

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA: quais as armadilhas e quais os caminhos?

Sâmbara Paula Ribeiro*

RESUMO

Esse trabalho se constitui numa abordagem acerca da participação popular no âmbito da gestão pública, considerando aspectos teóricos que consubstanciam a noção geral de democracia, no campo da teoria crítica. Remete-se também ao percurso histórico de “democratização” brasileira que contempla a descentralização político-administrativo, prevista nos termos da constituição de 1988, como forma de viabilizar a interferência popular nos rumos da administração pública. Nesse contexto, merece atenção também, as configurações neoliberais que apontam para o redimensionamento das conquistas alcançadas na forma da lei. É dessa forma, que se apresentam às contradições presentes no processo de construção da participação popular.

Palavras-chave: Democracia, Participação Popular, Gestão Pública.

ABSTRACT

This work is constituted in an approach concerning the popular participation in the public administration extent, considering theoretical aspects that substantiate the general notion of democracy, in the field of the critical theory. It also remits to the historical path of the Brazilian “democratization” that contemplates the political-administrative decentralization as predicted in the Constitution of 1988 as form of making possible the popular interference in the public administration. In that context, it also deserves attention, the neo-liberal configurations that points to the re-dimension of the conquests reached in the law. In that way, it is presented the contradictions in the building up process of the popular participation.

Key-word: Democracy, Popular Participation, Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca examinar o processo de participação popular no âmbito da gestão pública considerando os elementos que consubstanciam a noção geral de democracia, no campo da teoria crítica. A gestão pública aqui, é tomada nas esferas federal, estadual e municipal, à medida que a socialização da política deve ser pensada no seu aspecto macro como um caminho para o entendimento das reais possibilidade de alteração das relações de poder na sociedade do capital.

*UECE.

O fio condutor dessa análise está pautado numa reflexão crítica acerca do processo histórico que expressa os conflitos entre estado e sociedade civil organizada, apontando os elementos que indicam os limites e possibilidades de construção de um poder popular na perspectiva de interferência no processo de condução da gestão pública no Brasil.

Assim, a abordagem remete-se ao processo de “democratização” brasileira que contempla a descentralização político-administrativo prevista nos termos da constituição de 1988 como forma de viabilizar a interferência popular nos rumos da gestão pública. Muito embora esse processo tenha destacado o poder público local como o espaço onde pode se realizar efetivamente a participação popular, isso não deve deslocar a nossa atenção dos mecanismos de participação em nível estadual e federal. Nesse sentido merece atenção também, o contexto neoliberal como momento desestruturante das conquistas alcançadas na forma da lei. É dessa forma, que se expressam os elementos para a análise das contradições presentes no processo de construção da participação popular.

2.ASPECTOS TEÓRICOS NOS CAMINHOS DA DEMOCRACIA

Aqui a abordagem sobre participação popular submete-se ao entendimento acerca da democracia, mediante pressupostos elaborados por alguns estudiosos. Segundo Inês Bravo (2002) a noção de democracia é concebida por diversos autores como um processo histórico e está relacionada à soberania popular. Nessa concepção, a democracia representativa é considerada uma vitória dos movimentos organizados da sociedade civil; entretanto, é percebida como uma vitória parcial, uma vez que na sociedade capitalista a hegemonia do poder determina a tomada de decisões em favor dos interesses do grande capital. Na democracia representativa o exercício direto da política (a soberania) pelo povo só ocorre no dia da eleição e consiste no ato do voto. Assim, a efetivação do poder fica concentrado nas mãos dos representantes eleitos e de uma burocracia permanente. O parlamento, que deveria ser o órgão por excelência de representação da soberania popular, tem perdido, paulatinamente a legitimidade para deter o direito exclusivo de fazer as leis. O poder executivo tem conduzido a administração pública em função dos interesses dos grandes monopólios econômicos em detrimento da efetivação do serviço público no atendimento da necessidade da população. A justiça protege os interesses das elites econômicas e políticas negando a garantia dos direitos sociais e políticos à parcela subalternizada da população. Nesse sentido, Coutinho (2000) afirma que a divisão da sociedade em classes constitui limite intransponível à afirmação conseqüente da

democracia; ou seja, só uma sociedade sem classe pode realizar o ideal da plena cidadania e, como tal, da democracia.

Netto (1998), aponta para a concepção de democracia, como valor estratégico, onde do ponto de vista das instituições públicas, essa democratização vai combinar processos representativos com processos de expressão direta. E aqui é preciso garantir que a democracia desborde os limites do político sendo também democracia social e sobretudo democracia econômica. Para Netto (1998), assim como já aponta Coutinho (1997), aí se coloca o limite da ordem capitalista. Contudo, é com o princípio da democracia participativa que a sociedade encontra possibilidade de obter interferência na legislação e administração pública, estabelecendo um equilíbrio a representação (prerrogativa dos parlamentares e governantes eleitos) e a soberania popular (o exercício direto do poder político pelo povo).

Lukács (1987) apud Bravo (2002), ao falar de democracia, faz uso do termo “democratização”, já que para o autor trata-se de um processo e não de um estado. Nesse sentido, Netto (1990) considera que a democracia de massas com ampla participação social deve conjugar as instituições parlamentares e os sistemas partidários com uma rede de organizações de base.

Nessa perspectiva Borón (1999) também confere elementos para a análise ao anunciar que,

libertada dos limites erigidos por uma estrutura capitalista, a democracia está animada por uma lógica incluyente, abarcativa e participativa, tendencialmente orientada para a criação de uma ordem política fundada na vontade coletiva. Uma democracia cabalmente merecedora desse nome supõe a completa identificação entre o “demos” e o corpo eleitoral efetivo. Mas, nas distintas fases da evolução capitalismo democrático, esta identidade esteve muito longe de se satisfazer.

A democracia que supões a socialização da riqueza e do poder com a ampla participação dos setores subalternizados na viabilidade das suas necessidades, pode vir a ser anunciada por meio de um discurso que visa favorecer aos interesses minoritários mediante a dominação ideológica por parte da elites. Para entender em que medida pode haver “transformismo”¹ na concepção de participação recorre-se a algumas análises acerca do processo de democratização brasileira.

3.O DESCOMPASSO DA DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL: marcos legais e desafios políticos

¹Termo utilizado por Gramsci, para atribuir se referir ao processo de apropriação das idéias das classe subalternas pelas elites dominantes.

Característica própria da formação social brasileira é que os setores dirigentes das classes dominantes sempre dispuseram de meios e modos de impedir ou controlar a interferência das forças comprometidas com as classes subalternas nos processos e centros políticos decisórios. A socialização da política, na vida brasileira, nunca aconteceu de fato. E quando se buscou construir espaços que criavam a possibilidade de um grau mínimo de socialização do poder político, os setores representativos das classes dominantes se empenharam para neutralizá-lo. Com medidas manipulatórias ou mecanismos de coerção aberta, tais setores direcionaram a constituição da história brasileira excluindo a massa do povo, muito embora permeada da pressão e resistência popular.

A década de 70 demarcou um período de expansão e crescimento econômico na história brasileira, produzindo fortes mudanças na estrutura produtiva, na formação do mercado de trabalho e na infra-estrutura urbana. Ao longo desses anos, o país consolidou acelerada industrialização integrada à economia internacional. No entanto, o resultado desse processo se deu mediante o aumento da concentração de renda, a pauperização de grande parte da população e a precarização das condições de vida e de trabalho da maioria dos trabalhadores.

No âmbito dessa contradição, o processo organizativo dos movimentos sociais emerge, no final da década de 70, contestando o regime militar e clamando por democracia. Surgem ainda os movimentos contestatórios nos anos 80, demarcando um ciclo de protestos e reivindicações voltados para a questão da Constituinte. Nesse contexto as lutas sociais desenvolvidas pela classe trabalhadora imprimem algumas conquistas em direção à "abertura democrática".

No decorrer dos anos 80, à medida que a sociedade brasileira vivencia um processo configurado como "abertura democrática", com a superação do modelo ditatorial implantado a partir de 1964, experimenta também uma profunda crise econômica determinante até os dias de hoje.

Assim ocorre no cenário político brasileiro, articulações plurais na luta por direitos sociais. Desde então se evidencia um salto qualitativo dos movimentos sociais populares, em busca de uma participação direta na elaboração e no controle de políticas públicas.

Nesse período, o processo da constituinte e a promulgação da Constituição Federal, representam em âmbito legal, a promessa de implementação e ampliação dos direitos sociais, frente à extrema crise expressa nos altos índices de desigualdade social.

De acordo com Inês Bravo (2002, p.44), "a constituição Federal introduziu avanços que buscaram corrigir as históricas injustiças sociais acumuladas secularmente,

incapaz de universalizar direitos tendo em vista a longa tradição de privatizar a coisa pública pelas classes dominantes”.

Assim, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira encontra possibilidade de intervenção política, na perspectiva do "Estado democrático de direito". Neste cenário, emerge a questão da participação popular, referendada pelo artigo 1º, parágrafo único: “Todo poder emana do povo, que exerce diretamente, ou por meio de representantes eleitos, nos termos desta Constituição”.

Desse modo, a descentralização do poder federal e a possibilidade de democratização das políticas públicas, foi se configurando mediante um novo pacto federativo, em que o município passa a ser reconhecido como autônomo da federação. Transfere-se para o âmbito local novas competências e recursos públicos, apresentando novas possibilidades de fortalecimento do controle social e da participação da sociedade civil nas decisões políticas.

Nesse aspecto a participação é concebida na gestão das políticas através do planejamento e fiscalização pela sociedade civil organizada. Ou seja, a interferência de representantes da população na tomada de decisão no âmbito do poder público.

No que concerne à relação Estado e Sociedade Civil, criam-se instâncias de participação popular, tais como: fóruns, Conferências, Conselhos, no intuito de viabilizar mudanças no perfil histórico das políticas públicas, com vistas a implementar uma descentralização democrática.

Têm-se ainda como mecanismos de participação direta do povo no exercício do poder, definidos pela Constituição federal: a iniciativa popular de lei; o plebiscito; o referendo; o veto popular e a cassação do mandato.

3.CONTEXTO NEOLIBERAL E AS CONTRADIÇÕES NO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

É preciso considerar que essas medidas asseguradas na forma da lei vêm sendo utilizadas pela elite, quando a crise do Welfare State ecoa no Brasil desencadeando uma política de cultura localista, municipalista, apoiada no discurso da descentralização político-administrativa como pré-requisito à participação popular através do poder local. Isso ocorre à medida que o Estado transfere responsabilidades a setores da sociedade civil, e assim, o corte nos direitos sociais incorpora a estratégia neoliberal de "redução do Estado", visando diminuir o ônus do capitalismo nas condições gerais da ordem vigente.

Assim, com a suposta transição democrática, ocorreu um giro conservador após 1988, a medida que as conquistas alcançadas do ponto de vista jurídico com a promulgação da Constituição não se traduziram em ganhos materiais para a massa da população.

Nesse contexto apresenta-se a proposta de participação como forma de colaboração dos setores populares com o poder público. Está implícita aí, uma estratégia de despolitização da esfera pública, a partir do afastamento de órgãos de representação, como partidos e sindicatos. Por outro lado, estimula-se a cooptação de forças sociais contestatórias, caracterizando um processo de passivização.² A sociedade civil passa a ser lida como um conjunto de organizações diferenciadas, mas complementares, destituída de contradições entre interesses de classes e seus segmentos, encobrindo e esvaziando conflitos sob a evocação da solidariedade. Na verdade essa tendência atualiza inspirações do conservadorismo na análise da sociedade contemporânea, que reforça os elos de coesão social, com forte apelo à moral, em detrimento da visibilidade e reconhecimento dos conflitos sociais. (IAMAMOTO, 1999).

A análise do processo democrático por meio da participação popular na gestão pública pautado na análise da realidade brasileira, permite considerar que, se faz necessário ainda a transformação de estruturas historicamente arraigadas que se caracterizam, sobretudo por vieses como: o paternalismo, o favoritismo, o clientelismo e a falta de prática de participação. Implica, portanto, aprofundar as medidas legais construídas nas lutas históricas do movimento social dos trabalhadores. Nesse sentido, os conceitos de participação e de descentralização deveriam se aproximar do entendimento que pressupõe a defesa dos interesses coletivos por meio de lideranças legítimas na luta por direitos e eleitas ou indicadas por entidades populares para representar a sociedade nos espaços legais de participação.

A transformação daí advinda assenta-se necessariamente na construção de uma nova cultura, onde os sujeitos sociais compreendessem o público como espaço de todos, os quais, por sua vez, deveriam ser, portanto, partícipes dessa construção.

No contexto neoliberal assiste-se a uma constituição de novas esferas públicas e à fragmentação de outras, entendendo aqui o público estatal no sentido da responsabilidade do Estado na garantia das políticas sociais; e o “público” como espaço que extrapola o âmbito estatal, ou seja, um espaço onde se expressam embates e interesses divergentes numa perspectiva de construção do coletivo, constituindo-se, portanto, numa esfera democrática.

Assim, a grande maioria dos espaços formais de participação popular no âmbito da gestão pública, não se constituem enquanto tal. Estes nos desafiam a uma reflexão a cerca dos limites e possibilidades dos mesmos em exercer um tipo de democracia que envolva participação social, pluralidade de concepções, disputa de poderes, decisões políticas e interesses divergentes.

²Sobre passivização, ver Edmundo Fernandes Dias em *A liberdade (Im)possível na ordem do capital: reestruturação produtiva e passivização* (1997).

Para que esses espaços venham a se constituir em formuladores e fiscalizadores das políticas públicas, é fundamental colocar na ordem de prioridades da reflexão e discussão coletiva questões que se relacionam às formas: de exercício da democracia, da capacidade de decisão e gestão baseadas na partilha de poder e responsabilização coletiva.

Uma das questões mais desafiantes, que diz respeito à participação real é aquela que se refere à legitimidade dos representantes nos espaços de construção democrática e a sua relação com o segmento que representa, para que este se sinta realmente contemplado em seus interesses. Muitas vezes, o que acontece é o isolamento do representante que não consegue dialogar com seu segmento. Este desafio de exercitar a democracia participativa está colocado frente à necessidade de participação nas instâncias de representação do poder público, e nos remete à reflexão sobre a organização da sociedade civil e sua capacidade de compreender e influir sobre as políticas públicas.

A democratização das informações, como ação fundamental para o conhecimento das decisões e da dinâmica de funcionamento da gestão, ainda não se faz satisfatoriamente, se constituindo ainda obstáculos para a atuação na maioria dos espaços de participação formal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como a sociedade ainda apresenta dificuldades no processo de sua organização política – fragilizado, especialmente, pelas estratégias de desmobilização utilizada pelo capital – a participação social tem amplas limitações e muitas vezes apenas legitima as decisões dos gestores ou grupo, tornando os espaços formais de controle democrático como uma instância de aprovação dos documentos e projetos que fazem parte da vida da gestão local.

A participação, muitas vezes, pode se pautar na noção limitada de referendar posições, onde basta estar presente ou assinar documentos. Numa outra perspectiva, é preciso avançar na noção de participação real, onde cada pessoa seja capaz de tomar parte, ser parte, fazer parte.

Assim, a gestão compartilhada implica valorizar práticas de planejamento, programação, gestão e avaliação que incluam a participação e o saber da outra pessoa, ou seja, usuária, trabalhador e gestor; implica também, e necessariamente, estabelecer vínculos entre outros sujeitos sociais, como o Movimento Popular. São desafios que requerem capacidade de reconhecimento dos conflitos subjacentes ao controle democrático e de negociação que leve ao enfrentamento das desigualdades sociais na perspectiva da

participação efetiva, respondendo às necessidades, anseios e problemas das pessoas, vistas em sua integralidade, na sua relação com a família, com a comunidade, com o seu trabalho.

Os espaços de decisão democrática formal devem ser ocupados, na perspectiva que deixem de ser meros instrumentos técnicos para a gestão. É preciso acreditar na participação popular, envolver a população nas decisões e ações locais e acreditar na capacidade dos setores sociais organizados em compreender e influir nas decisões, na elaboração e na fiscalização das políticas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Gestão democrática na saúde: O potencial dos conselhos**. In: Política Social e Democracia. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

BORÓN, Atílio A. Os novos Leviatãs e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir, GENTIL, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo II: Que Estado para que democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CAMPOS, E. B. & MACIEL, C. A. B. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. In: **Serviço social e Sociedade**, nº 55. São Paulo, Cortez, 1997.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. São Paulo: Papyrus, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

CORREIA, Maria Valéria Costa. A relação estado / sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. In: **Revista de serviço social e Sociedade** n. 76. São Paulo: Cortez, 2004.

DIAS, Edmundo Fernandes. **A liberdade (im)possível na ordem do capital: reestruturação produtiva e passivização**. São Paulo: IFCH/Unicamp, 1997.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2001.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política do capital**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, José Paulo. **Democracia e transição socialista**: escritos de teoria política. Belo Horizonte, Oficina de Livros, 1990.

_____. A democracia é instrumento estratégico In **Estado e Democracia no Socialismo**, São Paulo: Cortez, 1998.

PETRAS, James. O impacto político e social do neoliberalismo. In: **Revista presença da mulher**. São Paulo: Anita Garibaldi, n. 36, 2000.

_____. **Armadilha neoliberal e alternativas para a América Latina**. São Paulo: Xamã, 1999.

RAMOS, Maria Helena R. **Poder local e acumulação capitalista na era da globalização**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

SIMIONATO, Ivete e NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Pobreza e participação**: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. in Revista de serviço social e Sociedade n. 76. São Paulo: Cortez, 2001.

TONET, Ivo. **Democracia ou liberdade?** Maceió: EDUFAL, 1997.