



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

GT2: CIDADANIA E CULTURA

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LIMITES E POSSIBILIDADES NO CONTEXTO BRASILEIRO

Kelen Koupak (Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG); Email:
kelenkoupak@gmail.com

TEMÁTICA: CULTURA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

RESUMO: O presente estudo, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e documental, analisa os três modelos de administração pública já adotados no Brasil, focalizando especificamente na existência de instrumentos de incentivo à participação popular nos mesmos. O pressuposto adotado é a de que a participação dos cidadãos na gestão é essencial para o estabelecimento de uma democracia capaz de se opor a autoritarismo e de evitar o descrédito dos cidadãos quanto às instituições, ou seja, uma democracia que não se limite a participações episódicas nas eleições. Constata que a sociedade sempre foi excluída dos assuntos do Estado e daí adveio a falta de uma cultura política de participação, mas, por outro lado, também verifica que nos últimos anos foram adotados instrumentos participativos, a exemplo dos conselhos e das conferências. Conclui pela necessidade de ampliação dos canais participativos e do desenvolvimento de uma cultura de participação dos cidadãos na gestão pública, através de uma educação para a cidadania ativa.

Palavras chave: Administração Pública; cultura participativa; modelos de gestão; participação popular.

1. INTRODUÇÃO

A existência de um governo democrático pressupõe que a sociedade possa participar das atividades da Administração Pública, contribuindo com a tomada de decisões políticas. Porém, no decorrer da história do Brasil não houve possibilidades efetivas de participação dos cidadãos.

Diante disso, o trabalho apresenta uma breve explanação sobre o exercício da participação popular no decorrer dos modelos de gestão pública, de modo a verificar o motivo da inexistência de uma cultura política participativa.

Para tanto, utiliza-se do método dedutivo e da pesquisa bibliográfica e documental, sendo que em primeiro plano aborda-se a importância da participação no Estado Democrático de Direito preconizado pela Constituição Federal de 1988. Após, discorre-se sobre a participação nos modelos de gestão pelos quais se desenvolveu a Administração Pública brasileira. Por fim, apresentam-se os conselhos e as conferências como experiências exitosas de participação e discute-se a necessidade de ampliação dos meios participativos e do desenvolvimento de uma cultura de participação.



2. MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo primeiro, definiu o Brasil como um Estado Democrático de Direito, assegurando o exercício do poder pelo povo através de seus representantes ou de forma direta. Porém, a concretização desse estado democrático exige uma gestão administrativa também democrática com a abertura de espaços para o diálogo e interação entre governantes e governados.

Nesse contexto, revela-se a importância da participação administrativa, entendida como: “[...] a intervenção individual ou coletiva dos cidadãos na gestão dos órgãos e entidades que integram a Administração pública, com reflexo no conteúdo das decisões deles emanadas.” (OLIVEIRA, 2010, p.171). De acordo com Schier (2004, p. 55):

O direito de participação na Administração Pública [...] consagra-se como um direito fundamental que garante o acesso dos cidadãos às esferas de decisão do Poder Público. Por outro lado, também assegura aos indivíduos a possibilidade de controlar diretamente os atos administrativos. A partir dessas dimensões, esse direito concretiza dois dos princípios estruturantes do estado brasileiro, que fundamentam a fórmula prevista na Constituição Federal: Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal prevê diversas práticas participativas, podendo-se destacar a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de deliberação e discussão (art. 10); cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII); colocação de contas municipais à disposição do cidadão para exame e apreciação, podendo questionar-lhe a legitimidade (art. 31, § 3º); participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III); na organização da seguridade social (art. 194, VII) e nas ações governamentais relacionadas à área da assistência social (art. 204, II); colaboração da sociedade na educação (art. 205); colaboração da comunidade na proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, §1º).

A participação acarreta inúmeros efeitos positivos, principalmente no que diz respeito à possibilidade de influência e contribuição dos indivíduos nas decisões tomadas pelo Poder Público, de modo que estas correspondam aos anseios e interesses da coletividade. De acordo com Moreira Neto (1992, p. 35): “Somente pela participação é possível garantir-se que governo venha a decidir, seja abstrata ou concretamente, de acordo com a vontade do povo.”

A despeito da importância da participação, o que se verifica é que a sociedade brasileira, em geral, não possui uma cultura participativa, pois em nenhum momento da formação do Estado Brasileiro foi chamada ou incentivada a intervir na gestão pública. Conforme expõe Santos (2002, p. 458):

A sociedade e a política brasileiras são, em suma, caracterizadas pela total predominância do Estado sobre a sociedade civil e pelos obstáculos enormes à construção da cidadania, ao exercício dos direitos e à participação popular autônoma.

Com efeito, o Brasil evolui através de três modelos específicos de gestão: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial, sem que se verificasse nos mesmos a plena inserção dos cidadãos na Administração, pois pelo contrário sempre ficavam



alheios aos assuntos do Estado, não podendo conhecer e participar das questões que diziam respeito aos seus próprios interesses.

O modelo patrimonialista vigorou desde o período colonial estendendo-se até a década de 1930. Conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 15):

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em conseqüência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

Assim, existia a confusão entre o patrimônio público e o privado, ou seja, o soberano utilizava-se dos bens públicos para a satisfação de seus interesses pessoais e de terceiros por ele beneficiados. Prevalencia, dessa forma, o favorecimento de uma minoria em detrimento dos interesses de toda a sociedade.

Consequentemente, o patrimonialismo impedia a participação popular, uma vez que não havia publicidade e o acesso às informações referentes aos procedimentos administrativos, tornando a coletividade alheia à gestão pública.

O modelo burocrático de administração pública, por sua vez, é utilizado a partir de 1930. A institucionalização desse modelo ocorreu no governo de Getúlio Vargas, em 1936 com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), “[...] que passou a ser seu órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública.” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 11).

Surgiu como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, encontrando-se fundamentado nos estudos de Max Weber, o qual considerava que a existência de normas padronizadas torna as organizações mais eficientes.

Parte de uma desconfiança prévia dos administradores públicos por parte da sociedade, fazendo-se necessário, portanto, o controle a priori sobre os processos, como por exemplo, os relacionados à admissão de pessoal e às contratações a serem realizadas pelo Estado, baseando-se nos princípios da profissionalização, da idéia de carreira, da hierarquia funcional, da impessoalidade e do formalismo. (BRASIL, 1995, p. 15).

Contudo, o aparato burocrático também contribui para manter a sociedade afastada do Estado, não tendo condições de participar dos processos decisórios.

Nesse aspecto, Bobbio (2000, p. 46) destaca os impasses da democracia em razão da burocracia, visto que os problemas atuais exigem soluções técnicas que são atribuídas apenas aos tecnocratas, detentores de conhecimentos específicos, e não a todos os cidadãos como seria o ideal da democracia.

Por fim, o modelo gerencial foi implementado no Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), tendo como protagonista o ex- ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira, que em 1995 apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado- PDRAE.

Do texto do PDRAE se extrai que esse modelo tem como prioridades a eficiência, a qualidade dos serviços públicos, além da redução de custos.



Embora, represente um certo rompimento com o modelo burocrático, a administração pública gerencial, conservou, de forma flexibilizada, alguns de seus princípios, como a admissão segundo critérios de mérito, o sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação de desempenho e o treinamento. A principal mudança refere-se ao controle que antes era realizada *a priori* e baseava-se nos processos, passando a centrar-se nos resultados e ser feito *a posteriori*. Há ainda um entendimento diverso do significado do interesse público, pois enquanto no modelo burocrático era identificado com o interesse do aparato do Estado, no modelo gerencial passa a ser relacionado com o atendimento das necessidades do cidadão, visto como contribuinte de impostos e cliente dos serviços do Estado. (BRASIL, 1995, p.16-17).

Apesar da reforma gerencial ter se pautado por novas ideais e prioridades, não representou uma ruptura com o modelo burocrático e com a tecnocracia, "[...] além de continuar reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo, pois o processo decisório continuou como um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas". (PAES DE PAULA, 2005, p.141).

Ademais, em que pese à apresentação de um discurso de participação popular, no modelo gerencial o cidadão é visto como um cidadão cliente, que apenas consome o que o Estado pode oferecer, não dispendo de meios que lhe permitam participar da formulação de políticas públicas.

A seu turno, nos governos Lula e Dilma adotou-se um discurso de maior participação social, de modo que se almejava ampliar os espaços de diálogo com os cidadãos e as organizações da sociedade civil. Embora essa proposta não tenha se concretizado integralmente, de modo a inserir todas as camadas sociais nas esferas das decisões políticas, é inegável que foram conquistados significativos avanços.

No que tange as ações concernentes a participação social no Governo Lula, registra-se o processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, realizado em 2003 que contou com o apoio da população.

Sobretudo, o Governo Lula, proporcionou o florescimento de dois importantes instrumentos participativos, quais sejam os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências, que representam enorme potencial de transformar as relações entre o Estado e a sociedade, construindo uma gestão pública descentralizada e participativa.

Os conselhos gestores de políticas públicas são: "[...] canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos" (GOHN, 2001, p. 7).

De acordo com o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2017), os conselhos constituem-se em espaços públicos de composição plural e paritária entre o Estado e a sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, tendo a função de formular e controlar a execução das políticas públicas. Ademais, representam o principal meio de participação nas três esferas do governo, quais sejam: federal, estadual e municipal.

Dessa forma, os Conselhos instituem um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade ao possibilitarem a participação dos diferentes segmentos sociais na gestão pública e viabilizarem o acesso da população aos espaços onde se tomam decisões políticas. (GOHN, 2006).



**II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017**

Após a promulgação da CF/88, foram criados vários conselhos, como o Conselho Nacional de Saúde (Lei nº 8.142/90), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), o Conselho Nacional de Assistência Social (Lei nº 8.742/93) e o Conselho do Fundo de Educação Básica - FUNDEB (Lei 11.494/200).

Por sua vez, as Conferências são definidas como:

[...] espaços institucionais de deliberação das diretrizes gerais de uma determinada política pública. São espaços mais amplos que os conselhos, envolvendo outros sujeitos políticos que não estejam necessariamente nos conselhos, por isso têm também caráter de mobilização social. Governo e sociedade civil, de forma paritária, por meio de suas representações deliberam de forma pública e transparente.

Apesar dos avanços no que se refere à participação social e aos canais que a viabilizam, o que se verifica que a mesma não está consolidada, uma vez que a população ainda é excluída de assuntos importantes do Estado e nas vezes em que é chamada a participar encontra dificuldades em opinar e decidir, pois, diante de um sistema altamente técnico e burocrático, não possui compreensão sobre as questões que lhe são colocadas e sobre o funcionamento da estrutura administrativa. Nesse sentido, Tenório e Rozenberg (1997, p. 103) afirmam que:

[...] participação requer consciência sobre os atos. Quando uma pessoa ou grupo de pessoas age sem o entendimento das razões e conseqüências de seus atos, a participação é restrita, estabelecida em função de alguma espécie de relação de dominação, onde, a partir de algum tipo de poder persuasivo, determinado grupo impõe aos demais as decisões e os passos que devem ser seguidos. Nessas situações, a falta de senso crítico faz a participação pouco se distinguir do simples adestramento.

Ademais, no âmbito de um país historicamente marcado pela tradição clientelista e por desigualdades sociais e educacionais, não se ignora que grande parte da sociedade nem sequer detém conhecimento sobre a existência dos instrumentos participativos e acesso a eles, inexistindo também interesse e estímulo em participar das questões públicas.

No entanto, no atual Estado Democrático preconizado pela Constituição de 1988 não devem existir empecilhos à participação na Administração Pública, que deve voltar-se para o atendimento dos interesses da coletividade e dela também receber as orientações de como se deve proceder na gestão da coisa pública.

Porém, para que se possa falar em plena participação social, é necessário primeiramente o desenvolvimento de uma consciência popular que almeje intervir na Administração Pública e nos processos decisórios, construindo assim uma cultura de participação. Isso porque, diante do contexto histórico brasileiro, marcado pela exclusão da sociedade em relação aos assuntos do governo, mostra-se fundamental despertá-la para o sentido e importância de participar da gestão pública.

Esse processo deve iniciar com uma educação para a cidadania ativa desde os anos escolares, de modo a formar cidadãos mais críticos e participativos, capazes de intervir no meio em que estão inseridos. A propósito disso, o próprio Ministério da Educação – MEC (BRASIL, 2009, p. 20) afirma que:

A escola deve favorecer a tomada de consciência política, ensinar cada participante de seu dia-a-dia a fazer uso do conhecimento e da informação



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas 22 a 24 de novembro de 2017

na compreensão da realidade, transformando cada pessoa em um agente de transformação, um cidadão mais participativo capaz de intervir em sua comunidade, preparado para o exercício da cidadania (BRASIL, 2009, p.20).

Assim, os indivíduos devem ser estimulados à participação e capacitados para tanto, de forma que possuam conhecimentos e embasamentos para, em conjunto com o governo, deliberarem sobre as políticas públicas.

A concretização desse ideal é um processo contínuo que demanda inúmeros esforços, como a eliminação das desigualdades sociais, pois somente assim será possível que todos, de modo igualitário, tenham condições econômicas e intelectuais de inserir-se nas esferas de decisão.

Por outro lado, o Estado deve continuar avançando na ampliação dos canais participativos e abrindo-se a sociedade, de forma a desmistificar suas estruturas, seus procedimentos e dar amplo conhecimento e publicidade a sua atuação. Além disso, é necessário também que os governantes, abandonando definitivamente a tradição patrimonialista, aceitem compartilhar o poder com o povo, o que tornará possível a construção de um novo modelo de gestão pública, pautado na descentralização administrativa e na participação da sociedade na definição dos rumos do país.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, conclui-se que a participação social no âmbito da Administração Pública é fundamental para a concretização do Estado Democrático de Direito nos moldes da Constituição de 1988, uma vez que permite o acesso dos cidadãos aos espaços de decisão do Poder Público. Em vista disso, inclusive, a própria Constituição prevê em vários de seus dispositivos o instituto da participação.

Contudo, verifica-se que a sociedade, em geral, não possui uma cultura de participação, já que os modelos de gestão pelo qual passou o Estado brasileiro, não se caracterizaram pela abertura de espaços que permitissem a interferência da população na gestão da coisa pública.

Por outro lado, é perceptível que nos últimos anos houve avanços no que tange aos instrumentos participativos, sendo os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências o maior exemplo disso, uma vez que possibilitam à sociedade intervir na elaboração, controle e execução das políticas públicas.

Porém, o caminho a ser percorrido para a implantação de um modelo de gestão participativo ainda é longo, sendo necessário que o Estado continue avançando na criação de mecanismos de participação, e juntamente com isso promova a ampla transparência de sua atuação e de seus procedimentos, pois para participar, primeiramente, os cidadãos precisam conseguir compreender as questões que são colocadas em debate e o funcionamento da máquina administrativa.

Por fim, não menos importante é a necessidade do desenvolvimento de cidadãos ativos, de modo que devem ser educados desde a escola para o exercício da participação no contexto da administração dos interesses públicos e conscientizados sobre o papel que podem desempenhar na construção de um país mais democrático.



REFERÊNCIAS

BOBBIO, NORBERTO. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Ministério da Educação. **Módulo FUNDEB**. Programa nacional de formação continuada a distância nas ações do FNDE. Brasília: MEC, FNDE, SEED, 2009. Disponível em: http://decampinasoeste.edunet.sp.gov.br/FUNDEB_FINAL_OK.pdf. Acesso em agosto de 2017.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. **Controle Social** – Conselhos Municipais e Controle Social. 2017. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>. Acesso em agosto de 2017.

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da Reforma do Estado**. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MORONI, José Antônio. O direito a participação no Governo Lula. **Saúde em Debate**. v. 29, n. 71, set./dez. 2005, p. 284-304. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/4063/406345256006.pdf>>. Acesso em agosto 2017.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: apontamentos sobre o modelo de gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). **Cenários do direito administrativo**: estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.31, n.4, p.101-125, jul/ago. 1997. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/43833/42694>. Acesso em agosto 2017.