

## Participação da sociedade para o aprimoramento da gestão pública: possibilidades e perspectivas

TATIANA PEREIRA DAS NEVES GAMARRA \*

### Resumo

Este estudo de natureza teórico-conceitual busca apresentar e discutir os principais aspectos que devem ser considerados para que a participação da sociedade implique o aprimoramento da gestão pública. São discutidas as possibilidades e os desafios inerentes a essa questão. Parte-se do pressuposto de que a participação da sociedade possui significado maior que a ampliação da legitimidade para a gestão pública e que se tal participação ocorre de modo efetivo a gestão pública apresentará maior qualidade. Conclui-se que para que a participação da sociedade seja efetiva e adequada é fundamental que valores e incertezas subjacentes a qualquer opção política sejam explicitados a fim de que a gestão pública seja aprimorada por meio da incorporação dos diferentes pontos de vista sobre uma mesma situação.

**Palavras-chave:** participação social; gestão pública; política

### Abstract

This study of theoretical and conceptual aims to present and discuss the main aspects that should be considered for social participation implies the improvement of public management. It discusses the possibilities and challenges that are inherent in this question. It starts from the assumption that the social participation surpasses the meaning that the expansion of legitimacy for public administration and that if such participation is effective the public administration will present the highest quality. It is concluded that in order for civil society participation be effective and appropriate is essential that values and uncertainties underlying any political option are explained so that the public management is enhanced through the incorporation of different views on a same situation

**Key words:** social participation; public gestion; politics.



\* TATIANA PEREIRA DAS NEVES GAMARRA é Mestre em Saúde Pública (ENSP-FIOCRUZ) e Doutoranda em Saúde Pública (ENSP-FIOCRUZ). Artigo elaborado com base no trabalho final apresentado para a disciplina Governo, Sociedade e Gestão Pública do Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca-FIOCRUZ, ministrada pelas professoras Patrícia Tavares Ribeiro (responsável) e Alessandra Ketzer (colaboradora)

## Introdução

A Gestão Pública pode ser compreendida como uma atividade que é simultaneamente técnica e política. Assim, a busca de uma melhor gestão pública envolve “fazer bem a política”, combinando boa técnica econômica e gerencial com a consolidação de uma cultura democrática e práticas institucionais correspondentes, o que implica reconhecer os diversos conflitos de interesse e perspectivas existentes na sociedade (Garnier, 2004)

Nesse sentido, Hannah Arendt (2011) destaca que a política fundamenta-se no fato da pluralidade dos seres humanos e o desenvolvimento da compreensão somente é possível a partir da pluralidade de perspectivas que estão presentes na sociedade. Essa pluralidade que, segundo Colliot-Thélène (1999), torna o mundo realmente mundo, emprestando unidade a ele.

Apesar de que historicamente a função essencial da gestão pública foi implementar e comunicar decisões políticas, uma das principais modificações ocorridas na atualidade é a ampliação de oportunidades para que o cidadão contribua de modo mais direto para a gestão pública (Peters e Pierre, 2010), o que inclui iniciativas de participação da sociedade.

De modo geral, justifica-se a participação da sociedade na gestão pública, qualquer que seja a maneira, pela necessidade de controlar o exercício de força do Estado, que necessariamente precisa dispor de meios de força (Arendt, 2011), embora os atos de coação devam ser exceção no exercício do poder político, uma vez que a base para este poder está no consentimento e na obediência voluntária (Azambuja, 2008).

A relevância da participação social na gestão pública, contudo, ultrapassa a justificativa acima, já que de acordo com Funtowicz e Strand (2007), para que ocorram decisões governamentais de maior qualidade torna-se imprescindível o diálogo aberto entre todas as partes afetadas por uma determinada situação.

A partir dessa perspectiva de participação da sociedade para uma melhor qualificação, isto é, um aprimoramento da gestão pública, este estudo de natureza teórico-conceitual busca discutir que aspectos devem ser considerados para que tal participação seja efetiva e adequada. Para tanto está estruturado da seguinte maneira: na seção seguinte são analisadas as possibilidades e os desafios para que a participação da sociedade para o aprimoramento da gestão pública se torne realidade e na seção considerações finais além de serem apresentadas as principais contribuições do presente artigo, é proposta uma figura com o propósito de sistematizar os principais fatores a serem considerados para que a participação da sociedade resulte em um real aperfeiçoamento da gestão pública.

### **Participação da sociedade e gestão pública: possibilidades e desafios**

O aprimoramento da gestão pública por meio da participação da sociedade implica a consideração de que a sociedade moderna é regida por uma pluralidade de lógicas, isto é, enquanto o mercado funciona por meio de um sistema de trocas equivalentes (dar-pagar), o Estado possui outro sistema de trocas (receber-devolver) e a sociedade civil atua através de um sistema de trocas assimétricas: o dar-receber-retribuir (Martins, 2006). A incompreensão dessas lógicas diferenciadas suscita consequências importantes como a demonização do

Estado e do mercado e a santificação da sociedade civil produzindo no imaginário social preconceitos que se constituem em entraves para a renovação da vida política (Sorj, 2010).

Tal incompreensão também gera problemas na interlocução entre Estado, mercado e sociedade civil que dificulta o desenvolvimento das atividades da gestão pública (Brasil, 2009). Além disso, é importante considerar que embora a sociedade civil represente os legítimos interesses de alguns grupos sociais, conforme destaca Sorj (2010), na maioria das vezes não reflete o conjunto da sociedade ou mesmo alguns de seus segmentos mais importantes.

Deve-se destacar que a cada dia aumentam iniciativas participativas na gestão pública, contudo, diversos estudos destacam que disponibilizar informação não é suficiente para que se produzam transformações sociais capazes de promover mudanças políticas, uma vez que a informação deve poder ser utilizada, sendo relevante e acessível, além de fazer sentido para os diferentes atores para que possa funcionar como um recurso democrático efetivo nos processos decisórios sobre políticas públicas (Ribeiro, Sophia, Grigório, 2007).

O declínio da esfera pública e da política na atualidade, no entanto, geram descrédito em relação à iniciativas participativas promovidas pelo Estado. Outro fator limitador da participação social consiste na ênfase dada aos especialistas em uma época que ocorre uma intensa expansão do conhecimento às mais variadas esferas da vida social, tal ênfase justifica-se como uma tentativa de esclarecer os atuais temas aterrorizantes relacionados à sobrevivência dos seres humanos (Fridman, 2000).

A “sociedade” enquanto grupo humano identificável a uma população delimitada pelas fronteiras nacionais diminui sua densidade tanto em razão dos processos de globalização como pelas novas identidades coletivas que não possuem como referência o marco nacional. Desse modo, o Estado apresenta sua legitimidade enfraquecida pela redução na lealdade à pátria/nação/povo e pelo sentimento de que a gestão pública foi transformada em uma prática tecnocrática a serviço das necessidades dos mercados (Sorj, 2004)

De acordo com Milton Santos (2005), a sociedade compreende que quando se fala em mundo, em globalização refere-se ao mercado que no presente atravessa tudo até a consciência das pessoas. Ainda, segundo Santos (2005), esse mercado de tudo: das coisas, da natureza, das idéias, da ciência, da informação e inclusive da política e aversão política dessa globalização perversa e democracia do mercado, assim, para se contrapor ao mercado a sociedade civil possui como sede de sua resistência o lugar.

Recusar a globalização, buscar resistir a ela nacionalmente, entretanto, implica invariavelmente capitular frente a este movimento. Deve-se lutar no contexto da globalização em curso para se buscar uma globalização diferente de resistência ao capital transnacional. Essa luta exige atores guiados por uma visão de solidariedade, uma vez que tal resistência pode possibilitar uma abertura de consciência e de formas de contestação em todos os níveis por parte dos Estados conjuntamente com a sociedade civil para buscar resistir ou administrar de maneira mais adequada os impactos da globalização (Gomez, 2000).

Essa visão de solidariedade social requer a compreensão da teoria da dádiva que propõe que o entendimento da lógica da sociedade civil como um ciclo dar-receber-retribuir. Nesse sentido, o desejo de dar é tão importante para os seres humanos quanto o de receber. Dessa forma, dar, transmitir, entregar são tão fundamentais quanto tomar, apropriar-se e o estabelecimento de laços torna-se necessário para que as relações sociais sejam criadas (Godbout, 1999).

A partir da consideração da teoria da dádiva a formação de espaços deliberativos plurais na sociedade civil pode ser facilitada uma vez que se compreende como atuam os movimentos da sociedade. Essas instâncias deliberativas são extremamente relevantes para que se construam novas mediações sociedade civil-Estado-gestão pública que proporcionem ampliação da legitimidade estatal (PNUD, 2008). Essa ampliação constitui-se em um aspecto fundamental para uma gestão pública mais qualificada.

Atualmente, como destaca Boaventura Souza-Santos (1998), cabe ao Estado funções de coordenação de interesses divergentes e até contraditórios, necessitando dessa forma, de mecanismos de participação social que garantam a participação ativa dos cidadãos para o monitoramento, acompanhamento e avaliação das opções políticas apresentadas.

Nessa perspectiva, o aprimoramento da gestão pública perpassa a consideração de que a democracia redistributiva de bens públicos não pode ser restrita à democracia representativa que foi delineada para a ação política no marco do Estado. Existe a necessidade de uma democracia participativa com a efetiva inclusão da sociedade influenciando

tanto as esferas estatais de coordenação quanto a atuação dos agentes privados, empresas, organizações não-governamentais e movimentos sociais que possuem interesses e desempenhos coordenados pelo Estado (Souza-Santos, 1998).

Importante considerar que o desafio que a gestão pública enfrenta é imenso uma vez que as sociedades estão cada vez mais “policêntricas” sem um único referente. Assim, decifrar e governar tal polimorfismo constitui uma grande dificuldade e estabelecer opções de democracia participativa nessa situação requer uma política inovadora que considere as transformações em curso e que seja capaz que coordenar as diversas assimetrias (PNUD, 2008).

Além disso, esse desafio é cada vez maior pela presença de incertezas de toda ordem nos debates políticos. De acordo com Van der Sluijs (2006), há incertezas técnicas (relacionadas a precisão dos dados apresentados em uma determinada discussão), metodológicas (relativas à escolha de um método em detrimento de outro), epistemológicas (relacionadas a questões “O que se pode conhecer sobre determinado fenômeno?”, “Como sabemos, que sabemos?”) e sociais (ocorrem quando a força social é restrita),

Segundo Ribeiro, Sophia e Grigório (2007), a gestão pública possui uma influência direta na construção da cidadania e, desse modo, suscita efeitos fundamentais na sociedade, uma vez como aponta Colliot-Thélène (1999), o poder de governar significa efetivamente proporcionar forma a um certo coletivo.

A partir dessa constatação de Colliot-Thélène (1999) pode-se inferir que esse “dar-forma” à sociedade pode

representar uma oportunidade de ampliar os espaços de participação social, obviamente, se a gestão pública estiver comprometida com o sentido da política como liberdade que deve proporcionar espaços livres para o desenvolvimento humano, conforme o pensamento de Hannah Arendt (2011).

É importante que essa ampliação dos espaços de participação social seja acompanhada de uma modificação central na estruturação das discussões que acontecem em tais espaços. Uma modificação que permita a explicitação dos valores e das incertezas subjacentes a qualquer opção política para que os diferentes atores possam deliberar em bases mais apropriadas de escolha. Desse modo, a gestão pública apresentará além de maior legitimidade, também maior qualidade por incorporar efetivamente os diversos pontos de vista sobre uma mesma situação.

Certamente esse aprimoramento da gestão pública é essencial para toda a sociedade, uma vez que como Azambuja (2008) destaca, a finalidade de tal gestão é o alcance do bem público, que pode ser resumido em dois bens sociais básicos: a segurança e o progresso dos indivíduos, que somente podem ser conseguidos através da ajuda e proteção do Estado, que por intermédio de sua competência garante tais bens. Tal competência pode ser bastante fortalecida por meio da efetiva participação da sociedade que pode contribuir na estruturação de problemas e soluções de temas que são inerentemente políticos e complexos.

### **Considerações finais**

É pertinente lembrar que uma gestão pública adequada requer um balanço razoável e mutante que permita ir melhorando a utilização dos recursos públicos e o cumprimento dos objetivos

e prioridades do governo, que devem ser estabelecidos em processos democráticos. Assim, para “fazer bem a política” e, conseqüentemente, fortalecer a gestão pública há a necessidade de melhorar a capacidade da sociedade em deliberar coletivamente, reconhecendo, o caráter inerentemente contraditório e conflitivo da vida social (Garnier, 2004)

Nessa direção, essa melhor capacidade de deliberação coletiva implica considerar e administrar os diferentes tipos de incertezas (técnicas, epistemológicas, metodológicas e sociais) sempre presentes na complexidade das decisões políticas e explicitar os valores (sociais, políticos, econômicos) subjacentes a cada opção apresentada (Funtowicz e Strand, 2007) para que a participação da sociedade seja efetiva e proporcione o aprimoramento da gestão pública. Esse aprimoramento significa uma gestão pública capaz de não somente prestar serviços e reagir diante de crises econômicas e tragédias naturais, mas, que também seja capaz de antecipar e prever problemas em mundo repleto de incertezas e desafios contínuos (Amaral, 2010).

Na tentativa de concretizar uma sistematização da participação social para o aprimoramento da gestão pública é proposta uma figura na página seguinte que busca apresentar os aspectos que devem ser considerados para que essa participação torne-se efetiva. A ênfase dada às incertezas (perpassando todos os fatores) é justificada pelo momento atual da pós-modernidade, que de acordo com Fridman (2000), é caracterizado pela possibilidade de “desmanche” do que era sólido para a modernidade como classes, indústria, cidades, coletividades, nações-estado e demais

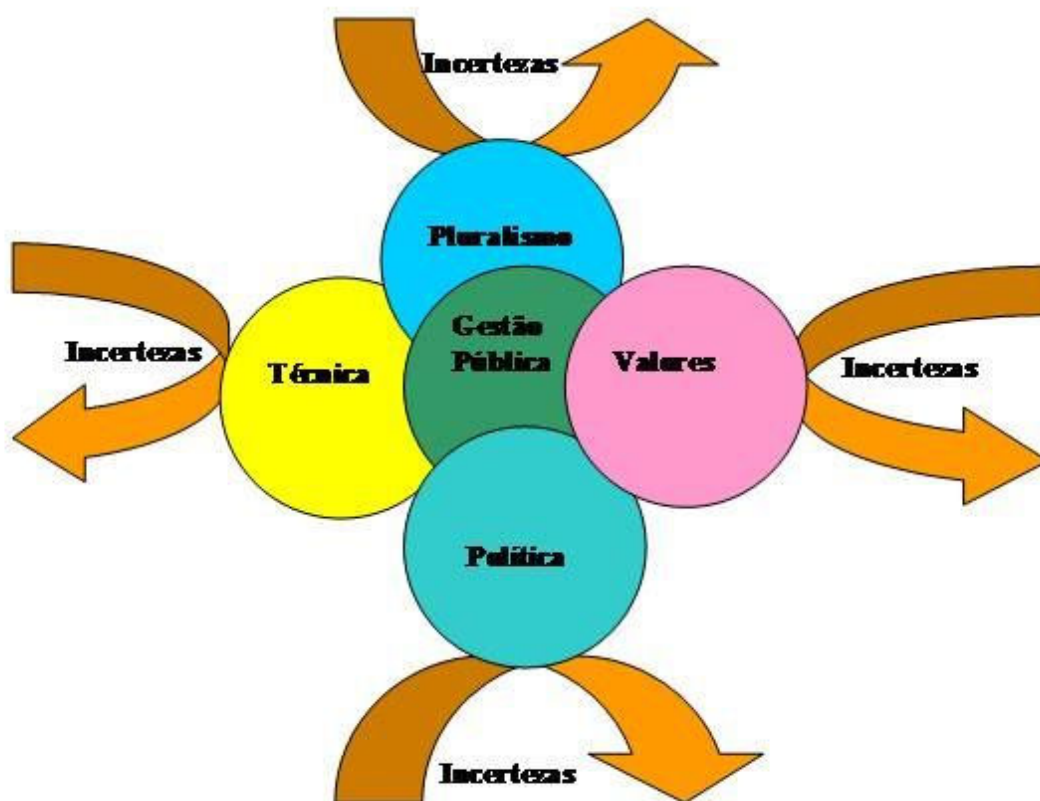


configurações institucionais, além da grande expansão do conhecimento que

paradoxalmente produz inseguranças e incertezas ao ser humano.

Figura – Proposta de sistematização da participação da sociedade para o aprimoramento gestão pública (elaboração própria)

Participação Social → Aprimoramento da Gestão Pública



#### Referências

AMARAL, H.K. Apresentação à edição brasileira. In PETERS, G., PIERRE, J. (org). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: editor UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010, p.9-10.

ARENDDT, H. *O que é política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011

AZAMBUJA, D. Introdução à ciência política. São Paulo: Editora Globo, 2008.

BRASIL. *Agenda Nacional de Gestão Pública*. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Presidência da República. 2009

COLLIOT-THÉLÈNE, C. O conceito de política posto à prova pela mundialização. *Revista de Sociologia e Política*, v.12, p. 7-20, 1999.

FRIDMAN, L.C. *Vertigens pós-modernas. Configurações Institucionais Contemporâneas*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

FUNTOWICZ, S., STRAND, R. De la demostración experta al diálogo participativo. *Revista CTS*, n.8, v.3, p. 97-113, 2007

GARNIER, L. El espacio de la política em la gestión pública. In BRESSER-PEREIRA, L.C., GRAU, N.C., GARNIER, L., OZLAK, O., PRZEWORSKI, AD (org). *Política y Gestión*

*Pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A, 2004, p. 91-138.

GODBOUT, J.T. *O espírito da dádiva*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GOMEZ, J. M. *Política e democracia em tempos de globalização*. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: LPP – Laboratório de Políticas Públicas, 2000.

MARTINS, P.H. A Sociologia de Marcel Mauss: dádiva, simbolismo e associação. In MARTINS, P.H.; CAMPOS, R.B.C. (org.) *Polifonia do Dom*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2006.

PETERS, B.G., PIERRE, J. Introdução. In PETERS, G., PIERRE, J. (org). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: editor UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010, p.15-29.

PNUD –Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Uma bússola para la democracia: aportes para una agenda de gobernabilidad* – Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2008

RIBEIRO, P., SOPHIA, D.C., GRIGÓRIO, D.A. Gestão governamental e sociedade: informação, tecnologia e produção científica. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 12, n. 3, p. 623-631, 2007

SANTOS, M. O retorno do território. In *território y movimientos sociales*. OSAL, ano VI, n 16., 2005.

SORJ, B. Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina. Introdução. (*Des*) *Construindo a sociedade civil na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

SORJ, B. *A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

SOUZA-SANTOS, B. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva Publicações, 1998.

VAN DER SLUIJS, J. Uncertainty, assumptions and value commitments in the knowledge base of complex environmental problems. In PEREIRA, A.G., VAZ, S.G., TOGNETTI, S. *Interfaces between science and society*. Sheffield: Greenleaf Publishing, 2006, p. 64-81.