Dinastia Zhou (1045 – 256 a.C.).

Os Zhou estenderam-se mais ao norte, mantendo a mesma divisão social da dinastia anterior, acrescentando só o trabalho de escravos. Como o território era extenso e havia dificuldade em seu controle, o rei dividiu as áreas entregando cada uma a um senhor da terra, que mais tarde se fortaleceram conseguindo a autonomia. Quando o governo central perdeu poder, o rei da Dinastia Zhou praticamente não possuía nenhum poder e limitava-se a assistir impotente àquele caos (SCHWANDFELDER, 2008, p.30), Quando a Dinastia Zhou encerrou-se, restavam apenas sete grandes reinos: Chu, Qi, Wei, Han, Yan, Qin e Zhao. A partir desse momento esses reinos entraram em confronto para o controle total do território, período conhecido como dos “Reinos Combatentes” (481 – 221 a.C.), sendo vitorioso o reino Qin.

Tido como o primeiro imperador, Qin Shi Huang conquistou os demais reinos unificando a China e centralizando o poder através de um governo forte e autoritário. Para maior controle e facilitação do comércio entre os territórios recém conquistados o imperador resolveu eliminar particularismos locais, padronizando o calendário, o sistema de pesos e medidas e a moeda. No mesmo período, ocorre a construção da Muralha da China¹¹, uma proteção contra invasões estrangeiras. Para

¹¹ A Muralha da China teve seu período de construção durante os anos 770 a 475 a.C. e depois prosseguiu durante o período dos Reinos Combatentes. Cada um desses sete reinos construiu em seu território parte da muralha para proteção contra invasões estrangeiras. Após a conquista dos outros seis reinos pelo reino Qin, o rei ordenou a união das muralhas levantadas e a construção de novas tramas, passando a ser conhecida entre os chineses como “Muralha dos Dez Mil Li” (cada Li equivale a dois mil quilômetros). As dinastias seguintes deram continuidade aos trabalhos de manutenção e reparação da muralha, sendo as reparações de maior envergadura realizadas durante as dinastias Qin, Han e Ming. A Grande Muralha existente foi reconstruída sobre a base

facilitar o controle de seus súditos o imperador proibiu escolas de pensamento, eliminando também livros, o que fazia que a população seguisse uma única filosofia evitando conflitos. Os altos impostos e o autoritarismo excessivo do governo fizeram com que após a morte de Qin Shi Huang surgisse uma revolta contra a dinastia, entrando em colapso a Dinastia Qin, que se encerrou tendo como sucessora a Dinastia Han (206 a.C.– 220 d.C.).

O governo dos Han manteve o mesmo sistema administrativo da dinastia anterior, eliminando apenas o controle excessivo na centralização do poder; o que foi considerado a causa da queda da dinastia anterior. Ocorre assim a mudança na aristocracia para meritocracia, passando os funcionários públicos a serem selecionados por meio de exames. Os ideais de Confúcio foram usados para a administração do Estado Chinês nesse período. A economia, educação e ciência tiveram grande destaque na Dinastia Han. No entanto, rivalidades políticas e corrupção fizeram com que eclodissem novas revoltas colocando seu fim. A partir de 220 d.C. a China passa a ser dividida em três reinos: Shu-Han, Wei e Wu; período marcado por conflitos entre os reinos e com invasões estrangeiras.

A instabilidade e insegurança política resultaram no surgimento de diversas doutrinas filosóficas, provocando conflitos que fizeram decair a política chinesa pelo rompimento da ordem. Neste período três doutrinas tiveram destaque, devido ao uso de suas filosofias por algumas dinastias. A primeira pertence a Confúcio, o mais importante filósofo do período, que teve sua concepção filosófica utilizada na Dinastia Han, sendo seguido por muitos até a atualidade com suas teorias sobre a gestão pública. Kung Fou Tseu (Mestre Kung), verdadeiro nome de Confúcio, nasceu em 551 a.C. em uma família nobre empobrecida. Por ter vivido em época de extremo caos prega, em sua filosofia, a reorganização do Estado e a moralização de seus governantes. O filósofo queria implantar uma ordem no caos do mundo, e procurava um governante sábio que aplicasse essas idéias (SCHWANDFELDER, 2008, p. 30).

Tendo uma rápida passagem pela política, o filósofo chinês conviveu com reis autoritários e despreparados. Decepcionado, peregrinou em vão durante treze

anos por ¹²diversos Estados, os quais a China se dividia na época, em busca de um governante disposto a aplicar suas ideias na política (SCHWANDFELDER, 2008, p. 31.) Confúcio faleceu aos 72 anos de idade, mas deixou seguidores e fundou uma escola filosófica de seu pensamento. Sua filosofia, ideologia política, social e religiosa foi utilizada como doutrina oficial da China por cerca de dois mil anos (séc. II – séc. XX), sendo a Dinastia Han foi a que mais adotou o confucionismo em seu governo.

A segunda doutrina foi criada através dos estudos de Lao-Tse e Tchuang-Tse. A terceira e última escola filosófica chinesa foi o legalismo, o qual pregava a centralização do poder através do enriquecimento do estado e aumento de seu poderio militar, com o que o soberano passaria a ter poder incontestável.

1.3 O período Clássico: os Estados em Grécia e Roma

A Grécia Antiga não possuía um estado unificado, devido ao seu relevo montanhoso. Por isso as cidades-estados ou *polis* situavam-se distantes umas das outras, sendo totalmente autônomas. Por esse motivo cada uma desenvolveu sua própria cultura e forma de governo, impedindo um Estado centralizado. A autarquia dessas cidades-estados é a principal característica do Estado Grego, destacando-se entre as principais cidades-estados Atenas e Esparta, devido aos seus legados históricos, políticos e culturais, que muito influenciaram a cultura Ocidental. As diferenças entre as duas *polis* em determinados momentos da história grega criaram acirramentos políticos, gerando conflitos, como por exemplo, a Guerra do Peloponeso¹³. Entre as diversas formas de governo a população grega passou por sistemas monárquicos, aristocráticos, tiranos e democráticos.

Antes do século VI a.C., Atenas era governada por um regime monárquico, ocorrendo uma série de conflitos que fizeram com que ricos

¹³ A Guerra do Peloponeso foi um conflito militar entre as cidades-estado de Atenas e Esparta, ocorreu entre os anos de 431 e 404 a.C.. A causa principal do conflito foi política. Atenas tinha se transformado na mais rica e poderosa da Grécia, e seu modo democrático de governo estava sendo todo copiado, para o alarme das oligarquias tradicionais como as da Esparta. Juntando aliados, Esparta criou a Liga Peloponesa e foi para a guerra. Em resposta, Atenas se juntou aos gregos das regiões do Egeu e do oeste da Ásia Menor para lutar sob a Liga de Delos. As duas Ligas ganharam diversas batalhas, mas no final, Esparta acabou saindo vitoriosa, tomando o controle de uma Grécia abalada.

proprietários de terras tomassem o poder instalando um governo aristocrático. Rapidamente esta forma de governo tornou-se uma oligarquia, passando a abranger também os ricos comerciantes da *polis*, mas, este regime sofreu com instabilidades já que os direitos políticos, sociais e civis não eram de todos os cidadãos. Por volta de 508 a.C. criando-se a Democracia como um sistema político que representava uma alternativa à tirania. Clístenes¹⁴ é considerado o pai deste regime, porém foi com Péricles¹⁵ que este sistema atingiu seu apogeu, modificando o sistema já existente de uma “democracia limitada” para outra que abrangesse a participação de todos os cidadãos atenienses nas decisões do Estado. No entanto, mesmo neste sistema mais avançado, eram considerados cidadãos somente os indivíduos de sexo masculino nascidos em território ateniense. Mulheres, escravos e estrangeiros não podiam ser cidadãos, logo, não participavam da vida política.

Mesmo antes de ser classificado por Montesquieu na França, o regime democrático já possuía diversos órgãos que englobavam os poderes básicos que mais tarde seriam o legislativo, executivo e judiciário. O poder legislativo era desenvolvido através da Assembléia do Povo ou *Ecclesia*, constituída por todos os cidadãos. Ela tinha como funções aprovar leis; decidir a realização e o destino das guerras; eleger ou sortear membros de outras organizações; controlar a administração financeira; nomear embaixadores etc. Os projetos de leis votados na *Ecclesia* eram elaborados pelo Conselho dos Quinhentos ou *Bulé*, um conselho de 500 membros composto por cidadãos com mais de 30 anos, que anualmente eram trocados (cada um poderia servir somente duas vezes), sendo considerada o pilar do regime democrático.

O poder executivo era representado por um grupo de magistrados; composto por 10 *arcontes*¹⁶, sorteados anualmente que presidiam a organização dos

¹⁴ Clístenes pertencia a uma família que era contra a tirania. Político, filósofo e legislador, recebeu o poder da cidade de Atenas após a queda do tirano Hípias, logo introduziu mudanças democráticas dando direitos aos cidadãos, independente da renda, teriam o direito de voto e participação na vida política, inclusive com a ocupação de cargos.

¹⁵ Péricles era membro de uma família influente na sociedade grega. Inicialmente foi General do exército, responsável pela reconstrução de Atenas após as Guerras Persas e líder durante a Guerra do Peloponeso. Subiu ao poder através de um movimento democrático popular, devido ao seu grande poder de oratória voltou a população contra Címon, o qual defendia somente os interesses e a participação da aristocracia no governo.

¹⁶ Arconte era o título dos membros de uma assembléia de nobres, eram responsáveis pelos julgamentos dos crimes de homicídio premeditado, envenenamento e incêndio, entre outros.

tribunais e o culto aos deuses. Além deles 10 *estrategos*¹⁷ eram eleitos pelos cidadãos com a função de chefiar o Exército e a Marinha e de tomar decisões internas. Já o poder judicial cabia aos tribunais e os delitos comuns eram julgados pelo Tribunal Popular ou *Helieu*, composto por seis mil juízes sorteados anualmente. Os crimes religiosos e de morte era responsabilidade do *Areópago*, composto por antigos arcontes.

Outra característica da democracia ateniense era seu funcionamento por base da oratória, explorada por discípulos de sofistas, que eram excelentes oradores e conseguiam influenciar com seus discursos as decisões da assembléia e a vida dos políticos.

Esparta mantinha ainda um sistema aristocrático dando somente a alguns cidadãos privilegiados o poder de participar das decisões políticas. A *polis* era governada simultaneamente por dois reis possuíam atributos religiosos e militares, formando uma Diarquia.

Porém, o poder dos monarcas sofria algumas restrições impostas pelos seguintes órgãos:

(I) Gerúsia, formada por vinte e oito espartanos com mais de 60 anos, tinham as funções administrativas, legislativas e judiciárias;

(II) Ápela ou Assembléia do Povo, tomavam parte os cidadãos com mais de 30 anos que tivessem tido a educação prescrita pelas leis, cabiam a eles eleger os membros da Gerúsia e do Conselho de Éforos, além de pronunciarem sobre as guerras e a paz;

(III) Éforos, composto pela aristocracia espartana, era composto por cinco membros escolhidos anualmente, tinham como função darem ordens militares, administrar a justiça e fiscalizar as atividades dos reis, eram os chefes de estados.

Essas instituições, tanto a ateniense quanto a espartana, representavam o espírito democrático e aristocrático do povo da Grécia Antiga. Assim como em outros Estados, alguns pensadores gregos surgiram para discutirem a moral e a política. Conhecidos como sofistas, os pensadores não defendem teses que giram

¹⁷ Estratego era o título usado para designar o cargo de general. Como requisito tinha de serem cidadãos natos, casados legitimamente e possuir alguma renda, pois a atividade não era remunerada.

em torno da natureza, mas sim, em torno do homem e do espírito, tendo como período de duração o século V a.C..

Dentre os principais filósofos sofistas destacam-se Platão e Aristóteles. Para ambos o Estado nasce de um impulso natural provocado pelo homem, o qual necessita da formação de grupos para suprirem suas necessidades.

Para Aristóteles, só por meio do domínio das leis o cidadão irá alcançar a felicidade e a virtude. Ele acreditava que através da Política há a procura da melhor forma de governar e criar instituições capazes garantir a felicidade coletiva. Foi ele também que criou a classificação das formas de governos que são utilizadas até os dias atuais: a Monarquia (governo de um só); Aristocracia (governo de um pequeno grupo) e Politéia (governo da maioria), apresentando também as formas degeneradas destas: Tirania, Oligarquia e Democracia.

Para Platão o legislador deva obter consentimento do povo para a obediência da lei, o que não se dá pelo uso da força mais pela persuasão.

Originário de um pequeno povoado, localizado na Península Itálica, o Império Romano atingiu uma enorme extensão territorial, sua área abrangia o que hoje é a Inglaterra, Oriente Médio e Norte a África. Sua organização do Estado é dividida em três tipos e períodos: Monarquia (753 – 509 a.C.), República (509 – 27 a.C.) e Império (27 a.C. – 476 d.C.). Inicialmente os primeiros habitantes dessa região organizavam-se em comunidades gentílicas, as *gens*, como eram chamados os grupos. Reuniam famílias caracterizadas por laços de consangüinidade e religião. A autoridade máxima era do “*pater familias*”, não havia nesse período a propriedade privada, a terra pertencia à comunidade.

Após a dominação dos etruscos ocorre a desfragmentação das *gens*. A este processo soma-se a expansão comercial, causa do aumento da população que resultou no desenvolvimento de cidades.

Transformada em um grande conglomerado urbano, Roma passa a ter problemas de desigualdade social. A divisão do trabalho fez com que os chefes das famílias gentílicas passassem a adquirir propriedades e terem apropriação das terras, formando-se assim a aristocracia romana. A sociedade era dividida entre patrícios¹⁸ e plebeus¹⁹. As famílias mais ricas, após adquirirem as terras foram

¹⁸ Os patrícios pertenciam à aristocracia romana. Eram descendentes dos primeiros romanos, o termo deriva de “*Patres*”, ou seja, “*Pais*”.

também dominando importantes funções no governo. Apesar dos poucos e precários documentos deste período, relata-se que o primeiro rei de Roma foi Rômulo²⁰, governante da cidade até 717 a.C.. Os reis eram eleitos através do consenso dos mais velhos da tribo porque Roma não possuía um sistema monárquico hereditário.

Após o final da monarquia, em 509 a.C., instituiu-se a República. Alguns órgãos do período monárquico continuaram tendo apenas algumas modificações. O funcionamento desse regime se dava por meio de três principais órgãos o Senado, as Magistraturas e a Assembléia Centuriana. Tido como a base da República Romana, o Senado era composto por treze patrícios mais ilustres, cujas funções iam da elaboração de leis e supervisão das finanças até a administração total do território romano. O cargo de senador era vitalício, mas, não hereditário. As funções executivas cabiam aos magistrados que exerciam cargos anuais ocupados pelos patrícios, eleitos pelo Senado e referendados pela Assembléia Centuriana.

Os principais magistrados eram os Cônsules, que exerciam o poder executivo, propunham as leis e presidiam as Assembléias e o Senado; os Pretores, responsáveis pelo poder judiciário; os Censores, que controlavam a conduta moral e faziam o recenseamento da população; os Questores, responsáveis pela arrecadação dos impostos; os Edis, que cuidavam das obras públicas e os Pontífices, que se encarregavam das cerimônias religiosas oficiais.

As lutas plebéias por reformas sociais e igualdade política fizeram com que essa parte da população ganhasse o Tribunal da Plebe, podendo através dela vetar as leis consideradas lesivas aos interesses dos plebeus. As leis elaboradas pelo Senado eram colocadas então em praça pública e a mais importante delas foi a Lei das Doze Tábuas (450 a.C.), considerada a base inicial do desenvolvimento do Direito.

Durante o período republicano Roma passa por grande expansão territorial, tornando-se o maior império da história. Para facilitar o controle os governantes romanos construíram estradas, fundaram colônias e criaram cargos para o controle administrativo. Em 27 a.C. a República foi substituída pelo Império

¹⁹ Os plebeus pertenciam à camada inferior da sociedade romana, eram os descendentes dos estrangeiros que se juntaram na formação do Estado Romano.

²⁰ Os romanos atribuem à origem de Roma e uma explicação mítica envolvendo os irmãos Rômulo e Remo. Segundo o mito, os gêmeos foram abandonados próximo ao rio Tibre e salvos por uma loba, um pastor os recolheu nomeando-os de Rômulo e Remo. Quando já adultos, os irmãos entraram em conflito, depois de matar Remo em uma discussão, Rômulo deu seu nome à cidade.

tendo como primeiro imperador Otávio Augusto, ele reorganizou o Estado acabando com a corrupção e extorsão, que no período anterior eram comuns. Diferentemente da República, o cargo do imperador era vitalício. Devido à centralização do poder, o imperador necessitava de assistentes de confiança e para isso criou-se o Conselho do Príncipe, uma assessoria para a administração do império. Na política interna, Augusto se incumbia de manter os plebeus sempre satisfeitos com a chamada política do Pão e Circo. A escravidão gerou muito desemprego na zona rural, fazendo com que os servos migrassem para as cidades em busca de melhores condições de vida. Como solução para controlar esta população o imperador oferecia alimentação e diversão. Assim, enquanto se entretia, a população carente esquecia dos problemas e as grandes revoltas eram evitadas.

A partir do século III da Era Cristã o Império Romano entra em colapso, pois a corrupção e os gastos com luxo retiraram recursos dos investimentos no exército. Embora a crise moral tenha sido importante, o principal motivo da decadência do governo deste período foi o colapso do sistema escravista, pois com a diminuição das guerras de conquista o número de escravos à venda diminuiu aumentando o preço e deixando deficientes setores como a agricultura e o artesanato que dependiam dessa mão-de-obra. A solução dos proprietários foi arrendarem suas terras para colonos, os quais ganhavam o direito de utilização da terra, mas deveriam como forma de pagamento, ceder parte da produção e trabalhar alguns dias para o senhorio, sistema esse denominado colonato.

Em 313 d.C., o imperador Constantino assina o Édito de Milão dando liberdade de culto aos cristãos e encerrando a perseguição a eles, fato oficial do cristianismo. Nascia a Igreja Católica que, vinculada ao Estado, foi se fortificando. Em 380 d.C. Teodósio proclamou o Cristianismo como religião oficial do Império Romano, dividindo o Império Romano entre seus dois filhos em 395 d.C., criando o Império Romano do Ocidente e o Império Romano do Oriente. Em 1453 o Império Romano do Oriente foi extinto após a dominação de Constantinopla, sua capital, pelos turcos.

Em 476 após muitos ataques bárbaros o Império Romano do Ocidente ruiu, marcando o final da Idade Antiga e o início da Idade Média, que seria marcada pela descentralização do poder monárquico e forte influência da Igreja Católica.

Neste período, os proprietários que cederam parte de suas terras aos colonos foram se fortificando, passando a ter grande poder político em seus

territórios. A população empobrecida, dependente do trabalho e das terras, obedecia às regras e leis desses proprietários, surgindo daí um novo sistema, o Feudalismo.

1.4 Um período de transição: o Estado no período Medieval

A Idade Média teve um período de duração de aproximadamente 1000 anos, que foi do início do século V até o final do século XV. Os primeiros cinco séculos foram denominados Alta Idade Média, fase marcada por invasões bárbaras e uma população de maioria camponesa. As relações comerciais foram restritas, pois o excedente agrícola era pouco, a produção, vinda dos feudos, era voltada apenas para o sustento do grupo. Um ponto fundamental deste período foi a mudança nas relações trabalhistas, quando a escravidão foi substituída pela servidão, sendo que o servo não era mais propriedade do senhor feudal, como eram chamados os proprietários de terra. O servo era um trabalhador semi-livre que realizava o trabalho mas não tinha poder de decisão do seu início e término. O império mais importante da Alta Idade Média foi o Carolíngio, tendo como primeiro imperador Carlos Magno. Como a maioria da população se concentrava no campo as cidades tiveram pouca importância nesta, ficando delas abandonadas.

Na Baixa Idade Média, que abrangeu os cinco últimos séculos, havia ainda o domínio de uma sociedade feudal. Ocorre uma relação de vassalagem, com a troca de fidelidade e obrigações entre o suserano e o vassalo dentro do feudo, sendo do a prerrogativa de ceder a terra. O camponês explorado é denominado vilão é livre e o servo, é semi-livre. Durante esse período ocorre a descentralização do poder, pois os senhores feudais passam a exercer em suas terras funções do Estado como a de criar leis e formar exércitos, assim como cobrar impostos e julgar. Mas é importante destacar que o indivíduo era somente conhecido e respeitado dentro de seu feudo, sendo fora dele um mero cidadão.

Periodicamente os comerciantes organizavam encontros para a comercialização de suas mercadorias, denominados de feiras. Com o passar do tempo e o desenvolvimento da indústria, as feiras tiveram o apoio dos senhores feudais que em troca de sua permissão para funcionamento cobravam tributos. Alguns camponeses passaram a enriquecerem com a venda de seus produtos e grande parte chegou a abandonar as lavouras para se dedicar ao artesanato e ao

comércio, ocorrendo a mudança na relação entre senhor feudal e servo. Os locais das feiras deram lugar para os burgos, as cidades comerciais e o acúmulo de capital desse grupo de indivíduos por meio das atividades comerciais fez surgir tempos depois uma nova classe social, a burguesia,

A partir do século XIV a Europa passa por uma crise do sistema feudal, pois o homem europeu, dominado pelo espírito de modernidade, exige modificações na vida política, econômica, social e religiosa. Passam a surgir políticos discutindo novas formas de atuação dos governantes com o intuito de proteger e aumentar seu poder. No mesmo sentido alguns filósofos também passam a instruir a respeito da arte de governar. O Feudalismo se encerra com a formação dos Estados Nacionais, os quais possuíam poderes altamente centralizados nas mãos dos monarcas. As modificações políticas vão criar novas formas de organização econômica e social, iniciando assim a Idade Moderna. Esta nova ordem fez com que surgissem pensadores e teorias a respeito da função do Estado, destacam-se: Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes, John Locke.

Nascido em 1469, na cidade de Florença, Maquiavel tornou-se sinônimo de crueldade, ocupou diversos cargos diplomáticos durante sua trajetória pública, passou também pela prisão e tortura, acusado de conspiração contra o governo dos Médicis. Vivido entre a última parte do século XV e primeira metade do XVI, o pensador presenciou um período caracterizado pela instabilidade política e desenvolvimento dos pequenos estados italianos, assim como as rivalidades de seu país natal com a França e Espanha pela hegemonia européia. Em suas obras dos *Discursos* e *O Príncipe*, o teórico faz a separação da política e da ética, indo contrário a alguns pensadores chineses e gregos, discute a política e os fenômenos sociais em seus próprios termos, sem recurso à ética ou à jurisprudência. Para Maquiavel a meta principal da política deveria ser de conquistar e manter o poder ou a autoridade, a religião e moral não tinham ligações com a política, havendo exceção quando esses dois ajudassem na manutenção e conquista do poder.

Sua preocupação em todas as obras é o Estado. Não é o melhor Estado, aquele que tantas vezes imaginamos, mas que nunca existiu. Mas o Estado real, capaz de impor a ordem. Maquiavel rejeita a tradição idealista de Platão, Aristóteles e Santo Tomás de Aquino e segue a trilha inaugurada pelos historiadores antigos, como Tácito, Políbio, Tucídides e Tito Lívio. Seu ponto de partida e de chegada é a realidade concreta. Daí a ênfase na *verità effettuale* – a verdade efetiva das coisas. Esta é sua regra metodológica: ver e examinar a realidade tal como ela é e não como se gostaria que ela fosse (WEFFORT, 2006, p. 17).

Para Maquiavel o Estado paira sobre os demais indivíduos e os fins justificam os meios, o governante deve ser racional na busca dos interesses do Estado justificando a utilização da violência. O filósofo político faz uma releitura a respeito da questão política. Para Weffort (2006) ele a interpreta como um feixe de forças advindas das ações dos homens na sociedade. O pensamento dialético que há em suas teorias transformou Maquiavel em um dos clássicos da filosofia política.

1.5 O Estado Moderno: a expansão do capital

A chamada Idade Moderna foi marcada por mudanças na ordem econômica, implantando-se o Mercantilismo, um conjunto de idéias e práticas econômicas que vigorou entre os séculos XV e XVIII, na Europa e suas colônias. O poder de um país estava no estoque de metais preciosos que ele possuía, sendo o ouro e a prata vistos pelos mercantilistas como instrumento de aquisição de poder. Para a acumulação o Estado deveria evitar a saída destes metais, usados como forma de pagamento nas relações comerciais. Para isso criaram medias que restringiam a importação destes produtos através do aumento das taxas alfandegárias. O Estado passou também a intervir na regulação da produção e comércio em geral por meio de mecanismos protecionistas, impondo medidas exclusivas no comércio entre o país e suas colônias. Neste período de expansão do Capitalismo a redução do consumo de bens importados promovia o desenvolvimento da industrial local, desenvolvendo ainda os recursos humanos e naturais.

Outros fatores que contribuíram para o crescimento econômico, fortalecendo os tesouros nacionais, foram as colonizações ocorridas com as grandes navegações. O fator econômico foi o que impulsionou e desenvolveu essas missões em mares desconhecidos. A necessidade de baratear as especiarias, procurar novos centros fornecedores e matérias-primas, buscar metais preciosos e mercados consumidores foram outras metas. Alguns territórios “descobertos” passaram a sofrer exploração de seus recursos naturais, até mesmo de seus habitantes. Em muitos casos a população foi escravizada e os recursos locais saqueados. A expansão do poderio naval era essencial para garantir as comunicações marítimas entre as metrópoles européias e seus Impérios coloniais assim como para a redução

do comércio em escala mundial. No século XV, Portugal exerceu a supremacia naval; no século XVI a Espanha passou à frente e no século seguinte, à Holanda. No século XVIII a Inglaterra tornou-se a “rainha dos mares”, o acumulo de capital fez com que o país tornasse a maior potência mundial até o final da Primeira Guerra Mundial.

O francês Jean Bodin também marcou o período com suas teorias pró-absolutismo. Nascido na cidade de Angers no ano de 1530 é considerado o pai da Ciência Política. Em seu pensamento, o poder do rei deve ser inquestionável, pois este não deve prestar contas à população, assim como também deve abolir o parlamento. O questionamento da figura absolutista é tido como dois crimes, um contra o Rei e outro contra Deus.

Absolutista também, Thomas Hobbes nasceu em 1588 na cidade de Westport, próximo a Londres. Durante sua infância a Inglaterra convivia com o medo de uma possível invasão espanhola. Após decidir-se pela vida intelectual, o teórico viajou por diversos países europeus para encontros com teóricos, sua intenção era saber porque as pessoas permitiam ser governadas e qual a melhor forma de governo para a Inglaterra. Faz uso o empirismo²¹ para em suas observações e conclusões da natureza humana.

Hobbes é um *contratualista*, quer dizer, um daqueles filósofos que, entre o século XVI e o XVIII (basicamente), afirmaram que a origem do Estado e/ou da sociedade está num *contrato*: os homens viveriam, naturalmente, sem poder e sem organização – que somente surgiriam depois de um pacto firmado por eles, estabelecendo as regras de convívio social e de subordinação política. (WEFFORT, 2006, p. 53).

Em suma, esses teóricos contribuíram para o processo de legitimação do governo absolutista, que ao ser atribuído à origem divina, torna-se inquestionável pela população.

No ano de 1651, em Paris, Hobbes escreveu “*Leviatã*”, aquela que se tornaria sua principal obra, Nela o teórico questiona a índole maldosa das pessoas e

²¹ O empirismo é uma doutrina filosófica que defende o conhecimento da razão, da verdade e das idéias racionais através da experiência. As aprendizagens se dão por meio de tentativas e erros; teorias não bastam, somente através da experiência de fatos ocorridos e observados que se pode chegar à conclusão da veracidade ou falsidade. John Locke é considerado o principal figurante do empirismo e criados da corrente denominada Tabula Rasa, afirmou que as pessoas desconhecem tudo, mas que através de tentativas e erros aprendem e conquistam experiência. Sua corrente também originou o behaviorismo que busca o entendimento dos processos mentais internos do homem.

da não confiança nelas para o governo. Os humanos são considerados criaturas egoístas que fariam de qualquer coisa para melhorarem suas posições. Defende que a monarquia absoluta seja a melhor forma de governo, pois segundo ele a figura de um rei e sua autoridade poderia proporcionar direção e liderança. Além disso, segundo ele os governos foram criados para protegerem as pessoas de seus próprios egoísmos e males e o melhor deles seria aquele que tivesse o poder de um Leviatã. Para este teórico a Democracia poderia proporcionar a eleição de um governante que usaria de seu poder para criar situações perigosas.

Além das evoluções sociais e econômicas, a religião também passou por mudanças através da reforma religiosa. A sociedade passa a questionar o comportamento do clero e a doutrina da Igreja Católica, instituição essa que detinha grande poder na sociedade e monopolizava a religião. Através de seus dogmas a Igreja buscava controlar as atividades econômicas. O lucro e a usura eram condenados. Logo, a burguesia via nisso um obstáculo para seu enriquecimento através das atividades comerciais.

No século XVI o teórico Martin Lutero, indignado com a doutrina da Igreja devido à venda de indulgências alegando a salvação divina elabora noventa e cinco artigos condenando as falhas doutrinárias da instituição que rapidamente foram propagadas. Em 1519 Lutero foi condenado pelo Papa Leão X que o excomungou, pois nesse período em seu pensamento já pregava a ideia da salvação concedida pela fé em Cristo, mas não pelas obras da lei. Em 1521, período marcado por confusões de guerras, Lutero realiza uma revolução na Igreja Católica da Alemanha, criando a Igreja Luterana. Ao viver e presenciar um período de governo e sociedade dominada pelo clero, João Calvino foi mais um teórico a criar uma doutrina protestante. Sua intenção era criar em Genebra um Estado teocrático. Sendo assim, estabeleceu leis que foram seguidas por sua doutrina religiosa, proibindo jogos de azar, alcoolismo, estimulação do comércio exterior, dentre outros. O Calvinismo logo se espalhou adquirindo adeptos, e no início do século XVII já era uma doutrina com grande número de adeptos na Inglaterra.

Calvino segue os princípios do protestantismo, afirmando o dogma da predestinação, segundo o qual o homem está destinado a salvação ou condenação por escolha divina e defende a disciplina como a salvação para seus membros. Essa corrente protestante dividiu-se em vários grupos religiosos: os puritanos, considerados o mais importantes, representados pela média burguesia, contrários

ao Estado absolutista e à religião oficial Anglicana, os quais limitavam o direito de propriedade em uma postura radicalista; os presbiterianos, de comportamento mais moderado, que aceitavam o Estado absolutista visto que sua composição social majoritária era formada pela alta burguesia e por latifundiários favorecidos pelo Estado; os anabatistas, formados por artesãos e camponeses pobres, que combatiam o Estado, reivindicando a devolução de terras e o sufrágio universal, sendo o grupo mais radical e, perseguidos pelo Estado anglicano, eram discriminados pelos puritanos que consideravam a pobreza como expressão da falta de graça divina.

Na Inglaterra a reforma religiosa ocorre influenciada por questões políticas entre o rei Henrique VIII e o Papa Clemente VII. O soberano queria anular seu casamento com Catarina de Aragão, mas o papa recusou este pedido. Desobedecendo às ordens religiosas o rei então casou com Ana Bolena e por isso logo após foi excomungado da Igreja Católica. Inicia-se assim um conflito entre nobreza e Igreja, que passou a ter seus bens confiscados pelo rei absolutista. Em 1534 o Ato de Supremacia oficializa a separação do Estado Inglês do papado, instituindo a Igreja Anglicana sob a autoridade do rei.

Em 1539, Henrique VIII promulga o Ato dos Seis Artigos, no qual todos os dogmas católicos eram mantidos, com exceção da autoridade papal, que passaria a ser exercida pelo rei. Porém católicos e protestantes eram contra essa nova orientação, ocorrendo o cisma entre as instituições. Após a ascensão de Elizabeth I ao trono se oficializou o Anglicanismo como religião oficial da Inglaterra.

Em repostas a esses movimentos protestantes, a Igreja Católica realizou a Contra-Reforma. O objetivo era conter o avanço do protestantismo e adequar a instituição às novas idéias do mundo moderno. Para isso, a Igreja tomou como medidas a criação da Ordem dos Jesuítas, a convocação do Concílio de Trento e o restabelecimento da Inquisição, a ampliação do poder papal também era um objetivo. O Papa Paulo III²² foi quem aprovou a criação da Ordem dos Jesuítas ou Companhia de Jesus, os membros eram denominados “soldados da Igreja”, tinham como missão a conversão das pessoas ao catolicismo, os povos dos continentes recém-descobertos também eram convertidos. Em 1563, o Concílio de Trento apresenta medidas para garantir a unidade da fé católica e a disciplina eclesiástica.

²² Nascido em 29 de janeiro de 1468 com o nome de Alessandro Farnese. Nomeado de como Papa Paulo III em 13 de outubro de 1534.

As reformas religiosas tiveram bastante influência nas questões políticas durante este período quando a influência da Igreja Católica sobre os Estados passa a ruir. Por outro lado, os governantes passam a ter mais autonomia devido ao processo de centralização do poder. O Estado Absolutista dava ao soberano poder ilimitado e autoritário, deixando o executivo e o legislativo em suas mãos. Os cidadãos, considerados como inferiores, não recebiam satisfações e nem prestações de contas do governo central. A influência em todos os setores da sociedade e o excesso de impostos cobrados fez com que a burguesia ficasse contra os reis absolutistas, organizando enquanto classe em ascensão econômica revoluções que tinham como objetivo conseguir o controle do Estado também.

Na Inglaterra foi exercido um absolutismo completo, despótico e arbitrário. O país foi o primeiro a destituir o regime absolutista. Em 1625 sobe ao poder Carlos I considerado um monarca despótico. Em 1628 o Parlamento obriga o rei a assinar a “Petição dos Direitos”, um documento que estabelecia os direitos e liberdades dos sujeitos, indo contra a coroa. Após a promulgação da Petição ocorre o rompimento de Carlos I com o Parlamento, iniciando-se então a guerra civil inglesa que durou até 1646. Após conflitos entre reis e parlamentares, em 1679 é assinada a mais importante lei da história inglesa, o *Habeas Corpus Act*, o qual dava garantia de liberdade individual; não dando a ninguém o direito de privar o indivíduo da liberdade, sendo a autoridade o rei ou qualquer outro funcionário. Em 1689 ocorre a oficialização da “Declaração dos Direitos”, dando liberdade total à população. O documento foi redigido pelo Parlamento antes que fosse reconhecido pelos monarcas devido a Revolução Gloriosa²³.

A “Declaração dos Direitos” foi incluída após a Revolução Francesa na “Declaração dos Direitos Humanos”, mesmo sendo a França considerada o país onde o absolutismo mais se desenvolveu. Luís XIV foi o principal monarca absoluto

²³ Após a morte do rei Carlos II (1685), sobe ao poder seu irmão Jaime II. O novo rei procurou conduzir o Estado Inglês para o catolicismo. Esta medida fortalecia seu poder e prejudicava o Parlamento que logo se mobilizou contra o rei. Jaime II foi abandonado pelo exército e em junho de 1688 Guilherme III iniciava seu reinado. Este episódio ficou conhecido como a “Revolução Gloriosa”. É também, considerado um dos fatos mais importante na evolução dos poderes em posse do parlamento e da coroa inglesa. Com a passagem no parlamento da *Bill of Rights* (Declaração de Direitos), foi tornado impossível qualquer retorno à monarquia por um católico, e acabou com as tentativas recentes para o absolutismo monárquico. O evento marcou a supremacia do parlamento sobre a coroa. Os novos monarcas devem a sua posição ao parlamento.

francês. Em seu reinado, iniciado em 1661, o regime teve seu apogeu na França. Conhecido como Rei-Sol, Luís XIV estabeleceu a monarquia de direito divino. Nela o monarca passaria a ser sagrado, devido ao seu poder absoluto e suas vontades eram transformadas em lei e justiça. Através da arrecadação excessiva de impostos a nobreza levava uma vida de luxo e riqueza e, por outro lado, a população sofria com a miséria que assolava todo país. Esse estado de desigualdade provocado pelas monarquias absolutistas fez surgir na população um sentimento de descontentamento, quando alguns princípios antes indiscutíveis passaram a ser questionados e as respostas foram buscadas.

O século XVIII foi marcado pelo surgimento de uma forma de pensamento baseada no Racionalismo que mais tarde inspirou o Iluminismo que veio a simbolizar uma revolução cultural, proporcionando uma nova forma de pensamento social e natural, justificando racionalmente o que antes era explicado pela religião. O Século das Luzes, como ficou conhecido, revolucionou o pensamento obscuro e ignorante transformando-o em idéias iluminadas pela razão, ciência e respeito à humanidade, priorizando a busca pela igualdade e liberdade. A Filosofia das Luzes foi além do campo científico e suas teorias foram aplicadas nas relações sociais, na comunicação entre governos e população e no papel do rei com o Estado e religião. O Iluminismo encerrou com a Revolução Francesa em 1789 e suas idéias foram absorvidas e executadas pelos revolucionários franceses. Este movimento também contribuiu para o declínio da Igreja e base para o liberalismo econômico e político no século XIX. A França e seus filósofos tiveram bastante influência, destacando-se Charles de Montesquieu, Voltaire e Denis Diderot.

Montesquieu foi um filósofo político e crítico social, em suas idéias conservadoras defende a existência da aristocracia que serviria como proteção ao Estado de excessos por parte dos monarcas absolutistas e da população anarquista. Porém reconhecia que os aristocratas através da arrogância e auto-interesse eram uma ameaça, o poder deveria ser dividido entre monarcas, aristocratas e a população em geral, a partir daí poderia controlar os bens comuns. Através do Executivo, Legislativo e Judiciário, cada classe controla seu poder e auto-interesse das outras classes, isso também serviria como controle a corrupção. Em *O Espírito das Leis* (1748) o filósofo defende a criação de um poder central para o engrandecimento do Estado, deve ocorrer o equilíbrio entre governante e a liberdade dos governados.

As idéias de Rousseau afirmam que o homem é essencialmente bom, através das suas convivências em sociedade a pessoa passa a ser infeliz e corrompida, filósofo considera a sociedade como artificial e corrupta. Segundo Rousseau o avanço do conhecimento fez com que os governos tornassem mais poderosos e as liberdades individuais fossem abolidas, sendo sua idéia elaborar teorias através da história hipotética da humanidade, uma nova forma de pensamento diferente de muitos filósofos do século VII. Em sua principal obra, *O Contrato Social*, há a descrição das relações do homem com a sociedade. Ele defendia a liberdade e a igualdade entre os homens e descrevia como um governo deveria agir para proteção da liberdade e do caráter dos cidadãos, dando estes valores superiores á vontade da autoridade máxima de um país.

O que pretende estabelecer no *Contrato social* são as condições de possibilidade de pacto legítimo, através do qual os homens, depois de terem perdido sua liberdade natural, ganhem, em troca, a liberdade civil (WEFFORT, 2006, p. 195).

Iniciada no século XVII, a Revolução Francesa (1789) é considerada um marco na história da Idade Moderna e muitos historiadores estabelecem seu término como sendo o início da Idade Contemporânea ou Revolução do Marco Zero. Este movimento tinha como objetivo destituir o Antigo Regime e instaurar um Estado democrático. Baseada em idéias Iluministas teve como lema “Liberdade, Igualdade e Fraternidade” e colocou abaixo os regimes absolutistas fazendo ascender os valores e o poder burgueses. A Revolução Francesa marcou o início da Era das Revoluções Burguesas, movimento este que iniciou nos Estados Unidos em 1776 encerrando na França em 1789. Os termos Legitimidade, Soberania, Sociedade Civil, Estado passaram a penetrar o universo mental de homens que até então eram excluídos do processo decisório (OLIVEIRA, p. 254).

Para Alexis Tocqueville a Revolução Francesa foi de caráter social e político e através dela ocorreu o início do processo da democratização. A nova ordem social e política que surgiu era igualitária em relação à população. A revolução democrática para o filósofo é tida como uma realidade providencial, através da qual a diferença social tende a ser abolida, resultando na democratização das condições sociais, sem a qual não há a construção de constituições e normas jurídicas. Tocqueville usa como temas principais a Liberdade e a Igualdade, dois

termos que fazem parte de um mesmo ideal, pois segundo ele a Democracia se realiza com a Liberdade e para que ela ocorra de forma real é necessária a participação política dos cidadãos.

Portanto, para Tocqueville, os homens precisariam agir no sentido de conciliar a liberdade, que é frágil e pela qual é preciso lutar, com a democracia que se move por um forte impulso e é fatal. Portanto, seria preciso adequar, em primeiro lugar, o ideal à realidade e, em segundo lugar a ação política inovadora que se encontra em constante defesa da liberdade ao processo igualitário que é real e incessante. Se a prática do ideal é conduzir a democracia, é preciso também que haja um modelo exemplar em direção ao qual a democracia deva ser levada (SANTOS, p. 21).

1.6. O Estado Contemporâneo: descentralizar para governar

Os modelos de Estado relacionam e intervêm totalmente na ordem econômica. Ao final do século XVIII, devido à sua ascensão, a burguesia, apóia-se em teóricos como Adam Smith, David Ricardo, James Mill e Thomas Malthus para defender a idéia do Liberalismo econômico, movimento advindo dos iluministas. De acordo com esta ideologia o Estado Liberal deveria influenciar apenas na vida social e o mercado, ofereceria as condições necessárias para que a sociedade e economia atuassem por si só (COELHO, 2006, p. 180). A burguesia no desenvolvimento industrial queria o fim das medidas protecionistas, dos monopólios e a livre concorrência entre as empresas. O Estado atuaria então na preparação do terreno para o desenvolvimento industrial atendendo aos interesses burgueses, sem esquecer dos limites e potencialidades das formações sociais.

A conduta proposta pelo Estado Liberal aproximava-se então dos ideais democráticos.

Este Estado mínimo deve ter seus limites bem definidos, priorizando a proteção dos cidadãos das ameaças externas, manutenção da ordem interna, bem como garantindo a propriedade privada e a liberdade individual (PEREIRA, 2010, p. 43).

Em seu livro *A Riqueza das Nações* (1776), Adam Smith (1723/1790) defende a liberdade econômica. O Estado não deve intervir na economia, que é influenciada pelas leis naturais do mercado que o autor denomina de “mão invisível”;

sendo contrário ao mercantilismo e feudalismo. Além disso, segundo a “teoria da mão invisível”, cada ser humano irá achar uma forma de aumentar seu capital. Ele defende assim certo egocentrismo, mas defende ao promover este interesse pessoal o indivíduo acaba contribuindo para o coletivo, propiciando o progresso da nação. Smith elaborou um sistema para a divisão do trabalho por meio da manufatura. Através dele, aumentaria a produtividade que seria a principal base comercial, Com o incentivo do Estado ao trabalho, as pessoas teriam chance de atingir níveis melhores de vida.

Porém, mesmo com a atuação mínima do Estado seu poder iria aumentar, o que seria contrário aos ideais liberais:

“As reformas internas realizadas pelos países capitalistas centrais, no marco das mudanças da técnica e do ambiente de transformação do século XIX, introduziram novas instituições úteis para o aumento de seu poder: a polícia, a administração central, o serviço militar obrigatório, os transportes, as comunicações. Quando tudo isso se associou com o crescimento econômico advindo da industrialização, surgiram Estados poderosos, centralizados (COELHO, 2006, p. 186).

Em meados do século XIX começam então teóricos contrários a concentração do capital. O individualismo liberal provocou a desigualdade social e o Estado liberal não dava o auxílio necessário aos cidadãos menos afortunados, sendo a liberdade sócio-econômica alcançada apenas por uma pequena parcela da população, os ricos.

Nos centros urbanos, a classe trabalhadora, que sofria com a exploração no trabalho, condições precárias de vida e a crise econômica a qual a Europa sofria, começa a se desesperar. O capitalismo individualista os fez se organizarem em movimentos proletários e sindicais para tomarem ações políticas com o intuito de maior participação no poder e decisões do Estado.

Este no papel passa a ser estudado por teóricos, sendo os principais Karl Heinrich Marx (1818/1883) e Friedrich Engels (1820/1895) os quais defendem que o Estado tem papel essencial no desenvolvimento de determinado tipo de sociedade (PEREIRA, 2010, p.40).

Karl Marx em suas teorias diferencia seu método dialético com o de Hegel, fazendo uma leitura baseada na realidade histórica, configuração racional, materialista e empírica, defendendo em suas teorias que o socialismo passasse de

utópico para científico. Para ele, o Estado não adere ao papel de mediação dos interesses de classes opostas. Ele deve usar em algumas circunstâncias a força e colabora com o reforço do poder da classe dominante sobre a dominada, legitimando a desigualdade e protegendo a propriedade privada. O Estado passa a ser estranho à sociedade, um órgão com suas próprias leis internas e estrutura burocrática. Isto reforçaria cada vez mais sua centralização, oprimindo a sociedade e exprimindo os interesses da classe dominante, colaborando para a manutenção da dominação de uma classe sobre as outras (QUARESMA, p.98). Esse sistema que o Estado só poderia ser abolido através da ditadura do proletariado, que resultaria da luta de classes entre proletários e burgueses, com a vitória dos primeiros. Após a revolução a classe desfavorecida subiria ao poder, sendo este momento para o teórico o último estágio de transição para uma sociedade sem classes.

A genuína democracia socialista, em contraste, reuniria estas partes gerais e individuais de nós mesmos, permitindo-nos participar de processos políticos gerais como indivíduos concretamente particulares – no local de trabalho assim como na comunidade local, por exemplo, em vez de cidadãos abstratos da democracia representativa liberal. A visão final de Marx parece algo assim anarquista: a de uma comunidade cooperativa formada pelo que denomina “associações livres” de trabalhadores, que estenderiam a democracia à esfera econômica enquanto fazem dela uma realidade na esfera política. Foi a este fim [...] que ele dedicou não apenas seus escritos, mas uma boa parte de sua vida ativa (EAGLETON, 1999, p. 52).

Karl Emil Maximilian Weber (1864/1920) é considerado um dos principais sociólogos do século XX. O teórico tem uma visão oposta a de Marx em relação ao desenvolvimento do capitalismo. Marx possui uma visão do Estado como forma final de poder, já para Weber seria um meio para chegar ao poder efetivo (DUDEK, 2008, p.14).

As obras deste autor foram escritas em um período o qual algumas sociedades ocidentais já tinham adquirido uma maturidade econômica, sem necessidade da revolução do proletário. Um dos conceitos principais, que serviram de base de estudo para Weber, foi o de dominação, baseando suas teorias a respeito das estruturas de dominação e organização da sociedade. O teórico define esse conceito “a probabilidade de obediência para ordens específicas dentro de determinado grupo de pessoas” (WEBER, 1991: 3-35). Para Weber a dominação pode ser consciente e estará sempre presente, a existência do Estado está na

relação entre dois elementos: a autoridade e a legitimidade. Assim os detentores do poder serão obedecidos pelos dominados através do autoritarismo tido como legítimo.

O Estado Liberal ia de acordo com os interesses burgueses. Com o passar do tempo viu-se que esse modelo não abrangia grande parte da população, pois a situação social resultante do desenvolvimento econômico demonstrou que era necessária uma nova postura estatal. A Primeira Guerra Mundial no início do século XX teve bastante influência na economia e nas relações internas e externas dos países. O modelo Liberal perdia forças devido às crises econômicas, destacando o *crash* da Bolsa de Valores de Nova York em 1929. Esses fatos deram lugar a uma nova estrutura, que exigia o cumprimento dos direitos sociais e trabalhistas.

Surgia assim o Estado Social de Direito cuja função era controlar a sociedade economicamente, politicamente e culturalmente, além de garantir a sobrevivência da instituição estatal na modernidade.

[...] a justificativa do Estado de Direito se dá em três momentos, na legitimidade do poder que se refere à origem, ao exercício e à finalidade, na legalidade e na justiça, através de sua relação com o indivíduo com vista à realização da liberdade na esfera pública e privada (SALGADO, 2009, p. 107).

O Estado Social de Direito mais tarde resultaria no Estado Democrático, reforçando na universalização da participação no poder. Porém, ainda não garante a satisfação plena dos cidadãos em relação as suas vontades, mas, segundo (SALGADO, 2009) busca a realização do valor absoluto que só o ser humano – racional e, portanto, livre – é capaz de expressar: a dignidade humana (SALGADO, 2009, p. 111). Outras denominações, como Estado Social e Estado de Justiça Social foram utilizadas por Estados cujas estruturas não eram compatíveis com o Estado de Direito. Após a Segunda Guerra Mundial (1939 - 1945), alguns países da Europa e os Estados Unidos adotam uma nova postura estatal, denominando-se de Estado do Bem Estar Social. O *Welfare State*, como também ficou conhecido, no qual o Estado passava a criar políticas que visassem o bem-estar, garantindo aos seus cidadãos padrões mínimos de saúde, educação, renda, habitação e seguridade social.

[...] Estado do Bem Estar Social é uma resposta eminentemente capitalista ao desenvolvimento e avanço do socialismo que vinha do Leste Europeu. Portanto, o núcleo do *Welfare State* sempre esteve permeado por um posicionamento conservador diante das propostas socialistas testadas na prática desde o início do século XX (MARTINEZ, 2005).

O Estado do Bem Estar durou até a década de 70, sua queda deu-se pelo avanço e evolução do sistema capitalista, já em vigor, e da globalização. A terceira revolução tecnológica – evoluções nos meios de comunicação, da biotecnologia e descobertas científicas – é considerada a base da Globalização. Além disso, soma-se a crescente interligação e interdependência dos mercados físicos e financeiros em escala global.

A Globalização permite a produção de bens em diversas partes do planeta, assim como suas matérias-primas podem ser oriundas de outros territórios. Ocorre neste contexto uma redução marcante das economias nacionais frente à liberalização comercial e os processos de integração regional, possibilitando o surgimento de uma esfera financeira globalizada. Este fenômeno proporcionou a criação de uma cultura mundial, capaz de interligar os povos mais diversos, unindo-os na mesma atividade resultando na superação dos particularismos agressivos e das hostilidades, manifestas ou latentes, entre Estados.

Para Anthony Giddens (2005, p.41) a Globalização:

[...] não diz respeito em absoluto apenas, ou mesmo basicamente, à interdependência econômica, mas à transformação do tempo e espaço em nossas vidas. Eventos distantes, quer econômicos ou não, afetam-nos mais direta e imediatamente que jamais antes. Inversamente, decisões que tomamos como indivíduos são freqüências globais em suas aplicações. Os hábitos alimentares que os indivíduos têm, por exemplo, têm conseqüências para produtores de alimentos, que podem viver do outro lado do mundo.

No contexto da Era Global ocorre o aumento da produção e a agilidade devido à revolução tecnológica informacional, o que permite não a troca de mercadorias e dinheiro físico, mas sim de informação. O Estado passa a re-adotar alguns princípios do período do liberalismo como a economia sob controle do livre-comércio.

Neste cenário de globalização o qual o liberalismo se transfigura irá surgir o neoliberalismo, uma fase marcada pela necessidade de reorganizar o modelo capitalista. Nas primeiras décadas do século XXI inicia uma nova forma estatal, o Estado inteligente-mediador-indutor, baseando em conceitos do Estado de Direito.

Verifica-se que o Estado tradicional, do ponto de vista conceitual, vem se transformando em um Estado inteligente-mediador-indutor. Nesse sentido, está mudando de um Estado de serviço, produtor do bem público; de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, para um ente mediador e estimulador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele; de um Estado gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em parceria com outros atores, especialmente com o setor privado e o terceiro setor, com o propósito de mobilizar seus recursos e ativar as forças da sociedade civil (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 92).

Pode-se dizer que as mudanças dos modelos estatais foram resultados da luta da sociedade civil pela representatividade, adequando-se o estado às necessidades culturais, políticas, econômicas e ambientais.

A sociedade exige então um Estado atuante em políticas públicas e o direito de participação nelas, resultando no desenvolvimento social. Este foi e somente será obtido através da instalação da democracia, a vontade do povo.

Devido ao modo como os países chegaram ao regime democrático, é comum ligá-lo exclusivamente ao processo eleitoral, em síntese as eleições representam o reconhecimento, por parte do povo, de um membro da sociedade para governá-los e o término de um mandato. Mas, além de elegerem membros para o governo, as eleições democráticas representam um elo entre governantes e governado, incentivando o ciclo da representação política.

Analisando pela ótica da representatividade, mesmo ocorrendo a reeleição do governante, o que é válido nesse processo não é quem está no poder, mas sim o que irá ser feito para dar continuidade ao processo da realização das vontades e da formação da opinião da população.

A opinião pública – glorificada e considerada somente através democracia – cria um elo, através da cooperação e contestação, entre os cidadãos nas formas de relacionamento com o Estado. A dinâmica do processo na formulação da opinião pública remete diretamente a comunicação, considerada um instrumento de influência e poder das instituições. Comunicar não é apenas a difusão da informação

para a formação da opinião. Ou melhor, formar opinião, sim, mas com vistas a produzir uma vontade. É ouvir, mas também falar. E falar envolve, além da inteligência para examinar e discorrer, a intenção de persuadir e a disposição para agir (KUNSCH, 2009, p. 27).

**CAPÍTULO 2:
A GOVERNANÇA CORPORATIVA**

2.1 Do Mercado para o Estado: a Governança Corporativa

Práticas de Governança Corporativa foram iniciadas no setor privado e somente depois se percebeu a necessidade de aplicá-las as técnicas, teorias e modelos nos setores públicos e sociais. A governança trata da aquisição e distribuição de poder em determinado grupo de interesse, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas.

Adam Smith, considerado o pai da economia moderna, através de seus estudos, conseguiu de forma indireta compreender as questões relacionadas à governança corporativa, mesmo o termo sendo desconhecido. Para o economista, os gestores das organizações, mesmos capacitados, não tratavam de forma eficiente o dinheiro das pessoas. Porém, devido ao cenário econômico e administrativo no período – por volta de 1776 – essas questões foram consideradas irrelevantes.

Somente anos depois, na crise de 1929, que abalou os mercados mundiais e, principalmente, o americano, estudiosos ressurgiram com a discussão e estudos a respeito da separação de poder entre a gestão executiva das empresas e seus acionistas (ÁLVARES; GIACOMETTI; GUSSO, 2008, p.xv). Isto ocorreu também devido a mudança da economia agrícola para industrial. Através da abertura do capital as companhias necessitavam de recursos financeiros para produção de bens e serviços, mas pouco se tratou da governança corporativa como forma gerencial.

Embora suas técnicas já fossem usadas na administração, somente nos anos de 1990 que o termo foi criado nos Estados Unidos e Grã Bretanha, tornando também objeto de estudo e tendo aplicação mais efetiva.

Governança é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo o relacionamento entre Conselho, equipe executiva e demais órgãos de controle. As boas práticas de governança convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar a reputação da organização e aperfeiçoar seu valor social, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade. (IBGC, 2009).

Os primeiros modelos vigentes nos Estados Unidos e Grã Bretanha eram baseados no modelo de *shareholder*²⁴, ou seja, levavam em consideração na prática de governança apenas os interesses do grupo de sócios. Mas, com o tempo observou-se a necessidade de uma visão mais abrangente em relação aos públicos das organizações. Estabeleceu-se então o modelo *stakeholder*, o qual além de identificar os acionistas também engloba grupos que contribuem na atuação da organização. Os *stakeholders* podem ser considerados: credores, fornecedores, trabalhadores, consumidores e a comunidade; uma forma de cumprimento social perante os acionistas e ambiente comunitário, o qual a instituição atua.

A “relação de agência” fez surgir o principal problema da governança corporativa, tido também como princípio de sua existência. Define-se como “relação de agência” o contrato entre um grupo ou único indivíduo denominado “principal”, e outro grupo denominado “agente”, cabendo a este último a tomada de decisões pelos principais. O problema ocorre quando os agentes passam a tomar decisões de acordo com seus interesses pessoais, sem recorrerem e informarem os principais, os quais devem obrigações a respeito das práticas. Os conflitos de agência podem ser distintos devido às particularidades das organizações e seus públicos.

Como forma de controlar essas relações, propondo o alinhamento dos interesses e promoção dos *stakeholders*, surgiram nos países de capitais mais desenvolvidos diversos códigos, promovendo assim as melhores práticas de governança corporativa. O primeiro foi o *The Cadbury Report* de 1992, elaborado no Reino Unido por meio de um comitê com o mesmo nome. Logo após vieram: *The NACD Report* (1996); *The OECD Report* (1999); *Global Share Voting Principles* (1998); *Euroshareholders Corporate Governance Guideline* (2000); e *Corporate Governance Core Principles and Guidelines*, elaborado pelo principal fundo de pensão americano, o CalPERS. No Brasil o IBGC²⁵ – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa –, tido como o principal órgão de estudos e incentivo às práticas de Governança, elaborou o “Código das Melhores Práticas de Governança

²⁴ O termo *shareholder* designa todos aqueles que possuem parte de uma empresa ou organização, ou seja, os acionistas.

²⁵ O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) foi fundado em 27 de novembro de 1995, considerado um órgão da sociedade civil sem fins lucrativos. É um instituto voltado exclusivamente à divulgação, prática e discussão da governança corporativa no Brasil.

Corporativa”, este código tange princípios para as organizações que visão melhorarem seus desempenhos e facilitarem o acesso ao capital.

Mesmo os códigos tendo origens de acordo com a realidade socioeconômica do mercado regional, os princípios básicos da Governança são os mesmo, sendo: (i) Transparência; (II) Equidade; (iii) Prestação de Contas (*Accountability*); (iv) Responsabilidade corporativa.

- I. **Transparência:** A imagem da organização está ligada na maneira de relacionar com seus públicos. A diretoria administrativa deve cultivar o “desejo de informar”, a comunicação interna e externa quando adequada, espontânea, franca e rápida resulta na confiança por parte de seus colaboradores e de terceiros (ÁLVARES: CELSO: GUSSO, 2008, p.43). Vale ressaltar que, de acordo com o Código de Melhores Práticas do IBGC, a informação não deve conter somente o desempenho econômico-financeiro, mas também abranger fatores que norteiam a ação empresarial e resultarão à criação de valores (IBGC, 2009).
- II. **Equidade:** Representa o tratamento igualitário e justo a todos os *stakeholders*, principalmente aos acionistas e grupos controladores. Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são totalmente inaceitáveis (IBGC, 2009).
- III. **Accountability:** A prestação de contas por parte dos agentes a quem os elegeu, respondem integralmente por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos (IBGC, 2009).
- IV. **Responsabilidade corporativa:** Os gestores (conselheiros e executivos) devem incorporar objetivos sociais e ambientais na definição das metas e operações da organização. Essa responsabilidade não é somente de cunho filantrópico, mas sim, ter uma visão mais ampla da estratégia empresarial, contemplando todas as formas de relacionamento com a comunidade que atua; “função social” (IBGC, 2009).

O processo de governança no Brasil possui fortes relações de parceria entre o Estado e setor privado (ÁLVARES, 2008). A necessidade de crescimento econômico foi o impulso para o uso das práticas no país. Na década de 80 do século passado a crise do modelo econômico estatal vigente fez as organizações, principalmente as privadas, buscarem fontes alternativas de recursos. Uma boa governança corporativa seria fundamental para este crescimento, principalmente se o processo viesse das empresas privadas. Porém, não havia recursos de capital interno para a execução desse plano, os bancos e o mercado de capital estavam fragilizados, logo, a saída seria recorrer a investimentos externo ou usar os lucros como forma de financiamento.

Um plano adotado pelo Estado, iniciado em 1980 e reforçado em 1990, foi a privatização de empresas públicas para que pudessem dessa forma atrair investimentos e recursos financeiros vindos do exterior. Em parte essa manobra funcionou, mas a concentração da propriedade ainda permanecia. Para evitá-la o Estado manteve sempre sob proteção o setor privado, através de créditos cedidos pelo Banco do Brasil e proteção tarifária. Esses incentivos contribuíram para o aparecimento dos grandes grupos empresariais nacionais.

Ao final deste ciclo as empresas privadas fortificaram-se, expandindo assim seu controle societário entre sócios nacionais e estrangeiros. A união entre grupos empresariais nacionais de mesmo interesse provocou a criação de braços financeiros ou bancos resultando no autofinanciamento do setor. As privatizações fizeram aportar no Brasil empresas estrangeiras que trouxeram diferentes modelos de governança. Desse modo, as práticas de governança corporativa passaram a ter mais destaque, “tanto sob a perspectiva das entrantes, que precisavam se ajustar às especificidades locais, quantos das empresas nacionais, que necessitavam melhorar sua *performance* e atratividade no mercado”, agora bastante concorrido.

2.2 Governança Corporativa no Terceiro Setor

Várias circunstâncias e fatos históricos determinaram o surgimento de organizações voltadas para esse setor. Na década de 60 e 70, grande parte das

demandas sociais da maior parte da população era atendida devido à crise no modelo de Estado do Bem Estar Social.

Outro fator foi a crise do meio ambiente que exigia gestão na área da saúde pública e qualidade de vida. A evolução dos meios de comunicação e o surgimento da classe média urbana, devido ao crescimento econômico, impulsionaram empreendimentos de cunho filantrópico (CAMARGO, 2001). O empresariado também teve forte influência, atendendo as necessidades de transformação da sociedade civil. Neste contexto surgem as ONGs.

Para Hudson (1999), o Terceiro Setor,

[...] consiste em organizações cujos objetivos principais são sociais, em vez de econômicos. A essência do setor engloba instituições de caridade, organizações religiosas, entidades voltadas para as artes, organizações comunitárias, sindicatos, associações profissionais e outras organizações voluntárias.

Estas Organizações são criadas sem fins lucrativos, seus recursos financeiros provêm de doações de pessoa jurídicas e físicas, e os recursos humanos são compostos por voluntários e contratações; dão continuidade às práticas tradicionais de caridade, filantropia e do mecenato. Para Salamon (1997) este setor possui quatro desafios: a legitimidade, a sustentabilidade, a eficiência e a colaboração. Sua representação, segundo Junqueira (2002), é dada através de um conjunto de valores que privilegia a iniciativa individual, a auto-expressão, a solidariedade e a ajuda mútua, Suas instituições estão em busca de maior reconhecimento e autonomia por parte da sociedade.

Na década de 90 do século passado ocorreu o crescimento do número de Organizações do Terceiro Setor²⁶ devido, principalmente, ao aumento da demanda por serviços e engajamento do setor privado nas questões sociais. Isso resultou na necessidade de profissionalização e capacitação das ONG`s e na busca de sua sustentabilidade por meio de reestruturação administrativa e gestão estratégica.

Atualmente há por parte dos doadores e voluntários a preocupação em saber como os recursos doados serão utilizados pelos gestores e quais resultados trarão para a instituição e para a comunidade atendida. Ao doarem tempo e dinheiro

²⁶ De acordo com Mackinsey (2001, p.15) há no Brasil cerca de 250 mil entidades do terceiro setor, correspondendo a 1,5% do PIB do país, no futuro estimasse que chegue a 5%.

os colaboradores querem se sentir seguros de que os recursos serão utilizados de maneira eficiente e honesta; necessitando então estas instituições de estratégias capazes de gerar confiabilidade perante todas as partes relacionadas, incentivando a colaboração dos *stakeholders*. Sendo assim, passa a se exigir delas visão gerencial e rigor financeiro.

A adoção das boas práticas de Governança Corporativa por organizações do Terceiro Setor é de suma importância para a profissionalização de suas gestões. Sendo assim, os princípios da governança aplicados geram transparência em suas ações perante os *stakeholders*, que passam a ter um conteúdo informacional mais simétrico. Apesar de possuírem características e fins específicos, o funcionamento e prática dessas instituições são semelhantes aos do setor privado, mostrando-se, inclusive, mais eficientes no mundo dos negócios; agregando valores a essas instituições.

De acordo com os princípios legais e a aceção do termo, as instituições sem fins-lucrativos não possuem proprietários. Seus instituidores são considerados apenas gestores. Embora não distribuam resultados financeiros, há uma relação de agência entre os gestores da organização – considerados os agentes –, e seus doadores e voluntários – considerados os principais. Para mediar a gestão entre agentes e principais através da governança corporativa, elaborou-se no Brasil o “Guia de Melhores Práticas para Fundações e Institutos Empresariais”.

Mesmo os princípios da Governança Corporativos os mesmos para todos os setores (primeiro, segundo e terceiro), é essencial um manual para atender as peculiaridades do Terceiro Setor. O Guia foi criado em parceria da GIFE²⁷ (Grupo de Institutos, Fundações e Empresa), com o IBGC. As técnicas da boa governança aplicadas no Terceiro Setor brasileiro representam

[...] importantes avanços da sociedade civil brasileira, ocorridos neste período e intensificados nos últimos anos. O primeiro é o crescimento da sociedade civil organizada, que engajou empresas no papel tanto de financiadoras como de realizadoras de investimento social privado. Já o segundo é a importância, cada vez maior, que passou a ser conferida às práticas de Governança, como importante instrumento de auto-regulação em todos os setores (IBGC, 2009).

²⁷ GIFE

2.3 Governança no setor público: reativando os atores sociais

Ao longo do tempo diversas crises contribuíram para reflexões a respeito do Estado e seu modelo gestão. A fragilidade dos modelos econômicos, políticos e administrativos contribuíram para o colapso do *Welfare State* nos países desenvolvidos e do modelo de desenvolvimento dos países periféricos. O Estado então passa a adotar uma nova gestão pública baseada no aprofundamento de questões administrativo-institucional, econômico-financeira, sociopolítica e ambiental, influenciando nas suas formas de relacionamento com o terceiro setor e o privado. Durante sua evolução o Estado demonstrou má eficiência na realização das políticas públicas, pois os atores sociais não estavam sendo motivados a se mobilizarem na promoção do bem público. Com isso a instituição estatal passa a adotar formas de reativar o espaço público, composto por uma rede complexa que envolve a interação entre atores e escalões de intervenções políticas (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 111), o que se configura no principal componente da democracia moderna.

É necessário antes de partir para os conceitos de governança, diferenciá-la do termo *governabilidade*, pois este último refere à forma como é aplicado o poder em determinada sociedade e como ocorre o exercício da autoridade política, nela o governo representa os interesses de suas próprias instituições. Já *governança* refere-se à forma como o governo irá promover as ações estatais, através do envolvimento e captura de grupos de interesse nas ações políticas e cumprimento de metas coletivas. Na governança o governo tem o interesse na participação da população através da elaboração e implementação de determinada política pública, ele está ciente que assim as chances de sucesso em sua execução serão maiores. O ponto em comum entre os termos está na defesa da participação institucionalizada como forma de atingir a estabilidade política.

Na ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Nesse sentido, o enfoque da ciência política está orientado para as formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade, dedicando especial atenção aos processos de cooperação e aos mecanismos para estimular as relações entre os principais atores envolvidos nesse esforço: governo, setor privado e terceiro setor (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 114).

O processo de adoção da gestão do setor privado pelo público deu-se pelo movimento conhecido como *New Public Management* (NPM), o qual incentivava a diminuição da máquina administrativa e a criação de mecanismos voltados para o interesse dos atores sociais. Embora os termos *governança corporativa* e *governança* sejam semelhantes cada um possui suas particularidades, principalmente quando analisados em suas formas de execução: a governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as instituições governamentais serão administradas. A governança no setor público está associada à administração das instituições públicas através dos mecanismos da governança corporativa do setor privado, seus princípios que são totalmente aplicáveis âmbito estatal. Pra Matias-Pereira (2010, p. 113):

A governança pública também pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com vista a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos. A organização, ao se desenvolver e atingir um melhor desempenho alcança seus objetivos, que resultam em satisfação para todos os atores envolvidos. Esse elenco de requisitos para fomentar a boa governança é que permite que uma organização se torne confiável para os cidadãos, e dessa forma se legitimando junta à sociedade.

Coincidindo com o surgimento dos primeiros conceitos a respeito da governança corporativa, nos anos de 1990 o Banco Mundial reestrutura sua agenda política, dando relevância ao tema das reformas do Estado e da administração pública na promoção das técnicas de “boa governança”, concluindo que havia problemas de “má governança”, principalmente nos países periféricos. Dessa forma houve o incentivo a trabalhos de reforma das políticas pública nesses Estados que objetivavam o fortalecimento da sociedade civil dando prioridade à reestruturação dos serviços sociais. Em 1992 estabelece de forma ampla as dimensões para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e *accountability*²⁸; e informação e transparência (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 204).

²⁸ Prestação de contas

Alguns órgãos internacionais também iniciaram seus estudos a respeito da boa governança no setor público. O instituto australiano *Australian National Audit Office* (ANAO) e *International Federation of Accountants* (IFAC) sintetizaram elementos conceituais que são primordiais no reforço dessas práticas, baseando-se nos princípios da governança corporativa, são os seguintes:

- I. **Liderança:** as práticas de governança no setor pública exigem liderança por parte do órgão executivo. Através dela irá delimitar as articulações e responsabilidades, caberá também a compreensão real e apreciação das várias relações entre os *stakeholders* da organização e aqueles que são responsáveis pela gestão dos recursos e obtenção dos desejados resultados. É necessária uma comunicação bilateral entre governados-governantess, além de ser fundamental o estabelecimento de prioridades **na/da** agenda política.
- II. **Compromisso:** as boas práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os atores sociais envolvidos nesse processo, para a eficácia na implementação dos elementos da governança corporativa. Para isso, exige-se uma eficiente orientação das pessoas, envolvendo uma comunicação melhor; uma abordagem sistemática à gestão da organização; uma grande ênfase aos valores da entidade e conduta ética; gestão do risco; relacionamento com os cidadãos e os clientes e prestação de serviço de qualidade.
- III. **Integridade:** este elemento relaciona-se com honestidade e objetividade, assim como altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da organização estatal.
- IV. **Responsabilidade (*accountability*):** os princípios da governança corporativa requerem de todos os envolvidos que identifiquem e articulem as suas responsabilidades e as suas relações; considerem quem é responsável por quê, perante quem, e quando; o reconhecimento da relação existente entre os *stakeholders* e aqueles a

quem confiam a gestão dos recursos públicos; e que apresentem resultados.

V. Transparência: consiste em estabelecer confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das instituições governamentais durante a sua atividade perante os *stakeholders*. Este princípio vai além das estruturas ou processos, é também uma atitude e uma crença entre os políticos, funcionários públicos e outros públicos de interesse. Os quais a informação – considerada um bem público, da mesma forma como o dinheiro público – será **difundida**, não devendo ser detida por qualquer entidade.

VI. Integração: a meta a ser cumprida não é somente definir os vários elementos para uma efetiva governança corporativa, mas garantir que eles estejam harmoniosamente integrados dentro do processo organizacional. Quando corretamente implementada, a governança corporativa pode promover a integração do quadro de gestão estratégica, necessária para o cumprimento das metas e objetivos.

Além desses princípios, nas boas praticas da governança são acrescentados os termos: ética, sustentabilidade e credibilidade. Os cidadãos têm o direito e o dever de fiscalizarem as ações dos dirigentes públicos (governantes), sendo os administradores federais, estais e municipais.

A boa governança, [...], implica que todos os segmentos da sociedade local estejam representados e possam participar da gestão, o que exige um governo aberto, transparente e com canais de participação permanentes para o estabelecimento de uma interação permanente e virtuosa do governo com o cidadão. Sempre respeitando um código de conduta ética, de modo que sirva de exemplo para motivar a própria administração e encorajar os membros da sociedade civil no processo de desenvolvimento do município, por exemplo, (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 131).

No Brasil a prática da governança corporativa no âmbito estatal ficou durante os últimos governos como segundo plano na agenda política. O incentivo à aplicação dessas técnicas está partindo de instituições privadas, como por exemplo, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). A experiência tida pelo IBGC na área de governança corporativa é essencial na elaboração das práticas da

boa governança no setor público, em particular a nível estadual. Há o interesse do Governo Federal em voltar suas políticas públicas em relação à governança do macro para o micro. Com isso ocorre uma análise mais aprofundada e elaborada dos públicos nos estados brasileiros resultando na eficácia dessas ações.

A Agenda da Presidência da República brasileira estabeleceu alguns problemas em sua gestão para o cumprimento da governança, são identificados como pontos a serem trabalhados: a relação do Estado com o setor privado e a sociedade civil, a qual carece de institucionalidade; deficiência dos mecanismos de organizações e participação da sociedade civil nas políticas públicas; acesso limitado a informações públicas. Além disso, a falta de recursos é uma causa para o custeio das despesas públicas e quando há recursos falta eficiência na gestão orçamentária, ocorrendo ineficiência na forma correta de serem gastos. A causa dessas ineficiências do Estado brasileiro deve-se ao tamanho e complexidade do seu setor público, tornando as políticas públicas morosas e inflexíveis, para Matias-Pereira (2010, p. 151) o Estado possui,

Uma administração pública ampla e complexa, cuja ação governamental é implementada por meio de um elevado conjunto de órgãos. O resultado é que muitas vezes esses fatores acabam sendo um entrave para a execução de planos, programas e projetos, mesmo quando existe disponibilidade de recursos financeiros para executá-los.

A boa governança aplicada de forma eficiente no setor público brasileiro irá contribuir na construção e legitimidade das decisões dos governantes. Este conceito envolve e exige interação e repartição das responsabilidades por parte do Estado em relação aos demais atores, no sentido de encontrar soluções e obter resultados para gerar o bem comum.

CAPÍTULO 3
RELAÇÕES PÚBLICAS: DA GÊNESE À CONSOLIDAÇÃO

3.1 da Difusão aos relacionamentos: As Relações Públicas

Este capítulo tem por finalidade compreender o processo evolutivo da profissão de Relações Públicas, das bases teóricas e a atuação de seu profissional nas organizações, assim como sua importância e capacidade política no relacionamento com os diferentes públicos objetivando o fortalecimento da democracia.

O surgimento do termo e a profissionalização são recentes. O conceito moderno de relações públicas tem sua invenção nos Estados Unidos na primeira década do século XX, período de grande conflito entre governo e indústria. O uso das políticas públicas pelos empresários a favor de seus interesses econômicos denegriu a imagem das organizações.

O processo democrático influenciou no pensamento a respeito das instituições compreenderem a relação entre comunicação e sociedade, de maneira a integrar todos os seus públicos nos processos administrativos. Essas passaram a ser questionadas pela sociedade a respeito de suas ações. Coube então, adaptarem as rápidas mudanças políticas e históricas, necessitando de comunicadores capacitados a relacionarem com a comunidade promovendo a mediação entre organização e sociedade.

A realidade sócio-econômica ditava as novas regras, era necessário, perante os públicos, recuperar a moral e imagem das organizações, consideradas hostis e que visavam somente o lucro para seus proprietários.

A mudança da imagem de um capitalismo selvagem para uma relação de produção mais harmonizada coube aos americanos Ivy Lee e George Parker em 1906. Os quais conceberam serviços de assessoria de imprensa através da agência Parker & Lee. Devido ao pioneirismo das técnicas de relações públicas adotadas por Ivy Ledbetter Lee, este é considerado o pai das relações públicas (KUNSCH, 2009, p.9). Outros profissionais também merecem destaques como incentivadores desta profissão. O jornalista George Creel a convite do presidente americano Thomas W. Wilson (1913-1932) fundou o *Public Information Office*, considerado o primeiro serviço de relações públicas no âmbito governamental.

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e o Crash da Bolsa de Nova York (1929) exigiram a necessidade de difusão das ações do Estado perante seus

públicos. Era preciso difundir as informações de ordem econômica e política para a população, então, o presidente no período Franklin D. Roosevelt (1933-1945) exigiu técnicas de relações públicas. As práticas também foram usadas durante a Segunda Guerra Mundial (1933-1945) com o intuito de justificar a presença americana no conflito.

Observa-se em seu contexto inicial, que as relações públicas se inseriram em um campo político democrático seguindo o modelo proposta pelo capital. As primeiras práticas eram voltadas para a difusão da informação de grupos capitalistas. No âmbito internacional as relações públicas se inseriram no contexto da era da globalização, através do conhecimento das diversas culturas e o estabelecimento do relacionamento entre sociedade e organizações públicas e privadas.

Nesse contexto, as relações públicas foram se incrementando em todo mundo ocidental, sofisticando as suas técnicas e desenvolvendo os seus conceitos. Grandes empresas montaram departamentos internos, secundando a iniciativa pioneira do General Motors (1930). Criaram-se os primeiros cursos avulsos em universidades e colégios. Ergue-se a primeira instituição autóctone da área (Escola de Relações Públicas e Comunicação da Universidade de Boston, 1947). Produziram-se as primeiras obras específicas (*Hospital public relations*, de Alden Mills, e *Public relations for business*, de Milton Wright, ambas em 1939). Nasceu o primeiro órgão especializado (*Public Relations News*, 1944) e surgiram as primeiras associações nacionais [...] (KUNSCH, 2009, p.21).

Com a evolução da profissão iniciou-se o questionamento a respeito de sua verdadeira função. Seus primeiros praticantes vinham de outras áreas, principalmente jornalistas e publicitários e sua atuação resumia-se apenas na informação pública e publicidade, consideradas funções técnicas. Era necessário pautar o profissional em um campo científico. Para Ferrari (2003, p. 60) era necessário desenvolver teorias para sua confirmar a profissão como a verdadeira arte e ciência do relacionamento.

Pelo fato de o berço de a profissão ter sido os Estados Unidos, seus conceitos e instrumentos iniciais se inseriram no contexto deste país. As novas teorias exigiram que os profissionais se adequassem ao contexto sócio-econômico e histórico dos países em que estavam inseridos, facilitando assim suas políticas de atuação. As relações públicas, ao adquirirem importância social, conseguem interpretar o processo político democrático que envolvem inúmeros protagonistas

sociais. Estes opinam e influenciam no processo de produção e nas demandas de sustentabilidade ambiental, social e econômica (NASSAR, 2008, p.31). Sendo assim, as relações públicas passam a ter sua significância, não somente como difusor de informação, mas como mediador do debate entre os diversos atores sociais.

No Brasil a atividade aporta no ano de 1914, na cidade de São Paulo, por meio do departamento de Relações Públicas da *The Light & Power Co. Ltda*, multinacional canadense especializada em iluminação e transporte público. Mas as relações públicas iniciam sua atuação mais ativa nos anos de 1950, devido à política industrial adotada pelos governos de Getúlio Vargas (1950-1954) e Juscelino Kubitschek (1956-1960). Este período atraiu um grande número de multinacionais para o país e estas traziam consigo a cultura de valorização da comunicação. As instituições nacionais então se viram na necessidade de adaptarem suas gestões em relação às políticas de relacionamento com seus públicos. Assim, passaram a adotar de forma crescente o uso das relações públicas. O avanço dos meios de comunicação devido à chegada da televisão (1950) e do rádio transistorizado no país também impulsionou a atividade.

Englobadas nesse novo cenário, as organizações nacionais começaram a dar importância do relacionamento com seus públicos fazendo com que a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) criasse em 1951 o departamento de relações públicas, considerado o primeiro genuinamente nacional. Era crescente o enfoque dado a este setor pelas organizações exigindo uma compreensão da profissão, mas a área passava por dificuldades devido ao exercício prático baseado somente em aspectos técnicos instrumentais. Com o intuito de valorização, divulgação e sistematização da profissão são criados no ano de 1953 os primeiros cursos regulares oferecidos pela Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Administração da Universidade de São Paulo e Instituto de Organização Racional do Trabalho –, e em 1960 a Associação Brasileira de Relações Públicas (ABRP).

Ao final do ano de 1967 o Congresso Nacional aprovou a regulamentação da profissão através da Lei Federal n. 5.377, a partir daí a atividade passou a constar nos bacharéis de Comunicação Social com habilitação em relações públicas. Porém, para Kunsch (2009, p. 26) tal medida foi precipitada e imatura já que a profissão não possuía ainda legitimação, suas atividades eram confundidas com de outras áreas dificultando na agregação de valor e respeito perante a sociedade. No

mesmo ano foi estabelecido na Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP) o primeiro curso superior de relações públicas.

O regime ditatorial militar instaurado no Brasil durante a década de 1970 dificultou a difusão da informação, as relações públicas passaram a ser usado de forma incoseqüente, como instrumento de proliferação da ideologia militar. Somente após o retorno da democracia nos anos de 1980 que a atividade voltou-se para questões administrativas. A população durante esse período teve um papel importante, pois lutava pela liberdade de expressão e por uma comunicação mais aberta entre governo e sociedade.

Se por um lado o governo estatal ainda se adaptava ao cenário democrático que a comunicação proporcionava, por outro, o setor empresarial saiu à frente, passando a adotá-la de forma estratégica em suas gestões. Exemplo dado pela Rhodia, que em 1985 integrou em sua gerência de comunicação social as divisões de marketing, relações públicas e jornalismo. Este modelo de comunicação organizacional integrada chamou a atenção de outras organizações que passaram a segui-lo, virando também objeto de estudo do meio acadêmico. Gaudêncio Torquato através de sua obra “Comunicação empresarial e comunicação institucional” e Margarida Kunsch com sua dissertação de mestrado denominada “Planejamento de relações públicas na comunicação integrada” deram enfoque teórico-prático na atuação das relações públicas por meio da integração entre comunicação-institucional, mercadológica, interna e administrativa (KUNSCH, 2009, p.29).

No cenário técnico-profissional as mudanças provocadas devido à comunicação integrada fizeram com que alguns órgãos de assessoria de imprensa passassem a receber o nome de “assessoria de comunicação”. O Governo Federal, mais tarde, também aderiu a essas mudanças instituindo em 1994 o Sistema Integrado de Comunicação Social da Administração Pública (SICOM), sendo este um órgão central da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM) abrangendo as áreas de imprensa, relações públicas, propaganda e promoção. Ainda no mesmo ano é instalado o Parlamento de Relações Públicas pelo Conselho Federal do setor, o CONFERP.

Na década de 1990 o mundo passava por grandes transformações devido à era da globalização. Através dos novos meios de comunicação, principalmente a internet, a comunidade mundial e nacional tornaram mais integradas e a troca de informação tornou-se mais ágil. O sistema de socioeconômico governamental

passava por crises sociais, parte da população sofria com as desigualdades resultantes de políticas públicas fracas. As organizações privadas então passaram a acrescentar em suas gestões, políticas voltadas ao assistencialismo social. Em meio a esse cenário iniciou-se a reflexão das relações públicas estenderem-se sua atuação para qualquer organização e movimentos sociais, deixando de ser praticável exclusivamente nos setores público e privado. Era necessária uma nova visão por parte dos profissionais e acadêmicos através da realidade geopolítica.

Ao final do século XX as relações públicas vão se adequando as exigências dos novos tempos, tornando sua prática mais moderna. Fato esse alcançando devido ao desenvolvimento teórico dos últimos anos, resultando da transformação de uma prática técnica em ciência e arte. No Brasil, Cândido Teobaldo é considerado o pioneiro nos estudos da área, escreveu diversos materiais a respeito do tema, os primeiros foram: *Relações Públicas Governamentais* e *Princípios de Práticas de Relações Públicas*, ambos de 1959.

Os profissionais, vindos devido à chegada das multinacionais americanas, trouxeram diversos livros e artigos a respeito do tema. Teobaldo então usou desses materiais para tomar conhecimento a respeito das relações públicas e elaborar um referencial teórico nacional. Em 1973 era o único Doutor em relações públicas no continente americano. Termos como “compreensão mútua”; via “de duas mãos”; “avaliação das ações de relacionamento”; “equilíbrio de interesse” das organizações e dos públicos; “melhor entendimento” da empresa e de seus “públicos de interesse”, dentre outros, são de sua autoria e usados até hoje em citações, textuais ou verbais, quando tratado o tema. O estudioso defende que a atividade envolve muito mais que o relacionamento das organizações com seus públicos, as relações públicas deveriam respaldar no tripé pesquisa-comunicação-participação,

Pesquisa como busca metódica de conhecimento; comunicação, como “um processo para transmitir, conduzir e recuperar informações”; participação, como “comunhão de ideias, interesses, experiências e sentimentos, que nos leva a interação social” (ANDRADE, 1986, p. 293)²⁹.

²⁹ ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. O ensino de relações públicas e as exigências dos novos tempos. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). *Comunicação e Educação: caminhos cruzados*. São Paulo: Loyola, 1986, p. 293.

Em 1962 Teobaldo lançou o livro “Para entender relações públicas”, nele o autor desenvolve e faz descobertas a respeito do tema a partir de seus conhecimentos adquiridos e relaciona com o cenário sociopolítico nacional, pouco se tem no livro a respeito das técnicas americanas. Para ele as relações públicas necessitavam de criar seus próprios veículos para o cumprimento dos objetivos, criação e estabelecimento de públicos, assim como também, a manutenção dos já existentes. O lidar com público cria a necessidade de adaptação às constantes mudanças do tempo. Flexibilidade, simultaneidade e correlação entre as fases são de suma importância para o profissional nesse complexo estudo.

No campo das relações públicas, é evidente que também temos de estabelecer pontos de referência antes de se pensar em realizá-las. Há necessidade de se fixar um processo, em todas as suas fases, na busca de melhor efetividade do seu objetivo. [...] Ou em outras palavras: transformar os diversos espectadores, clientes e funcionários da organização em autênticos o públicos, por meio de ampla liberdade de informação e discussão (ANDRADE, 1962, p. 111).

Cândido Teobaldo e seu precursor estudo a respeito das relações públicas mudaram a visão da profissão em relação a sua necessidade dentro das organizações. Mesmo quando novos conhecimentos são tratados, ele sempre é usado como base desses estudos, e principalmente em sua prática.

Desde a chegada das relações públicas no Brasil diversos pensadores do tema buscam inconstantemente novos estudos e formas de adaptá-lo as mudanças sociais e na resolução dos problemas que envolvem o relacionamento sociedade-organização.

A teoria não se impõe, ela é constituída por meio de argumentos, justificativas pelos resultados na prática e desenvolvida pela crítica permanente (KUNSCH, 2009, p. 145). O quadro abaixo faz uma síntese da atividade das relações públicas e sua importância como profissão no meio social e organizacional.

Tabela 1 – Rede Teórica da disciplina de relações públicas

Por que existe a atividade de relações públicas?	CAUSA	A iminência do conflito no sistema.
O que é a atividade de relações públicas?	DEFINIÇÃO CONCEITUAL	A gestão da função organizacional política
A que visa a atividade de relações públicas?	OBJETIVO	A cooperação no sistema para consecução da missão da organização
Qual o corpo de análise de intervenção da atividade de relações públicas?	OBJETIVO MATERIAL	Sistemas organização-públicos ("anatomia-fisiologia)
	OBJETIVO FORMAL	Conflito/cooperação ("sintomatologia)
Quais os participantes do sistema?	COMPONENTES	Organizações, grupos, pessoas
Quais as esferas de relacionamento?	DIMENSÕES	Cultura, econômica, política, ideológica, histórica, jurídica, filosófica
Quais as fases da dialética cooperação/conflito?	ETAPAS	Satisfação, insatisfação, boato, coligações, pressão, conflito, crise, troca de poder, arbitragem, convulsão social.
Como se exerce a atividade de relações públicas?	DEFINIÇÃO OPERACIONAL	- Diagnosticando o sistema - Prognosticando o futuro do sistema - Assessorando sobre as políticas organizacionais - Implementando programas de comunicação
Com que variáveis a atividade de relações públicas intervêm no processo?	BASES DE PODER	Ação: legal, legítima e recompensa
		Comunicação: informar, persuadir e negociar.
Qual o elemento comum às bases que organizam o processo?	MATÉRIA-PRIMA	Informação: redução da incerteza

De que maneira são enviadas as informações?	TÉCNICAS DIDÁTICAS	De entrada, de saída e mistas
Que fatores justificam a existência da atividade de relações públicas?	BASES FILOSÓFICAS	Ética: a legitimidade da ação organizacional
		Estética: as ações bem pensadas, bem projetadas e bem realizadas

Fonte: Kunsch (2009, p.145)

Pode-se dizer que as relações públicas não possuem uma definição conceitual. Podemos então defini-la partindo de sua função operacional. Em 11 de agosto de 1978, na cidade do México, na I Assembléia Mundial de Presidentes de Associações Nacionais de relações públicas, chegava-se a uma definição operacional das relações públicas, esse acordo ficou conhecido como “Acordo do México”. Estabeleceu-se então, segundo Porto Simões³⁰ (KUNSCH, 2009, p.148), como sendo funções das relações públicas:

- Pesquisar a estrutura e dinâmica do sistema organização-público, inseridos em uma conjuntura e com a elaboração de cenários;
- Diagnosticar o sistema organizações-públicos;
- Prognosticar o futuro do sistema;
- Assessorar as chefias organizacionais quanto às políticas da organização;
- Programar programas de comunicação a fim de: aproximar as partes; explicar e/ou justificar as ações organizacionais; alterar os eventos sociais do processo de relações públicas;
- Controlar o programa para que não se afaste dos objetivos colimados;
- Avaliar os resultados das ações e das comunicações.

³⁰ SIMÕES, Roberto Porto. Por uma rede teórica para relações públicas: uma forma abreviada da teoria. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). Relações Públicas: História e estratégia nas organizações contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 148.

As organizações são criadas pelo homem com o intuito de suprirem uma necessidade de um aspecto social. Estas para justificarem sua existência, possuem uma missão, que é definida por meio do resultado dos objetivos técnico-político-econômico, os quais visam ações eficazes. A realização dessas ações resulta no cumprimento de sua missão. Vale ressaltar que a missão da organização não se resulta dos objetivos particulares dos seus membros. A organização para Porto Simões³¹ (KUNSCH, 2009, p. 146) é uma sociedade e está inserida em outra maior, às quais, sociedade interna e sociedade externa.

Internamente e externamente, as organizações são influenciadas por seus diversos públicos, estes podem estar em um estado de cooperação. Mas, como há a influência de fatores ambientais e individuais os públicos não se conciliam em uma cooperação mútua, surgindo os conflitos.

Não existe um sem outro (cooperação e conflitos). Além disso, são conceitos que pertencem à teoria política. Logo, em mais um momento, pode-se afirmar que a atividade de relações públicas se relaciona à gestão da função organizacional política da organização (KUNSCH, 2009, p. 149).

Pode-se afirmar que relações públicas trata-se de uma atividade administrativa em relação à função organizacional política, com a finalidade de manter a existência da organização no mercado. Esta função política deve-se principalmente a capacidade de articulação entre as organizações e comunidades em prol do fortalecimento do sistema institucional organizacional, sendo essas instituições do primeiro, segundo e terceiro setor.

A organização estatal no contexto capitalista por meio das suas políticas age em favorecimento da classe aristocrática. Em alguns momentos volta suas ações para as classes subalternas com o interesse de manter sua hegemonia, mas sem ameaçar a estrutura da sociedade capitalista e o macro interesse do capital.

No Brasil, diversos são os exemplos dessas políticas burguesas: a Lei de Terras de 1852 estabelecia que a compra só pudesse ser feita à vista e em dinheiro, restringindo assim o acesso das classes desfavorecidas ao direito de terras; o não

³¹ SIMÕES, Roberto Porto. Por uma rede teórica para relações públicas: uma forma abreviada da teoria. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). Relações Públicas: História e estratégia nas organizações contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 146.

direito de voto aos analfabetos, uma demonstração de exclusão do processo eleitoral, logo, do processo democrático, de cidadãos que poderiam intervir na ordem constituída; a Ditadura Militar (1964-1985) que calou a opinião pública, quem ousasse a criticar e desafiar o regime vigente era preso e torturado. Essas políticas abalam as relações Estado-sociedade, que não tem interesse na opinião pública no atendimento das mazelas sociais.

As relações públicas – juntamente com o jornalismo, publicidade e propaganda – participam do processo de esforço que visa acomodar interesses e estabelecer a harmonia em uma sociedade marcada por contradições irreconciliáveis entre classes, buscando incessantemente estabilidade para as estruturas operacionais do Estado. No que se refere ao Governo Federal, as relações públicas marcaram sua presença a partir de 1940, com a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIC), pelo Estado Novo, e do SECOM. Esses órgãos têm a finalidade de comunicar a sociedade, informando-a sobre as realizações do governo, e atrair o interesse público na forma de gerenciar a coisa pública.

3.2 Relações Públicas no processo da Comunicação Pública

Podemos classificar comunicação pública aquela difundida no espaço público democrático, envolvendo diferentes esferas da sociedade, ela indica a existência de um ambiente, físico ou abstrato, onde os cidadãos buscam participação política na resolução de questões de seus interesses. Esta esfera, quando relacionada à revolução burguesa, carrega consigo a ideia de participação política e da relação entre sociedade e Estado, cabe a este a prestação de contas do que é realizado. Porém ao tratar o tema comunicação pública necessita-se diferenciá-la dos conceitos de comunicação governamental e comunicação política, para Brandão (KUNSCH, 2009, p. 469) ³²,

³² OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação pública e as estratégias de relações públicas nas alianças intersetoriais. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). Relações Públicas: História e estratégia nas organizações contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 469.

A comunicação governamental é a praticada por um determinado governo, visando à prestação de contas, ao estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas e o reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social. [...] Quanto à comunicação política ou marketing político, que é a expressão mais usual nos últimos anos, carece de indispensável legitimidade para ser pública, respeitando-se o sentido estrito do conceito. Ambas buscam atingir a opinião pública, quase sempre com métodos publicitários, buscando respostas rápidas e efeitos imediatos que podem ser auferidos nas pesquisas e que sempre se mostram efêmeros. [...] A comunicação pública, ao contrário, se faz no espaço público, sobre tema de interesse público. É a informação cívica e que inclui a *accountability*³³.

Conclui-se então que a comunicação pública não resume somente à esfera governamental, por ser feita no espaço público ela pode envolver os três setores da sociedade – primeiro segundo e terceiro. Porém analisando este tema ao longo da evolução do Estado brasileiro observa-se uma comunicação mais de caráter governamental e política do que a promover a participação popular no atendimento de suas necessidades.

As primeiras ações de comunicação governamental surgiram após a ascensão ao poder do presidente Getúlio Vargas. Através do trabalho do Departamento de Imprensa e Propaganda criou-se o mito varguista de “pai dos pobres”, também se usou o rádio para a criação da Hora do Brasil, comunicação esta limitada a criação de *jingles* e *slogans* cujo objetivo principal era a ascensão da figura presidencial. Já no governo de Juscelino Kubitschek passa a ter um caráter mais mobilizado devido aos freqüentes comícios e a continuidade do uso do rádio como principal ferramenta. Durante o período ditatorial assume característica ufanista. Com a chegada da televisão a característica de comunicação política se intensifica, a propaganda oficial veicula marchinhas e tem o futebol como principal arma. Somente no governo do General Euclides Figueiredo que é instalado o primeiro órgão de Comunicação Social, mas segue a linha de produção de novas propagandas oficiais, com caráter manipulador sem a intenção de criar opinião pública.

Somente nos últimos anos que se viu o interesse dos órgãos governo em relação à comunicação pública. Campanhas tratando da preservação de doenças, incentivando o voto, páginas oficiais na internet são exemplos, mas, não assumem

³³ Prestação de contas.

necessariamente um fluxo comunicacional. O Estado que apenas informa os cidadãos do que está sendo feito, mas não os inserem no processo bilateral de transmissão, recepção, emissão e interpretação.

Diversos estudiosos abordam o tema, mas, são nos estudos dos italianos Roberto Grandi e Gregório Arena que a reflexão a respeito da comunicação pública é feita através de aspectos conceituais, estruturais e operacionais, dentro dos limites do Estado, quer como ente político ou como estância administrativa. Os estudos de Grandi, no livro *La comunicazione pubblica* (2002), são baseados por meio de uma pergunta conhecida como “postulado de Lasswell”: quem diz o quê, em que canal, a quem, com que efeito? (KUNSCH, 2009, p.41):

- *Quem* – a comunicação da instituição pública é aquela realizada pela administração pública (ou ente público ou serviço público) seja central ou periférica e reconhecida como tal; esta atribuição deve poder ser operada por qualquer um, mediante a presença, explícita e clara, da assinatura da fonte;
- *Diz o quê* – divulga a produção normativa, as atividades, a identidade e o ponto de vista da administração;
- *Através de que canais* – utiliza, possivelmente de maneira integrada, todas as mídias disponíveis [...];
- *A quem* – aos cidadãos ou às organizações, quando se apresenta como comunicação externa direta; aos meios de comunicação de massa, quando quer atingir os cidadãos e as organizações que constituem a audiência destes meios; a quem atua como público interno, nas instituições públicas, quando se apresenta como comunicação interna;
- *Com que efeito* – garantir aos cidadãos o direito de informação; construir e promover a identidade do ente público para reforçar as relações entre os subordinados e a administração, de um lado, e entre os cidadãos e seus semelhantes, de outro; oferecer aos cidadãos a possibilidade de exprimir de maneira ativa e substancial os direitos de cidadania, a fim de se tornarem corresponsáveis pela solução dos problemas de interesse geral; produzir uma mudança radical de mentalidade interna da administração pública, que deverá ter a comunicação como recurso estratégico para a definição das relações com os cidadãos.

Já os estudos de Gregório Arena, no livro *Il nuovi diritti all'informazione*, sintetizam a comunicação pública em três fatores (KUNSCH, 2009, p. 42):

- (i) *A comunicação jurídico-formal*: tem como objeto a regulamentação das relações entre os membros do comando. É a

comunicação mais usada no interior do modelo tradicional de administração;

(ii) *A comunicação de serviços*: destinada, principalmente, “a informar os usuários sobre as modalidades de funcionamento dos setores, sobre o regulamento aplicado a cada um deles e o serviço oferecido”.

(iii) *A comunicação administrativa ou comunicação de cidadania*: considerada por Arena “a mais significativa para a realização do modelo de administração partilhada”. Ela se diferencia da anterior pelo seu próprio objetivo: “não serve [...] para regular relações jurídicas ou para informar sobre um fato da vida cotidiana, mas para resolver um problema de interesse geral”. É um instrumento que permite à administração atuar convencendo, enquanto definição de comunicação de cidadania enfatiza mais o fato de que, por meio desse tipo de comunicação.

Tem-se na comunicação públicas os artifícios necessários à criação de um relacionamento social baseado em confiança, solidariedade, ética e responsabilidade a fim de promover a ação integrada de todos os setores da sociedade na elaboração de políticas públicas para a diminuição dos problemas sociais. O papel das relações públicas na comunicação pública demonstra que suas ações não beneficiam somente as organizações, a atuação de seus profissionais ajuda na construção e promoção do espaço público. A elas cabe a elaboração de estratégias, indo de acordo com o perfil do público a ser atingido, na conscientização, criação e organização de projetos, ações e programas sociais na construção da cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final concluo este trabalho como um “auto aprendizado”, que posso compartilhar por meio da discussão dos temas tratados com graduandos, profissionais e leigos que buscam informação sobre o tema ou sobre a importância das relações públicas na governança pública, principalmente quando relacionada à comunicação pública.

Ficou evidente após a análise neste trabalho dos temas e de seus conceitos que o Estado atualmente passa por uma crise de autoridade nas relações com a sociedade, setor privado e terceiro setor. O espaço público em relação à comunicação é usado de forma a promover a gestão do governo. Ele utiliza para isso de uma comunicação com caráter jornalístico e publicitário visando o período eleitoral, muito nos moldes do primeiro e segundo modelo de comunicação apresentado por Grunig e Hunt. A comunicação pública, que talvez pudesse estar pautada mais no modelo de mão dupla assimétrica proposta pelos mesmos autores, estaria mais baseada no envolvimento dos demais setores e da população, o que é hoje ineficiente.

Ineficiente e arcaica também são adjetivos para classificar a gestão administrativa estatal. A incapacidade de resolução de problemas sociais atraiu o interesse de organizações não governamentais “patrocinadas” por corporações privadas que passam a intervir nos interesses da sociedade e nas políticas estatais. Essas ao evoluírem no tempo estão ganhando cada vez mais autoridade e poder de controle sobre a sociedade civil, desinformada a respeito de seus direitos no ambiente público.

A reconstrução do espaço público não está somente ligada à harmonização do relacionamento Estado-sociedade usando os artifícios da comunicação pública que engloba toda a sociedade e seus setores. O restabelecimento do espaço público está em articular os três setores com vias ao favorecimento dos interesses de toda a sociedade. Seria essa cooperação entre todos os setores em prol da sociedade o intuito da governança corporativa no setor público. Governança no sentido de administrar, corporativa no sentido de envolver todas as corporações organizacionais que se situam no ambiente público controlada pelo Estado.

Como forma de recuperar o bom relacionamento entre todos os setores tem-se a necessidade de adotar uma nova forma de conduzir a gestão pública. Nos últimos o Estado tem tratado seus *stakeholders* como “clientes” do bem público, realizando também mudanças nos canais e formas de comunicação não só para transmitir, mas para informar e discutir. É preciso adequar as novas mudanças tecnológicas e sociais às realidades socioeconômicas regionais.

Às relações públicas cabe realizar a mediação nas relações entre o setor público, setor privado e terceiro setor, nas questões de resolução dos interesses desses grupos priorizando e valorizando a sociedade civil, composta pelos atores sociais. Essa atuação deve ser feita juntamente com outros profissionais. Porém, as teorias estudadas e abordadas nos cursos de graduação, de caráter comunicacional e administrativo capacitam os futuros profissionais de relações públicas para a realização de políticas de interesses sociais que podem fazer com que esta profissão seja cada vez mais reconhecida em sua contribuição para a sociedade.

A maior parte da população relaciona o conceito de “democracia” à possibilidade de escolherem seus governantes. Mas a democracia não ocorre a cada dois anos – período de intervalo entre eleições (federais e municipais) no Brasil – ela está presente e deve ser exercida a todo o momento, por todos os setores da sociedade e seus componentes. Cabe então às relações públicas cooperarem com a população através conscientização desse conceito em prol de mobilização e incentivo à realização dos problemas sociais. A igualdade entre todos nas diversas vertentes que compõem a comunicação pública irá fortalecer cada vez mais a essência de um verdadeiro processo democrático.

REFERÊNCIAS

ÁLVARES, Elismas; GIACOMETTI & Celso; GUSSO, Eduardo. **Governança Corporativa: Um modelo brasileiro**. São Paulo: Campus, 2008.

ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. **Para entender relações públicas**. São Paulo: Luzir, 1962.

CAMARGO, Mariângela Franco; Ueda, Mery; Suzuki, Fabiana Mayumi; Ghobril, Alexandre Nabil. **Gestão do terceiro setor no Brasil: estratégias de captação de recursos para organizações sem fins lucrativos**. São Paulo: Futura, 2001.

COELHO, André Felipe Canuto. **O Estado Liberal: entre o liberalismo econômico e a necessidade de regulação jurídica**. Dourados, MS: Revista Jurídica UNIGRAN, 2006, v.8, n.5.

DUDEK, Wanilton. **Teoria do Estado Moderno: leituras econômicas e culturais**. Ensino e Pesquisa, v.1, n. 5, 2008.

EAGLETON, Terry. **Marx**. São Paulo: Editora UNESP, 1999 – (Coleção grandes filósofos).

FERRARI, Maria Aparecida. **Novos aportes das relações públicas para o século XXI**. Comunicação e Sociedade, São Bernardo do Campo, PósCom-Metodista, a.24, n. 39, p. 53-56, 1. Sem. 2003a.

FIORI, José Luís. **Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises**. Rio de Janeiro: Revista Saúde Coletiva, 2007. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/sicsu180408.pdf>>. Acesso em: 4 de set. 2010.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o future da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2005, 5ª Ed.

GIFE & IBGC. **Guia de Melhores Práticas de Governança para Fundações e Institutos Empresariais**. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: <www.ibgc.org.br>. Acesso em: 15 de set 2010.

HUDSON, Mike. **Administrando Organizações do Terceiro Setor: o desafio de administrar sem receita**. São Paulo: Makron Books, 1999.

IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa - CMPGC**. 4ª revisão. São Paulo: IBGC, 2008. Disponível em: <www.ibgc.org.br>. Acesso em: 15 set. 2010

JUNQUEIRA, L. A. P.; PEREZ, C. **Voluntariado e gestão das políticas públicas**. São Paulo: Futura, 2002.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. **Comunicação e Educação: caminhos cruzados**. São Paulo: Loyola, 1986.

_____. **Gestão Estratégia em Comunicação Organizacional e Relações Públicas**. 2ª edição. São Paulo: Difusão, 2009.

_____. **Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada**. 2ª edição. São Paulo: Summus. 2002

_____. **Relações Públicas: História e estratégia nas organizações contemporâneas**. São Paulo: Saraiva 2009.

MACKINSEY & COMPANY. **Empreendimentos Sociais Sustentáveis: Como elaborar Planos de negócio para organizações sociais**. Editora Fundação Petrópolis.

MARTINEZ, Vinício C.. **Estado do bem estar social ou Estado social?** . Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 656, 24 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6623>>. Acesso em: 5 out. 2010.

MATIAS-PEREIRA, José Matias. **A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro**. APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 110-135, jan./mar. 2010.

_____. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010b.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2008.

MOMFOD, Lewis. **A cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NASSAR, Paulo. **Relações Públicas na construção da responsabilidade histórica e no resgate da memória institucional das organizações**. 2ª edição. São Paulo: Difusão, 2008.

OLIVEIRA, Rejane Márcia Freitas de. **Revolução Francesa: Um longo caminho!**.

QUARESMA, Silvia Jurema Leone. **O Estado e dominação nos pressupostos de Marx, Weber e Durkheim**. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC.

SALAMON, Lester. **Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

SALGADO, Karine. **História e Estado de Direito**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2009, v.71, n.2, ano XXVII.

SANTOS, Célia Quirino dos. **Tocqueville: a Realidade da Democracia e a Liberdade Ideal**. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/textos/santostocqueville.pdf>>. Acesso em: 28 de set. 2010

SCHWANDFELDER, Werner. **Confúcio: A milenar arte chinesa da gestão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UNB, 1999.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2006.