

## **GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA UM DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTADO**

### **Monaliza Ferreira de Oliveira**

Técnica Judiciária TJBA. Graduada em Ciências Econômicas – UEFS.

Pós-Graduada em Gestão Pública – FTC.

**Resumo:** O presente artigo busca perceber a interferência da gestão pública participativa, no desafio de um desenvolvimento local sustentado. Para tal primeiramente foi analisado como esta nova forma de gestão e de desenvolvimento, procura dar destaque ao social e as pessoas, com o intuito de perceber suas necessidades de forma mais completa, gerando uma maior satisfação dos diversos setores sociais e econômicos. Segundo Chiavenato, 2006 a defesa da coisa pública vem sendo realizada nas democracias modernas em dois níveis distintos: o nível político e o administrativo. No nível político, temos as instituições fundamentais da democracia, através das quais se defendem não apenas os direitos individuais e sociais dos cidadãos, mas também os direitos públicos a participação igualitária na coisa pública. Neste sentido se vê a importância deste estudo, que tem como objetivo verificar a dependência que a sociedade tem, de cada cidadão, na busca de um desenvolvimento igualitário. O artigo está subdividido em introdução, desenvolvimento, composto por quatro itens, o primeiro: Evolução da Gestão Pública, o segundo: Gestão Pública Participativa, o terceiro: Poder Local e o quarto: Desenvolvimento Local sustentado e as considerações finais.

**Palavras-Chave:** Gestão Pública, Poder Local e Desenvolvimento.

### **1. Introdução**

A gestão pública participativa vem sendo abordada como uma via, para o desafio de um desenvolvimento local sustentado. Desta forma faz-se necessário neste primeiro momento, uma análise conceitual no tocante a estes dois temas, gestão pública e desenvolvimento. O desenvolvimento sustentável é um desenvolvimento que leva em consideração não somente o valor PIB e sim uma série de fatores, como educação, saúde, emprego, renda, um desenvolvimento que não seja cíclico, com altos e baixos, que sustente ao longo do tempo, gerando equidade na repartição da riqueza.

A gestão pública participativa surge com o modelo gerencial de administração pública. Segundo Chiavenato, 2006, a gestão pública gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia mundial. Percebe-se claramente, que os modelos anteriores ao gerencial, o patrimonialista e o burocrata, deixaram

lacunas que deveriam ser preenchidas por uma nova forma de administrar a coisa pública, de forma descentralizada e permeável a maior participação dos agentes privados e da sociedade civil organizada.

Nota-se que o processo de desenvolvimento nos países periféricos possui bases frágeis, ou seja, crescimento do produto e, ao mesmo tempo, concentração da renda, o que acarretava na miséria das populações rurais e do seu efeito depressor sobre a base dos salários urbanos. Neste sentido seria necessário que o desenvolvimento alcançasse a maior parte das esferas da sociedade. Desta forma a gestão pública participativa busca democratizar, de forma concreta, os recursos públicos, para que assim consiga impulsionar este processo, no qual ele é peça fundamental.

Destarte a abordagem teórica, terá fundamento na administração pública e na economia do desenvolvimento. A metodologia utilizada será o procedimento histórico e o indutivo. A pesquisa será descritiva e Bibliográfica.

## 2. Evolução da Gestão Pública

Chiavenato 2006 traz em sua obra um ordenamento teórico de como se deu a evolução da gestão pública, a primeira a ser comentada pelo autor, foi à administração pública patrimonialista, em que o aparelho do estado funciona como uma extensão do poder soberano, e seus auxiliares, os servidores, possuem o status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A res pública não é diferenciada da res principis. Em conseqüência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a este tipo de administração. Quando o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável.

Fica claro que este sistema não se adequaria a uma sociedade que agora, neste novo contexto histórico, pode emergir socialmente, não aceitaria uma forma de gerir em que apenas a aristocracia teria acesso ao poder e aos benefícios públicos. Tal forma de gerir, como sita o autor deixa brechas para falhas na aplicação dos recursos beneficiando uma minoria.

Assim na segunda metade do século XIX, na época do Estado Liberal, surge o modelo de administração pública burocrática, como forma de combater a corrupção, e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores deste modelo, a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. (Chiavenato 2006).

Contudo este modelo não foi capaz de suprir de forma eficiente todas as demandas, pois ao ficar preso na legalidade e no controle dos abusos acabou por se tornar um peso na administração pública, que perde, de certa forma, seu fundamento de servir ao público.

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada, orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. (Bresser Pereira, 1996).

Como pode ser visto a administração pública burocrática não se adequou ao dinamismo das relações sociais e econômicas que hora se apresentaram. O que gerou a necessidade

## ENTRE ASPAS

latente de uma nova forma de gerir mais rápida, barata e eficiente. A burocracia ao invés de controlar os vícios da administração pública estava retardando o seu andamento, gerando um efeito perverso, pois qualquer atividade do ente público dependia, de papeis e processos longos e trabalhosos, que só oneravam mais o Estado.

Segundo Chiavenato 2006 a reforma do aparelho do Estado tornou-se imperativa nos anos 1990 por uma segunda razão. Não apenas ela se constituiu em uma resposta a crise generalizada do Estado, mas também esta sendo caracterizada como uma forma de defender o Estado enquanto res pública, coisa pública, patrimônio que sendo público, é de todos e para todos. A defesa da coisa pública vem sendo realizada nas democracias modernas em dois níveis distintos: o nível político e o administrativo. No nível político, temos as instituições fundamentais da democracia, através das quais se defendem não apenas os direitos individuais e sociais dos cidadãos, mas também os direitos públicos a participação igualitária na coisa pública. A gestão pública gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia mundial.

Percebe-se claramente, que os modelos anteriores ao gerencial, o patrimonialista e o burocrata, deixaram lacunas que deveriam ser preenchidas por uma nova forma de administrar a coisa pública, de forma descentralizada e permeável a maior participação dos agentes privados e a sociedade civil organizada. Contudo não se pode deixar notar que todas estas formas de gestão, foram importantes na construção do modelo de gestão pública que temos hoje. A administração gerencial carrega traços burocráticos, como por exemplo, concurso público, então se verifica que a cada reforma, a nova gestão formada não parte de uma tabula rasa, aproveitam-se as coisas boas e aperfeiçoam-se as coisas ruins.

Embora as políticas públicas sejam de competência do Estado, não são decisões impositivas e injunções do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre essas duas esferas. Portanto, mesmo considerando-se a primazia do Estado pela condução das políticas públicas, a participação ativa da sociedade civil nos processos de definição e controle da sua execução é fundamental para a consolidação da sua dimensão efetivamente pública. (Wanderley, Raichelis, 1999, pág. 01)

O modelo gerencial é mais dinâmico e participativo, ele percebe que o ente público não pode realizar tudo sozinho, que pode com a ajuda dos seus colaboradores formarem uma rede capaz de gerenciar a administração pública de maneira mais eficaz. Este modelo percebe que a primazia do poder público, em gerir os recursos públicos, deve dar lugar a um espaço de discussão e diálogo entre os agentes participantes desse processo.

### **3. Gestão Pública Participativa**

A gestão pública participativa destaca a necessidade de todos participarem da gestão dos recursos que são de todos. A coisa pública não é vista mais como se não tivesse dono,

existe assim busca de uma democracia inclusiva. Os cidadãos passam a se reconhecer como parte do processo de escolha e satisfação de demandas.

A distinção entre sociedade de iguais ou de desiguais não é menos clássica do que a distinção entre a esfera privada e esfera pública. (Bobbio, 2004, pág. 16).

Segundo Dowbor (2008), o Estado centralizado que temos constitui, portanto, uma sobrevivência de outra época, quando no nível local não existia a capacidade de ação organizada. A realidade mudou. Com poucas exceções, os municípios mais distantes têm hoje acesso a internet, estão conectados e fazem, portanto, parte de um tecido interativo de gestão integrada em construção. Administradores, engenheiros, economistas, assistentes sociais encontram-se em praticamente todas as regiões. O absurdo de querer administrar tudo “de cima” torna-se cada vez mais patente. As instâncias superiores podem e precisam de ajuda, mas a iniciativa e o ordenamento das ações têm de ser eminentemente locais.

O crescimento notório da população mundial, e principalmente a urbanização das cidades, fez com que esta nova realidade fosse conhecida e contemplada, pelos seus participantes, ou seja, os cidadãos estão interferindo e cobrando mais participação na gestão pública. Neste sentido é de suma importância que exista por parte do cidadão uma reflexão da sua realidade, para que assim ele possa dirimir suas necessidades como também saber lutar por elas, o que é fundamental.

A participação da comunidade implica uma transformação da cultura administrativa e um processo sistemático e trabalhoso. Em outros termos, a capacidade de descentralização se desenvolve progressivamente, e as existências devem corresponder à capacidade real da execução. (Dowbor, 2008).

Neste sentido ocorre que diversas iniciativas precisam ser tomadas para viabilizar a participação da comunidade. No Brasil, por exemplo, existe uma série de características que prejudicam este processo, primeiro por uma questão notória, que o desenvolvimento fragmentado, que possui regiões riquíssimas e outras dentro do fosso econômico e social. Outro fator é a política de moradia, como no Brasil o déficit habitacional é imenso, os bairros e cidades não enraízam moradores, que devido à falta de moradia fixa, estão sempre mudando, o que acarreta na falta de compromisso com aquele bairro ou cidade, como não se trata de algo permanente, os moradores preferem se mudar a mudar a realidade local. Esta realidade forma um círculo vicioso que precisa ser rompido com uma política seria de habitação.

Segundo Dowbor (2008), um instrumento chave dessa participação é o planejamento descentralizado: propostas ordenadas e submetidas à comunidade significam a possibilidade de os indivíduos se pronunciarem antes das decisões serem tomadas, em vez de se limitarem a protestar diante de fatos consumados.

Fica claro que o planejamento é fundamental na organização da participação popular, na gestão dos recursos públicos. É preciso que o Estado, como poder maior viabilize essa integração, organizando quanto à forma e execução deste processo, buscando apoio à sociedade organizada nesta fundamentação. Com o planejamento fica mais visível quais as ações necessárias com esta nova forma de gerir, quantificar os custos e implantar medidas que dêem sustentação ao processo, tais como: estudos locais, incentivo as entidades comunitárias, formando uma rede local forte e capaz de decidir com coerência.

A forma de gestão participativa mais difundida no Brasil é o orçamento participativo,

diversos municípios estão adotando esta medida como uma forma de tornar a população mais próxima da administração pública. Geralmente são feitas reuniões bairro a bairro, na busca de, através da maioria, escolher quais as demandas primordiais naquele momento, já que o princípio básico da economia deixa claro que as demandas são ilimitadas, entretanto os recursos limitados. Neste sentido se faz necessária escolha das prioridades, e quando este processo é feito de maneira negociada, por mais que acarrete mais tempo, acaba por ser mais eficaz e mais eficiente, pois, irá beneficiar o maior número de cidadãos.

### 4. Poder Local

A questão do Poder Local segundo Dowbor (2008) está rapidamente emergindo para se tornar uma das questões fundamentais da nossa organização como sociedade, o poder local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação.

Estamos acostumados a que a intervenção do cidadão sobre a transformação social se dê por meio de dois eixos fundamentais: o eixo político partidário e, em menor escala, o eixo sindical trabalhista. (Dowbor, 2008, pág. 28)

A participação fundamental da sociedade como um todo, nas escolhas de como será gerido, de que forma será aplicado o recurso público se dá através do voto, ou seja, a manifestação indireta da democracia. Os sindicatos também de certa forma atuam como força, na luta por melhorias de suas classes, mas isso de forma restrita. Assim o poder local surge como uma força que emana de todos, que não age indiretamente e sim de forma direta e concreta, com intuito de beneficiar a maioria.

Desta forma verifica-se que é a partir do poder local que as demandas podem ser supridas. Uma sociedade organizada é capaz de buscar novas realidades, de maneira mais eficiente, pois, conhece o que de fato é necessário na conquista de um desenvolvimento igualitário, em que todos participem do processo, e que traga uma continuidade no processo, passando de geração para geração.

Friedmann (1996), afirma a compreensão de que além da regulação empresarial e da regulação governamental, existe um processo de regulação crescente na base da sociedade, a partir do local onde as pessoas vivem na linha do que chamou de “*participatory governance*”. Um desenvolvimento alternativo é centrado nas pessoas e no seu ambiente, mais do que na produção e nos lucros. Da mesma forma que o paradigma dominante aborda a questão do crescimento econômico na perspectiva da empresa, que é o fundamento da economia neoclássica. Um desenvolvimento alternativo, baseado como deve ser, no espaço de vida da sociedade civil, aborda a questão da melhoria das condições de vida e das vivências na perspectiva do domicílio.

A perspectiva do local domiciliar faz com que os cidadãos se tornem parte do poder, e não vejam este como algo estanque, distante da sua realidade. Destarte com evolução deste processo se forma uma sociedade livre capaz de decidir por si só, não dependendo diretamente de políticos e nem de politicagem, o que se pode chamar de democracia plena.

Estes objetivos chegam ao conceito de articulação da regulação local com o poder do Estado. Apesar de apontar para uma política localmente enraizada, um desenvolvimento alter-

nativo requer um Estado forte para implementar as suas políticas. Um Estado forte, no entanto, não precisa ser pesado no topo, com uma burocracia arrogante e enrijecedora. Será bem mais benéfico um Estado ágil e que responde e presta conta aos seus cidadãos. É um Estado que se apóia amplamente numa democracia inclusiva na qual, os poderes para administrar os problemas serão idealmente manejados localmente, restituídos às unidades locais de governança e ao próprio povo, organizado nas suas próprias comunidades. Friedmann (1996)

O Poder Local, como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado, implica, portanto, alterações nos sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade como na própria máquina administrativa. Trata-se, portanto, de um esforço do município em si mesmo. (Dowbor, 2008, pág. 79)

A organização da sociedade, como foi analisada até agora, é o ponto de partida para a conquista do desenvolvimento local. Esta deve ser um instrumento na conquista das demandas de maneira concreta. Fazendo valer a força que tem a organização comunitária, à ação no bairro, município, no espaço local, espaço em que vivemos.

### **5. Desenvolvimento Local sustentado**

As constantes discussões a cerca do que seria desenvolvimento sustentado, leva a entender a relevância deste tema. No passado não muito distante, o desenvolvimento se confundia com o crescimento do PIB de um país, Estado ou Cidade. Contudo o que se percebia era que o aumento da riqueza, não significava mudança na realidade social da maioria. Ou seja, apesar do grande volume financeiro, o crescimento não significava melhora e ou diminuição dos indicadores sociais negativos, os benefícios do crescimento só eram percebidos por uma minoria.

Furtado 2000, afirma que, a Teoria do desenvolvimento busca explicar, usando a macroeconomia, as causas e os mecanismos do aumento contínuos da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social. Segundo o autor o primeiro passo ao se estudar tal teoria é fazer uma análise empírica do espaço, do processo de crescimento propriamente dito, modelos ou esquemas simplificados dos sistemas econômicos existentes, baseados em relações estáveis entre variáveis quantificáveis e consideradas relevantes. O segundo ponto, para Furtado (2000), se trata da análise histórica, que abrange um estudo crítico, em confronto com a realidade dada, das categorias básicas definidas pela análise abstrata.

Pode-se inferir desta forma que é de suma importância à verificação da eficácia explicativa desse modelo em confronto com uma realidade histórica. A partir desta verificação é que se poderão indicar as limitações decorrentes do nível de abstração em que foi elaborado o modelo e sugerir as modificações a ser introduzidas para validar tal preceito. O desenvolvimento local nada mais é do que a autonomia de um município que através de políticas públicas consigam reorganizar e maximizar as potencialidades econômicas, além de fomentar o crescimento e a redução das endemias sociais, que são a verdadeiro entrave para que o desenvolvimento econômico ocorra de fato.

Segundo Amaro (1993) o Desenvolvimento Local é um processo de transformação,

mudança que recusa a conservação de antigas práticas, que fazem com que a riqueza produzida seja concentrada na mão de poucos. Para o autor o Desenvolvimento Local se foca na comunidade, ou seja, parte da referência de onde se quer desenvolver. O local enquanto resultado de uma construção de identidades — um conjunto de interesses que se identifica e assume onde são possíveis ações de solidariedade concretas. O local, para Roque Amaro, se constrói com o projeto e planejamento. Parte da existência de necessidades não satisfeitas a que se procura responder a partir das capacidades locais, buscando apoio e amparo externamente também, é claro.

Como se pode notar o desenvolvimento local, é um processo que focaliza ações locais, com o intuito de melhorar o coletivo, através da participação de todos. Neste sentido alcançar uma fonte de riqueza que seja autossustentada. A comunidade se torna autossuficiente não precisando de intermediários para sua sustentação, ou seja, cria-se mecanismo para que a sociedade se organize a ponto de criar oportunidades de dinamismo tanto econômico quanto social.

O que ocorria, muitas vezes, e ainda ocorre é que estas comunidades ficam dependentes, em sua maioria de órgãos públicos federais que passam os recursos a municípios falidos e/ou Estado, que garantem a maioria dos empregos, ou seja, a renda do município depende de repasses, o que leva ao empobrecimento da cidade como um todo, pois não há geração de emprego e renda. Existe uma falta de dinamismo econômico, que acarreta numa falta de criação de empregos, desta forma as pessoas tornam-se dependentes do município para sua sobrevivência. O município não tem condição de se sustentar sozinho, os repasses possibilitam a sobrevivência da população; por outro lado, a perpetuação deste sistema, pela própria estrutura institucional desenvolvida, perpetua a situação. Isto é claro se pensarmos no básico, emprego e renda, entretanto o desenvolvimento de fato se vale de diversos outros itens para garantir um desenvolvimento concreto, como: saúde, educação, cultura.

MILANDO (2005) acentua o Desenvolvimento Local como um processo e não um fim em si mesmo. Trata-se de um sistema contínuo por parte dos residentes organizados de uma localidade no sentido de identificar problemas e aspirações, criar e formular estratégias para abordá-los, implementar esses planos e avaliar os resultados, numa lógica de participação, onde a mudança e a renovação são o âmag, o êxito dessa comunidade.

Conclui-se que a localidade seria capaz de sempre estar produzindo benefícios à comunidade. Uma sociedade organizada é capaz de gerir seus recursos e fortalecer sua integridade sócioeconômica. Tornando-o desenvolvimento autossustentado e não formado por picos e declínios, e principalmente com diversos vetores de crescimento que sempre se renovam. Tal desenvolvimento seria percebido inclusive pelas gerações futuras, gerando um ciclo virtuoso, capaz de fomentar e fortalecer, tanto a parte econômica quanto a parte social da comunidade.

## 6. Considerações finais

A gestão pública participativa é sem dúvida um desafio, no momento em que se percebe que a maioria do país está longe de alcançar os objetivos da administração pública gerencial, que prima pela descentralização do poder. Em nível de Brasil ainda existe, como é noticiado diariamente, grande influência do sistema patrimonialista, que faz com que o privado se aproprie do público, em que aquele que tenha um cargo público, seja efetivo ou temporário, muitas vezes, não saiba diferenciar o seu papel naquela função pública, confundindo-a com sua vida

privada. Assim ocorrem os desvios, as fraudes, o nepotismo, e os constantes escândalos de corrupção que vemos e não nos deixam esquecer que temos um longo caminho a percorrer nesta conquista.

Não se pode esquecer também que houve avanços. Em nível Federal a Administração Pública está à frente na busca pela forma da gestão gerencial. Neste sentido, apesar dos desvios, o país está tentando encontrar a descentralização do poder, tomando a gestão participativa como uma perspectiva de mudança na busca do desenvolvimento. Grandes projetos habitacionais estão em prática, o que resolveria a lacuna da falta de identidade cidadão e espaço.

Tomando como análise o que se foi discutido até agora se vê que a gestão pública participativa é capaz de transformar a realidade de um bairro, distrito ou município, tornando-se uma ponte indispensável nesta busca. Contudo para tal se faz necessário construir uma infraestrutura sólida, que faça este instrumento permanecer e realmente fazer a diferença. Investimentos em educação comunitária e integração popular serão uma das diretrizes primordiais neste processo; outro ponto é a fidelização do homem no seu espaço, que fará com que as pessoas se preocupem em mudar a realidade de onde vivem, não só por si mesmas como também por toda a sociedade e suas gerações futuras, que com certeza dependerão de um espaço participativo, em que todos tenham voz e conquistem um local melhor de viver.

### Referências

---

- AMARO, R. "As Novas Oportunidades de Desenvolvimento Local" ,in A Rede para o Desenvolvimento Local, n.º 8 Faro:IN LOCO 1993.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, Revista do Serviço Público, Luiz Carlos Bresser Pereira, Brasília 1996.
- BOBBIO, Norberto. 1987. Estado, governo, sociedade – para uma teoria geral da Política. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CHIAVENATO, Idalberto. Administração Geral e Pública Serie concursos, ed. Campos, São Paulo, 2006.
- DOWBOR, Ladislau. O que é Poder Local. Ed. Brasiliense. SP 2008.
- FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. Ed. Paz e Terra, São Paulo, 2000.
- FURTADO, Celso 1920, Pequena introdução ao desenvolvimento, Enfoque interdisciplinar, Celso Furtado, SP- Editora nacional 1981;
- FRIEDMANN, J. Empowerment — Uma Política de Desenvolvimento Alternativo. Oeiras: Celta Editora 1996.
- MILANDO, J. Cooperação sem Desenvolvimento. Coleção Estudos e Investigação, ed. 39. Lisboa: ICS 2005.
- SACHIS, Ignacy 1923, Espaços, Tempos e Estratégias do Desenvolvimento - Ignacy Sachis: Tradução: [de Luiz Leite de Vasconcelos e Eneida Araujo]. São Paulo : Vétice, 1986.
- WANDERLEY, RAICHELIS, Luiz Eduardo W. Wanderley e Raquel Raichelis. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional, 1999.