

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPATIVA: um paradoxo frente ao contexto neoliberal

PUBLIC POLICIES, PARTICIPATORY AND PUBLIC MANAGEMENT: a paradox in the neoliberal context

Eliete Maria Bezerra de Sousa

Centro Universitário Santo Agostinho (UNIFSA)

Marcia Maria de Castro Dantas

Centro Universitário Santo Agostinho (UNIFSA)

Teresa Cristina Moura Costa

Centro Universitário Santo Agostinho (UNIFSA)

RESUMO

A Constituição de 1988, institucionalizou mecanismos democratizadores por meio da participação popular na esfera pública, na implementação e controle das políticas públicas. Apesar dos avanços, a lógica privatista marcada prioritariamente pela construção do projeto político neoliberal, ainda prevalece em meio as demandas das políticas sociais. Objetivou-se com este estudo apreender, a relevância das políticas públicas e sua descentralização da esfera estatal para canal de participação popular, para viabilizar e fortalecer espaços os espaços políticos. A metodologia utilizada foi de base bibliográfica e reflexiva a partir de Araújo; Ferreira (2017); Castro; Oliveira (2014); Nogueira (2004); Rodrigues (2013); Souza Filho (2013), dentre outros. Os resultados obtidos com esta análise confluem para novas reflexões sobre a gestão pública e participativa como meio de garantir o acesso à justiça social, a democracia e a participação política da sociedade nas ações e decisões governamentais para implementar políticas que atendam a necessidade das diversas realidades no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Gestão. Gestão participativa

ABSTRACT

The 1988, Constitution institutionalized democratizing mechanisms through popular participation in the public sphere, implementation and control of public policies. Despite the advances, the privatist logic marked primarily by the construction of the neoliberal political project still prevails amid the demands of social policies. The objective of this study was to understand the relevance of public policies and their decentralization from the state level to the channel of popular participation, in order to make feasible and strengthen political spaces. The methodology used was based on bibliographical and reflective from Araújo; Ferreira (2017); Castro; Oliveira (2014); Nogueira (2004); Rodrigues (2013); Souza Filho (2013), among others. The results obtained from this analysis lead to new reflections on public and participatory

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

"Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas"

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



management as a means of guaranteeing access to social justice, democracy and the political participation of society in government actions and decisions to implement policies that meet the needs of the various realities in the Brazil.

KEYWORDS: Public Policies. Management. Participatory management.

1 INTRODUÇÃO

A área de políticas públicas consolidou na última metade do século XX um corpo teórico próprio e um instrumental analítico voltado para a compreensão de fenômenos de natureza político-administrativa. O conhecimento produzido na área de políticas públicas vem sendo largamente utilizado em diversos setores de intervenção e nas mais diferentes áreas das ciências políticas, humanas, sociais, ambientais e ainda pela administração pública e atores que lidam cotidianamente os com dilemas sociais nas mais distintas esferas da sociedade (PEREIRA, 2008).

As políticas públicas, são ações que se constituem numa estratégia de intervenção do Estado através de ações planejadas, avaliadas além de serem teleguiadas por uma racionalidade coletiva, na qual tanto o Estado como a sociedade e Organizações não governamentais tem de desempenhar papéis ativos por meio da participação direta, formando entre si uma parceria. As políticas públicas, têm como uma de suas principais funções, a concretização de direitos sociais, com vistas a garantia da cidadania.

A escolha do tema na referida análise, justificou-se pela observância dos efeitos produzidos pela hegemonia neoliberal desde os anos de 1990. Apesar do avanço constitucional no que se refere as conquistas sociais, a realidade brasileira destoa das propostas constitucionais, onde no cenário político e econômico a prevalência desses direitos sociais, encontrou como entrave nos anos de 1990, um Estado em vias de consolidar o ideário neoliberais, onde foi possível verificar uma drástica e inegável redução dos direitos sociais, reforçando o caráter residual e focal do Estado, em detrimento da universalização conquistada na década de 1980.

Para responder aos objetivos propostos, neste estudo, a metodologia utilizada foi de base bibliográfica e reflexiva alicerçadas nos autores como: Araújo e Ferreira (2017); Castro e Oliveira (2014); Nogueira (2004); Rodrigues (2013); Souza Filho (2013) entre outros que

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



discutem sobre estas temáticas e dão fundamentação teórica para uma maior compreensão e obtenção de conhecimento sobre o tema discutido.

O presente estudo foi dividido em dois tópicos, onde no primeiro dialogar sobre as políticas públicas e sua trajetória histórica desde o século XX até o momento atual, em que a referida temática tornou-se alvo de análise das mais diversas categorias de estudos e como uma importante ferramenta na materialidade dos direitos sociais e ainda como meio de acesso a estes, e também como um canal de participação política entre governo e sociedade civil frente a contexto político de refração das conquistas sociais.

No segundo tópico explanou-se sobre a gestão participativa, um modelo de gestão pública em que os atores e poder público debatem, confrontam-se numa relação de poder de caráter democratizador reduzindo consideravelmente a distância entre Estado e sociedade na luta pelo acesso aos direitos sociais, por meio de fóruns, referendos, audiências públicas e conferências, canais que o indivíduo tem voz ativa frente as decisões no tocante as finalidades, meios e fins das ações governamentais com o intuito de responder as demandas emergenciais advindas do cenário social marcado pela pobreza, desigualdade social, política, ambiental, cultural e tecnológica.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A PERSPECTIVA DE OLHARES DIFERENCIADOS

Como área de conhecimento da Ciência Política, as políticas públicas, adquiriram, autonomia e status científico, a partir de uma série de desdobramentos e análises acadêmicas, realizadas desde meados do século XX, na Europa e nos Estados Unidos. Vale sinalizar, que a palavra pública, que sobrevém a palavra política, particularmente, não possui assimilação “exclusiva com o Estado”, nesse sentido, pode-se inferir que a sua “maior identificação é com o que em latim se denominada república, isto é, res (coisa), publica (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade [...] (PEREIRA, 2008, p.94).

Convém ressaltar que para um diálogo mais aprofundado sobre políticas públicas, é necessário situar os três processos fundamentais que sustentam estas políticas, são eles: o planejamento, o orçamento e a execução, pois tecnicamente pode-se inferir que é por meio do planejamento, que as políticas são concebidas; já o orçamento, diz respeito à reserva de recursos

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



para a viabilização das políticas; a execução é operacionalização das medidas para a realização das políticas públicas (ARAÚJO; FERREIRA, 2017).

Conforme Secchi (2012), o processo de elaboração de políticas públicas é conhecido, como ciclo de políticas públicas consiste em um esquema de visualização e interpretação, que organiza a vida de uma política em fases sequenciais e interdependentes. O autor argumenta que, apesar de várias versões já desenvolvidas, o processo ideal para visualizar corretamente o ciclo de políticas públicas, é preciso destacar as seguintes etapas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Todo esse processo, converge, em concordância com Castro e Oliveira (2014) as políticas públicas se relacionam com o processo de desenvolvimento de um país. As políticas públicas em seus processos de desenvolvimento têm aspectos bastante dinâmicos, uma vez que, em seu percurso histórico, cada sociedade reconhece problemas e propõe soluções de acordo com suas capacidades. “Ou seja, tais processos constituem, em cada sociedade, políticas com maior ou menor abrangência e com características próprias, estando, na maior parte do tempo, em construção ou em reforma” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p.22).

Desta sorte, pode-se ponderar que as políticas públicas, dão partida a um circuito de influências bastante complexo em diversos fatores do desenvolvimento, aqui divididos em cinco grandes dimensões: social, econômica, ambiental, territorial e político-institucional. Os resultados esperados do processo de desenvolvimento, considerando essas dimensões, vão depender das combinações de políticas públicas conduzidas pelo diversos Estados nacionais (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

Assim, para Castro; Oliveira (2014), Souza (2006), ponderam que as políticas públicas, representam o conjunto de ações impulsionadas pelo Estado, com vistas a afiançar o bem coletivo. Sobretudo, são ações, que podem ser elaboradas em parcerias com organizações não governamentais ou pela iniciativa privada, muito embora, as mesmas, em sua essência, estejam fortemente ligadas ao Estado, pois é através da gestão pública estatal, que se determina como os recursos serão utilizados, se para a economia, educação, saúde, ou outros setores que movimentam a sociedade.

Segundo Souza (2007, p. 81) as políticas públicas representam os meios pelos quais o poder público pode discernir, “entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato faz”, a mesma é uma resposta do Estado que “envolve vários atores e níveis de decisão, [...]”, para

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



tanto possui um caráter “é abrangente e não se limita a leis e regras”. Ainda conforme a supracitada autora, “a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados, muito embora esta seja uma medida governamental que “tenha impactos em curto prazo” com caráter de política de longo prazo, por abarcar em sua concentricidade “processos subsequentes após a sua decisão e proposição”, por implicar “também implementação, execução e avaliação”. Portanto, políticas públicas, remetem a problemas que são públicos em oposição aos problemas privados.

Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos interesses da sociedade. Souza (2006), sinaliza que as políticas públicas em essência podem ser revestidas da autoridade soberana do poder público, pois para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente diálogo entre governos e sociedade, de forma que sejam acordados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

Destacando-se, as ações na dimensão social, conforme Pereira (2011), na década de 1980, tornou-se possível prevê-se a maior responsabilidade do Estado brasileiro na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais; universalização do acesso a benefícios e serviços. Ou seja, os anos de 1980, a sociedade brasileira vivenciou a um intenso processo de mudanças políticas, resultado da redemocratização, e que culminou com a aprovação da nova Constituição Federal de 1988 (LOTTA, 2016).

Assim, a emergiram as novas iniciativas voltadas a gestão democrática das políticas públicas, com a ingresso de reformas institucionais, com vistas no fortalecimento e da autonomia dos municípios e também o estabelecimento de novos formatos e de organização do poder local, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores organizados da sociedade civil, por meio da descentralização e a participação popular, mudanças essas que culminaram diretamente na configuração do novo formato da gestão das políticas públicas. O Novo modelo de gestão estabeleceu como eixos fundamentais a democratização dos processos decisórios, fatores como a equidade e transparência dos resultados, rompendo com o autoritarismo e o paternalismo, as particularidades bastante comuns ao Estado brasileiro no campo sócia (CASTRO; OLIVEIRA, 2014).

O ampliação da esfera pública no contexto brasileiro como canal participativo e de cidadania e/ou de gestão participativa, emerge politicamente, ligado intrinsecamente a estrutura administrativa, como um corpo especializado e descentralizado, constituindo-se essencialmente

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



no momento atual, numa das necessidades desvendadas para que o Estado atue como autoridade central e no momento de implementar as medidas almejadas por ele enquanto mediador das relações sociais entre capital e sociedade civil. A Constituição de 1988, que inaugurou os princípios da descentralização, municipalização e da participação popular (NOGUEIRA, 2004).

Mas, a partir dos anos 1990, o cenário político, econômico e social, tornou-se palco de intensas mudanças, tornando-se o prenúncio das reformas orientadas para o mercado, ante um contexto, em que os problemas advindos do âmbito do Estado brasileiro, eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social, vivida pelo país desde o início dos anos de 1980, e que culminou na contrarreforma da estrutura administrativa e política do Estado, com ênfase nas privatizações, e, acima de tudo, descartando as conquistas de 1988 no campo da seguridade social dentre outros (FALEIROS, 2003).

Para Souza Filho, (2013, p. 151) os anos de 1990, já configurados pelo advento do neoliberalismo, marca ações previstas, no enxugamento do Estado, no sentido do desinvestimento em áreas não prioritárias e a privatização de setores rentáveis para o capital. Sendo assim, “a determinação central da chamada crise das políticas sociais está situada na relação que se estabelece entre a dinâmica do capitalismo contemporâneo, sua orientação macroscópica de fortalecimento do mercado e hegemonia financeira, e a restrição (subjéctiva e objectiva) para expansão de direitos sociais”. Na atualidade, o campo político, econômico e social das políticas públicas, explicita-se num momento de intensos desafios ante a financierização do capital.

As contradições presentes no atual cenário brasileiro, tem sua gênese nos fatores econômicos, políticos e sociais que resultam, na insatisfação social com a gestão pública, que de acordo Nogueira (2004), nas últimas décadas tornou-se um fenômeno de interesse geral. O primeiro fator tem a ver com o descontentamento gestado pelo “desarranjo e baixo rendimento em diversas áreas, graças a fatores organizacionais que têm a ver com decisões políticas, com financiamento escasso,” dizem “respeito ao padrão prevalecente de reforma administrativa e

¹ A participação política tem sido reafirmada no Brasil como um fundamento dos mecanismos institucionais que visa garantir a efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades, assim como a vigência dos direitos sociais. Com maior ou menor sucesso, esta foi uma das importantes inovações institucionais ocorridas no Brasil pós-Constituinte. Desta forma, a participação cidadã é o processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano de lutas, e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação (TEIXEIRA, 2002; BEGHIN; JACCOUD; SILVA, 2005).

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



política de recursos humanos”. Já o segundo motivo origina-se na campanha contra o Estado, pelo fato de vivemos em uma cultura mercantil, as pessoas perdem o interesse nos bens e serviços ofertados pelo Estado, acabando por se desiludir com eles e por abandoná-los.

3 GESTÃO PARTICIPATIVA COMO UM CANAL POLÍTICO NA CONFORMAÇÃO DOS DIREITOS

Os anos de anos 1990, impõe-se novo molde de relação entre Estado e sociedade, momento político onde cada instituição assegurava politicamente “como deveria ser a construção democrática no Brasil”. A participação política dos movimentos sociais incidiu em novos e diversificados sentidos que interpelou o Estado a investir “na aposta da democratização das políticas públicas. Neste sentido, o momento de democratização do país favoreceu para chamar a sociedade civil para participar em um conjunto de vários espaços de deliberação e gestão de políticas públicas (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006, p.112).

Um das questões principais para a solidificação de uma gestão participativa democrática, é que exista a participação massiva dos inúmeros atores políticos como os grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade, beneficiários dos programas sociais, além dos partidos políticos que propõem e aprovam políticas, responsáveis pela tomada de decisões e fixar prioridades e ainda os administradores e burocratas, que os atores responsáveis pela administração dos programas sociais, e por fim os técnicos, planejadores e avaliadores responsáveis pela formulação de alternativas de políticas e execução de programas. Vale sinalizar, que os atores políticos são subdivididos em quatro categorias, são elas: individuais, coletivos, públicos e privados (SILVA, 2001).

Entretanto, quando se trata das jogo de poderes, Rodrigues (2013) enfatiza que de todas as participações políticas, a autoridade governamental a que demanda, o maior poder político no que que tange a tomada de decisões. As decisões quando demandadas devem estar acordadas, conforme as preferências e interesses dos diversos atores, o mesmo ocorre no tocante a implementação de determinadas políticas públicas. A grosso modo, pode-se afirmar que as políticas públicas são desenhadas por uma carga de atores políticos que, ao exercerem suas funções mobilizam os recursos imprescindíveis para realização destas.

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



Segundo Rodrigues (2013) os atores privados também demandam poder, e podem influenciar na formatação de políticas públicas, quando pressionam o governo a tomar determinadas decisões. Já os atores públicos são os que tem, de fato, o poder de decidir políticas. Pois, estão diretamente envolvidos na produção e execução de políticas públicas. Evidenciando, portanto, ser a Gestão Pública um jogo que envolve forças, decisões e relações de interesses variados entre os diversos espaços sócio-políticos, entretanto, a grande dificuldade “não é ser um jogo de interesses, mas quais são as regras do jogo e se todos os atores são atendidos em seus interesses de forma eficiente” (ALVES, 2015, p.13).

Para Nogueira (2004), a gestão pública está pressionada pela sociedade, por fatores externos e internos, que tem prolongamento do passado, e ainda pelos dilemas estruturais relativos à pobreza, às injustiças, às carências, e também por demandas emergentes advindas das “novas estruturas sociais” que ao longo dos anos vem se constituindo como frutos do aprofundamento do processo de democratização, das mudanças culturais, da reestruturação produtiva, das políticas macroeconômicas e financeiras, e por último do fruto da diferenciação funcional e social.

Nogueira (2004), ressalta, que além da forte pressão das inovações tecnológicas, há muitos segmentos novos na sociedade, para ele alguns grupos de tradição perderam relativo peso. As classes sociais adquiriram outra estrutura e dinâmica própria, devido a mistura das identidades sociais potencializadas pela fragmentação social. Além disso, o movimento transversal na estruturação social, repercutiu no plano da organização dos interesses e da sociedade civil, fatores preponderantes que pressiona muito a gestão pública, isso sem esquecer a pressão adicional que advém da ação combinada entre mercado e Estado, entidades contraditórias que se completam e que se repelem o tempo inteiro.

Desta sorte, para Rodrigues (2013, p.22-23), ao passo que os gestores são os principais atores das políticas públicas, o autor define que o gestor de políticas públicas deve está enquadrado no rol das competências “multidisciplinares, que o habilitem a refletir sobre o papel do Estado, das complexas relações entre o público e o privado e das exigências de desenvolvimento comprometido com o bem-estar da sociedade”.

Ainda ser portador de um “conhecimento específico em áreas prioritárias de interesse coletivo imediato” que, “constituem características fundamentais da função do gestor”, e “podem contribuir, inclusive, para maior eficiência das políticas públicas”. Tendo ainda, uma capacidade extra para negociar dentro da burocracia de governo e com a comunidade,

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



revestindo-se e articulando-se com as categorias humanas como os princípios universais de liberdade, da justiça social e da ética (RODRIGUES, 2013, p.22-23).

O ato da gestão pública, congrega em si uma carga de habilidades e competências intersubjetivas teóricas e metodológicas, que ultrapassam a racionalidade e interpenetram dimensões intelectuais, humanas e técnicas, que conferem ao gestor a capacidade de diagnosticar demandas e empenhos sociais, como o ato teleológico de planejar os meios, os instrumentos e recursos utilizáveis e adequados, no sentido amplo de atender aos fins desejados, e ainda de incrementar a eficácia da política e a efetividade racional dos gastos (RODRIGUES, 2013).

Na gestão pública “Ser eficiente significa desempenhar tarefas de maneira racional, otimizando a relação dos recursos despendidos com os resultados alcançados e obedecendo às normas (FERREIRA, et al., 2009, p.15). Para exercer uma gestão equilibrada, o gestor deve saber analisar o ambiente social, político e econômico em que as organizações públicas deverão atuar, desenhar as estruturas das organizações em termos de: meios, recursos, procedimentos e caminhos, definindo as estratégias adequadas ao equilíbrio dinâmico com esse ambiente (RODRIGUES, 2013).

Para Nogueira (2004) a gestão participativa não é uma operação isenta de obstáculos, dificuldades e problemas. Como todo processo de intensificação democrática, surgem participantes até então excluídos do processo de tomadas de decisões e da vida pública, a gestão participativa torna-se alvo de disputas e ataques sistemáticos, tornando-se objeto de cobiça ou pode ser afetada por artimanhas dos que se sentem particularmente ameaçados ou incomodados.

Nogueira avança em suas reflexões e pondera, a gestão participativa não avança única e exclusivamente com participação popular, e alerta, que é preciso mais do que um agregado de conhecimento científico para que o processo de gestão participativa avance, faz-se essencial mecanismos e recursos humanos qualificados, além de profissionais que detenham um campo técnico-científico e ainda sejam capazes de visualizar situações complexas, imprimindo um padrão ético à administração pública brasileira (NOGUEIRA, 2004).

No país, a formação de um sistema participativo inovador, diversificado e amplo, instituído no âmbito de diversas políticas públicas, nas três esferas tem o marco inicial na redemocratização do país em 1985, seguida pela promulgação da Carta Magna, a qual garantiu a participação popular por meio de mecanismos tradicionais como o voto e criou as condições

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



para a instituição de diversos arranjos participativos, tais como: o Orçamento Participativo, as Audiências Públicas, os Plebiscitos e Referendos etc. (PETINELLI, 2013).

O novo status adquirido pela participação² popular no âmbito da gestão pública, por meio dos novos canais de participação, não representa, somente uma mudança política e teórico-ideológica, mas antes de tudo atende às exigências da modernização e da globalização capitalista. O tema da participação tem forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições. Mesmo existindo inúmeras tipologias com a finalidade de especificar a participação todas refletem ações dedicadas a fazer parte de determinados processos decisórios ou não (NOGUEIRA, 2004).

No Brasil, as práticas de participação popular sempre existiram na história. Contudo, os sentidos que estas práticas adquiriram ao longo deste tempo são bastante diferentes. Estes sentidos estão relacionados às questões reivindicadas pelos grupos mobilizados e aos contextos nos quais esta participação esteve inserida. A implantação da industrialização brasileira, a partir dos anos 1930, foi um marco decisório no modelo de relação entre Estado e sociedade civil da época (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006, p. 109).

A participação social, passou a representar em suas diversas modalidades um elemento organizador do sistema brasileiro de proteção social. Oficializou-se como espaço de debate, resolução e controle das políticas, e consolidou-se em praticamente todo o conjunto de políticas sociais, sobretudo com a instalação dos conselhos paritários. Buscava-se promover a transparência na deliberação e na gestão, a visibilidade nas ações e a democratização dos sistemas decisivos, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas (JACCOUD, 2009).

Gohn (2001) comenta que a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas ganhou grande relevância com a criação e ampliação de canais com propostas construtivas após consulta, como os fóruns e os conselhos gestores, de modo que temas como participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: participação cidadã e participação social. Nesse sentido a participação da sociedade passa a ser

² O conceito de participação remonta à polis grega. Nesse período a participação tinha sentido decisional, restringindo-se ao processo eleitoral e, mesmo assim, limitava-se aos que dispusessem de patrimônio (voto censitário). Mais recentemente vem traduzindo novos conteúdos e sentidos, às vezes discordantes e tão múltiplos, que se pode chegar à descaracterização do fenômeno (TEIXEIRA, 2002).

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



valorizada não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal (JACCOUD *et al.*, 2005).

Entretanto, Lyra (2000, p.17) afirma que só é possível a concretude da participação popular nos canais de participação quando existe de fato a democracia participativa. Para o autor a existência dessa possibilidade evidencia-se “sempre que houver formas de o cidadão participar, decidindo, opinando”, direta ou indiretamente, por intermédio de entidades representativas ou de uma “gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade” tais como a “família, empresas, mídias, clubes, escolas etc.,” ou ainda na esfera pública como “conselhos, orçamento participativo, plebiscito, referendo” dentre outros canais participativos.

4 CONCLUSÃO

As Mudanças estruturais, políticas e macroeconômicas instituídas, desde os anos de 1990, sugerem a regressão dos direitos sociais, conquistas que sequer atingiram a sua magnitude para uma grande parte da sociedade brasileira. A redução dos investimentos na esfera do social tem propiciado o surgimento de políticas públicas fragilizadas e focalizadas, fato este que influencia no caráter universal destas, requerendo por parte dos atores políticos o redesenho de sua agenda participativa.

As políticas públicas são mecanismos universais que se manifestam materialmente, através de várias dimensões que se complementam entre si, sendo comum à sua regulação pelo Estado, as mesmas resultam da postura do poder público face ao grande volume de fenômenos sociais desfavoráveis que se manifestam por meio da pobreza, da desigualdade social, política, educacional e cultural.

No que diz respeito a gestão participativa, esta é uma estratégia de governo, fruto de conquistas históricas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. A participação popular é um direito de todos os brasileiros. A gestão participativa perfaz-se num instrumento legal de representação da sociedade civil na luta pela democratização dos espaços públicos, do acesso a cidadania e pela justiça social. Neste sentido, a gestão participativa fortalece os processos decisórios. Em uma modalidade bem instituída, o cidadão torna-se tão responsável quanto o gestor pelo êxito de uma política.

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

"Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas".

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



Entretanto este é um modelo de gestão repleto de desafios e entraves, que incidem em fatores sociais adversos a sua efetividade, em primeiro lugar está o enfraquecimento dos movimentos políticos que tem como consequência maior o esvaziamento da esfera política, gestado pela não participação popular nos conselhos de gestores, nas Conferências realizadas a nível local, estadual e Federal. Um outro fator que pesa nessa arena relaciona-se com o próprio cenário político e econômico austero e de crise, isso sem deixar de mensurar o desconhecimento de muitos indivíduos sobre a importância de sua presença nos canais de participação popular ocasionado pelo não acesso a uma educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Paulo Vicente. **Gestão Pública Contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books. Rio de Janeiro, 2015. 204 p.

ARAÚJO, Edmilson Pereira de; FERREIRA, Maria D'Alva Macedo. Avaliação de processos das políticas públicas e programas sociais. In: TEIXEIRA, Solange Maria.; MACEDO, João Paulo Sales. (Org). **Políticas sociais na contemporaneidade: programas, serviços e trabalho profissional**. Teresina: EDUFPI, 2017. cap. 13. p.261-278.

CASTRO, Jorge Abrahão de.; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. Políticas Públicas e Desenvolvimento. In: MADEIRA, Lúcia Mori. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, cap. 1, p.20-48.

FALEIROS, Vicente de Paula. A Política Social do Estado capitalista. In: FALEIROS, Vicente de Paula. **Política Social no Brasil contemporâneo: entre a inovação e o conservadorismo**. 16. Ed. São Paulo: Cortez, 2003, cap.5, p.147-191.

FERREIRA, *et al.* **Modelos de gestão**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. 143 p.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Editora: Cortez, 2001. 128 p.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

JACCOUD, Luciana. *et al.* Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. In: SILVA, Frederico Barbosa. **Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. Brasília, 2005, p.374 - 407.

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

"Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas".

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



LOTTA, Gabriela Spanghero. Políticas Públicas: novos desafios à luz das transformações do Estado. In: BASSOTTI, Ivani Maria; SANTOS, Thiago Souza (Orgs.). **Tópicos essenciais sobre gestão pública**. São Paulo. Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016.

LYRA, Rubens Pinho. (Org). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Ed. Universitária, UFPB, 2000, p.17.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo, Instituto Pólis, 2006, p. 124.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004. cap.3. p. 117-166.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: Ivanete Boschetti *et al.* (Orgs.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 87-108.

_____. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PETINELLI, Viviane. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes de efetividade das conferências nacionais. In: AVRITZER, Leonardo; SOUSA, Clóvis Henrique Leite de. (Org). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: IPEA, 2013. p. 207-245.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2013. 92 p.

SECCHI, Leonardo. Ciclo de políticas públicas. In: SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo, 2012, cap. 3, p.33-60.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. (Org.) **Avaliação de programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001, p. 47-93.

SOUSA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e Democracia: a democracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2013. 262 p.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: ARRETCHE, Marta. HOCHMAN, Gilberto; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, cap. 2, p.66-85.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

"Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas".

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global:** limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.