

Gestão pública e participação da sociedade civil: a experiência de Belém e Belterra – Pará

RESUMO: A integração dos setores organizados da sociedade civil brasileira no sentido da maior participação frente à gestão pública ocorre por meio de lutas e reivindicações junto ao Estado, que reage a essas pressões assumindo nova postura e disponibilizando canais de participação da sociedade civil nos assuntos do governo. O entendimento efetivo deste percurso histórico deve estar atrelado às experiências de participação que deram forma a essa longa trajetória, daí ser necessário apreender os conceitos trazidos pelo tema, somando ao desenho das diversas configurações que ao longo do tempo surgem no campo das lutas sociais. Como um processo tenso e marcado por elementos contraditórios, a relação entre Estado e sociedade civil aqui abordada, baseia-se em questões teóricas e práticas que merecem atenção por sua atualidade.

PALAVRAS-CHAVE: Estado. Sociedade civil. Gestão Pública. Participação.

1 - INTRODUÇÃO

A inflexão histórica que incide sobre o mundo entre o segundo pós-guerra e os dias atuais, embora apresentando alguns momentos de retrocesso, também pode ser considerada um momento de consolidação das democracias ocidentais, o que objetivamente ampliou os campos de representação política. Cabe ressaltar que o avanço e constituição das chamadas democracias participativas insere os diversos segmentos da sociedade civil no campo da participação exercido sobre as diversas instâncias da gestão pública, tendo o controle social como um viés desta participação.

No caso brasileiro os quadros históricos anteriores ao período de flexibilização e/ou abertura política da sociedade na década de 80, demonstram claramente a incisiva priorização da economia, voltada ao sonhado crescimento do país que conseqüentemente separava o campo econômico da dimensão social, pois os recursos públicos investidos no fortalecimento da economia denotavam o grau de privilégio dado a este setor.

Os massivos investimentos em infra-estrutura para as indústrias através da modernização desses espaços destinados aos grandes investidores de capital a partir da realização de altos financiamentos o setor econômico marcam o período desenvolvimentista brasileiro. Equivocadamente, o pensamento político da época

acreditava que desenvolvendo a economia a partir dos estímulos e investimentos em grandes empresas, conseqüentemente beneficiaria o setor social e assim o restante da população seria beneficiada.

A década de 80 em diante trouxe para a sociedade brasileira o grande desafio de romper com o trato privado da coisa pública e, conseqüentemente, rescindir com o clientelismo baseado nas relações de favor, fragilizando assim a dominação via democracia representativa. Esse quadro histórico de mudanças assume um importante papel no trato de questões de ordem política que integravam a sociedade no conjunto de medidas adotadas pelo Estado, pois segundo aponta Nogueira (2004, p. 118) intensificava-se o “reconhecimento de que a participação não somente conteria um valor em si, como também seria particularmente relevante no fortalecimento de sustentabilidade às políticas públicas e ao próprio desenvolvimento”.

É necessário que se entenda que a inserção da participação no campo da gestão pública corresponde a um notável avanço político que ocorre em nível nacional, se firmando na contramão da difusão do ideário neoliberal no país no mesmo período, que trouxe como conseqüências: a destruição da máquina pública, encolhimento do espaço público e a diminuição de investimentos em políticas sociais. Contraditoriamente a globalização capitalista exige uma postura diversificada dos governos quanto à abertura dos espaços de participação.

O modelo de participação que atualmente é garantido no Brasil, decorre de longos processos de lutas e reivindicações dos movimentos organizados da sociedade. Podemos entendê-lo então, a partir da processualidade histórica que permeia as manifestações que se fundamentam em descontentamentos que eclodem no interior dos grupos sociais. É a expressão das demandas que por ora organizam-se e constroem seu espaço dentro do processo democrático, perpassando a forte correlação de forças existente no cerne da luta por poder e hegemonia política.

O processo em questão revela outra nuance – a insatisfação social com a gestão pública do período – que deriva das ações insuficientes do governo quanto às políticas públicas, expressando o acirramento das desigualdades difundidas amplamente pela inserção da plataforma político-ideológica neoliberal que engendrava ações como: a

desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas, o enfraquecimento dos sindicatos e o conseqüente agravamento das expressões da “questão social”¹.

Esse sucinto e objetivo resgate histórico realizado acerca da construção/inserção do processo participativo na gestão pública corresponde inicialmente à tentativa de demarcar o cenário político, econômico e social que antecedeu a constituição da participação social. Posteriormente ampliaremos nossa abordagem sobre o tema, desenvolvendo o entendimento de autores que tratam do papel da sociedade civil e sua relação com o Estado, além de importantes considerações sobre o desenvolvimento da gestão pública e da participação.

Nestas condições, apreender os conceitos de sociedade civil e participação social é um dos objetivos centrais deste trabalho, que consoante a este intento também anseia desvelar o jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder na sociedade, a partir de situações reais vivenciadas pelas experiências de Orçamento Participativo em Belém-Pa e Belterra no Estado do Pará, demonstrando o caráter conflituoso entre a luta política dos sujeitos e o resultado objetivo das forças sociais em conflito.

2 - A SOCIEDADE CIVIL EM GRAMSCI: notas sobre o conceito

Há uma correlação entre os conceitos de sociedade civil e de participação social, que derivam do conceito de Estado, e por isso, também, têm sentido na relação com este. Daí que para analisá-los dentro da perspectiva gramsciana, é necessário utilizá-los a partir do que o próprio autor entendia como partes da teoria ampliada do Estado, que divide o Estado em dois segmentos: a sociedade política, onde estaria o poder repressivo dos grupos dominantes; e a sociedade civil constituída pelas associações enquanto o conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias que compreendem o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, os meios de comunicação, entre outros (GRAMSCI, 1991).

Considerando-se a reflexão realizada por Bobbio (1999, p. 54), o conceito de sociedade civil desenvolvido por Gramsci “não pertence ao momento da estrutura, mas ao da superestrutura”, sendo então formado pelo conjunto de organismos denominados

¹ Destaca-se que o uso da expressão “questão social” com as aspas, segue referência direta da idéia apresentada por Netto (2001), quando indica a apropriação do termo pelo ideário burguês quanto ao objetivo de mistificação do mesmo, e, portanto, cabendo a necessária identificação da expressão no que tange a contradição capital e trabalho.

privados, sociedade política ou Estado, pois ambos correspondem à função de hegemonia² que o grupo dominante exerce no conjunto da sociedade.

Gramsci propugna em seus estudos que a hegemonia política somente é possível por meio da produção ideológico-cultural que difunde o poder de modo a conservar o domínio existente sobre a sociedade, figurando-se concretamente a partir do caráter de organização político-ideológica, que de modo formal e informal exerce força e coerção sobre o meio social, sendo inclusive amparado pelo Estado, o que reavalia o posicionamento da sociedade civil não apenas em relação ao Estado, como também em relação à superestrutura existente.

Em outras palavras entende-se que a movimentação da sociedade civil no cerne das relações políticas que se estabelecem com o Estado, no momento em que forem fundamentadas no reconhecimento e consciência de seu papel (*superestrutura*) quanto às necessidades materiais que lhe são impostas (*estrutura*), condicionará a viabilização de ações de procura por melhores condições de reprodução possibilitadas por meio das conseqüentes transformações materiais que lhe são viáveis.

[...] não é a estrutura econômica que determina diretamente a ação política, mas sim a interpretação que se tem dela e das chamadas leis que governam o seu movimento [...] Pode-se empregar o termo “catarse” para indicar a passagem do momento meramente econômico (ou egoísta-passional) para o momento ético-político, ou seja, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. Isso significa também a passagem do objetivo ao subjetivo e da necessidade à liberdade (GRAMSCI *apud* BOBBIO, 1999, p. 59).

O momento da catarse nitidamente demonstrada pelo autor revela a construção e aplicação efetiva da ação política pelos sujeitos que formam a sociedade civil dentro do nível da superestrutura, principalmente no que concerne a etapa de clarificação das idéias de transformação da estrutura e da consciência que se tem sobre os papéis dos sujeitos nesse processo.

Desta maneira, a sociedade civil é considerada um espaço onde são elaborados e viabilizados projetos locais e globais de sociedade, onde se articulam capacidades de direção ético-política dos sujeitos, através da concretização da disputa pelo poder e

² É importante ressaltar que o termo *hegemonia* trabalhado por Gramsci, advém das análises de Lênin – considerava que a sociedade política e/ou partido político cabia a tarefa de movimentar-se em todas as esferas da vida política e social, possibilitando o acesso da classe trabalhadora ao poder – o que o permite ampliá-lo abarcando não apenas o partido, mas todas às instituições da sociedade civil que apresentem coerência política qualquer na elaboração e difusão da cultura/ideologia para alcançar o poder.

dominação visando à hegemonia e a afirmação de uma nova estrutura, afirmando-se, portanto, como um conceito complexo, com o qual se pode entender a realidade, e a partir do qual se pode buscar transformá-la, considerando os anseios e aspirações políticas de Gramsci, pois:

Para ele, uma classe mantém seu domínio não simplesmente por meio da coersão, localizada na sociedade política, mas por ser capaz de ir além, tornando gerais seus interesses particulares na sociedade civil. Exercendo uma liderança intelectual e moral, que constitui uma base social de consentimento ao seu próprio projeto político-econômico (BEHRING, 2000, p. 36).

A idéia gramsciana de sociedade civil espelhariam a plena expansão das individualidades e diferenciações que se desvelam no interior da sociedade. Ela então seria a sede de múltiplos organismos privados, mas nem por isto, menos estatais. Seus integrantes estariam organizados como vetores de relações de força, como agentes de consenso e hegemonia, candidatos a se opor e conflitar contra o Estado. Desta forma, são sujeitos partícipes das mudanças ocorridas no interior da relação com esta instância política e econômica.

3 – ANÁLISE SOBRE A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA CONTEMPORANEIDADE

O histórico grau de desenvolvimento econômico que marca a evolução das sociedades complexas assinala o nascimento do Estado no início da era moderna, representando o momento de evolução das sociedades que passaram do aspecto primitivo à civilização, implicando não apenas na cogente divisão do trabalho, como também na separação da sociedade em classes, que tornou o Estado uma necessidade, em consequência dessas divisões.

Autores como Jean-Jacques Rousseau (1712- 1778) e Friedrich Engels (1820-1895) defendem a instituição da propriedade privada como meio de gerir um controle e a divisão da sociedade em classes tratando o surgimento da figura do Estado como poder instituído pelos homens, devido às novas configurações sociais e econômicas em conjunto com a complexificação das sociedades. Portanto, compete ao desenvolvimento das novas formas de produção estabelecer diferentes modelos de relações entre os homens em sociedade, regulando-os por meio de um poder socialmente instituído, mas

que de certa forma incide no benefício de apenas uma classe, tida como a dominante na sociedade.

[...] na comunidade primitiva, seja ela a *gens* dos Romanos ou as tribos dos Iroqueses, vigora o regime da propriedade coletiva. Com o nascimento da propriedade individual nasce a divisão do trabalho, com a divisão do trabalho a sociedade se divide em classes, na classe dos proprietários e na classe dos que nada têm, com a divisão da sociedade em classe nasce o poder político, o Estado, cuja função é essencialmente a de manter o domínio de uma classe sobre outra recorrendo inclusive à força, e assim a de impedir que a sociedade dividida em classes se transforme num estado de permanente anarquia (BOBBIO, 2007, p. 74).

A visão marxiana compreende o Estado não como um simples mediador de conflitos, ou instituição de caráter neutro em meio à luta de classes. O Estado vem historicamente assumindo uma postura parcial, ao posicionar-se em favor das classes mais abastadas da sociedade, o que demonstra uma evidência de seu interesse dentro da luta de classes, visto que sua função político-administrativa estabelece de maneira quase que predominante o domínio das classes que detém o poder e o controle da sociedade.

Pressupõem-se a partir da visão marxiana de que o Estado dentro da luta de classes acaba por distorcer seu princípio fundante de respeito ao bem-comum, e estabelece um posicionamento elitista (parcial), tornando-se uma expressão de controle da classe dominante sobre os substratos inferiores da sociedade.

Gramsci (1991) reavalia o caráter empregado ao Estado por Marx, principalmente quando o entende como sendo a própria sociedade organizada de forma soberana, pois na análise gramsciana a sociedade é vista como uma organização constituída de instituições complexas, públicas e privadas, articuladas entre si, cujo papel histórico varia através das lutas e relações de grupos e poderes específicos, que se articulam pela busca da garantia da hegemonia dos seus interesses.

Conforme aponta Silva (1999), Gramsci não vê o Estado apenas como um aparelho de violência/repressão mais um aparato jurídico-político cuja organização e intervenção variam de acordo com a organização social, política, econômica e cultural da sociedade mediadas pelas correlações de forças entre as frações de classes em cena.

Longe de situar o Estado dentro de uma análise política ideologizada ou meramente panfletária, adentrar nestas percepções é teoricamente importante para que se alcance historicamente o processo de desenvolvimento das relações políticas, econômicas e sociais que denotam ao Estado uma característica que supera os limites do real pela via da contradição.

As orientações neoliberais³ que se atrelam aos estados nacionais são ações capitaneadas pelas grandes potências imperialistas, que a partir das décadas de 80 e 90 desenvolvem uma série de medidas econômicas, políticas e ideológicas que afetam as políticas nacionais dos Estados em nível mundial. A crise econômica de 1969 – 1973 direciona o capitalismo para o processo de internacionalização de sua produção e mercado, o que requer necessariamente uma política de ajustes estruturais por parte dos Estados nacionais.

O caráter conservador do projeto neoliberal se expressa, de um lado, na naturalização do ordenamento capitalista e das desigualdades sociais a ele inerentes tidas como inevitáveis, obscurecendo a presença viva dos sujeitos sociais coletivos e suas lutas na construção da história; e, de outro lado, em um retrocesso histórico condensado no desmonte das conquistas sociais acumuladas, resultantes de embates históricos das classes trabalhadoras, consubstanciadas nos direitos sociais universais de cidadania, que têm no Estado uma mediação fundamental. As conquistas sociais acumuladas são transformadas em “problemas ou dificuldades”, causa de “gastos sociais excedentes”, que se encontrariam na raiz da crise fiscal dos Estados (IAMAMOTO, 2004, p. 02-03).

Com a reestruturação do Estado é possível perceber a intensificação de linhas-de-força que se aprofundam e intensificam tendo em vista a destruição e desmonte das regulamentações que foram anteriormente impostas ao sistema, como decorrência histórica de lutas e pressões políticas. Segundo Netto & Braz (2008, pp. 225-226), “a desmontagem (total e parcial) dos vários tipos de *Welfare State* é o exemplo emblemático da estratégia do capital nos dias correntes, que prioriza a supressão dos direitos sociais arduamente conquistados” ocorrendo esse processo unicamente por via da liquidação de garantias em nome da flexibilização e diminuição do Estado para o trabalho.

No Brasil a inserção do projeto neoliberal incidiu diretamente na reformatação do Estado que a partir da década de 80 em diante segue uma clara adaptação de seus diversos setores à lógica do capital e dos ideais de reestruturação produtiva, cimentados na intensa reforma do Estado Brasileiro que previa inúmeras medidas de privatização aliada a uma nova arquitetura institucional que regulamentava um termo de parceria

³ Segundo apontam Behring & Boschetti (2010), essas orientações sustentam: a estabilidade monetária como meta suprema, o que só seria assegurado mediante a contenção dos gastos sociais e manutenção da taxa “natural” de desemprego, associada às reformas fiscais, redução de impostos para os altos investidores, e desmonte dos direitos sociais por via da quebra da vinculação entre políticas sociais e direitos.

com o terceiro setor para execução de políticas públicas (BEHRING & BOSCHETTI, 2010).

Nesse cenário sócio-político, o Estado se esquivava de suas responsabilidades flexibilizando seus campos de atuação e suas ações ficando apenas como gestor e/ou controlador de recursos, enquanto que as responsabilidades são repassadas à sociedade civil, por meio dos programas de parcerias em projetos e programas sociais juntamente com as ONGs.

É possível perceber um novo Estado que se modifica estruturalmente pelas políticas neoliberais que em seu corolário redefinem também o papel dos sujeitos no cenário sociopolítico brasileiro, e ainda apresentam-se como as responsáveis pela desarticulação e pela fragilidade da economia formal dando vez ao crescimento da economia informal.

Com isso os sindicatos se enfraqueceram, lutar pela não demissão, pelo emprego em si tornou-se mais importante que lutar por melhores salários; fortaleceram-se as ONGs, que antes eram apenas apoios aos movimentos sociais populares. Estes últimos enfraqueceram-se e tiveram que alterar suas práticas, serem mais propositivos, participando dos projetos das ONGs, e menos reivindicativos (GOHN, 2008).

No que tange as históricas lutas sociais dos trabalhadores brasileiros, Netto (2008) assegura que não existe e não existiu na história do Brasil uma sociedade civil fragilizada. O autor aponta que a sociedade sofreu diversos processos de opressão e ataques ao longo da história por parte do Estado, o que vem fazendo com que ocorra em determinados momentos o recuo diante destas pressões. Relembrando o Golpe de 64, Netto (2008, p. 70), destaca que:

[...] não existia no Brasil uma 'sociedade civil fraca', existia uma sociedade civil na qual as classes subalternas, alvos de história e sistemática repressão, enfrentam enormes dificuldades para organizar-se autonomamente e, quando de algum modo o conseguem o Estado entrava em cena desmobilizando e enfraquecendo as demandas sociais.

Passados os anos, na década de 90, o Estado brasileiro torna-se mais complexo e contraditório, apresentando um viés fragmentado devido às intervenções neoliberais no país, no entanto, a presença da sociedade civil na cena pública introduz o discurso da cidadania, da responsabilidade social dos cidadãos que ganha destaque pelo segmento estatal, possibilitando o desenvolvimento de diversas parcerias nas políticas sociais governamentais.

Frente à inserção da sociedade civil no cenário sociopolítico, um novo lócus na cena pública foi sendo reproduzido no interior da sociedade, a de responsável por políticas públicas e sociais, tendo o Estado apenas como gestor financeiro de recursos. Por meio de seu aparato a sociedade civil vem assumindo a condição de responsável por projetos, programas e políticas sociais de modo geral.

Desenvolve-se um novo espaço público denominado público não estatal, onde irão situar-se os conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais (GOHN, 2008, p. 77).

É impossível não assinalar a tendência da minimização do Estado via políticas de caráter neoliberal, engendradas basicamente com o auxílio do capital internacional com o objetivo de fortalecer o mercado e as bases econômicas do capital monopolista, daí todo o movimento que vem descaracterizando as lutas, reivindicações e os ganhos legais adquiridos por parcelas da sociedade civil. Essa realidade demarca por parte do Estado, conforme Netto e Braz (2008, p. 227) “a diminuição das funções *coesivas*, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais”.

A presença incisiva da sociedade civil nos canais de participação e representação política põe em evidência as pressões e reivindicações das demandas populares. É inegável que com essa visibilidade o Estado transforma o desejo de participação em “parceria direta” na gestão da coisa pública, relegando à sociedade civil a condição de ofertante dos serviços públicos, o que coloca o setor estatal na condição de financiador, conduzindo as lutas políticas para um novo campo de pressões possíveis ao protagonismo da classe trabalhadora.

3.1 – A Participação como ação direta da sociedade civil sobre a gestão pública

A realidade brasileira no início da década de 80 foi marcada por um período de intensas transformações nas diversas instâncias da sociedade correspondendo a gritante necessidade de construção de novos caminhos políticos, econômicos e sociais que direcionassem ao processo de redemocratização da sociedade, todo esse movimento dentro do desenvolvimento do quadro histórico brasileiro que engendrou a ruptura com

o autoritarismo e a ascensão política dos movimentos sociais que faziam frente no cenário político.

Desde esse período acima, a participação social vem consolidando-se a partir de processos sociais que direcionam as ações do governo. No entanto, a participação de qualidade, ou a efetiva participação política, enfrenta toda sorte de impedimentos que podem desviar seus objetivos, tal como se observa na citação de Nogueira, (2004, p. 138), quando afirma que:

Particularmente em países que romperam com regimes e com situações ditatoriais ao longo dos anos 1980, o processo mesmo da (re) democratização funcionou como importante incentivo à participação. Antes de qualquer coisa, porque a própria dinâmica desse processo dependeu, em maior ou menor medida, de avanços em termos de mobilização social, ou seja, de participação política.

No que concerne à participação, é premissa fundamental considerar os meandros que dificultam e distorcem o percurso desta, o objetivo e o verdadeiro sentido que há nessa ação política permeada por influências externas e internas ao sujeito que materializa tal ação. Pois segundo trata Nogueira (2004, p. 130), “quem participa procura projetar-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos”, portanto, essa disposição direta em tomar parte condiciona o indivíduo a questionar, e se fazer socialmente e politicamente notável.

Aprofundando o debate sobre a participação, Nogueira (2004), classifica quatro modalidades de participação que se (re) configuram de acordo com os diferentes momentos sócio-históricos, são elas: a) **participação assistencialista** (participação de natureza filantrópica ou solidária, que se mostra mais relevante entre os segmentos sociais mais pobres e marginalizados que buscam sua sobrevivência); b) **participação corporativa** (diz respeito à defesa de interesses de determinados grupos sociais ou categorias profissionais); c) **participação eleitoral** (trata da participação do cidadão nas escolhas das lideranças políticas, delegando autoridade ou se constituindo numa); d) **participação política** (é uma prática ético-política que se realiza tendo em vista a comunidade com um todo, e a organização da vida social em seu conjunto, tendo a ver com a questão do poder e dominação, e do consenso e hegemonia).

Essas quatro modalidades irão ao longo do século XX, ser acometidas de múltiplas combinações que incidirão sobre a representação⁴ dentro da democracia

⁴ Bobbio (2007) defende que a representação caracteriza-se pelo ato de um grupo ou pessoa ser eleito, normalmente por votação, para "representar" uma população, isto é, para agir, falar e decidir em "nome do povo".

moderna que defende tal modelo, conseqüentemente ocorre à maior valorização da idéia de democracia direta como forma de evidenciar no meio social a preponderância da participação política que significa maior engajamento dos atores que surgem no contexto das lutas políticas. Nesta ação de valorização da democracia direta, analisa Bobbio (1992, p. 54-55) "tudo pode ser resumido na seguinte fórmula: da democratização do Estado à democratização da sociedade".

O contexto de lutas, de pressão e correlação de forças interfere no cenário onde se movimentam os atores sociais e ressoando em sua reprodução social - compreendendo aqui, segundo Iamamoto (2004) as dimensões: cultural, espiritual, intelectual e material - é evidente que o contexto de fortalecimento das ações só é possível se os condicionantes históricos e econômicos favorecerem politicamente os sujeitos sociais que reivindicam demandas. Como destaca Demo, (2001, p. 16), "A arena política é inevitavelmente polarizada, como a relação social. O dinamismo social é precisamente esta polarização, que encontra nas estratificações sociais sua condensação usual".

A participação política independente, autônoma e compreendida em seu sentido puro como prática do sujeito político, é enfatizada por Demo (2001)⁵, como o momento da verdadeira organização política, que se contrapõe a pobreza política no que tange a sociedade civil organizada.

Os fenômenos participativos, sobretudo as formas de organização da sociedade civil, precisam manifestar pelo menos *quatro* marcas qualitativas para corresponderem àquilo que estamos chamando de qualidade política: representatividade, legitimidade, participação da base e planejamento participativo auto-sustentado. A participação fora destes horizontes aproxima-se da farsa ou é incompetente. Ao mesmo tempo, colocam os grandes desafios da qualidade participativa para além dos espaços da quantidade (DEMO, 2001, p. 45).

Esses impeditivos destacados se fundem ao longo do processo, acarretando num invólucro de dificuldades à participação qualitativa da sociedade civil na agenda do governo, transpor esses limites apresenta-se como um exercício que precisa do envolvimento do governo e principalmente da sociedade civil politicamente organizada. Esta última necessita de condições objetivas que possibilitem e que construam a participação emancipada, sem vitimizar, aprisionar e/ou aviltar a autonomia dos sujeitos políticos.

⁵ Sobre esse assunto consultar Demo (2001), quando aborda a pobreza política e seus aspectos.

4. O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO PÚBLICA: a experiência da gestão democrática nos municípios de Belém-Pa (1997-2004) e Belterra-Pa (2007)

Atualmente já dispomos de instrumentos legais que nos possibilitam participar dos processos de formulação e fiscalização da agenda governamental, um exemplo é a garantia de participação na formulação das políticas públicas. Todavia é preciso reconhecer que existe um espaço longo entre o que preceituam as leis e a esfera do mundo real onde a vida cotidiana se desenvolve e enfrenta os mais diversos processos permeados pela correlação de forças e pela garantia do poder.

A participação social, via pela qual a sociedade civil pode facultar sua presença e influência nos assuntos do governo, garantindo dessa forma, sua vez, voz e voto, é um processo complexo, tendo em vista que o espaço onde se movimentam as esferas do poder é dicotômico e dinamicamente contraditório. Pois, como bem constata Demo (2001, p. 16), “a arena política é inevitavelmente polarizada, como a relação social. Se houvesse igualdade total, não haveria relação, pois o idêntico não se relaciona”.

A participação social contemporaneamente tem obtido canais para seu exercício inimagináveis em face de conjunturas políticas e sociais pretéritas, como no caso da Ditadura, época de poder militar e de inúmeras formas de opressão vivida por intelectuais, artistas, e trabalhadores em suas mais simples manifestações de pensamento e de participação na história do país.

Organizar-se para ocupar os espaços de participação social conquistados pela sociedade por suas formas históricas de relacionar-se com o Estado, continua sendo condição essencial para obter-se qualidade na intervenção junto ao aparelho estatal. No entanto, alguns impeditivos têm atravessado esse percurso recente da história da sociedade civil. Nas palavras de Nogueira, (2004, p. 156):

A ineficiência, a ineficácia e a falta de efetividade também devem ser vistas como obstáculos. Os processos participativos são quase sempre longos e vivem ameaçados pela inconstância e pela irregularidade. Caso procedam por espasmos, não produzirão efeitos virtuosos, ou seja, serão ineficientes e pouco efetivos. Para ser constante e regular, a participação precisa de treino, educação política e consciência cívica. A inconstância e a irregularidade acabam fazendo par com o risco de ilegitimidade das decisões.

A gestão pública pretende-se democrática, participativa, fiscalizada, avaliada. Dentro dessa perspectiva o controle social exercido pela sociedade em relação ao Estado, é um componente para o exercício dessas prerrogativas desta gestão. O controle

social, segundo Campos (2006, p. 105), “integra um processo de gestão democrática” e seus canais de participação são os Conselhos e as Conferências, que se mostram como alternativas ao exercício da participação social dos sujeitos coletivos.

A organização política é, na verdade, o primeiro canal de participação, seja ao nível de aglutinação de interesses (grupos de interesse), seja ao nível da composição localizada (comunidade). Desta forma é possível apontar que a qualidade da participação incide diretamente na qualidade da democracia, por isso, não basta participar, é preciso participar com qualidade, ou seja, é preciso entender as sinuosidades que compõe essa ação e acima de tudo entender seu campo de ação, o que está por trás do Estado, o que move as lutas políticas e sociais, tendo em mente a dimensão econômica que em geral subsumi a social, e que tentam impedir a efetivação da cidadania dos sujeitos sociais, pois conforme podemos verificar a baixo:

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. [...] A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando assim um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 2000, p. 50-51).

Dentro da perspectiva de um Estado democrático, aberto as intervenções da sociedade, cabe ressaltar que a partir da redemocratização do país na década de 80, e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ficam estabelecidos novos modelos de planejamento urbano que superam os paradigmas arcaicos de desenvolvimento urbano, elaborados e coordenados pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que foi extinta em 1974.

A partir da referida Carta Magna, instituíram-se os Planos Diretores Municipais que trazem em seu bojo uma maior possibilidade de participação da sociedade civil no planejamento e na gestão das cidades. Daí a experiência do Orçamento Participativo ser entendida dentro do contexto histórico em discussão, como um mecanismo de participação e articulação dos diversos sujeitos e interesses.

[...] Esta concepção reflete a busca da sociedade por mecanismos de participação democrática e a expectativa de que possibilitem superar os desequilíbrios na distribuição dos serviços públicos a que as cidades estão submetidas. Com isso, o processo democrático passa a ser um componente

importante dos novos modelos de planejamento das cidades, garantindo sua vinculação com a diversidade da vida urbana (FARIAS, 2004, p. 18).

O ano 2000 representou no terreno das lutas políticas um momento de intensa aglutinação de forças sociais que buscavam a consolidação de um modelo democrático de gestão de cidades, com a incorporação dos princípios da Reforma Urbana⁶ centrados na democratização da gestão e nas lutas pelo direito à cidade e consolidação de uma cidadania pautada nos ideais de participação. Como exemplo, aponta-se a experiência concreta observada pelo Orçamento Participativo – OP⁷, na cidade de Porto Alegre, capital de Rio Grande do Sul que representou um amplo processo de abertura democrática para discussão e deliberação, tendo a população como participante direta nas instâncias de decisão sobre os projetos de investimento público da cidade.

Olívio Dutra (2001) observa que o projeto desenvolvido em Porto Alegre teve por referência a experiência do Orçamento Participativo que permitiu um exercício de controle sobre a execução de políticas públicas, sendo a essência e o diferencial do projeto político desenvolvido nesse município, constatando posteriormente que:

Se alguém afirmar – alguns o fazem – que o Orçamento Participativo é apenas uma forma mais organizada de os pobres disputarem entre si as migalhas do capitalismo ou, no máximo, uma ligeira primavera democrática, mas sem qualquer relação com o socialismo, estará inteiramente equivocado. Além de ser um aprofundamento e uma **radicalização da democracia**, também se constitui num vigoroso impulso socialista, se encaramos o socialismo como um *processo*, para o qual a **democracia direta e participativa** é elemento essencial, pois possibilita o fortalecimento da consciência crítica e dos laços solidários entre os explorados e os oprimidos, abrindo caminho para a apropriação pública do Estado e a construção de uma nova sociedade (DUTRA, 2001, p. 12, grifo nosso).

O que estava em questão neste momento era o real significado de um projeto teórico-político desenhado, sobretudo, no campo das esquerdas que orientaram o planejamento e a gestão de algumas cidades especialmente a partir de 2000, onde os discursos dos intelectuais, dirigentes e militantes defendiam o fomento à participação

⁶ O Fórum Nacional de Reforma Urbana existe desde a década de 80, e nasce a partir de lutas de movimentos sociais, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa que querem promover a luta pela sustentabilidade urbana, contra a desigualdade e a injustiça social com base no direito do acesso a terra e a habitação, através de mobilizações expressivas pela garantia de direitos a uma cidade que respeite e possibilite o direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, à saúde, à educação, à cultura, aos serviços públicos, ao trabalho e lazer, para as presentes e futuras gerações.

⁷ Fedozzi (2007) defende que o OP é um processo dinâmico de participação que integra canais de diálogo entre instâncias de poder político, verificando-se quais às necessidades locais, buscando um formato facilitador, ampliador e aprimorador do debate entre o Governo Municipal e a população.

social como um elemento fundamental na formatação dos processos democráticos, face aos ideais de cidadania e justiça social.

É evidente que os rebatimentos desses processos foram diversamente amplos, acometendo diferentes municípios existentes pelo país, notando-se um traço marcante da experiência que ensaiava uma implantação massiva dada a possibilidade objetiva de lutas sociais pela consolidação de uma democracia participativa.

O projeto político de gestão da cidade em Belém⁸ do Pará foi formatado pelo Partido dos Trabalhadores (nas gestões de 1997-2000 e 2001-2004) e pode ser considerado legatário das lutas pela redemocratização da sociedade brasileira verificadas na década de 1980. A proposta em curso conectava-se, por muitas mediações, às discussões em torno do modelo democrático de gestão de cidades. Esse projeto formatou-se com base nos princípios de participação popular, de transformação da cultura política local, de democratização do Estado e de inversão de prioridades.

O arranjo político-institucional desse modelo de gestão democrática na cidade de Belém alinhou-se com as discussões que apostavam nas possibilidades da radicalização da democracia, materializada no incentivo à participação social (democracia participativa) como forma de fortalecer os mecanismos de democracia representativa, tendo em vista a ampliação dos direitos de cidadania.

Nesta mesma vertente, no município paraense de Belterra⁹ também no Estado do Pará, o trabalho desenvolvido pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE/AMAZÔNIA, em 2007 contribuiu diretamente para aprovação do Plano Diretor Participativo (PDP) deste município, possibilitando à administração municipal e sociedade civil um instrumento de planejamento para médio e longo prazo, estabelecendo diretrizes e objetivos a serem alcançados, para a construção de um município sustentável, com qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, tendo base na ampla participação das organizações e movimentos da sociedade civil nas definições de políticas públicas.

O processo que envolveu a elaboração do Plano Diretor de Belterra se deu através de reuniões nas organizações sociais e comunidades de todo o município,

⁸ Belém é considerada a segunda cidade mais populosa da região norte e a maior cidade da região metropolitana da Amazônia, com população estimada em 1.437.600 (IBGE/2009). A economia de Belém baseia-se primordialmente nas atividades do comércio, serviços e turismo, embora seja também desenvolvida a atividade industrial com grande número de indústrias alimentícias, navais, metalúrgicas, pesqueiras, químicas e madeireiras.

⁹ Belterra é município do Estado do Pará com população estimada em 16 790 habitantes (IBGE/2004). E possui uma área de 2640,699 km². De 1938 a 1940, a cidade viveu o seu período áureo e foi considerada o maior produtor individual de seringa do mundo.

contando com aproximadamente 5 mil participantes das áreas urbana e rural que deram sua colaboração, representando as 117 organizações identificadas durante o processo de construção do plano, apresentando assim uma nova estratégia de desenvolvimento que tem como centro o ser humano e sua qualidade de vida. Nesse âmbito valorizam-se novas ações relacionadas à sua implementação, como a criação do Conselho da Cidadania, da Secretaria de Planejamento e Gestão, do Planejamento e Orçamento Participativo (POP) e do Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM).

A experiência ainda em curso no município de Belterra revela um foco vivente de uma realidade de gestão participativa que assegura políticas públicas democráticas e sustentáveis no âmbito local, representando uma notável possibilidade de retomada e avanço de um projeto de sociedade que constrói um desenho de modificação da estrutura vigente, que resiste e que trás diversas nuances de um momento histórico recente que sobrevive não apenas na memória como na própria realidade em evidência.

[...] os processos de ação que pretendam participar na construção de um mundo socialista pressupõem, acima de tudo, o fim de qualquer medo de ter o povo como sujeito político; deve-se ampliar ao máximo a participação decisória do povo. Nesse sentido, tenho grande afinidade com a proposta de se refletir sobre e fomentar a criação de esferas públicas não-estatais. As experiências de Orçamento Participativo criam esferas que tensionam a institucionalidade (RODRIGUES, 2001, p. 27).

A construção de uma nova sociedade requer o permanente exercício da participação democrática, com a formação de sujeitos políticos coletivos, que em outras palavras, significa a construção da democracia radical fundamentada na gestão participativa, no controle direto dos gastos públicos e na fiscalização das ações do Estado pelos sujeitos que compõe a sociedade civil.

Estes “ensaios” sobre democracia participativa aqui apresentados, servem de exemplo para ilustrar o fomento à participação social como um elemento fundamental na formatação dos processos democráticos, face aos ideais de cidadania e justiça social, que inegavelmente dentro dessa configuração assumem a perspectiva de espaço de gestão democrática efetivamente compartilhada, caracterizando assim, uma forma de ver o espaço urbano e rural sob o viés horizontal, e não mais de cima para baixo, como tradicionalmente constituiu-se os modelos de planejamento, gestão e intervenção do poder estatal nas cidades brasileiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seguramente podemos afirmar que a participação da sociedade civil hoje vem ganhando diversos espaços de (re) afirmação política, dito de outra forma, desde a década de 80 com o processo de democratização da sociedade e com a promulgação da Constituição Federal de 1988 a sociedade civil vem garantindo espaços para influenciar, avaliar e apontar alternativas e ações na agenda das gestões de políticas públicas.

A participação da sociedade civil é um preceito legal, mas garanti-la dentro desta perspectiva a partir do mundo real onde se dão as relações de poder ainda se constitui um problema de ordem ética e política tanto por parte dos governantes como por parte dos sujeitos coletivos/organizações.

Exercer o controle juntamente com o Estado, ou seja, estar presente nas esferas de poder, opinando, indagando, fiscalizando ações, recursos e políticas é tarefa desafiadora, e as experiências de gestão democrática evidenciadas nos processos de gestão participativa demonstram perceptivelmente a influência do poder da sociedade para a construção de uma democracia que se opõe aos ideais conservadores da inócua representação, e dentro dos moldes liberais da individualidade.

É fato que na gestão pública o governo precisa estar disposto a garantir espaços de participação para a sociedade civil e ainda possibilitar o diálogo com as esferas políticas existentes na sociedade. E a sociedade civil, por sua vez, precisa garantir meios para que possa exercer seu poder com consciência política, buscando formas de exercê-lo qualitativamente, desfazendo-se das lutas vaidosas e do uso desses espaços de participação como forma de obter notoriedade para um possível cargo público.

Realidades concretas de participação direta da sociedade civil como no caso de Belém e Belterra, demonstram ser possível flexionar a sociedade para outro caminho que não o da baixa capacidade de mobilização dos sujeitos coletivos, da fragmentação dos segmentos sociais que buscam isoladamente direitos e interesses pessoais, enviesando para a luta acirrada pelo poder e pelo reconhecimento de sua cidadania.

Não se pode negar que avançamos muito no que se refere ao reconhecimento do espaço da sociedade civil quanto às possibilidades de fiscalização, definição de prioridades, ou melhor, na garantia de participação e influência na agenda do governo. No entanto é preciso realizar um trabalho intenso voltado para a formação dos sujeitos coletivos, dentro das organizações da sociedade civil que contemple, sobretudo, políticas de educação, de formação profissional, para que se constituam bases para

lideranças sociais com capacidade de exercer sua consciência política, essa observação compreende a perspectiva defendida por Demo (2001).

É importante criar condições para que o controle exercido pela sociedade civil em relação ao governo possa ser pedagogicamente incentivado, ensinado e fortemente estimulado, evitando que as ricas experiências e oportunidades de participar, assumam um caráter vazio e sem conteúdo, onde a forma – quantidade – encerre em si, possibilidades de uma magnífica ação de resistência e luta por direitos que pode e deve ser politicamente ratificada.

Dentro desta dimensão, há muito a ser feito, mas não podemos ignorar o que está sendo conquistado a custo de muita pressão e tensões realizadas pelos sujeitos diretamente envolvidos nas lutas sociais.

Sendo assim reconhecemos que o caminho é íngreme e que existe uma perigosa relação de poder, de correlação de forças, de disputa por reconhecimento, que historicamente marca o terreno das lutas políticas no país, no entanto, as experiências antes demonstradas são um importante passo para que possamos nos posicionar e interferir diretamente nas medidas governamentais que incidirão sobre a sobrevivência atual e futura dos sujeitos que constituem o corpo social investindo, desta forma, em um posicionamento a favor do diálogo com elites políticas e com as lideranças governamentais.

REFERENCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 3. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, continuada a distância, 2000.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BOBBIO, Norbert. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. 14 ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2007.

_____. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e terra, 1999.

CAMPOS, Edval Bernadino. Assistência social: do descontrole ao controle social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XXVII – nº 88 – Novembro, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 6 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

DE GRAZIA, Grazia. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003.

DUTRA, Olívio. O orçamento participativo e a questão do socialismo. In: DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victoria. **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. (Coleção Socialismo em Discussão)

ENGELS, Friderich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

FARIAS, Rosa S. S. **Planejamento e gestão participativos em Belém-PA**: o Congresso da Cidade (2001-2004). Dissertação de Mestrado – (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade de Rio Grande do Sul). Porto Alegre-RS, 2004.

FEDOZZI, Luciano. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados**: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2. ed. , São Paulo, Cortez, 2008. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 123).

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GRUPPI, Luciano. **Tudo Começou com Maquiavel** – As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 9. Ed. Porto Alegre – RS: L&PM Editores, 1986.

IAMAMOTO, Marilda. As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo. In: **Anais do XVIII Seminário Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social**. MOLINA, M. L. M. (Org.). Costa Rica: ALAETS/Espacio Ed./Escuela de Trabajo Social, 2004, p. 17-50.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 6.ed. São Paulo: 2003.

MARX, Karl. **Contribuição para a crítica da economia política**. Lisboa: Estampa, 1973.

NETO, José Paulo e BOSCHETI, Ivanete. Seguridade social em risco: desafios à consolidação dos direitos e à implantação dos SUAS. IN Conselho Federal de Serviço Social – CFESS (**Conferências e deliberações do XXXIV Encontro Nacional**

CFESS/CRESS 04 à 07 de setembro de 2005, Manaus-AM) CFESS (org.) Brasília – DF, agosto/2008;

_____. **Ditadura e Serviço Social:** uma análise do serviço social no Brasil pós-64, 5 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____; BRAZ, Marcelo. **Economia política:** uma introdução crítica. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil:** Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BELTERRA-PA. Prefeitura Municipal de Belterra - Pará. Lei nº131, de 22 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.comova.org.br/pdbelterra/>. Acesso em: 06/10/10.

RODRIGUES, Edmilson Brito. Comentários. In. GENRO, Tarso et al. **Instituições políticas no socialismo.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. (Coleção Socialismo em Discussão)

SILVA, Maria E. B. R. **O ESTADO EM MARX E A TEORIA AMPLIADA DO ESTADO EM GRAMSCI.** Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT2/gt2m5c5.pdf>. Acesso em: 05/10/10.

TEIXEIRA, Francisco J. S. Oliveira; Oliveira, Manfredo Araújo de (orgs.), **Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho.** São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1996.