

A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil

The management decentralized and participating of public politics in Brazil

Roberto Rocha

Resumo

Este artigo analisa o novo formato da gestão das políticas públicas, constituindo-se parte do processo de redesenho institucional implementado no país na década de 1990. Este novo formato, legitimado pela Constituição Federal de 1988, instituiu a descentralização e a participação como eixos centrais do processo de democratização da gestão pública brasileira, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, os Conselhos Gestores se tornam o novo *locus* de articulação política em busca da definição e formulação de políticas públicas, através da interação entre os atores inseridos nesses espaços.

Palavras chave

Gestão Pública. Políticas Públicas. Descentralização. Participação.

Abstract

This research analyzes the new format of management of public politics, taking part of the institutional rearrangement implemented in this country since the 90s. This new format, legitimated by the Federal Constitution of 1988, instituted decentralization and participation as central axes of the democratizing process of brazilian public management in the federal, state, and municipal spheres. In this perspective the Management Councils become the new locus of political articulation searching for the definition and formulation of public politics, through the interaction of the many actors present in these spaces.

Keywords

Public Management. Public Politics. Decentralization. Participation.

1. INTRODUÇÃO

O contexto político e social brasileiro, desde as últimas décadas do século passado, tem sido marcado pelo processo de redefinição do papel do Estado, a partir da universalização dos direitos de cidadania, descentralização e gestão democrática das políticas públicas. Trata-se, assim, de um novo formato institucional, legitimado pela Constituição Federal de 1988, integrante do processo de implementação da gestão descentralizada e participativa, que ocorreu no Brasil nos anos de 1990, nas esferas municipal, estadual e federal.

A Constituição Federal, ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204), institui, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo. Após a sua promulgação, o grande desafio passou a ser a regulamentação dos preceitos constitucionais a fim de se efetivar a “tão sonhada” participação popular. Iniciou-se, desde então, uma intensa mobilização e articulação dos diversos segmentos sociais organizados, no sentido de se estabelecerem os mecanismos jurídicos legais necessários à gestão descentralizada das políticas públicas.

Nesse novo formato institucional, surgem os Conselhos Gestores¹ como um novo padrão de interação entre governo e sociedade, exigindo-se dos cidadãos uma atuação efetiva, por meio de processos interativos, no âmbito da gestão pública. Esse

modelo de gestão absorve em sua estrutura vários segmentos da sociedade, passa a se constituir o novo *locus* de articulação política na defesa pela democratização da gestão das políticas públicas, através dos quais sujeitos diversos interagem no processo de deliberação, gestão e controle social das políticas públicas, nas diversas áreas sociais.

Convém, então, levantar os seguintes questionamentos: Como consolidar um novo formato na gestão pública que tenha como eixo basilar a democratização e a participação social na implementação das políticas públicas? Em que medida o cenário atual possibilita de fato a consolidação da gestão pública descentralizada e participativa? A participação da sociedade civil está mesmo delineando novas tendências na gestão das políticas públicas? Tais questões indicam a necessidade da discussão sobre a gestão participativa na sociedade brasileira, o que significa compreender até onde se pode falar em constituição de novas formas de gestão das políticas públicas no Brasil, como resultados dos encontros e desencontros na relação entre Estado e Sociedade Civil.

2 O PROCESSO DE REDEFINIÇÃO INSTITUCIONAL DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A década de 1980 foi marcada, no Brasil, por profundas mudanças sociais, políticas e institucionais, reflexos do intenso processo de busca pela democratização da gestão pública brasileira. Nesse cenário, começam a ser travados fortes embates entre o poder estatal, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, desencadeando-se uma trajetória de lutas pela am-

1. Deve-se compreendê-los como “canais de participação que estimulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p. 7).

pliação democrática, que visava assegurar a participação da sociedade nos processos decisórios da gestão e controle dos recursos públicos.

Esse processo de mudanças é fruto do contexto de luta e mobilização dos mais diversos segmentos sociais e entidades da sociedade civil, organizados, a partir da década de 1970, em prol da conquista de melhores condições de vida e da necessidade de democratização do Estado. Com a abertura política brasileira, ocorrida nos anos de 1980, que inicia o processo de ruptura com o poder autoritário e centralizado do regime militar (vigente até então), intensificase esse ideário participacionista, em que os mais diversos setores organizados da sociedade buscavam construir formas e encontrar instrumentos capazes de influenciar as administrações públicas no país.

Na Constituição Federal de 1988 encontram-se claros sinais da luta pela democratização da gestão pública, quando nela se garantiu, por exemplo, o princípio da gestão descentralizada e participativa. Nos artigos 204 e 227, a Carta Constitucional assegura a *participação da população*, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa (municipal, estadual e federal).

A Constituição de 1988 apresenta, com efeito, uma nova configuração da gestão das políticas públicas, instituindo novos mecanismos nos processos de tomada de decisões, o que faz emergir um regime de ação pública descentralizada, no qual são criadas for-

mas inovadoras de interação entre governo e sociedade, através de canais e estratégias de participação social, como se dá com os Conselhos Gestores. É, aliás, a instituição dessas novas formas de interação que sinaliza a emergência de novos padrões de governo, baseados na gestão democrática, centrada em três eixos fundamentais, como “a maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais; e a abertura de espaços públicos para a ampla participação cívica da sociedade” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 228).

Na década de 1990, assiste-se a um processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas em diversas áreas sociais (saúde, educação, assistência social, etc), com a inserção da participação da sociedade civil, via Conselhos Gestores, na sua formulação e controle. Nesse sentido, tais Conselhos passam a ser considerados canais de participação mais expressivos da emergência de um outro regime de ação pública na esfera local², caracterizados pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade na gestão de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, 2001).

Os Conselhos Gestores se constituem, assim, o novo formato institucional previsto nos artigos da Constituição Federal de 1988, que estabelecem a participação em diversas áreas sociais: na *saúde*, como “participação da comunidade” (art. 198, inciso II); na *assistência social*, como “participação da população”, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas sociais e controle em todos os

2. Martins (1999), em Sociologia da história lenta, examinando o processo de estruturação da sociedade brasileira, refere-se à permanente interpenetração do público e do privado na trama do tecido social e revela como são erigidas as relações de poderes que vão constituindo as bases do Estado patrimonialista.

níveis de governo (art. 204, inciso II); e na *educação*, como “gestão democrática do ensino público” (art. 206, inciso VI).

Assiste-se, então, ao surgimento de novas iniciativas de gestão democrática das políticas públicas, com a introdução de reformas institucionais que visam ao fortalecimento da autonomia dos municípios e ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores organizados da sociedade civil. Convém, por isso, analisar esse processo de redefinição da gestão pública brasileira, com a institucionalização dos Conselhos Gestores, associados a dois mecanismos que lhes constituem condição *sine qua non*: a *descentralização* e a *participação*, tendo em vista os impactos que incidirem diretamente na configuração desse novo formato da gestão das políticas públicas.

A agenda da reforma institucional, que então se definiu, teve como eixos centrais a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados na gestão das políticas públicas. Tratava-se, nesse momento, de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também na gestão das políticas públicas, procurando-se superar as características autoritárias e paternalistas do padrão brasileiro de intervenção estatal na área social.

Vale ressaltar que a gestão pública, no contexto brasileiro, até o início dos anos de 1980, caracterizava-se pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios, quando envolvidos em uma política específica, o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Por outro lado, à medida que os recursos eram centralmente controlados e as esferas locais de poder se expunham diretamente às necessidades e demandas dos cidadãos, tendia a estabelecer-se uma arti-

culação clientelista entre governos estaduais e municipais e o federal, baseada na troca de favores em que, muitas vezes, as instâncias locais se transformavam em agenciadores de recursos federais para o município ou estado, procurando garantir a implementação de determinada política pública para sua clientela. Embora estes mecanismos se tenham intensificado durante a Nova República, já se faziam sentir nos anos de 1970 na vigência do regime autoritário (DRAIBE, 1992).

Nesse contexto, era característica central da gestão pública a exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas públicas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental. O processo decisório relativo a políticas e programas envolvia a presença significativa de três elementos que sedimentavam, no país, a relação entre Estado e Sociedade, sobretudo a partir da década de 1980: o clientelismo, o corporativismo e o burocratismo (DINIZ, 1996).

Dessa forma, as políticas públicas eram marcadas pela fragmentação institucional, desarticulação que ocorria num mesmo nível de governo e entre diferentes esferas. Tal desenho institucional dificultava a tarefa de coordenação, com implicações para a eficiência e a efetividade das políticas públicas na sociedade. Sem mencionar que o crescimento do aparato estatal se deu desordenadamente, sem o visgo de uma coordenação efetiva.

Nos anos de 1990, impulsiona-se o processo de descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas públicas, o que levou à transformação e ao fortalecimento das instituições democráticas no país. Trata-se de um processo que tem ensejado mudanças na organização e funcionamento dos governos locais, in-

corporadas de forma diferenciada segundo as diretrizes adotadas e o grau de institucionalização dos canais de gestão democrática e dos instrumentos redistributivos da renda e riqueza produzidas nas cidades brasileiras (ARRETCHE, 2000). Assim, do final dos anos de 1980 aos anos de 1990 as propostas de mudanças políticas se foram redefinindo, sendo enfatizada a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação, a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o mercado, envolvendo a participação de ONG's, comunidade organizada e setor privado na provisão de serviços públicos e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade e efetividade, superando a rigidez derivada da burocratização estatal e da hierarquização excessiva dos processos decisórios.

As propostas enfatizadas, nesse momento, foram a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas. Como mostra Draibe (1992), procurava-se, do ponto de vista da orientação substantiva das políticas sociais, caminhar sob o impulso das forças democratizantes, para um Estado do Bem-Estar do tipo institucional-redistributivista, caracterizado pela concepção universalista de direitos sociais, uma vez que o sistema de proteção social implantado no país caracterizava-se pelos traços corporativistas – aos quais se agregavam outras formas de segmentação da população – e pela exclusão de amplos contingentes populacionais do acesso à cidadania. Nesta perspectiva, a descentralização e a participação eram vistas como ingredientes fundamentais desta reorientação das políticas sociais, voltada para a garantia da equidade e para a inclusão de novos

segmentos da população na esfera do atendimento estatal.

Draibe (1992), analisando a emergência dessa nova agenda política, mostra que, embora se mantenha a meta da garantia de direitos sociais para todos, há uma redefinição da forma de os assegurar, assumindo lugar central o envolvimento de novos atores na própria prestação dos serviços. Para a autora,

a questão é como ampliar a responsabilidade estatal na área social sem necessariamente arcarmos com os recorrentes problemas de gigantismo, burocratismo, autonomizações indevidas, ausências de controles. E isso numa época em que a sensibilidade social e da opinião pública para tais questões aumentou enormemente; em que, por outro lado, os discursos e as posturas liberais privatizantes vêm ganhando amplo espaço e em que, finalmente, foram alteradas e ampliadas as possibilidades de envolvimento de formas organizadas da sociedade na própria operação dos serviços sociais, apontando para modos distintos de organização e equilíbrio entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo na produção e distribuição de bens e serviços sociais (DRAIBE, 1992, p. 68).

No estilo de gestão pública implementada no Brasil, a partir dos anos de 1990, em que se destacam as experiências de gestão participativa em inúmeras cidades brasileiras, evidencia-se a participação da sociedade como uma dimensão vital no processo de construção da cidadania. Para Dagnino (1994), está implícita, nessa concepção, a idéia de “cidadania ampliada”, que possibilita o acesso dos cidadãos ao processo de gestão das políticas públicas em nossa sociedade. Certamente é nesse contexto de mudanças que surgem si-

nais da emergência de uma nova cultura política, vinculada à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 e à pluralidade de atores sociais com presença na cena pública brasileira nas três esferas de governo.

Nesse sentido, a participação da sociedade civil na gestão da coisa pública ganha novos contornos e dimensões, com a inclusão de vários atores sociais no processo de deliberação pública. Trata-se de uma tendência que se contrapõe à forma centralizada e autoritária que, por mais de duas décadas, prevalecera na estrutura política brasileira. A partir desse marco, temas como descentralização e reordenamento institucional seriam recorrentes e vitais para a revalorização da participação política e do poder local.

Por esse enfoque, neste estudo analisado, o pressuposto é o de que a gestão pública democrática possibilita o acesso dos cidadãos aos processos decisórios no âmbito da sociedade política. Isso, expressa Raichelis (2000, p. 42), “permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação das decisões”.

3. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

Com a nova institucionalidade, os anos de 1990 serão marcados, no Brasil, por uma generalização do discurso da participação. Os mais diversos atores sociais, tanto no âmbito da sociedade quanto do Estado, rei-

vindicam a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado e a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Trata-se de um cenário de mudanças, característico da própria conjuntura política brasileira, que possibilitou requalificar a temática da participação no que diz respeito ao aprofundamento da democracia, à construção de um novo paradigma às ações coletivas, baseado na categoria da cidadania e ao estabelecimento de novos espaços de discussão, formulação e decisão. No entanto, temas como participação, democracia, controle social e parceria não são conceitos com igual significado para todos os atores sociais, de sorte que essa generalização e disputa de significados colocam a necessidade de refazer inicialmente alguns percursos históricos que construíram conceitos e práticas de participação política no Brasil.

Pode-se, inicialmente, dizer que a participação democrática nas decisões e ações públicas tem sido duramente conquistada pela sociedade civil por lidar com um Estado tradicionalmente privatista, que sempre manteve relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados. Trata-se, no Brasil, de um Estado com uma história de mistura promíscua entre o público e o privado³, marcada pela exclusão de conquistas sociais e democráticas coletivamente construídas, apesar de os segmentos sociais definirem persistentemente seu lugar como atores nessa história, bem como de suas possibilidades de participar da fixação de seus rumos. Nesta perspectiva, as mobilizações e movimentos sociais que se construíram no contexto sócio-político brasileiro o fizeram

3. Alguns autores, como Benevides (1991), Dagnino (1994) e Teles (1994), procuram demonstrar que a cidadania é um processo de construção, conquista e reconstrução de direitos, que não “se vinculam a

como formas de participação política, que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, definidas pelas condições concretas de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas e pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação.

Nos anos de 1980, o processo de mobilização social se intensifica e ganha visibilidade ao tentar aglutinar esforços para o estabelecimento da nova ordem democrática no país. Elegem como tema central a ampliação da participação política para os diferentes segmentos sociais organizados em torno de demandas pontuais, mas acenando para o conjunto da sociedade. No campo popular, proliferaram movimentos, associações e federações de moradores, conselhos populares, fóruns e plenárias que punham como utopia a participação na gestão pública (SILVA, 1997).

Há, assim, na década de 1980, uma fase de emergência dos “novos movimentos sociais”, que se organizam como espaços de ação reivindicativa e recusam relações subordinadas, de tutela ou de cooptação, com o Estado, partidos ou outras instituições. Esses novos sujeitos buscam construir uma cultura participativa e autônoma, multiplicando-se por todo o país e constituindo uma vasta teia de organizações populares que se mobilizam em torno da conquista, garantia e ampliação de direitos, alcançando a agenda para a luta contra as mais diversas discriminações (DAGNINO, 1994). A emergência dos chamados novos movimentos sociais, que se pautou pela luta, segundo Arendt (1991), do “direito a ter direitos”, e do direito de participar da sua

redefinição e da gestão da sociedade, culminou com o próprio reconhecimento, na Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição Cidadã.

Na década de 1990, merecem destaque, devido à pressão e construção coletiva de espaços de gestão, as áreas que envolvem políticas de defesa dos direitos da criança e de assistência social. Através das novas leis criadas, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), essas políticas, marcadas tradicionalmente pelo paternalismo e clientelismo, são redefinidas e alcançam formalmente um caráter universal e democrático, submetidas ao controle social, exercido por movimentos, entidades profissionais e outros representantes da sociedade civil. Ademais, intensifica-se a discussão da relação entre Estado e Sociedade Civil, com o enfoque, num regime democrático, centrando-se nas questões dos novos direitos sociais e seus instrumentos constitucionais. Em outros termos, a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas ganhou grande relevância com a criação e ampliação de canais propositivos e deliberativos, como os fóruns e os conselhos gestores, de modo que temas como “participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: participação cidadã e participação social” (GOHN, 2001, p. 56).

Na participação cidadã, segundo Gohn (idem, p. 57), a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade. O conceito de participação cidadã está baseado na universalização dos direitos sociais, na ampliação da cidadania e numa

uma estratégia das classes dominantes e do Estado para a incorporação política progressiva dos setores excluídos, com vista a uma maior integração social, ou como condição jurídica e política, indispensável à instalação do capitalismo” (DAGNINO, 1994, p. 109).

nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas, a partir de um debate também público. Assim, a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, posto que se dá ao longo de todo o processo de formulação e implementação de políticas públicas. A característica principal deste tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir da criação e implementação de novas estruturas de representações, compostas por pessoas eleitas diretamente pela sociedade civil e por representantes do poder público.

O sentido da participação social está, por sua vez, fundado na idéia do desenvolvimento de uma “cultura cívica”⁴, que pressupõe comunidades atuantes, compostas de organizações autônomas da sociedade civil, imbuídas de espírito público, com relações sociais igualitárias e estruturas fincadas na confiança e na colaboração, articuladas em redes horizontais.

Ora, à medida que organismos da sociedade civil ganham visibilidade e legitimidade a partir da definição de instrumentos democráticos de participação política que, ao se efetivarem, apontam simultaneamente os limites da democracia representativa e a necessidade de se aprofundar os processos de participação social e política, tal dinâmica introduz novas mudanças, como expressa Gohn (2002, p. 7),

a dimensão e o significado desta mudança são enormes porque não se trata apenas de ‘introduzir o povo’ em práticas de gestão pública, como preconizava as propos-

tas da democracia com participação comunitária nos anos 80, quando a idéia da participação vinculava-se à apropriação simples de espaços físicos. Trata-se agora de mudar a ótica do olhar, do pensar e do fazer; alterar os valores e os referenciais que balizam o planejamento e o exercício das práticas democráticas.

Como se vê, esse processo de mudança no cenário político brasileiro, que resultou na criação do modelo de gestão pública descentralizada e participativa, não foi construído nem espontânea e nem pacificamente. É que já havia uma herança anterior, feita de experiências acumuladas de participação (nos anos de 1980), advindas do campo democrático, em particular as desenvolvidas pelos movimentos sociais e suas organizações. Em segundo lugar, foi necessária a vontade dos diversos segmentos políticos para que se avançasse na criação de novos espaços públicos, os quais, consoante Teixeira (2001, p. 46), “são uma dimensão aberta, plural, permeável e autônoma, composta de arenas de interação social e baixa institucionalização”.

Nesse contexto, a participação da gestão dos interesses coletivos passa a significar também participar do governo da sociedade, disputar espaços de definição e gestão das políticas públicas, questionar o monopólio do Estado como gestor da coisa pública, construir espaços públicos, afirmando a importância do controle social sobre o Estado, pela gestão participativa, a co-gestão, e a interface entre o Estado e a sociedade (DAGNINO, 1994). Por isso que participação significa, segundo Teixeira (2001, p. 27),

4. A cultura cívica articula-se à idéia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, principalmente para com aqueles que se encontram excluídos do exercício dos direitos, e do direito a ter direitos (PUTNAM, 1996).

‘fazer parte’, ‘tomar parte’, ‘ser parte’ de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir ‘a parte’ implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder.

A participação na esfera pública é importante pelo conteúdo pedagógico, principalmente para a construção de uma ética social que contribua significativamente para o reordenamento da gestão pública e propicie a passagem de uma cultura de favores a uma cultura de direitos. Nesta perspectiva, é pressuposto do presente estudo que *a participação é o processo mediante o qual os membros de uma sociedade têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens públicos*. Trata-se, então, de compreender a participação como um processo de conquista, como um caminho para a construção da cidadania⁵, pois, na verdade, a participação dos cidadãos no processo de gestão dos bens públicos de uma sociedade rompe com o modelo de centralização do poder, característico dos regimes autoritários.

A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhes são necessárias, já que, conforme Pateman (1992, p. 61), “quanto mais os cidadãos participam melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo”. Ou seja, a participação dos cidadãos na vida pública torna-lhes aptos para intervir nos processos de discussão e deliberação de seus interesses, sendo, então, uma

condição necessária à democratização da gestão pública. Como, porém, se explica o fato de apenas um limitado número de pessoas participarem das decisões importantes na sociedade? Que fatores condicionam o exercício da participação? E o que fazer para sanar as restrições à participação dos cidadãos na gestão da coisa pública?

Tais questionamentos estão relacionados à própria estrutura de poder, característica da sociedade brasileira, que concentra as decisões nas mãos de uma elite minoritária, dificultando o acesso da população ao processo de tomada de decisões. Um outro fator, que afeta a participação social e política, é a divisão existente entre a esfera estatal e a civil, pois tradicionalmente supõe-se que o poder estatal é o promotor do desenvolvimento social, e a sociedade civil meramente a beneficiária. Esta dicotomia tem, no modelo de democracia vigente no Brasil, marcado os encontros e desencontros nas relações entre Estado e Sociedade (BENEVIDES, 1991).

Dessa forma, numa sociedade marcada pela experiência da relação de mando e obediência, exclusão e privilégio, mais do que nunca se torna indispensável a luta pela participação política, em todos os níveis e esferas, como condição *sine qua non* para a construção da cidadania no país. Aliás, autores como Benevides (1991), Hirst (1992) e Habermas (1997) têm reavaliado o conceito e a prática da democracia representativa e proposto que seja analisada considerando os critérios de igualdade social e participação política dos cida-

5. Alguns autores, como Teles (1994), Dagnino (1994), Benevides (1991) e Bobbio (1992), procuram demonstrar que a cidadania é um processo de construção, conquista e reconstrução de direitos, que não “se vincula a uma estratégia das classes dominantes e do Estado para a incorporação política progressiva dos setores excluídos, com vista a uma maior integração social, ou como condição jurídica e política, indispensável à instalação do capitalismo” (DAGNINO, 1994, p. 109).

dãos. É que o surgimento de novos atores sociais, a limitação da representação política ao processo eleitoral e a importância de uma participação mais direta deram origem, por exemplo, às reflexões sobre a democracia participativa e deliberativa, asentada na idéia da transformação do cidadão num ator político e consciente, que supera o papel de mero expectador e pensa comunitariamente pela constituição de espaços públicos, como fóruns, conselhos, orçamento participativo, etc.

Esses autores vêem o sistema político representativo, vigente hoje na grande maioria das sociedades contemporâneas, como inibidor da participação dos cidadãos na esfera da administração pública. Por isso, propõem a criação e implementação de mecanismos institucionais que lhes garantam o acesso aos processos de decisão, uma vez que o modelo democrático vigente se mostra deficiente para atingir um nível satisfatório de participação na relação entre Estado e sociedade civil.

Assim, a experiência da gestão participativa sugere novos temas na agenda pública, imprime a conquista de novos direitos e o reconhecimento de novos sujeitos, sinalizando a construção de uma nova cidadania e de uma outra cultura política. Como expressa Dagnino (2002, p. 10),

a redefinição da noção de cidadania, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores na década de 1980, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade.

Está implícita nesta concepção a idéia de uma cidadania ampliada, que transcenda, segundo a autora, a reivindicação do

acesso, inclusão e pertencimento ao sistema político e alcance o direito de participação na definição desse sistema. Cidadania que, consoante Silva (1997), institua cidadãos com direitos e deveres e, sobretudo, co-partícipes da gestão pública e co-gestores de responsabilidades sociais, principalmente no âmbito da esfera local.

Na construção desse processo de democratização da esfera pública local parece fundamental a participação ativa dos cidadãos, uma cooperação social intensa e a integração das políticas públicas. É o que constata os resultados de algumas pesquisas, que têm analisado as experiências exitosas nesse campo em algumas cidades brasileiras como Porto Alegre, Santos, Recife e Fortaleza. Para Guimarães Neto e Araújo (1998, p. 56),

os espaços locais têm, assim, ganhado crescente relevância. As cidades passam a ser concebidas como atores políticos relevantes, capazes de assumir a centralidade das ações de intervenções nas diferentes esferas da vida social e de atuar como elo [...] entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado.

A presença desses novos agentes na esfera local, que aos poucos emergiram do seu “casulo” nos movimentos sociais, é uma marca da cena política brasileira contemporânea, constituindo-se um contra-ponto à retração do Estado, motivada pela incapacidade fiscal de responder às demandas da população. Essa revitalização do espaço local, permeado por experiências de gestão democrática, possibilitou que novos atores passassem a ter condições de competir e testar modelos alternativos de poder, em situações que dificilmente existiriam nos níveis centralizados da política nacional.

Santos Júnior (2001, p. 94) analisa a maneira como as mudanças nas institui-

ções governativas locais interferem na afirmação do sistema de governança democrática das cidades brasileiras, entendendo-se por governança “novos padrões de interação entre governo e sociedade, baseada em arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre governo e os atores sociais em um sistema político democrático”. Parece pertinente que o envolvimento dos cidadãos na gestão pública incide diretamente sobre as possibilidades e os padrões de interação entre o governo e a sociedade, de forma que a participação social é condição indispensável tanto para a formulação de demandas quanto para a própria interação política entre a sociedade e as instituições governamentais.

As novas experiências de gestão pública democrática na realidade brasileira, como os Conselhos Gestores, tentam, assim, absorver a noção da esfera local como espaço de mediação de interesses e de gestão político-administrativa descentralizada e participativa das políticas públicas. Mas estarão mesmo tais Conselhos se constituindo como arranjos institucionais que possibilitam a participação social no campo da gestão das políticas públicas?

4. OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO E PIAUIENSE

O novo desenho institucional que estabelece a descentralização e a participação como eixos centrais do processo de democratização da gestão pública brasileira forjou os Conselhos Gestores como instâncias de mediação entre governo e sociedade civil nos processos decisórios das políticas públicas, nas três esferas administrativas. A Constituição de 1988 inaugura essa nova institucionalidade na relação entre Estado e Sociedade Civil, ao abrir precedentes para a criação dos Conselhos Gestores como mecanismos formais de participação, deliberação e controle social⁶ das políticas públicas. Preconiza, aliás, a Constituição, o caráter deliberativo⁷ e paritário⁸ dos Conselhos Gestores, formados por representantes da sociedade civil e do poder público, tomando-os como novos atores da cena pública brasileira.

A Constituição de 1998 avançou ao criar mecanismos de participação nas três esferas de poder, de modo a dar ao Estado brasileiro um caráter democrático, oferecendo pos-

6. Em seu sentido etimológico, controle significa ato ou poder de controlar; fiscalização exercida sobre atividades de pessoas, órgãos, para que não se desviem das normas preestabelecidas (FERREIRA, 2000). O controle pode ser exercido e materializado pelos membros da sociedade, o que implica o controle social não só do ponto de vista do Estado sobre a sociedade, mas também da sociedade sobre o Estado.

7. O caráter deliberativo dos Conselhos compreende a participação da sociedade civil na definição de agendas públicas que representam interesses coletivos, a formação de políticas, o controle público sobre as ações e decisões governamentais, a discussão de projetos relacionados ao interesse público, em que se estabelecem alianças, explicitam conflitos, atuam como espaços que permitem a negociação, a pactuação e a construção de consensos (CUNHA, 2002).

8. A paridade nos conselhos gestores deve ser entendida não apenas do ponto de vista quantitativo, mas, principalmente, quanto ao aspecto qualitativo.

sibilidades para que ele, uma vez permeado por espaços públicos e coletivos de gestão, deliberação e controle, possa tornar pública a gestão do que é público. Na verdade, o Estado de Direito moderno reconhece a necessidade de se defender a sociedade contra os eventuais excessos de funcionamento da máquina estatal, através da divisão de funções entre os poderes e de mecanismos recíprocos de controle, sendo a grande novidade, nos anos de 1990, a idéia de ampliação da participação da sociedade como agente de controle. Nesse caso, o processo de participação deixa de ser restrito aos setores sociais excluídos pelo sistema e espalha-se pelas relações entre o Estado e o conjunto de indivíduos e grupos sociais, cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania, devendo ocorrer, com igual legitimidade, a disputa por espaços e atendimentos do poder estatal (GOHN, 2001).

Instituídos em âmbito federal, os Conselhos Gestores passaram a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, a par da exigência do repasse de recursos da esfera federal para os estados e municípios. Proliferaram-se, então, no país, na forma de arranjos institucionais, podendo ser *temáticos*, porque ligados a políticas sociais específicas (saúde, assistência social, criança e adolescente, etc) ou *deliberativos*, porque suas atribuições não se restringem à formulação de sugestões ou encaminhamento de demandas, mas abrangem, sobretudo, a decisão das políticas públicas. Em comum têm a *composição paritária* entre governo e sociedade, pois se constituem por representantes da sociedade civil e da esfera governamental, e a *autonomia* em relação ao governo, apesar da vinculação a órgãos públicos (GOHN, 2001; TATAGIBA, 2002).

Estudos, como os de Raichelis (1998, 2000), por exemplo, constataram a exis-

tência desses novos arranjos institucionais nos 27 estados da federação, sendo que, em 1998 já havia cerca de 2.908 Conselhos (53,7%), num total de 5.417 municípios brasileiros, enquanto que, no ano 2000, estimava-se em aproximadamente 4.000 na área da saúde, 3.146 na assistência social e 3.081 na infância e adolescência. Sublinhe-se que esse processo de criação dos Conselhos Gestores foi marcado por fortes conflitos entre a expectativa da implementação de políticas públicas que concretizassem os direitos sociais conquistados e assegurados em lei e as restrições políticas, econômicas e culturais postas no caminho.

É claro que a simples existência desses mecanismos institucionais não significa que os mesmos estejam exercendo o seu papel de forma efetiva e contribuindo para a consolidação do novo formato da gestão descentralizada e participativa das políticas públicas. Com efeito, a análise das experiências dos Conselhos Gestores na realidade brasileira vem sendo desenvolvida por alguns estudiosos (ANDRADE, 2002; DAGNINO, 2002, GOHN, 2002, *et al*), sob a ótica do processo de democratização da gestão pública no país, tentando-se compreender como se tem configurado essas esferas institucionais como possibilidades de ampliação da gestão das políticas públicas e a democratização dos processos decisórios.

Dagnino (2002) reconhece os mecanismos institucionais de participação como esforços de controle social do Estado, visando à maior transparência e publicização das políticas públicas, e vê uma atuação efetiva, na sua formulação, de setores da sociedade civil desprovidos de outras formas de acesso a espaços de decisão. Ademais, estudos analisam os pressupostos da relação entre Estado e sociedade, na medida em que apresentam os diferentes níveis ou padrões de-

mocratizantes da sociedade brasileira, ressaltando as contradições e os diferentes resultados, de acordo com as variadas esferas de poder e a correlação das forças políticas, econômicas ou sociais.

Nos Conselhos Gestores, Estado e sociedade estão representados paritariamente, mas não estão livres de manipulações e divergências, caracterizados que são pela lógica da defesa dos interesses particularistas. Esse clima de tensão é mais perceptível no plano local, onde os atores sociais se relacionam mais diretamente e reconfiguram as formas e culturas políticas tradicionais, carregadas de práticas clientelísticas e patrimonialistas (GOHN, 2002).

Ocorre que a dinâmica de funcionamento dos Conselhos Gestores, a sua organização interna e a instituição de suas relações dependem, além das condições sócio-históricas, da ação interativa entre os sujeitos que o compõem, estando a efetividade de seu desempenho vinculada à correlação de forças presentes no processo de ação e interação entre os sujeitos representantes dos diversos segmentos da sociedade. Segundo Tatagiba (2002), a dinâmica interna desses fóruns de deliberação é marcada por relações verticalizadas, com forte viés autoritário, uma vez que há resistências das estruturas governamentais em aceitar o padrão partilhado de gestão, fazendo-o aparecer como um mecanismo dificultador do processo decisório. Como bem salienta a autora, em estudo acerca das experiências dos Conselhos Gestores no Brasil,

os encontros entre Estado/sociedade nos Conselhos têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. Os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada, dependendo da natureza do governo e do seu projeto político – às novas formas de

fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas (TATAGIBA, 2002, p. 79).

Essa realidade leva a compreender que o processo de conquista dos direitos deve ir além dos mecanismos formais constituídos e definidos como fundamento do processo de materialização dos direitos regulamentados nas leis orgânicas de políticas públicas. Num estudo acerca da experiência do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente no Piauí, Ferreira (1997, p. 172), por exemplo, enfatiza que

é preciso que essa luta pela participação, como um mecanismo de controle de ações que proporcionem a materialidade do direito, não se esgote com a criação de documentos jurídicos ou de institutos democráticos que não conseguem alterar práticas conservadoras.

Essas dificuldades chamam a atenção para a insuficiência da lei na condução de processos de mudança, principalmente quando as práticas a serem transformadas são ditadas por interesses localizados no interior das estruturas de dominação da sociedade. É certo que a convivência entre novas e velhas práticas políticas compromete a implementação do projeto de democratização da gestão pública, com a reprodução de modelos que inibem os avanços na construção do novo, mas essa nova cultura política se contrapõe à tradição autoritária, que desconhece as esferas públicas, e as práticas clientelistas ou corporativas de grupos patrimonialistas, oligárquicos ou modernos/privatistas, que defendem interesses pouco coletivos. Essa nova cultura política é gerada por processos nos quais os diferentes interesses são reconhecidos, representados e negociados,

via mediações sociais, políticas e culturais. Aliás, no estudo de Andrade (2002, p. 22) acerca das experiências de Conselhos Gestores no Estado do Rio Grande do Norte, são apontados alguns elementos que dificultaram a efetivação desse modelo de gestão democrática, participativa e deliberativa no país.

Na dinâmica atual do modelo de gestão compartilhada está comprometida a dimensão democrática dos processos participativos. A deliberação, apesar de ser mais democrática do que nos formatos anteriores, porque submetida a um maior número de pessoas, é uma deliberação democrática do ponto de vista da democracia formal.

Percebe-se, assim, que esse modelo de gestão participativa e descentralizada no Brasil tem enfrentado grandes dificuldades, uma vez que a tradição centralizadora e autoritária que sempre marcou o Estado brasileiro impingiu, nas agências governamentais, um padrão de gestão completamente independente da sociedade e atrelado ora aos ditames da burocracia, ora aos interesses dos detentores do poder. Em face disso, é fundamental reafirmar a importância dos Conselhos Gestores como um espaço essencialmente político de surgimento, clarificação e visibilidade dos cidadãos organizados, interagindo com representantes dos poderes constituídos.

Esse processo de criação dos Conselhos Gestores não se efetivou facilmente, também, no contexto piauiense, pois, conforme registros documentais e estudos realizados, foram necessários diversos encontros, marcados por embates e conflitos, envolvendo segmentos representativos da sociedade civil, gestores estaduais e municipais, Ministério Público, Câmara de Vereadores, entre outros. Destaque-se que os diversos

embates ocorridos estão associados diretamente à dificuldade em se romper com o modelo político-administrativo centralizado, até então em vigor no país, que concentra nas esferas federal (principalmente) e estadual as decisões e os recursos na gestão das políticas públicas. Essa realidade é fruto de uma forte cultura política praticada pelos governantes, que impõe resistências ao compartilhamento dos processos decisórios de gestão.

Em Teresina, o processo de implantação desse novo formato institucional da gestão descentralizada e participativa deu-se também na década de 1990, atendendo à exigência das legislações específicas das diversas políticas sociais (criança e adolescência, saúde e assistência social), que prevê a participação dos segmentos representativos da sociedade e da esfera de governo na gestão pública municipal através dos Conselhos Gestores. Assim, os Conselhos Gestores no contexto teresinense surgem marcados por uma duplicidade de interesses, ou seja, tanto estimulado por uma necessidade legal como pela mobilização e luta da sociedade em busca de responder aos seus anseios.

Esse processo de implementação dos Conselhos Gestores em Teresina contou com a participação significativa de segmentos representativos da sociedade civil e do poder público municipal que, de forma conjunta, buscavam a concretização desse novo reordenamento institucional para as políticas públicas na realidade local. Segundo fontes documentais, principalmente atas e relatórios, o primeiro Conselho a ser instituído em Teresina foi o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), criado em 1991, seguido pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS), criado em 1992, e, posteriormente, o Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina

(CMAS/TE), legalmente instituído pela Lei 2.456, de 18 de janeiro de 1996.

Embora instituídos através de projetos de lei de iniciativa do poder público, a criação desses Conselhos deu-se, fundamentalmente, em decorrência de um intenso processo de mobilização social, que contou com a participação direta de diversos segmentos sociais organizados, ligados às diversas áreas sociais, reunidos em vários momentos para discutir a sua necessidade e importância na gestão pública municipal.

A institucionalização dos Conselhos Gestores na realidade piauiense garante a participação da sociedade civil, através de seus segmentos organizados, no processo de formulação, deliberação e controle de políticas públicas. Contudo, apesar de assegurada legalmente, essa participação não se reflete apenas em uma simples incorporação dos atores no espaço do Conselho. Na verdade, o papel atribuído aos Conselhos Gestores é o de ser um espaço de diálogo, negociação e entendimento que qualifica as políticas públicas como atribuição do poder público e da sociedade.

Dessa forma, é imprescindível que os representantes da sociedade civil tenham clareza de que representam no Conselho o interesse coletivo e não propostas pessoais ou das próprias entidades. Para tanto, é preciso conhecer a realidade local, as prioridades da população, o arcabouço jurídico-institucional, a rede de serviços do município e ter capacidade de mobilização e articulação política. Tudo isso qualifica a participação e as possibilidades de se intervir eficazmente no processo de tomada de decisões.

5. CONCLUSÃO

Conforme exposto neste estudo, a Constituição Federal de 1988 regulamentou a

participação da sociedade civil como um elemento dos processos decisórios nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal) e introduziu-se uma série de mecanismos permitindo que representações de segmentos sociais tivessem acesso à gestão pública e tomassem parte nos referidos processos, sinalizando o fato de que a participação social deve exercer uma influência significativa na formulação e implementação de políticas públicas.

Nesta perspectiva, a gestão participativa pressupõe um Estado democrático, que tem seus eixos fundamentais nos direitos de cidadania, sintetizados na igualdade dos cidadãos e na soberania popular. Daí que a construção de uma gestão democrática seja a busca de um modelo em que Estado e Sociedade se confirmem como partes constitutivas do processo de definição de políticas públicas. Em se tratando da experiência de novas formas de participação no contexto brasileiro, os Conselhos Gestores constitui em exemplo nesse sentido.

Contudo, o simples fato de existir, na Constituição Federal e nas diversas legislações, a exigência da implementação da descentralização e municipalização das políticas públicas e a institucionalização dos Conselhos Gestores no processo de deliberação e controle social, não é condição suficiente para a garantia da democratização da gestão pública. É necessário que esse mecanismo constitucional seja acompanhado de uma mudança na cultura política brasileira, capaz de redefinir e alterar as relações entre Estado e sociedade.

Nota sobre o autor

Roberto Rocha é professor de Sociologia da Universidade Federal do Piauí - UFPI.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. O desenho das políticas públicas e a dinâmica de seus Conselhos Gestores: um estudo comparativo das áreas de saúde, assistência social e trabalho. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 24., 2002, Caxambu. **Políticas públicas**. Caxambu: ANPOCS, 2002.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BENEVIDES, Maria Vitória. **A Cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BRASIL. Ministério da Educação. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988.

CARVALHO, M. Carmo A. A. **A participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Pólis, 1998.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____ (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva: revista da fundação Sead**, São Paulo, v. 10, n. 4, 1996.

_____. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

DRAIBE, Sonia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Revista de Ciências Sociais**. São Paulo: Anpocs, 1992.

_____. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**. n. 17, 1993.

FERNANDES, César Rubem. **Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro. DUMARÁ, 1999, p. 19-125.

GOHN, Maria G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

_____. **Gestão urbana em São Paulo, 2000-2002: atores e processos na questão dos Conselhos**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 24., 2002, Caxambu. **Cidade, metropolização e governança urbana**. Caxambu: ANPOCS, 2002.

MARTINS, Carlos Estevam. **O Circuito do poder: democracia, participação e descentralização**. São Paulo: Estrelinhas, 1994.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. 2 ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil**. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvio. (Orgs.) **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAICHELIS, Raquel. **Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social**. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 21, 1997.

_____. **Esfera pública e conselhos de assistência social**. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS JÚNIOR, O. Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SILVA, Maria do Rosário de F. A revitalização do local como espaço de constituição de uma nova noção de cidadania. In: BAPTISTA, Dulce (Org.) *Cidadania e subjetividade: novos contornos e múltiplos sujeitos*. São Paulo: Imaginário, 1997.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, Vera S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RECEBIDO EM: 19/05/09

APROVADO EM: 27/08/09