

A CONSTRUÇÃO DO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM INTRODUTÓRIA À SUA COMPREENSÃO

*José Lima de Menezes**

*Antonia Carlinda Cunha de Oliveira***

RESUMO — *O Estado, como ente regulador das relações sociais, historicamente tem estabelecido uma relação com a sociedade civil. Trata-se de uma relação que se ressalta por características próprias, as quais são definidas por cada contexto espaço-temporal específico. No Brasil, a interação entre Estado e sociedade civil tem sido marcada por avanços e retrocessos, quando se tornam cada vez mais evidentes os requerimentos da sociedade em participar na definição e controle de políticas públicas, na esteira do processo de democratização da gestão pública. Diante deste panorama, este artigo discute a evolução do processo participativo da sociedade civil na administração pública¹, buscando identificar os entraves mais evidentes para a sua consolidação.*

PALAVRAS-CHAVE: *Democratização. Gestão pública. Participação popular.*

INTRODUÇÃO

Recorrentes de um processo histórico na busca de equidade social, os homens e mulheres, em cada contexto sociopolítico,

* Mestre em Direito. Prof. Assistente (DCIS/UEFS). E-mail: zedelima@terra.com.br

**Prof. Assistente (DCIS/UEFS). Mestre em Administração. E-mail: antoniacarlinda@terra.com.br

Universidade Estadual de Feira de Santana – Dep. de Ciências Sociais Aplicadas (DCIS). Tel./Fax (75) 3224-8134 - Av. Transnordestina, S/N, Módulo III - Novo Horizonte - Feira de Santana/BA – CEP 44036-900. E-mail: dcis_uefs@yahoo.com.br

sempre se colocaram como atores de mudanças. Nessa trajetória de ruptura do *status quo*, esteve presente o desejo de cada um em alcançar condições efetivas para se fazer responsável por sua própria situação de pessoa e cidadão. Esta consciência arquitetou novas formas de compreender as interações entre indivíduos e Estado, bem como de contestação das bases de poder desigual e das suas estruturas.

Os debates em torno da participação popular na gestão pública têm se tornado cada vez mais evidentes nos cenários social e político, o que despertou o interesse de estudar o processo de democratização da gestão pública. Compreende-se que a temática se reveste de significativa relevância, no momento em que a sociedade civil vem conquistando perspectivas de participação no poder decisório do Estado, estabelecendo-se, assim, um marco de inversões na relação entre Estado e sociedade civil. Para uma compreensão deste contexto propõe-se, neste artigo, discutir as questões que perpassam a consolidação da participação popular² na gestão pública, o que nos remete a investigar a sua natureza e seus impactos na democratização da gestão pública, buscando compreender o processo em sua dimensão histórica.

1 O ESTADO E OS FUNDAMENTOS DE CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA

Para discussão do tema, inicialmente, estabelece-se um debate acerca das acepções conceituais de Estado, que julgamos necessário à compreensão da natureza das relações entre Estado e sociedade civil, em uma perspectiva histórica. Com este entendimento, toma-se como referência o Estado Absolutista e o Estado de Direito, de maneira a pontuar aspectos relevantes das relações entre Estado e sociedade civil, presentes nestes distintos modelos. Dessa forma, sem prejuízo de outras análises que venham a ser requeridas, registram-se os marcos que permitam determinar uma conectividade entre Estado, sociedade e exercício da cidadania.

A pertinência desta linha de abordagem encontra justificativa no entendimento lógico de que dimensões mais amplas, como o Estado, o governo e a administração pública, precedem a discussão a respeito do processo de democratização da gestão. Deste modo, antes de estabelecer um debate mais focado acerca da relação entre Estado e sociedade, cabe enunciar perspectivas conceituais em torno do que se entende por Estado.

A concepção de Estado pode assumir diversas perspectivas, tais como a de ser um fenômeno sociológico, histórico, político, econômico, jurídico e filosófico. Para se chegar a uma idéia aproximada de sua natureza, importa apreender, nestes diferentes campos do conhecimento, uma compreensão do seu significado, tendo-se em mente que todo saber se renova, modificando, por vezes, o modo como se captura a realidade.

Ao se falar de Estado, é lugar comum assumir um viés de abordagem, que, por certo, não permitirá que se incorpore a sua ampla dimensão discursiva. Por outro lado, em geral, todo debate se constrói a partir da ótica escolhida para falar a respeito de um determinado tema. Não de forma diferente, os conceitos atribuídos ao termo passaram, ao longo do tempo, por diferentes acepções. No vasto campo de produção científica, por exemplo, verificam-se as variadas possibilidades pelas quais se pode compreender o que é Estado.

Sob o vértice do Direito, é comum interpretar o Estado sob uma perspectiva formal, constituído pelo território, povo e soberania (MALUF, 2008; AZAMBUJA, 1998). Na perspectiva sociológica weberiana, o Estado é entendido como monopólio da lei, da força e da violência. Somente o Estado pode intervir na sociedade, pois goza de legitimidade (WEBER, 2001).

Para a ciência política, conforme ressalta Carnoy (1988), seguindo a concepção de Gramsci, o Estado é dividido em sociedade política e sociedade civil. A sociedade política é representada pelas instituições políticas que exercem o controle legal constitucional, representando o âmbito da força; a sociedade civil encontra-se na esfera privada ou não-estatal, (incluindo a economia), expressando o consentimento. Assim, com base em Gramsci, o Estado representa o instrumento de

expansão que justifica o poder da classe dominante como forma de se perpetuar no controle da sociedade no âmbito das lutas de classe.

Para Marx e Engels, o Estado surgiu por motivações econômicas ou patrimoniais. Segundo aponta Dallari (2000), esta visão econômica de Estado, entre as variadas especialidades de sua compreensão, é a mais influente na justificação de sua origem.

Na Enciclopédia Treccani o termo Estado refere-se

modernamente à maior organização política que a humanidade conhece; refere-se quer ao complexo territorial e demográfico sobre o qual se exerce a dominação (isto é, o poder político), quer à relação de coexistência e de coesão das leis e dos órgãos que dominam sobre esse complexo (GUPPI, 2000, p. 7).

O Dicionário de Ciências Sociais aponta que o Estado é

um agrupamento de pessoas que vivem num território definido, organizado de tal modo que apenas algumas delas são designadas para controlar, direta ou indiretamente, uma série mais ou menos restrita de atividades desse mesmo grupo, com base em valores reais ou socialmente reconhecidos e, se necessário, na força (KOLB, 1987, p. 416).

Das conceituações apresentadas infere-se que o Estado é a expressão do poder político de intervir na sociedade. O Governo, a dimensão analítica responsável pela gestão do interesse público. E a Administração Pública pode ser entendida como a materialização do Estado na sociedade, através do conjunto das organizações e instituições públicas, responsáveis pela gestão do interesse público (instrumento de ação do governo). Neste sentido, infere-se que o Governo expressa o poder político constituído para exercício de um mandato determinado. Conforme Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998,

p. 553), a palavra **governo** tem sido usada para designar “o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade”, constituídos por um conjunto complexo de “órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder”. Por tudo isso, sugere-se que a política pública resultará das práticas que percorrem em meio e por meio das categorias ideais de Estado, governo e administração pública (FALEIRO, 2005, p. 111).

O entendimento dos aspectos que envolvem a consolidação da cidadania perpassa por discussões que contornam o relacionamento entre Estado e sociedade. Neste sentido, considerando que este estudo não tem como propósito discutir as concepções de Estado à luz das diversas correntes teóricas que permeiam o tema, para expor um antagonismo de caráter puramente doutrinário e ilustrativo, faz-se um recorte epistemológico para pontuar as diferenças entre o Estado Absolutista e o Estado de Direito, no que diz respeito à natureza das interações que foram estabelecidas com a sociedade civil em cada um destes modelos.

O Estado Absolutista caracteriza-se pelo poder absoluto do dirigente. Nesta estrutura de poder, as decisões emanam de uma vontade unilateral, abstraída de qualquer princípio normativo que discipline a reciprocidade de direitos e deveres. Logo, os indivíduos, nesta concepção de Estado, são destituídos da condição que lhes assegure o exercício da cidadania. Estão, pois, limitados à condição de súditos.

Com o processo evolutivo da humanidade, ocorre naturalmente a revisão dos processos políticos, da estrutura de poder e das formas de participação nas decisões de poder, seja inicialmente, por meio da democracia representativa, ou da democracia direta.

Rousseau, como um dos principais expoentes da teoria da democracia, considera que os princípios fundamentais da democracia se consubstanciam em ser um governo do povo, pelo povo e para o povo. As suas idéias estão focadas na noção de liberdade, entendida por ele como um direito e dever ao mesmo tempo, constituindo-se em um dos pilares que sustentam o arcabouço doutrinário da democracia (MALUF, 2008). Dispon-

tando como fundamentos de uma nova ordem política, social e econômica, os ideais da democracia se consolidam, de forma mais evidente, com a Revolução Francesa (1789). A partir deste marco histórico, surge um campo fértil para a construção de novas perspectivas e possibilidades de estruturas relacionais de poder entre indivíduos, sociedade e Estado, tendo como pilares: fraternidade, igualdade e liberdade.

Com as revoluções populares, surgem as monarquias constitucionais ou parlamentares. Este panorama, além de ocasionar a instituição de normas parlamentares, induziu que a conduta do Estado fosse baseada numa declaração dos direitos parlamentares (Revolução Gloriosa de 1689). Na década anterior, surgia o *habeas corpus*³ (que tenhas o teu corpo), estabelecendo garantias que transformam o “súdito” em “cidadão”. Assim, conforme destaca Gruppi (2000), nasce o cidadão.

Na esteira deste processo, o Estado de Direito desponta como a ambiência própria da instituição de direitos do cidadão. Evidencia-se, com o Estado de Direito, a reafirmação dos direitos da pessoa e a inauguração da condição de cidadania.

O princípio da legalidade é a expressão máxima do Estado Democrático de Direito. Por meio de sua afirmação histórica, a sociedade não se sujeita às vontades particulares ou pessoais do governante, à medida que (ou uma vez que) as ações deste devem ser pautadas pela lei. Assim, o aparecimento da sociedade civil se deu junto com o desenvolvimento do moderno Estado territorial soberano. Foi a vinculação do Estado ao direito e o desenvolvimento da soberania e do constitucionalismo jurídico interno que permitiram o surgimento do modelo tripartite (COHEN, 2003).

Diante da complexidade das relações entre Estado e sociedade, as discussões a respeito do fortalecimento da cidadania concentram-se em determinar a posição do homem perante o Estado e estabelecer os limites da liberdade individual e da autoridade estatal. Em síntese, incorporam-se, neste entendimento, as possibilidades de reflexão acerca das interações entre Estado e sociedade, mediante a participação popular no processo decisório da administração pública.

2 MOVIMENTOS SOCIAIS E SOCIEDADE CIVIL: UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE

Segundo Gohn (2002), a noção de movimento social encontra-se presente em diferentes esferas do espaço social. Por conseguinte, tendo em conta as diversas interpretações conceituais sobre o que é um movimento social, e a recusa em reconhecer a existência de uma definição ou conceituação geral, única e universal, a autora propõe – com base no arcabouço de paradigmas teórico-metodológicos existentes – uma construção conceitual, possível, do que se entende por movimentos sociais:

Movimentos sociais são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. [...] Os movimentos sociais geram uma série de inovações nas esferas públicas (estatal e não-estatal) e privada; participam direta ou indiretamente da luta política de um país, e contribuem para o desenvolvimento e transformação da sociedade civil e política [...]. Os movimentos participam portanto da mudança social histórica de um país e o caráter das transformações geradas pode ser tanto progressista como conservador e reacionário, dependendo das forças sociopolíticas a que estão articuladas, em suas densas redes (GOHN, 2002, p. 251-252).

No novo cenário, marcado por profundas transformações, é lugar comum o reconhecimento de que a esfera pública não se limita à esfera estatal, uma vez que se considerame também ações de cunho público, aquelas promovidas pela sociedade civil. Com esta noção, tornam-se cada vez mais evidentes novas formas de integração da sociedade no âmbito das questões de interesse social. Reafirma-se, por esta razão, a con-

vicção de que a capacidade para implementar políticas públicas não se ancora unicamente na autoridade pública. De modo não diferente, reconhece-se que as atuais transformações não ocorrem exclusivamente por via governamental, nem por ação isolada das instituições sejam elas públicas, privadas ou não-estatais. São, em grande medida, decorrentes da ação do Estado em atuar na construção de parcerias (PRATES, 2000). Com esta compreensão, nos diversos segmentos da sociedade intensificam-se, de modo importante, as discussões sobre as formas de criar espaços para o diálogo entre sociedade civil e Estado, como caminho para ampliar as fronteiras da cidadania.

A partir da década de 1980, com a efervescência sociopolítica e econômica que assolava o mundo, aqui sopraram novos ventos. Tudo leva a crer no emergir de um novo cenário social e político, marcado pelo protagonismo da sociedade (LUBAMBO, 2002). Contudo, envolvida em um cenário de crescente desesperança, a sociedade se vê impulsionada a discutir o papel do aparelho de estado. É dentro desse contexto que se depara com o desafio de restabelecer a democracia, mediante a construção de um novo modelo de gestão pública idôneo a romper velhas estruturas patrimonialistas arraigadas. Mais do que nunca, a sociedade busca construir uma nova composição de poder (MARTINS, 2000), com vistas à consolidação de mecanismos de controle social para a efetiva democratização da gestão pública.

A Constituição cidadã é promulgada, e traz para a administração pública o contribuinte-cidadão, consolidando, entre outros, o princípio de participação popular, através de conselhos e audiências públicas (ARRETCHE, 2000; BIZELLI, 2007). Neste panorama, a idéia de fortalecimento local se estabelece como o espaço para a efetivação de políticas públicas que expressem e fortaleçam a cidadania (BORJA; CASTELLS, 1996). Apresenta-se uma forte tendência de descentralização dos serviços públicos, mediante transferência da estrutura de atendimento para os municípios (ARRETCHE, 2000).

Como destaca Bizelli (2007, p. 5), “a politização da administração vem responder à incorporação de novas estruturas

normativas que trazem para dentro do sistema decisório segmentos que vão demandar regras menos excludentes de convivência social”. Daí vão ganhar força os Conselhos, os Fóruns das Cidades, os Orçamentos Participativos, os processos de construção dos Planos Diretores Participativos – previstos no Estatuto das Cidades – como formas de o cidadão comum e de os movimentos sociais assumirem funções decisórias e ativas no processo político-administrativo.

Os interesses socialmente organizados adquirem maior plasticidade no âmbito do poder decisório da administração pública, em decorrência de uma pluralidade participativa e relativamente autônoma. Sem dúvida, o despontar dos movimentos sociais, pretensamente equidistantes de enquadramentos partidários, constituiu em um avanço para o surgimento de novos protagonistas sociais e políticos. Gestava-se, aí, a necessidade de mudanças nas relações entre sociedade e Estado, fazendo explodir demandas decorrentes das contradições sociais (MARTINS, 2000). Com este novo ânimo, conforme assinala Ugá, a cidadania social⁴ requer “que exista um mínimo de solidariedade induzida pela necessária solução dos conflitos sociais, e um sentimento de responsabilidade da sociedade para com a vida de cada um de seus membros” (UGÁ, 2004, p. 61).

O conceito de sociedade civil tem sido amplamente utilizado para designar desde empreendimentos até movimentos sociais. Surgindo de uma nova ordem mundial emergente, este conceito perpassa pelo entendimento de que a sociedade civil se constitui em elemento essencial para a democracia e o processo de democratização como a fonte principal da solidariedade e da integração social (COHEN, 2003).

Entende-se por sociedade civil uma esfera separada de outros domínios institucionais, dotada de um regime de valores (ALEXANDER, 1998). Na literatura especializada, é visível o esforço em estabelecer uma definição hegemônica do que seja sociedade civil. O ponto de convergência, entre as diversas correntes teóricas, encontra-se na idéia de que os atores, em uma determinada sociedade civil, são cidadãos do Estado soberano onde residem. Em cada perspectiva teórica dominante, esboça-se um entendimento. Daí a ressaltar que nenhuma

concepção da sociedade civil é neutra. Sempre faz parte de um projeto de construção de relações sociais, formas culturais e modos de pensar da sociedade (COHEN, 2003).

Dentro de uma perspectiva de historicidade, a participação numa sociedade civil pautou-se, ao longo dos séculos, por dicotomias que se colocaram como referências legitimadoras da inclusão e exclusão sociais. Assim, os membros efetivos, ou os aspirantes a membros, justificam e impedem a participação por meio de pares de oposições simbólicas: bom/mau; racional/irracional; flexível/inflexível. Estes códigos orientam a separação do que se institucionaliza como puro e impuro, amigo e inimigo, sagrado e profano.

Muitos grupos de dominação, incorporando a crença de que representam “o caminho, a verdade e a vida” determinam parâmetros para a identidade que merece repressão - neste caso os considerados impuros ou discordantes - e para a identidade dos que são acolhidos à participação, aqueles considerados puros, portanto, concordantes com a ordem por eles estabelecida (ALEXANDER, 1998). Como destaca o autor,

De personagens solitários e oprimidos, os líderes dos movimentos e organizações são transformados em figuras heróicas que se aventuram numa busca romântica. Lances melodramáticos tingem o movimento e seus opositores de branco e preto, e o conflito é retratado em tons sentimentais, muitas vezes moralistas e simplistas. Recursos cômicos, como a ironia e a comédia, são adotados para reduzir ainda mais a importância de identidades agora vistas como impuras (ALEXANDER, 1998).

Em crítica a esta postura reguladora e maniqueísta, no entender de Alexander (1998), o que legitima a construção do movimento é a referência latente às obrigações criadas pela sociedade civil. Como destaca, “os movimentos sociais podem ser vistos como mecanismos sociais que constroem traduções entre o discurso da sociedade civil e os processos institucionais específicos de tipo mais particularista” (ALEXANDER, 1998).

Sem dúvidas, o processo de globalização, e os seus impactos em escala mundial, impulsionou o surgimento de concepções teóricas que depositam na sociedade civil a esperança para gerar solidariedade, tornando públicas as grandes questões, no sentido de contribuir e democratizar a ordem mundial emergente (COHEN, 2003).

3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM ALÉM DO DISCURSO

Com as eleições diretas para presidente, o Brasil começa a passar por mudanças políticas rumo à sua redemocratização, incorporando, como parte deste processo, a descentralização do governo (FALLETI, 2006) e a relevância do “papel dos atores sociais na reconstrução, sustentação e/ou aprofundamento da democracia no país” (SILVA, 2006, p. 157). Desde então, as discussões em torno da descentralização têm encontrado abrigo nos diversos setores da sociedade. Concentrando-se, quase sempre, na manifestação de posições contrárias ao poder desmedido dos governos centrais, os debates giram, não raro, em torno de dois pontos: na descentralização administrativa ou na análise da descentralização como uma questão política permeada pela “transferência de autoridade para setores, parcelas da população ou espaços territoriais antes excluídos do processo decisório” (SOUSA, 2002, p. 434).

Certamente que a Constituição de 1988 inaugurou uma nova fase para a sociedade brasileira e ofereceu um marco relevante na institucionalização do Estado Democrático de Direito ao outorgar à sociedade civil direitos de participar da gestão e do controle de políticas públicas, através de conselhos.

A criação dos conselhos, assegurada pela Carta Magna e por leis ordinárias, constitui uma das manifestações mais evidentes da democracia participativa e um dos processos mais relevantes de integração da sociedade civil na gestão da coisa pública. Com a constituição dos conselhos, a sociedade civil é convocada a cooperar, discutir, controlar e fiscalizar a gestão

pública, o que expressa uma forma de atuar na discussão e formação de políticas públicas.

Embora se verifique uma crescente institucionalização de segmentos organizados da sociedade, a participação nos conselhos (deliberativos ou consultivos), na prática, tem sido limitada e até mesmo obstaculizada, em grande medida, por conta de vários mecanismos que dificultam a sua efetiva participação. Não raro, a participação popular em conselhos restringe-se a uma simples função decorativa, comprometendo a formação de uma consciência cívica e cidadã. Por tudo isso, sugere-se que as normas jurídicas pertinentes à matéria, não bastam para induzir a participação da sociedade civil na gestão pública (MODESTO, 2005). Como destaca o autor (p.3), trata-se, sobretudo, de “uma **questão política**, relacionada ao **grau de desenvolvimento e efetivação da democracia**. [...] a participação popular tem sido entre nós sobretudo um **discurso**, não se traduzindo de modo constante e relevante em **faticidade**” [grifo do autor].

Muitas podem ser as determinantes que refreiam a efetiva participação popular na gestão da coisa pública. Uma dessas são os entraves, sendo um dos mais evidentes aqueles que dizem respeito aos traços culturais da população brasileira, que, em sua maioria, voltada para a própria sobrevivência, encontra-se despreparada para tal participação; outra pode ser evidenciada pelo desinteresse do poder público em implantar os mecanismos para viabilizar a efetiva participação (DI PIETRO, 1993). Com este panorama, mais do que nunca, a concreta realização do intento de democratizar a gestão pública requer dos segmentos organizados que representam a sociedade a reavaliação das suas reais condições para realizar mudanças de cunho político que a “circunstância lhe pede”, resguardando-se o “possível histórico deste momento” (MARTINS, 2000, p. 268-269).

A tutela do Estado sobre a sociedade civil, ao longo da história deste país, sem dúvida, contribuiu para corroer as possibilidades de uma atuação política autônoma dos cidadãos brasileiros. Como prática enraizada no seio da sociedade, mediante estratégias de poder, a classe dominante mantém um

sistema de cooptação e paternalismo, na tentativa de assegurar a subserviência e a conformidade social. Assim, não surpreende que tais expedientes sejam usados como forma de manter privilégios e conter qualquer possibilidade de ingerência ou oposição à situação vigente. Do outro lado, destituídos de uma consciência cívica, os participantes dos conselhos, não raro, valem-se desta condição para realizar interesses político-partidários, ou agir, independente do interesse coletivo, com base nas orientações de seu partido. Destituído de qualquer compromisso com questões pertinentes à coletividade, a depender dos interesses envolvidos, a participação de um membro passa a ser uma moeda de troca na obtenção de vantagens.

As distorções quase sempre prevalecem aos propósitos que fundamentaram as diversas possibilidades de participação popular na gestão e controle das políticas públicas. Se, de um lado, observam-se, em muitas situações, os desvios de finalidade da participação por parte dos membros dos conselhos, de outro lado, e, por parte do poder público (governo), é perceptível a resistência à participação popular. Como manobra para evitar qualquer possibilidade de oposição, quase sempre os conselhos ou são compostos por membros alinhados ao poder político dominante, ou não funcionam.

Algumas críticas são levantadas acerca das perspectivas que destacam as potencialidades democratizantes da sociedade civil. Por exemplo, enfatiza-se a questão de que alguns formatos de participação, como o orçamento participativo, não se apresentam como mecanismos suficientes para conseguir alterar, de forma significativa, as estruturas e dinâmicas políticas tradicionais, marcadas, notadamente, pelo clientelismo e por instrumentos de poder autoritários (SILVA, 2003).

A despeito da garantia constitucional para a instituição do orçamento participativo, em última análise, cabe ao poder legislativo, em qualquer instância da Federação, aprovar a peça orçamentária. Como destacam Lavalley, Houtzager e Castello (2006a; 2006b), as inovações institucionais participativas e sua regulamentação instituíram princípios e funções concorrentes de representação política, suscitando conflitos quando

– como acontece com frequência e largueza – as propostas dos conselhos são modificadas pelos Poderes Executivo e/ou Legislativo. Tal dinâmica parece dificultar a consolidação de uma participação popular que expresse a democratização do poder decisório no âmbito da administração pública e contribua para reduzir as fraturas sociais, decorrentes do desequilíbrio de poder.

Nos anos 1990, intensificam-se as discussões em torno das formas de relações entre Estado e sociedade civil, impulsionadas pela trajetória de exclusão e dominação políticas de vastos segmentos da sociedade brasileira (LUBAMBO, 2002). Debates a este respeito tendem a destacar o papel dos atores sociais da sociedade civil e dos movimentos sociais na construção de novas relações com o sistema político-institucional, para tornar possível a democratização, de forma que o poder fluísse da sociedade civil para o Estado (COSTA, 1997; AVRITZER, 1994, 1996). Deste modo, os debates em torno do aprofundamento da democracia passaram a se concentrar em três frentes: na participação da população, na sociedade civil e na geração de inovações institucionais. Em qualquer estágio desta discussão, sociedade civil e participação aparecem como elementos-chave em agendas diversas de reforma da democracia; agendas que ensejam incorporar transparência e controle social das instituições políticas, fortalecimento da capacidade de ação e participação da sociedade na gestão pública. A participação, neste contexto, pressupõe uma representação direta do ator social, sem que esta seja transferida para outrem (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a). Na perspectiva de Modesto, “trata-se da interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome coletivo” (MODESTO, 2005, p. 2).

Os requerimentos pela descentralização do poder governamental cada vez mais ganham força como mecanismo de resposta à inadequação dos serviços públicos e à incapacidade do governo em responder ao cenário de contínuas mudanças. Determinada pelas circunstâncias próprias deste panorama, a descentralização político-administrativa, a participação

popular, a transparência das ações governamentais, entre outras demandas, passam a ter prioridade na agenda de consolidação democrática.

No vasto campo da literatura, a descentralização tem sido discutida sob diversas perspectivas: na visão desenvolvimentista, por exemplo, é entendida como uma das possibilidades de tornar os governos mais eficientes para gerar resultados ao bem-estar dos cidadãos (SOUSA, 2002); ao passo que nas concepções toquevilleana e rousseauiana, a participação, enquanto processo de descentralização, é vista como um meio para “criar ou salvaguardar a liberdade e alcançar o bem comum” (FREY, 2000, p. 88); se analisada por mais um outro viés, a descentralização pode ser discutida sob a perspectiva de seus impactos nas relações intergovernamentais e a forma como as políticas de descentralização promovem o equilíbrio intergovernamental do poder (FALLETI, 2006 p. 48); a descentralização também é concebida para configurar “as relações entre Estado e sociedade, no sentido da ruptura com as tradicionais formas de exclusão e dominação políticas de vastos segmentos da sociedade brasileira” (SILVA, 2006 p. 157).

Não obstante as diferentes percepções a respeito da descentralização, o que importa focar é o alcance e os limites da participação popular na decisão e controle, na gestão de políticas públicas, como forma de democratização da gestão pública. A maioria dos estudos sobre a construção democrática destaca a positividade da relação entre organização societária e democratização:

seja funcionando como ‘escolas’ de cidadania, seja possibilitando a expressão pública de representações e interesses sociais, seja controlando e orientando a ação estatal, seja desenvolvendo relações de confiança e envolvimento coletivo, as organizações sociais desempenhariam um papel intrinsecamente positivo para a democracia (SILVA, 2006, p. 156).

Tem-se em Sousa (2002) um viés de abordagem que permite compreender a participação da sociedade civil na

administração pública sob a perspectiva de sua natureza e do seu alcance. Neste sentido, conforme a autora, o conceito de *empowerment* passa a ser parte constitutiva do conceito de descentralização, entendido aqui como forma manifesta de participação da sociedade civil na administração pública. Deste modo, sugere que a participação pode ser compreendida enquanto *empowerment* e enquanto voz.

Conforme Sousa (2002, p.439),

A visão da participação como voz [...] parece significar a incorporação da voz de segmentos marginalizados ao processo decisório [...]. mostra cautela em relação ao papel das instituições formais da democracia representativa, preocupando-se em preservar a capacidade decisória dos que foram eleitos para representar os distintos interesses das comunidades locais [...] Em outra direção está a noção de participação como *empowerment*, o que significa que pessoas ou grupos anteriormente excluídos do processo decisório tomam consciência da sua exclusão e, como resultado, passam a participar do jogo político como forma de modificar sua condição política e social. [...] A participação como voz e não como *empowerment* tem sido largamente adotada no Brasil. Estimulada por políticas nacionais, como recomenda o Banco Mundial, ou por recursos externos – nacionais ou dos organismos multilaterais – que requeiram a constituição de conselhos comunitários para a liberação de recursos para a área social, principalmente saúde, educação, assistência social e infra-estrutura local, a maioria dos governos municipais criou vários desses conselhos.

A despeito da determinação constitucional para que sejam formados os conselhos comunitários, na prática, em muitas localidades, o funcionamento de tais conselhos é marcado pelo casuísmo e pela forte influência da cultura do coronelismo. A desobediência aos fundamentos legais da participação, em grande medida, permeia a sua constituição e funcionamento,

tornando-se mais evidentes: falta de transparência das ações empreendidas, baixo mecanismo de *accountability*⁵, desvios de recursos alocados pelos conselhos, conforme casos divulgados pela mídia (SOUSA, 2002), funcionamento irregular ou muitas vezes o não funcionamento dos conselhos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pode desconsiderar que a consolidação efetiva da democratização na administração pública se estabelece como um fator irreversível. Com este cenário, desemboca-se em questões relevantes ao estabelecimento de um pacto entre sociedade civil e Estado, fundado na ética da convivência e na ética da responsabilidade. A partir de então, ganham maior repercussão novos arranjos de interação entre sociedade civil e Estado, inspirada em conteúdos políticos e sociais.

No atual curso de desenvolvimento e transformações por que atravessa a sociedade, fica evidente que a democracia se sustenta na descentralização, quando se torna cada vez mais necessária a efetiva participação do cidadão na formulação e avaliação das políticas públicas, mediante representação popular que se coloque como canal de aproximação entre governantes e governados.

Embora o Estado moderno busque conter a influência da personalidade na gestão pública, esta ainda permanece marcante, causando o refreamento no avanço pela conquista de efetiva participação popular na gestão pública.

O pacto social que se pretendeu estabelecer com a última Carta Magna, promulgada em 5 de outubro de 1988, avança, ao propugnar a participação da sociedade na gestão pública, rumo à implantação de um Estado Social. Embora evidente a intencionalidade, este propósito tem se mostrado insatisfatório para realizar, na plenitude, o princípio da igualdade, que se pretendia colimar. Verifica-se, na prática, o fracasso do projeto pretendido, esmagado pelo jogo fisiológico.

O fato é que, ao longo da pretendida governabilidade, historicamente, a administração pública tem se tornado um condomínio de poder, no qual os setores e cargos são loteados

como manobra para a sustentabilidade política e governamental. Falam mais forte os traços culturais e históricos da construção da nação brasileira, prevalecendo ainda, na prática, a hierarquia, a pessoalidade e o patrimonialismo na gestão da coisa pública.

Aprofundando suas intermináveis contradições, em decorrência da incorporação de experiências distantes da nossa realidade, a trajetória da gestão pública, na tentativa de se mostrar racional, moderna e impessoal, vem se pautando pela adoção de políticas compensatórias de cunho demagógico, o que, por vezes, embota a nossa capacidade de enxergar as tramas subjacentes a este jogo. Com isso, usando o dito popular, “para inglês ver”, faz-se da retórica o elemento legitimador do Estado⁶ para perpetuar o domínio e a tutela em relação à sociedade, objetivando manter e ampliar o poder político hegemônico.

No âmbito da almejada transparência, para a platéia, no palco das representações, as relações entre o Estado⁷ e sociedade simbolizam, por traz da farsa, a polidez, o cinismo e o consentimento dissimulado. Na tentativa de resgatar uma imagem de reafirmação democrática e de participação popular, ratifica-se um modelo de administração deficiente e desmoralizada pela incapacidade de banir as práticas da cleptocracia. Por outro lado, a instabilidade das instituições democráticas, associada à dominação populista da sociedade e à importante preponderância do poder Executivo em relação ao poder Legislativo, tem contribuído para o fortalecimento de grupos sociais que, em detrimento do interesse comum, lançam-se em competições intestinas, investindo em políticas de seu interesse. Este padrão de relacionamento entre Poderes Executivo e Legislativo, associado à política do “circo e pão”, fortalece a corrupção, o personalismo, as práticas de clientelismo e o pacto patrimonialista, na medida em que os atores institucionais e políticos não sofrem sanções quando atuam contra o interesse público e o bem coletivo. Neste panorama fica evidenciado um enfraquecimento das possibilidades de se efetivar ações transformadoras por meio da participação dos movimentos sociais na gestão pública, rumo à sua concreta democratização. Portanto, como destaca Borges (2005) a consolidação deste processo passa

pelo “despertar da consciência cívica de uma cidadania responsável”.

CONSTRUCTION OF THE PROCESS OF DEMOCRATIZATION OF PUBLIC MANAGEMENT: AN INTRODUCTORY APPROACH TO ITS UNDERSTANDING

ABSTRACT — *The State, as a regulator of social relations, has established an interaction with civil society defined by specific features. These relationships are determined in a specific context of space and time. In Brazil, the relationship between state and civil society is characterized by advances and setbacks. This fact explains why social demands for participation in defining and controlling of public policies are increasingly visible in the context of democratization of public management. Facing this scenario, this article discusses the evolution of civil society participation in public administration, trying to identify the most evident problems for its consolidation.*

KEY WORDS: *Democratization. Public administration. Popular participation.*

NOTAS

¹ Para fins deste artigo, consideram-se sinônimos: Administração e gestão.

² Para fins deste artigo, a participação popular aqui é entendida como forma de descentralização e, portanto, democratização da gestão pública.

³ Trata-se de uma medida jurídica que busca proteger o indivíduo de prisões arbitrárias e garantir a sua liberdade diante de detentores do poder público.

⁴ Para Ugá (2004, p. 61), a cidadania social “pressupõe um pacto social realizado pela sociedade como um todo, a partir do que se define que o Estado deve garantir uma proteção social – por meio dos direitos sociais – a todos os cidadãos [...]” (grifo da autora).

⁵ Não há tradução literal para a língua portuguesa. De modo semântico, a accountability se refere à capacidade de autoridades e governos prestarem contas de seus atos perante a autoridade da sociedade civil.

⁶ Enquanto representado por atores institucionais - equipes estatais, incluindo-se os dirigentes.

⁷ Idem.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Jeffrey C.. Ação Coletiva, Cultura e Sociedade Civil: secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais. **Rev. bras. Ci. Soc.** 1998, v.13, n. 37, p. 5-31, 1998.

ARRETCHE, Marta T. S.. **Estado federativo e políticas sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia:** ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996

_____. (Coord.). **Sociedade civil e democratização.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado.** São Paulo: Globo, 1998.

BIZELLI, José Luís. Reforma administrativa do Estado e governança pública nas cidades Brasileiras. **Temas de Administração Pública,** Araraquara, SP, v. 1, p. 1, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 11. ed. Tradução Carmen C. Valerri et al. Coordenação de tradução João Ferreira. Revisão João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora UnB. 1998.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. **Democracia participativa:** reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/DOUTRINA/texto.asp?id=7752> Acesso em: 18 set. 2009.

Sitientibus, Feira de Santana, n. 43, p. 91-112, jul./dez. 2010

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 set. 2009.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas, São Paulo: Papirus, 1988.

COHEN, Jean L.. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Dados**. v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

COSTA, Sergio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Rev. bras. Ci. Soc.**, v.12, n.35, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação Popular na Administração Pública**. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 191, pp. 26-39, 1993.

FALEIRO, Rodrigo Paranhos. Unidade de conservação versus terra Indígena, um Estado em conflito: estudo da influência da pessoa na gestão pública, 2005. **Dissertação**. UnB, Brasília, 2005

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.

FREY, Klaus. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. **Revista de Sociologia e Política, Curitiba**, n. 15, p. 83-96 nov. 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 2002.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Tradução Dario Canali. 15. ed. Porto Alegre: L&PM, 2000.

KOLB, William L.. Estado. In: FGV. **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, 1987.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites. Fundação Joaquim Nabuco. **Trabalhos para discussão**, n. 149, set. 2002. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/tpd/149.html>. Acesso em: 24 set. 2009.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2006, vol. 21, n.60, pp. 43-66. ISSN 0102-6909.

_____. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, p. 49-103, 2006b.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. Saraiva: São Paulo, 2008.

MARTINS, José de Souza. As mudanças nas relações entre a sociedade e o Estado e a tendência à anomia nos movimentos sociais e nas organizações populares. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 38, p. 268-278, 2000.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador. n. 2, abr./mai./jun. 2005

PRATES, Ceres Alves. Estado democrático e governança no século XXI: agenda para o futuro. **CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, 5. Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 oct. 2000

SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 156-179, jul./dez. 2006.

SOUSA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciênc. saúde coletiva**, São Paulo, v.7 n. 3, p. 431-442. 2002.

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Rev. Sociol. Polit.** n. 23, p. 55-62, 2004.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. Tradução Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2001.

Recebido em: 10/10/2009

Aprovado em: 16/12/2009