



## PERCURSOS DO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Roberto Alvares Rocha<sup>1</sup>  
José da Cruz Bispo de Miranda<sup>2</sup>  
Geloese Gomes de Correia Freitas<sup>3</sup>

### INTRODUÇÃO

O novo desenho da gestão pública no Brasil, que resultou em mudanças institucionais e políticas significativas, forjado a partir da redemocratização do país, ganhou forte impulso nos anos de 1990 com o processo de descentralização e municipalização assegurado pela Constituição Federal de 1988. Tratava-se, nesse momento, de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também nas políticas públicas, procurando-se superar as características autoritárias e paternalistas do padrão brasileiro de intervenção estatal na área social.

Até o início dos anos de 1980, a gestão pública brasileira 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 articulação 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 (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

---

<sup>1</sup> Cientista Social, Especialista e Mestre em Políticas Públicas pela UFPI, Professor Assistente do Curso de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Instituições, Cultura e Sociabilidades (NICS). Email: rrochapi@gmail.com / CV: <http://lattes.cnpq.br/7520004927265045>

<sup>2</sup> Professor da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Doutor em Ciências Sociais (Antropologia) pela PUCSP e Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Educação e Ciências Sociais (NUPECSO). Email: professorjosebispo@hotmail.com / CV: <http://lattes.cnpq.br/7266128518981253>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9136-1316>

<sup>3</sup> GELOESSE GOMES CORREIA FREITAS Doutoranda em Direito e Ciências Sociais, pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA–Buenos Aires/Argentina). Mestre em Direito, pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Letras, pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Graduada em Letras/Português, e em Direito, pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Tem experiência advocatícia e docente em Direito Administrativo, Direito Constitucional, Ciência Política e Metodologia das Pesquisas Jurídicas. E-mail: geloese@bol.com.br / CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7234450545779413> ORCID ID. org/00001-94037872

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 insulamento burocrático (DINIZ, 1997).

A partir dos anos 1990 inicia-se no Brasil uma nova institucionalidade na relação Estado e Sociedade consubstanciada pela Constituição Federal de 1988, que assegurou a participação da sociedade civil organizada nos processos decisórios no contexto da gestão pública brasileira. A partir daí, os mais diversos atores sociais passaram a reivindicar 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 pós-redemocratização, que possibilitou requalificar a temática da participação no diz 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. Assim, propomos neste estudo refazer alguns percursos que construíram conceitos e práticas de participação política rumo a um processo de democratização da gestão pública no Brasil.

## **A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA NA GESTÃO DA COISA PÚBLICA 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 privado<sup>4</sup>, 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.

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

---

<sup>4</sup> 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, no país, as bases do Estado patrimonialista.

populares, fóruns e plenárias que punham como utopia à participação na gestão pública (SILVA, 1997). Há, assim, nessa época, 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, como 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).

O processo constituinte, ocorrido no final dos anos de 1980, caracterizou-se pela ampla participação, com a apresentação de emendas populares à Constituição e a coleta de subscrições em todo o país, o que marca um momento de inflexão e uma nova fase dos movimentos sociais. Assim, a emergência dos chamados "novos movimentos sociais", que se pautou pela luta do "direito a ter direitos", em expressão de Arendt (1991), do direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade, culminou com o próprio reconhecimento, na Constituição Federal de 1988, a qual, em seu artigo 1º, diz que “todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Denominada de Constituição Cidadã, prevê ela a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta ou semidireta, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos gestores e outros canais institucionais de participação popular (BENEVIDES, 1991).

A partir da Constituição de 1988, intensifica-se a discussão acerca da relação entre Estado e Sociedade Civil nos processos decisórios na gestão das políticas públicas no país. Em outros termos, a participação da sociedade 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).

Segundo Gohn (2001, p. 57), na participação cidadã a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade. Ou seja, o conceito de participação cidadã está baseado na universalização dos direitos sociais, na ampliação da cidadania e numa 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”, 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. Essas comunidades são vistas como mecanismos de integração e habilitação dos cidadãos excluídos do acesso aos direitos sociais e políticos.

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 propostas da democracia com participação comunitária nos anos 1980, 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.

Contudo, 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, co-gestão, e interface entre o Estado e a sociedade (DAGNINO, 1994). Por isso que participação significa, segundo Teixeira (2001, p. 27),

'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 se acompanha de compromisso, capacidade de negociação e descoberta de ferramentas para se impor como um projeto em construção. Para Demo (1988, p. 82), “a participação não é dada, é criada. Não é dádiva, é reivindicação. Não é concessão, é sobrevivência. Participação precisa ser construída forçada, refeita e recriada”. Segundo o autor, participação significa exigir dos poderes instituídos o cumprimento de suas funções, daí que deve ser um instrumento para a conquista, a garantia e a equacionalização das oportunidades sociais para todos os cidadãos e não servir à manipulação para escamotear o autoritarismo. A participação não se limita, assim, apenas ao ato de votar, mas deve ocorrer em torno de um projeto, com objetivos definidos, ampliando a publicidade do Estado e encontrando, na esfera pública, instrumentos facilitadores que a motive e estimule.

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, o pressuposto deste estudo é o de 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 cidadania<sup>5</sup>. 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, pois, como afirma 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 dos cidadãos na gestão da coisa pública?

A busca de resposta para tais questionamentos passa diretamente pela compreensão da própria estrutura de poder da sociedade brasileira, que historicamente concentra as decisões nas mãos de uma elite minoritária, dificultando o acesso da população ao processo de

---

<sup>5</sup> 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 vinculam 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).

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, no modelo de democracia vigente no Brasil, tem marcado os encontros e desencontros nas relações entre Estado e Sociedade (BENEVIDES, 1991).

Dessa forma, numa sociedade assim marcada pela experiência da relação de mando e obediência, da exclusão e do privilégio, mais do que nunca se torna indispensável a luta pela participação política, em todos os níveis e em todas as esferas, como sendo 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 entre os cidadãos. 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. Esse tipo de democracia está assentado na idéia da transformação do cidadão num ator político e consciente, que supera o papel de mero expectador e pensa comunitariamente através da constituição de espaços públicos (fóruns, conselhos, orçamento participativo, etc).

Esses autores consideram 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 garantam o acesso da população aos processos de decisão, pois o modelo democrático vigente apresenta-se deficiente para atingir um nível satisfatório de participação na relação entre Estado e sociedade civil.

Paul Hirst (1991), refletindo essa problemática, propõe duas formas de correções dos limites já identificados: o pluralismo e o associativismo. O primeiro, consiste na pluralização do Estado, ou seja, na descentralização do poder estatal em todos os níveis (local, regional e nacional), possibilitando uma interpenetração entre Estado e sociedade civil, uma vez que para o autor, o pluralismo é uma forma de evitar o poder estatal “soberano”, através da criação de canais de participação da sociedade organizada, influenciando e interferindo nas administrações governamentais. A outra forma, o associativismo, se pauta na organização autogovernada e voluntária de cidadãos, que exercem o papel de gerenciadores de ações sócio-econômicas permitindo alcançar um maior grau de equilíbrio entre o Estado e a sociedade civil, através da negociação nos espaços públicos de gestão. Ou seja, o associativismo possibilita o fortalecimento da sociedade civil por meio da articulação dos organismos sociais com o Estado.

A questão dos limites da representatividade no modelo democrático constitui-se uma

temática também analisada por Habermas (1997), ao levantar a discussão acerca dos procedimentos da política deliberativa e da legitimidade do exercício do poder político, uma vez que a representatividade diz respeito à capacidade de os governantes eleitos e de suas decisões representarem o maior número de interesses existentes na sociedade. Nesse caso, o autor insere o debate sobre os procedimentos da política deliberativa como forma de possibilitar a atualização do modelo clássico da democracia representativa, fundamentado na racionalidade político-administrativa, pelo que propõe que as decisões políticas devam ser tomadas por todos os que são por elas diretamente afetados.

Na concepção habermasiana, a democracia deliberativa está fundada tanto em processos institucionalizados por meio de uma constituição e da normatização do exercício do poder quanto na relação com arenas formadas pelas esferas públicas. Quando essas constituem canais intermediários entre representados e órgãos representativos (institucionalizados ou não), na forma de mecanismos e procedimentos que vinculam a esfera das decisões do governo e a sociedade civil, pode-se ter uma resposta aos limites do modelo representativo, já que os cidadãos se inserem nas esferas decisórias.

Na realidade brasileira, um dos principais problemas do modelo de democracia representativa pode relacionar-se ao baixo grau de entrelaçamento entre os cidadãos e as instituições governamentais, seja pela fragilidade dos mecanismos legais de garantia dos direitos de cidadania e o alto grau de desigualdades sociais, seja pelo padrão de cultura cívica existente, que bloqueia a conformação das esferas públicas e a participação da sociedade civil, impedindo a consolidação do modelo de gestão pública participativa.

Na verdade, apesar dos avanços significativos na busca de formas alternativas para a democracia e da relação entre Estado e Sociedade ser marcada por limites e tensão, não se pode negar a contribuição dos aportes científicos para uma compreensão mais aprofundada e atualizada dos dilemas do desenvolvimento democrático e sobre o papel do cidadão na sociedade contemporânea, fundamentalmente no que diz respeito à necessidade de se repensar a democracia representativa, que deve incorporar formas de participação do cidadão nos processos decisórios na gestão das políticas públicas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir do percurso que se propôs realizar neste estudo acerca do processo de construção da gestão democrática no país, pode-se afirmar que discutir a democratização da gestão pública no Brasil sem considerar os diversos fatores sócio-econômico-culturais e as relações de poder que permeiam a dinâmica da vida social é permanecer apenas no âmbito da formalidade, despojando a democracia de conteúdo histórico, onde os níveis de desigualdades

e de exclusão social se aprofundam, em um contexto institucional que dispõe de um amplo conjunto de normas que definem mecanismos de participação e controle social.

Neste sentido, é possível concluir que o aprofundamento da democracia participativa exige a ampliação dos graus de publicidade dos espaços públicos de discussão, negociação e deliberação. E quanto mais diversificado for o público inserido nesses espaços, argumentando, negociando, pactuando e legitimando os interesses demandados, maior o seu grau de publicidade e maiores as possibilidades de avanço democrático no campo da gestão pública brasileira.

Certamente, através do redesenho institucional que instituiu a gestão descentralizada participativa, o município passou a ser a unidade básica do fazer política. Desse modo, pressupõe-se uma efetiva partilha de poder nos espaços instituídos legalmente, a fim de garantir a gestão democrática das políticas públicas e o exercício do controle social, contribuindo para a superação de antigas práticas no terreno fértil das políticas sociais.

Contudo, o simples fato de existir na Constituição Federal e nas diversas legislações a exigência da implementação da descentralização e municipalização das políticas públicas, isso não se constitui condição suficiente para a garantia da democratização da gestão pública. Pois, é necessário que esse mecanismo constitucional seja acompanhado de uma mudança na cultura política brasileira, capaz de alterar e/ou redefinir as relações entre Estado e sociedade.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. São Paulo: Forense Universitária, 1991.
- BENEVIDES, Maria Vitória. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.
- BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988.
- DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Dagnino, Evelina (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: Diniz, Eli; Azevedo, Sérgio (orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 1997.
- DRAIBE, Sonia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. In: **Revista**

**Ciências Sociais Hoje.** São Paulo: ANPOCS, 1992.

GOHN, Maria G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Editora Cortez, 2001.

GOHN, Maria G. Gestão urbana em São Paulo, 2000-2002: atores e processos na questão dos Conselhos. In: **XXIV Encontro Nacional da ANPOCS**, 2002, Caxambu (MG).

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre faticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vol. I e II, 1997.

HISRT, Paul. **A democracia representativa e seus limites.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

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

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

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.