

**UNIVERSIDADE LUSÓFONA DE HUMANIDADES E  
TECNOLOGIAS**

**PORTUGAL**

**CUJUBIM-2014**

Lourival Alves de Araújo<sup>1</sup>.

## **GESTÃO PÚBLICA**

Lourival Alves de Araújo<sup>1</sup>

Professor orientador: Maria do Carmo dos Santos

## **GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

Lourival Alves de Araújo<sup>1</sup>

## **RESUMO**

Neste estudo, tem-se como objetivo analisar a participação da sociedade civil na gestão pública brasileira, a partir de uma revisão da literatura especializada disponível sobre o assunto, de forma que a pesquisa se classifica como qualitativa. Parte-se da compreensão de que o povo brasileiro ainda está aprendendo a vivenciar o estado de democracia que ajudou a consolidar através das lutas dos movimentos populares que se organizaram para combater o regime ditatorial imposto pelos militares e promover a eleição direta para presidente da República. As bases jurídico-normativas para a restauração do regime democrático começaram a se definir e consolidar com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Desde então, a participação da sociedade civil na gestão pública tem conquistado espaço, em especial através da participação em órgãos de deliberação coletiva como os conselhos e de diversos outros mecanismos como as conferências setoriais e fóruns da sociedade civil que lutam para a inclusão de demandas sociais na agenda político-administrativa do Estado e para exercer o controle dos investimentos em políticas sociais. Apesar disso, a participação da sociedade civil em órgãos como os conselhos, os quais têm composição paritária entre governo e sociedade, em muitos casos, em especial na esfera municipal ainda é tímida.

Palavras-chave: Gestão pública. Participação. Democracia. Cidadania.

## **ABSTRACT**

In this study, we aimed to analyze the participation of civil society in Brazilian public administration, from a review of available literature on the subject, so that the research is classified as qualitative. Part is the realization that the Brazilian people are still learning to experience the state of democracy that helped establish through the struggles of popular movements that have organized to fight the dictatorship imposed by the military and promote direct election for president. The legal-normative for the restoration of democratic rule bases have begun to define and consolidate with the promulgation of the Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988 Since then, the participation of civil society in governance has conquered space, particularly through participation organ of collective deliberation as advice and various other mechanisms such as sectoral conferences and forums of civil society fighting for the inclusion of social demands in the political and administrative agenda of the State and to exercise control of investments in social policies. Nevertheless, the participation of civil society bodies such as councils, which have equal representation between government and society, in many cases, especially at the municipal level is still modest.

Keywords: Public management. Participation. Democracy. Citizenship.

## 1 INTRODUÇÃO

Neste estudo, tem-se como objetivo analisar a participação da sociedade civil na gestão pública brasileira, a partir de uma revisão da literatura especializada disponível sobre o assunto. Parte-se da compreensão de que o Brasil, ao longo de sua história tem vivenciado momentos alternados de autoritarismo e de democracia política com reflexos importantes sobre a centralização/descentralização da gestão das políticas sociais.

Diante disso, pode-se afirmar que a possibilidade de participação da sociedade civil na gestão pública ganhou corpo e começou a se consolidar de forma acentuada, a partir dos movimentos populares que se organizaram para combater o regime militar imposto em 1964 e restaurar a democracia, movimentos que resultaram na queda do regime e nas lutas pelas eleições diretas para presidente da República.

Outro fator determinante para a participação da sociedade civil na gestão pública foi a crise econômica que assolou diversos Estados nacionais, em especial aqueles que, como o Brasil, encontravam-se em via de desenvolvimento, e, para receber o apoio de organismos internacionais de financiamento como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), tiveram que fazer profundos ajustes nas contas públicas e abrir espaços à participação da sociedade.

No caso do Brasil, a partir da década de 1980 com a promulgação da Constituição de 1988, foram criadas as condições normativas para a participação da sociedade civil na concepção, implementação, gestão e controle de políticas sociais importantes como a da saúde e da educação, entre muitas outras.

Mesmo assim, essa participação ainda está em fase de consolidação, da mesma forma que a democracia brasileira. Por assim dizer, o País ainda está aprendendo a vivenciar a democracia e a compartilhar com os cidadãos as responsabilidades da gestão de políticas sociais. Em relação à metodologia, este estudo, por tratar-se de uma revisão de literatura, a pesquisa se classifica como qualitativa.

## 2- GESTÃO PÚBLICA

O Estado se configura como um ente ao qual compete assegurar as condições necessárias para que seus cidadãos possam ter uma vida digna. Ou seja, compete ao Estado a função de criar normas que assegurem uma convivência harmônica no seio da sociedade e propiciar o acesso a bens e serviços públicos capazes de concorrer para que os cidadãos possam usufruir de uma vida com qualidade, e isso se viabiliza através da gestão pública.

Bresser-Pereira (2008) afirma, por exemplo, que o desenvolvimento econômico que propicie uma vida com qualidade aos cidadãos, só é possível quando se pode contar com um Estado eficaz. Em um sistema de produção pautado no capitalismo, como o brasileiro, a iniciativa privada se encarregaria de realizar a maior parte dos investimentos. No entanto, acrescenta Bresser-Pereira (2008, p. 391):

[...] um Estado capaz será crucial na criação das condições institucionais e econômicas de acumulação de capital e de crescimento. É desconhecimento comum nos dias de hoje que as instituições são fundamentais na promoção do desenvolvimento econômico. O próprio Estado é a instituição central das sociedades modernas; é uma organização que dá origem às instituições normativas formais e com poder de Estado — as leis.

Significa que o Estado é não apenas como uma instituição fundamental, mas a instituição mais importante, capaz de garantir as condições adequadas ao desenvolvimento da nação, e para isso, utiliza-se de políticas públicas planejadas e executadas através da gestão pública, a qual, segundo Lima (2006), pode ser definida como a capacidade de fazer o que precisa ser feito. Embora isso pareça óbvio, para se alcançar tal objetivo é necessário que a gestão pública seja efetiva com qualidade e eficácia, e, de preferência, com a participação do cidadão, tanto na concepção e implementação, quanto no controle social das políticas públicas. Assegura Bresser-Pereira (2008, p. 391) que o Estado,

Além de ser capaz de construir democraticamente uma estrutura legal adequada à consecução dos objetivos da sociedade, a organização do Estado ou a administração pública deve ser eficaz e eficiente no fornecimento dos serviços exigidos pelos eleitores.

Isso implica em que a gestão pública não se configura apenas como um modelo burocrático, mas como um modelo dinâmico, capaz de alocar os recursos necessários ao atendimento das demandas sociais de forma justa, competente e correta. Afinal, o Estado para disponibilizar bens e serviços públicos de qualidade à sociedade, lança mão dos recursos da própria sociedade.

Se os recursos necessários a manutenção do Estado e ao desenvolvimento das políticas públicas, parece justo que a sociedade participe dos processos de gestão, como ocorre no atual modelo de gestão pública no Brasil, o que termina por criar um clima de tensão e até de verdadeiros embates entre a burocracia e a democracia. Conforme Rezende (2009, p. 345-346),

A tensão entre burocracia e democracia passa a ser decisiva para a construção das novas burocracias gerenciais. Raras foram as experiências de reformas que não se fizeram acompanhar por um questionamento da burocracia tradicional e pela proposição de criar um novo modelo centrado em modelos institucionais participativos em que a descentralização, a expansão dos controles e da delegação.

Embora no Brasil a burocracia seja percebida pelos cidadãos de forma negativa, ela é necessária aos procedimentos de qualquer modelo de gestão. Assim, a burocracia não é incompatível com a democracia, exceto se o modelo de gestão for centralizado.

Cabe ressaltar que, conforme Milani (2008), desde o século XIX quando se iniciou o processo de organização da administração pública, princípio causador da moderna burocracia, houve a preocupação de que, se houvesse desconfiança em relação aos gestores públicos, ela poderia ser esclarecida através de auditorias e outros tipos de controle.

Passado mais de um século do surgimento da moderna burocracia, permanece uma preocupação semelhante: se houver desconfiança nos agentes públicos e se a burocracia for ineficiente ou pouco transparente, isso na pode ser resolvido apenas com auditorias, mas com a participação dos cidadãos na gestão das políticas sociais. Assim, afirma Milani (2008, p. 553 – Grifos no original), que

Desde meados dos anos 1980, as respostas ao dilema “necessidade de políticas públicas efetivas *versus* garantia de controles democráticos” têm sido múltiplas, dependendo sempre de contextos históricos distintos, visto que a evolução das burocracias nacionais conheceu variações importantes.

No Brasil, País que ainda está aprendendo a conviver de forma democrática, de acordo com Rezende (2009), busca-se modelos mais flexíveis de gestão que possam contribuir para a ampliação da democracia. Ao que parece, a democracia representativa, embora legítima, não se configura como garantia suficiente de eficácia e transparência das políticas sociais, de forma que se justifica a participação direta dos cidadãos na concepção, implementação, operacionalização e controle dessas políticas. Ainda de acordo com Rezende (2009, p. 346-347),

As crescentes demandas por democratização e participação social na gestão pública, passam exigir dos sistemas tradicionais de autoridade uma maior complexidade decisória, maior abertura aos conflitos gerados pela inclusividade e da competição política e, mais atentos a questões relativas à eficiência. Descentralização, controles sociais, flexibilidade, e inclusão social passam a ser valores ensejados pelas sociedades democráticas e conflitantes com modelos burocráticos tradicionais que não colocam o desempenho e a produtividade gerencial como tema central.

Os bens e serviços públicos prestados pelo Estado ou por instituições por ele reguladas aos seus cidadãos são efetivados através de políticas públicas ou políticas sociais. Isso, no entanto, não se configura como uma benesse por parte do Estado, mas como um direito dos cidadãos, como afirma Fleury (1984, p. 11):

A análise da intervenção do Estado nas questões sociais, através das chamadas políticas sociais, tem como corolário a existência de uma relação de direito positivo que se estabelece entre o cidadão e o seu Estado. Ou seja, a intervenção estatal via políticas sociais, regulando e/ou propiciando condições de manutenção e reprodução de uma parcela da população, é considerada uma função intrínseca ao Estado moderno, configurando padrões de direitos sociais próprios a cada nação.

No caso do Brasil a gestão das políticas sociais é de responsabilidade do Estado. No entanto, muitas dessas políticas sociais são geridas de forma compartilhada entre o Estado e a sociedade. Nesse caso, há algumas

vantagens importantes, dentre as quais, maior legitimidade das ações do Estado, maior transparência e diminuição das pressões por parte da sociedade aos agentes públicos, uma vez que houve e ainda há a compreensão de que o Estado é um mau gestor.

Ressalta-se que vem de longa data a compreensão de que a gestão pública, para alcançar a eficiência e eficácia necessárias à oferta de bens e serviços públicos com qualidade, deve assemelhar-se à gestão das organizações empresariais da esfera privada, como demonstra Motta (2013, p. 84), o qual afirma que

Desde o século XIX, propõe-se assemelhar a Administração Pública à empresa privada. Anunciada muitas vezes durante décadas – poucas vezes efetivada – essa ideia espalhou-se com uma nova e promissora modalidade de gestão pública nas últimas décadas do século XX.

A descentralização da gestão pública está relacionada, no Estado neoliberal, à emergência do conceito de cidadania, cujo conceito refere-se, conforme Fleury (1984) ao conjunto de direitos atribuídos/conquistados pelo indivíduo, face ao Estado. Acrescenta Carvalho (2001 *apud* ANDRADE, CASTRO e PEREIRA, 2012, p. 181) que

A cidadania [...], pode ser compreendida como a integração das pessoas no governo via participação política, via garantia de direitos individuais, via justiça social. [...] a cidadania permanece sendo a aspiração de quase todos os países, em especial aqueles que se enquadram na tradição ocidental.

No Brasil, como em diversos outros Estados nacionais, a participação da sociedade civil na gestão pública, teve sua gênese na reforma do Estado iniciada nas últimas décadas do século XX na esteira do processo de redemocratização após a ruptura com o regime ditatorial imposto pelo regime militar em 1964.

Tanto é, que a Assembleia Nacional Constituinte instalada em 1987 criou as bases legais para essa participação com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como afirmam Santos e Ramalho (2011, p. 2),

Com os avanços obtidos com a Constituição de 1988 houve a intensificação da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Os conselhos municipais, como as conferências e os fóruns representam um espaço privilegiado para a participação popular na elaboração, implementação e fiscalização das ações governamentais, além de permitirem o fortalecimento da relação Estado e Sociedade.

Ou seja, a participação da sociedade civil na gestão pública brasileira, se configura como um direito dos cidadãos, não apenas reconhecido pelo Estado, mas estimulada pelo atual modelo de gestão das políticas sociais em face de uma sociedade mais consciente e exigente em relação aos direitos socialmente conquistados e legalmente estabelecidos.

## **2.1 Participações da sociedade civil gestão pública**

A expressão sociedade civil, conforme Bobbio (1987) é quase sempre utilizada para definir a relação sociedade/Estado, portanto, apresenta-se como um dos polos dessa dicotomia. Assim para se definir sociedade civil, só é possível quando se limita sua extensão e se redefine o termo Estado, portanto, sua definição é negativa. Segundo Bobbio (1987, p. 33 – Grifo no original),

Negativamente, por "sociedade civil" entende-se a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, entendido restritivamente e quase sempre também polemicamente como o conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exercem o poder coativo.

Já na compreensão de Gohn (2004), a expressão sociedade civil já passou por diversas modificações, tanto no Brasil, quanto na América Latina. No entanto, assegura Gohn (2004, p. 21), que “Na linguagem política corrente, ele se tornou sinônimo de participação e organização da população civil do país na luta contra o regime militar”.

Para além dos possíveis sentidos da expressão e da participação dos cidadãos na luta contra um regime ditatorial, o certo é que a sociedade civil organizada se consolidou como força social e política e se legitimou como copartícipe da gestão de políticas sociais, portanto, da gestão pública, cuja participação tende a aumentar.

A participação da sociedade civil na gestão pública brasileira se dá através de diversos mecanismos, como por exemplo, os conselhos normativos e/ou de controle social de políticas públicas, conferências setoriais e fóruns como é o caso da educação e da saúde, dentre muitas outras, com a finalidade de apresentar demandas coletivas como questões a serem incluídas na agenda governamental.

Afirmam Jacobi e Barbi (2007) que no Brasil, as lutas pela participação da sociedade civil na gestão pública, apresentam-se como um desafio para qualquer análise dos alcances da democracia. Acrescentam Jacobi e Barbi (2007, p. 238) que

As experiências de deliberação participativa desde o início dos anos 1980 estão associadas à capacidade que os movimentos sociais tiveram de explicitar demandas relacionadas principalmente com a distribuição de bens públicos e também em menor escala na formação de políticas públicas.

Ressalta-se que o desejo de participação da sociedade civil na gestão de políticas sociais teve como fenômeno antecedente, a participação de cidadãos e de organizações da sociedade civil em movimentos pela reconquista da democratização da nação brasileira como no caso da campanha por eleições diretas para presidente da República.

O discurso sobre a importância da participação da sociedade civil na gestão pública não se configura como um fenômeno recente. Conforme Milani (2008, p. 554),

As origens do discurso sobre a participação social são múltiplas: encontram-se referências (e elogios) à necessidade do uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos programas de reforma do Estado e das políticas de descentralização, mas também na prática de alguns governos locais que afirmam promover, graças à participação dos cidadãos, estratégias de inovação e, em alguns casos, de radicalização da democracia local.

No Brasil, o discurso de participação da sociedade civil na gestão pública ganhou corpo e foram criadas as condições jurídicas necessárias à viabilização dessa participação já inscrita no bojo da reforma administrativa recomendada por organismos internacionais de financiamento do

desenvolvimento como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), dentre outros, como condição para a concessão de financiamentos. Ressalta-se que a concessão de tais recursos tinha como contrapartida imediata, o controle das contas públicas, o que poderia ser efetivado com a participação mais direta da sociedade civil na gestão pública.

Mesmo assim, e embora a participação da sociedade civil seja crescente na gestão de diversas políticas sócias, nem sempre essa participação é equitativa, e muitas vezes, em especial na esfera municipal, ela é pouco efetiva. Existe, do ponto de vista formal, como é o caso da participação nos conselhos normativos, consultivos e deliberativos, mas não existe na prática, uma vez que muitos agentes públicos ignoram as normas e deliberações de tais órgãos, de forma que há um descompasso entre a teoria e a prática (MILANI, 2008). Os conselhos, conforme Raichelis (2000, p. 6),

Pela sua composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo, pela natureza deliberativa de suas funções e como mecanismo de controle social sobre as ações estatais, pode-se considerar que os Conselhos aparecem como um *constructo* institucional que se opõe à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro.

Então, a participação da sociedade civil na gestão pública, se reveste de muita importância por diversos motivos: apresenta-se como uma possibilidade real de ampliação da democracia, confere transparência às ações administrativas dos governos e concorre, no caso brasileiro, para a superação da histórica situação de clientelismo que tem caracterizado o Estado nacional.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A democracia no Brasil se configura como uma conquista do povo brasileiro que se organizou em movimentos populares no início da década de 1980 contra o regime ditatorial imposto pelos militares através de um golpe de Estado em 1964.

Esses movimentos tiveram participação decisiva nas lutas pelas eleições diretas para presidente da República, o que resultou na queda do regime, na eleição de uma Assembleia Nacional Constituinte e na elaboração e

promulgação da Constituição de 1988, a qual estabeleceu os princípios necessários à promoção e incentivo à participação da sociedade civil na gestão de políticas sociais através de órgãos de deliberação coletiva como os conselhos e outros mecanismos de gestão e controle social.

Tudo isso teve como resultado imediato a ruptura com um sistema político-administrativo clientelista e patrimonialista e o fortalecimento de uma consciência de cidadania. O cidadão brasileiro quase já não percebe os bens e serviços públicos como um favor do governo, mas como um direito decorrente de sua condição de cidadão.

A participação da sociedade civil na gestão pública, em especial através da cooperação na concepção, implementação, gestão e controle das políticas sociais, embora ainda esteja em fase de consolidação, tem condições de se desenvolver ao ponto de alcançar uma cidadania ativa que respeita a democracia representativa, mas não se conforma com ela quando o cidadão pode contribuir através de efetiva participação na defesa do direito de todos.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Daniela Meirelles; CASTRO, Carolina Lescura de Carvalho and PEREIRA, José Roberto. **Cidadania ou "estadania" na gestão pública brasileira?**. In: *Rev. Adm. Pública* [online]. 2012, vol.46, n.1, pp. 177-190. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n1/v46n1a09.pdf>>. Acesso em 23 de setembro de 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O modelo estrutural de gerência pública**. In: *Rev. Adm. Pública* [online]. 2008, vol.42, n.2, pp. 391-410. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/09.pdf>>. Acesso em 23 de setembro de 2014.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade** – para uma teoria geral da política. [Tradução de Marco Aurélio Nogueira]. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69) ISBN 978-85-7753-017-5.

FLEURY, Sônia. **A natureza d Estado capitalista e das políticas públicas**. In: \_\_\_\_\_. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994. ISBN 85-85676-06-X. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/jm5wd/pdf/fleury-9788575412428-02.pdf>>. Acesso em 23 de setembro de 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. In: *Saude soc.* [online]. 2004, vol.13, n.2, pp. 20-31. ISSN

0104-1290. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03.pdf>>. Acesso em 23 de setembro de 2014.

JACOBI, Pedro Roberto.; BARBI, Fabiana. **Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil**. In: *Rev. Katál.* Florianópolis v. 10 n. 2 p. 237-244 jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a12v10n2>>. Acesso em 23 de setembro de 2014.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em gestão pública: o papel da gestão na condução da coisa pública**. [Palestra realizada no I Fórum Nacional da Qualidade e Gestão, Recife em outubro de 2006]. Disponível em: <[http://www.cnen.gov.br/hs\\_forum\\_quali\\_gestao/palestras/lima\\_mpog.pdf](http://www.cnen.gov.br/hs_forum_quali_gestao/palestras/lima_mpog.pdf)>. Acesso em 23 de setembro de 2014.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias**. In: *rap – Rio de Janeiro* 42(3):551-79, maio/jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>>. Acesso em 23 de setembro de 2014.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. **O estado da arte da gestão pública**. In: *Rev. adm. empres.* [online]. 2013, vol.53, n.1, pp. 82-90. ISSN 0034-7590. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v53n1/v53n1a08.pdf>>. Acesso em 23 de setembro de 2014.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas** sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*, 2000. Disponível em: <[http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-4.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf)>. Acesso em 23 de setembro de 2014.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática Brasileira**. In: *Sociologias* [online]. 2009, n.21, pp. 344-365. ISSN 1517-4522. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n21/14.pdf>>. Acesso em 23 de setembro de 2014.

SANTOS, Ednia Patricia Silvestre dos.; RAMALHO, Rosângela Palhano. **A participação da sociedade civil nos conselhos municipais de Araruna: exercício de cidadania?** [Artigo apresentado à Universidade Federal da Paraíba para conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal em 2011]. Disponível em: <[http://portal.virtual.ufpb.br/bibliotecavirtual/files/a\\_participacao\\_da\\_sociedade\\_civil\\_nos\\_conselhos\\_municipais\\_de\\_araruna\\_exercicio\\_da\\_cidadania\\_1343925508.pdf](http://portal.virtual.ufpb.br/bibliotecavirtual/files/a_participacao_da_sociedade_civil_nos_conselhos_municipais_de_araruna_exercicio_da_cidadania_1343925508.pdf)>. Acesso em 23 de setembro de 2014.