

GESTÃO PÚBLICA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR***PUBLIC MANAGEMENT AND POPULAR PARTICIPATION***

Carlos Henrique Cruz^{*}
Igor Lacerda de Oliveira^{}**
Maria Geralda de Miranda^{*}**

Resumo: O presente trabalho consiste em uma abordagem sobre a participação popular na área da gestão pública. A Constituição do Brasil de 1988 trouxe mecanismos para democratizar e também incentivar a participação popular efetiva na seara pública. Com essas novas regras o Brasil assegura os direitos dos cidadãos em participar efetivamente nas tomadas de decisão governamentais. Para realizar esta pesquisa foram utilizados critérios para busca e seleção dos estudos em bases de dados que relacionassem os temas jurídicos da gestão pública e participação popular para uma melhor compreensão da análise desta revisão sistêmica. Concluiu-se que, mesmo com toda a informação atualmente disponível com a internet, a população ainda não se encontra bem informada sobre os seus direitos de participar da gestão pública, muitas vezes não sabendo nem os direitos que possui. As possibilidades de participação aumentaram significativamente. No entanto, é necessário ampliar o envolvimento dos cidadãos no controle social da gestão pública.

Palavras-chave: Gestão Pública. Participação Popular. Sociedade.

Abstract: The present work consists of an approach on popular participation in the area of public management. Brazil's 1988 Constitution brought mechanisms to democratize and also encourage effective popular participation in the public sector. With these new rules, Brazil ensures citizens' rights to participate effectively in government decision-making. To perform this research, criteria were used to search and select studies in databases that related the legal themes of public management and popular participation to better understand the analysis of this systemic review. It was concluded that even with all the information currently available on the internet, the population is still not well informed about their rights to participate in public management, often not even knowing their rights. The possibilities for participation increased significantly. However, it is necessary to increase citizen involvement in the social control of public management.

Keywords: Public Management. Popular Participation. Society.

^{*} Mestrando pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Local da UNISUAM. Advogado, jornalista, pós graduado em Marketing e Gestão pública. Diretor Geral da Câmara Municipal de Manhuaçu (MG).

^{**} Mestrando do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Local da UNISUAM. Advogado, com varias especializações. Professor da Fadileste e da Faculdade do Futuro. Procurador Jurídico da SAAE, Manhuaçu, MG e assessor jurídico dos Municípios de Ipanema e Luisburgo-MG. Membro da Comissão de Direito médico e da saúde da OAB/MG.

^{***} Pós-doutora em Políticas Públicas, Pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Local, Centro Universitário Augusto Motta. E-mail: mgeraldamiranda@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito preconizado pela Constituição Federal de 1988, efetuou a criação de espaços públicos onde a população participa do processo de formação das políticas públicas brasileiras, que são os conselhos gestores, os quais exercem o papel de um canal de ligação entre os anseios da população e os seus gestores locais, sendo permitida uma cooperação para que sejam definidas as políticas públicas.

Com a população atuando nas referidas políticas, existe um fortalecimento da autonomia dos municípios e também da intervenção social, e um ambiente para mudanças no modo de pensar e agir dos cidadãos, os quais ganham uma consciência de como é importante a sua colaboração na política do seu Município, vindo a tornar aptos para intervir e deliberar os seus interesses mediante o Estado.

Como o pleno funcionamento dos Conselhos Municipais, empodera-se a governança local e redefine-se a cultura política brasileira, sendo de fundamental importância o esforço da população em fazer parte do processo de decisão nas políticas públicas, vindo a fortalecer a cidadania, com tomada de decisões, controle dos recursos públicos, respeito aos princípios que regem a Administração Pública e defesa da qualidade de vida de todos os cidadãos.

A participação social na gestão pública municipal deve ser usada como um meio para influenciar e também contribuir para a construção das políticas públicas locais, por meio da relação entre os vários atores sociais e o Estado.

Dessa maneira, é de fundamental importância ser analisada a participação dos cidadãos na elaboração e também na aplicação das políticas públicas municipais, por meio de Conselhos Municipais, evidenciando que todo indivíduo possui o direito de participar ativamente do processo de formulação e da aplicação das políticas públicas do seu município, e também, avaliando os Conselhos Municipais como um meio de participação popular na gestão pública municipal.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para realizar esta pesquisa foram utilizados critérios para busca e seleção dos estudos em bases de dados, a saber: (i) conter a expressão “gestão pública” ou “degradadas” no título; (ii) estar relacionado ao contexto de participação popular; (iii) ser artigo científico; (iv) ter sido publicado de 2004 a 2019; e (vi) fazer alusão a audiência pública em estudo.

Em uma segunda etapa foram pesquisados artigos que relacionassem os temas jurídicos e de gestão pública dentro dos critérios de inclusão citados. Desta forma, os artigos utilizados para esta revisão totalizaram 8 estudos.

A partir da leitura dos artigos selecionados e após a coleta de dados, foram conceituados os objetos desse estudo, organizadas as percepções dos autores acerca dos mesmos para uma melhor compreensão da análise desta revisão sistêmica.

3 GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

A gestão pública brasileira demonstra traços de quatro momentos históricos da administração pública, que são o modelo patrimonialista, o burocrático, o gerencial e o pós-gerencial, onde nesse último, existe uma valorização da democracia participativa. Os referidos modelos consideram as mudanças sociais acontecidas no país, com a busca da perfeição conforme as necessidades deixadas pelo modelo anterior, tendo como destaque a função real do Estado e dos instrumentos adotados para a sua organização.

Sobre o assunto, afirma José Cláudio Rocha (2011) que o modelo patrimonialista, vigente no Brasil nos períodos colonial, imperial e, em parte do republicano, não separava as questões de gestão pública daquelas pessoais dos governantes. Ou seja, os gestores consideravam o Estado como uma extensão de seu patrimônio, gerando uma confusão entre o público e o privado.

Assim, a gestão pública foi tratada como um assunto pessoal do gestor, exercendo-a em função dos seus interesses privados, concentrando o poder em sua figura, dando margem então, a corrupção e ao nepotismo.

Assim que surge o capitalismo e a democracia, no século XIX, aparece o modelo burocrático para poder suprir o patrimonialista, os quais apresentou como o princípio da impessoalidade, a hierarquia funcional, o formalismo, o conceito de carreira pública, a profissionalização do servidor público, a separação entre bens públicos e privados, dentre outros. Aparecendo depois de um histórico nepotista e clientelista, demonstrando controles rígidos e prévios em todo os processos, como por exemplo, na contratação de servidores, na de produtos e serviços e no atendimento ao cidadão.

Denise Vitalle afirma que:

Após as duas guerras mundiais do século XX, que trouxeram recessão a muitos países, os Estados se viram na obrigação de se reestruturar política, econômica e socialmente. Assim, surgiu o Estado Social, que tinha como deveres o acesso da população à educação, saúde, moradia, etc. O modelo gerencial apareceu como uma forma de correção da burocracia, que não atendia às demandas da sociedade. Esse modelo propõe um aumento na qualidade dos serviços prestados à população, uma redução de custos públicos, uma descentralização dos serviços públicos, e, principalmente, um aumento da governança do Estado, isto é, da sua capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência, obtendo o máximo de resultados concretos com a utilização do mínimo de recursos. O cidadão então passa de mero expectador, para ser parte integrante do Estado, o beneficiário dos serviços públicos. (VITALLE, 2018).

No Brasil, o marco legal desse referido processo foi a promulgação da Emenda Constitucional de nº 19/1998, possuindo como base os estudos do então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, o qual visava uma autonomia maior de decisão do gestor público, distanciando-se das tendências autoritárias do modelo burocrático e consolidando a democracia dentro das organizações públicas.

Portanto, o modelo gerencial destaca três dimensões da reforma, que são a institucional, a cultural e a de gestão. A dimensão institucional é composta pelas mudanças necessárias à legislação voltada à administração pública, a cultural possui como base a mudança de valores burocráticos para valores gerenciais, e a dimensão gestão visa concretizar as ideias gerenciais, oferecendo à sociedade serviços públicos mais eficientes e mais baratos, controlados e com melhor qualidade.

José Murilo de Carvalho afirma que:

A reforma gerencial dividiu as atividades do Estado em duas categorias: atividades exclusivas e não exclusivas. As primeiras pertenceriam ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e seus Ministérios, abrangendo a legislação, regulação, fiscalização e formulação das políticas públicas; já as não exclusivas seriam os serviços de caráter competitivo, como os serviços sociais (saúde, assistência social, educação) e científicos que seriam prestados tanto pela iniciativa privada como pelas organizações sociais. E as atividades auxiliares de apoio, como limpeza, transporte, serviços técnicos, seriam submetidas à licitação pública e terceirizadas. (CARVALHO, 2014).

Com essa metodologia descrita pelo autor, ocorreu uma descentralização da execução em diversas atividades políticas, o que ocasionou a desfragmentação do Estado, levando o modelo gerencial à crise a partir do final dos anos 1990.

A lógica do funcionamento gerencial revelou-se não ser compatível com o interesse público, pois para assegurá-lo, era preciso restringir o poder discricionário dos gestores e ainda determinar as responsabilidades gerenciais antes do processo de tomar as decisões. No modelo gerencial existe uma manutenção do caráter autoritário do processo político, uma inadequação das técnicas usadas pela administração gerencial no setor público, aumentando as dificuldades e gastos relacionados à fiscalização e controle das atividades terceirizadas, violando o princípio da eficiência.

Mediante tal cenário, apareceu a necessidade de se discutir um novo modelo de gestão pública, denominado modelo pós-gerencial, societal e democrático e também que valoriza a participação popular nos processos políticos. O referido modelo possui três fundamentos que são o econômico-financeiro, diz respeito aos problemas financeiros e aos investimentos estatais, trazendo questões de natureza fiscal, tributária e monetárias; o institucional-administrativo, que é relacionado com os problemas de organização e articulação dos órgãos estatais; e o fundamento sócio-político, abrangendo a relação entre o Estado e a Sociedade.

Mas, o modelo burocrático que foi baseado no formalismo, na existência das normas e também na rigidez dos procedimentos, que constam na Constituição Federal de 1988, ainda existe nos dias atuais na gestão pública do Brasil, onde se tem uma rigidez burocrática, não flexível, mediante as necessidades sociais que são

mutáveis, demonstrando uma ineficiência do referido modelo de gestão, o qual depende de coordenação e controle, o que nem sempre é possível de ser concretizado, devido ao excesso de regulamentos e intervenções estatais, o que acarreta uma demora na prestação do serviço público.

3.1 A democracia participativa constitucional na atual gestão pública

A gestão pós-gerencial cede a soberania do Estado para a Constituição, e assim, deve ser entendida como uma democracia participativa constitucional, possuindo compatibilidade com o sistema normativo do país. Ela abrange vários instrumentos de participação da sociedade na gerência da coisa pública, como por exemplo, os fóruns temáticos, debates, conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, audiências públicas, dentre outros.

A democracia participativa, encontra-se prevista no artigo 1º, da Constituição Federal de 1988, onde é determinado que todo o poder emana do povo, que o exerce através de representantes eleitos ou diretamente. Como desdobramentos da referida determinação constitucional, têm-se os direitos políticos, que são definidos como o conjunto de regras que disciplina as maneiras de atuação da soberania popular, conforme Constituição Federal, artigo 14. Dessa maneira, possui como direitos políticos o direito de sufrágio, a alistabilidade, a elegibilidade, a iniciativa popular por lei, a ação popular, a organização e participação de partidos políticos, sendo constituído em elementos de democracia direta na produção legislativa.

Vitalle afirma que:

Com base no artigo 1º da CF/88, surgiram diversas previsões acerca da democracia participativa: abordando o âmbito do Poder Executivo, pode-se afirmar que a CF/88 estabelece uma relação entre participação e direitos sociais. Na esfera da seguridade social, por exemplo, a Constituição prevê o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (art. 194, VII); na da assistência social, o texto constitucional refere-se à “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (art. 204, II). (VITALLE, 2018).

A Constituição Federal de 1988, além dessas políticas setoriais trouxe ainda o envolvimento da sociedade civil nas políticas de natureza mais abrangente, como por exemplo, o planejamento municipal, política urbana e gestão pública em geral. Existe a determinação da participação do usuário na Administração Pública direta e indireta.

Já na área do Poder Judiciário, a participação popular é garantida tanto no acesso a este poder, por meio da ação popular, como na competência que lhe é conferida para julgamentos de determinados crimes, com o estabelecimento do Tribunal do Júri.

Abaixo quadro da participação cidadã conforme está previsto na Constituição Federal de 1988:

Quadro 1 – Instrumentos de participação cidadã previstos na Constituição Federal de 1988

Instrumento	Previsão constitucional	Âmbito de aplicação
Descentralização da gestão administrativa da seguridade social	art. 194, VII	Poder Executivo
Participação da população nas políticas de assistência social	art. 204, II	Poder Executivo
Gestão democrática do ensino na área da educação	art. 206, VI	Poder Executivo
Participação da comunidade para a proteção do patrimônio histórico e cultural na área da cultura	art. 216, § 1º	Poder Executivo
Participação do usuário na Administração Direta e Indireta	art. 37, § 3º	Poder Executivo
Cooperação das associações representativas no planejamento municipal	art. 29, XII	Poder Executivo
Participação cidadã por meio da ação popular	art. 5º, LXXIII	Poder Judiciário
Julgamento, pelos cidadãos, de crimes nos Tribunais de Júri	art. 5º, XXXVIII	Poder Judiciário

Fonte: Os autores, 2019.

Portanto, o princípio da democracia participativa possui amparo na Constituição Federal de 1988, não sendo um rol taxativo, mas sim de sistema aberto a outros meios de participação popular. A sociedade possui o direito de participar efetivamente da gestão da coisa pública, exteriorizando os seus interesses e necessidades. A democracia participativa é um fator de legitimidade do poder político e estrutura do princípio da transparência, diminuindo a distância entre o bem comum e os seus destinatários.

Sobre o assunto afirma Di Pietro:

A qualidade da democracia pode ser medida pela participação popular encontrada em cada sociedade que permite ao cidadão comum inserir-se nos processos de formulação, decisão e implementação das políticas públicas, e desta forma, “quanto mais direto for o exercício do poder político, mais acentuada será a capacidade democrática das instituições políticas, cujas decisões estarão mais próximas de traduzir a genuína vontade popular”. (DI PIETRO, 2015, p. 18).

Portanto, para concretizar dessa cultura de direitos, é de fundamental importância o acesso do cidadão com a informação da medida em que seus direitos são protegidos pelo Estado e de qual maneira ele pode adicionar o Poder Público para defender seus direitos, apresentando e debatendo propostas, deliberando sobre os mesmos, efetivando a cidadania e proporcionando a instalação de uma sociedade mais justa e igualitária.

4 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA

Sobre a participação popular afirma Di Pietro:

A participação popular na gestão pública é considerada um pressuposto do sistema democrático-participativo adotado pela CF/88, a qual trouxe inovações como proteção aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Essa participação é um princípio indissociável da democracia, garantindo, não só aos indivíduos, como também a grupos e associações, o direito à representação política, à informação e à defesa de seus interesses, possibilitando-lhes a atuação na gestão dos bens e serviços públicos. (DI PIETRO, 2015, p. 58).

Mas, essas informações não são sempre concretizadas, já que a sociedade não conhece os seus direitos e o próprio Estado não cumpri a sua tarefa destinada a

educação, que é a de possibilitar ao cidadão o acesso à informação de que maneira o mesmo pode vir a acionar o Poder Público para defender os seus direitos.

Existem algumas leis infraconstitucionais que versam sobre o assunto, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual traz sobre a participação popular para discutir as políticas públicas voltadas para proteger as crianças e os adolescentes.

Já na área da saúde, têm-se a Lei de nº 8.142/90, dispondo sobre a participação popular da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde, mediante conferências e conselhos de saúde, onde a sua competência é a formulação de estratégias e controle da execução da política da saúde.

Existem outros instrumentos de participação cidadã que se encontram previstos na legislação infraconstitucional, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 – Instrumentos de participação cidadã previstos na legislação infraconstitucional

Instrumento	Previsão legal
Participação popular na discussão de políticas públicas voltadas à proteção de crianças e adolescentes	art. 88, I da Lei nº 8.069/90 (ECA: Estatuto da Criança e do Adolescente)
Participação da comunidade na gestão do sistema único de saúde	Lei nº 8.142/90 (Lei que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS, dentre outras providências)
Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola	art. 14, I da Lei nº 9.394/96 (Lei que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional)
Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes	art. 14, II da Lei nº 9.394/96
Controle social sobre a repartição, aplicação e transferência de recursos federais na área da educação	Lei nº 9.424/96 (Lei que dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, e dá outras providências)

Fonte: Os autores, 2019.

A participação tem recebido várias maneiras de interpretação, como a participação direta, como a iniciativa popular legislativa, o referendo, o plebiscito; e

as formas de participação indireta, como a participação através de ouvidorias e conselhos.

Já Paulo Freire classifica a participação como:

A participação popular pode ser encarada sob dois enfoques: o funcionalista e o histórico-cultural. De acordo com o primeiro, a participação da população seria considerada um meio de se obter apoio para programas oficiais de desenvolvimento social, vez que sem esta, o programa não poderia se concretizar, e também considerada como um meio de se aproveitar melhor os próprios recursos advindos da população. (FREIRE, 2011, p. 98).

Nesse contexto, pode-se minudenciar a participação através dos atributos culturais e sociais de indivíduos e grupos que, através de uma transformação de valores clássicos para os valores modernos, superariam a baixa ou a quase inexistente falta de participação.

Já por outro lado, o enfoque histórico-cultural privilegia a concepção de estrutura econômica, política e ideológica nas formações sociais concretas, buscando as diferentes etapas históricas, as causas que provocam a marginalidade e a participação. As relações de produção, também com as suas expressões ideológicas e políticas, são vistas como de fundamental importância para que seja explicado as formas de participação social e cultural.

As várias concepções sobre a participação popular podem ser resumida nos seguintes marcos históricos:

1. Século XXI: através da participação popular comunitária, a relação entre Estado e sociedade teve como foco a área de educação, na qual buscava o retorno através da dicotomia pobreza-educação. Nessa época as características mais marcantes está na assistência aos desprovidos de situação econômica e social através de escolas comunitárias, tendo como destaque a educação, o trabalho e o coletivismo como métodos de progresso.

Rocha define essa comunidade como “social e culturalmente homogênea, com identidade própria e com uma suposta predisposição à solidariedade e ao trabalho voluntário; e ao Estado foi dado o papel de estimular a comunidade a se unir, organizar-se, enquanto solução em si mesma, passando e está a exercer um papel minimamente ativo e consciente”. (ROCHA, 2011);

2. Década de 1970: a participação se transforma em reação-contestação dos obstáculos dos governos à tentativa de conquistas da educação pela classe popular. Com isso o setor educacional se extrapola e atinge o conjunto da sociedade e Estado. Assim, o sentido da participação era de acumular poderes e força para alterar o modelo existente;

3. Final da Década de 80: neste marco, o Estado reconhece a necessidade de defender a sociedade contra os excessos da máquina pública, através da divisão dos Poderes e mecanismos de controle, tudo em prol de toda a sociedade. Essa participação é reconhecida como cidadã e de controle social do Estado.

Após a Constituição Federal de 1988, consolidou-se a ideia de que este controle seja feito pela sociedade por meio da sua presença e da sua ação organizada. O processo de redemocratização criou novos espaços públicos não-estatais de pactuação e de superação de obstáculos pelo diálogo e consenso, com a universalização dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, para aumentar a dimensão de cidadania e de democracia.

Essa dimensão de participação popular garante o exercício da democracia para além dos espaços formais de poder e da representatividade eleitoral, considerando os interesses do conjunto da população, principalmente com a internet, e possuindo uma visão abrangente e integrada do território, da sociedade e das questões do desenvolvimento.

A participação social nas políticas do Estado pode ser incorporada a partir das Organizações Não Governamentais, grupos de debate políticos regionais, associações populares e demais interessados. Entre os canais de participação social nas políticas públicas tem-se: os conselhos gestores, em todas as instâncias da federação, que deliberam ou são consultados sobre as temáticas que representam saúde, educação, habitação, assistência social, dentre outros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o processo de democratização que trouxe a Constituição Federal de 1988, existiu a universalização dos direitos sociais, econômicos, culturais e

ambientais, a ampliação da dimensão da cidadania e da democracia, e uma nova concepção do papel do Estado. Ganha destaque o princípio da participação popular na gestão pública, presente no parágrafo único do artigo 1º da CF/88, o qual afirma que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente.

A participação popular direta passou a ser vista como uma maneira de aproximar a sociedade e o Estado, considerando a diversidade de interesse, e o aparecimento de espaços para o debate dos referidos interesses coletivos.

Portanto, a Constituição Federal de 1988 modificou a relação do Estado com a sociedade, possuindo como base a participação de organizações civis na formulação e cogestão das políticas públicas por meio de espaços de participação direta nas decisões dos governos.

Importante destacar que a participação social na gestão pública deverá ser usada como método de influência e contribuição para a construção das políticas públicas, por meio da relação entre os vários atores sociais e o Estado.

Nos últimos anos, aumentaram os espaços públicos para discussão dos diversos temas de interesse social, especialmente com o advento da internet e outras tecnologias. Por outro lado, a participação deve ser vista sob o ponto da qualidade do participante, fazendo-se necessário que a população tenha um entendimento prévio sobre o que está proposto a participar, já que, muitas vezes, apenas o entendimento não basta. Imprescindível é o esforço de participar, a vontade de fazer parte do processo decisório.

A tendência é que o nível de participação evolua com o tempo e adquira-se qualidade na participação no decorrer da experiência participativa.

Como objeto de estudo futuro é importante propor modelos de participação em que sejam disponibilizadas informações sobre o tema a fim de dar mais subsídios ao cidadão.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Gabriela. A nova Administração Pública e o Direito Administrativo. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, p. 37-48, abr. 2014. Disponível em: <http://editoraforum.com.br/mwg->

internal/de5fs23hu73ds/progress?id=B8cLfOWHdnGop9YwxhiwkaRaEgfwJkEHCeLQPRgVGXY. Acesso em: 20 nov. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FREIRE, Paulo. **Ação cultural para a liberdade e outros escritos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

ROCHA, José Cláudio. **A participação popular na gestão pública no Brasil**. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2886, 27 maio 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/19205>. Acesso em: 27 nov. 2019.

VITALLE, Denise. Democracia e participação na gestão de políticas públicas: teoria e prática. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 17, n. 4, p. 1147-1154, jan./mar. 2018.

Recebido em: 10/12/2019.

Aceito em: 17/12/2019.