



DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: PERSPECTIVAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CULTURA POLÍTICA.

Daniela Arguilar Camargo¹

SUMÁRIO: Considerações iniciais. 1 A descentralização de políticas públicas e o poder local como forma de estabilização política. 2 A importância da participação social na gestão local. 3 Perspectivas para a construção de uma nova cultura política. Conclusão. Referências.

RESUMO: O contexto político e social do Brasil, paulatinamente vem passando por um processo de redefinição do papel do Estado, universalizando direitos sociais, descentralizando e gerindo políticas públicas. A descentralização pode ser conceituada como a transferência do poder nacional às instâncias subnacionais, em que no âmbito das políticas públicas resulta em uma reestruturação interna do Estado, envolvendo aspectos políticos, administrativos e financeiros. Nesse sentido, sustenta-se a ideia de conferir maior poder para aqueles que estão perto das necessidades dos cidadãos, os municípios, que passa a ser identificado como espaço para a satisfação das demandas locais. Assim, forma-se um novo formato institucional, a partir da Constituição Federal de 1988, onde também é implementado uma gestão participativa, possibilitando ao cidadão a participação, tornando-se um eixo fundamental no controle das ações do governo. Dessa forma, com a descentralização de políticas públicas para o poder local, emergindo em uma maior participação ativa dos cidadãos, resultam em experiências no espaço local que provocam mudanças, passando a refletir no plano da cultura, ou seja, surgem novos valores, hábitos e princípios éticos consolidando uma nova cultura política. Educar para participar ativamente controlando as ações governamentais e debatendo sobre os problemas e necessidades dos cidadãos é um rumo a ser tomado diante do atual cenário brasileiro.

Palavras-Chave: Cultura política. Descentralização. Poder local.

¹ Mestranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - Conceito Capes 5, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social; e Pós Graduanda em Direito Tributário e em Planejamento Tributário pela Escola Superior da Magistratura Federal e Universidade do Norte do Paraná. Integrante Sub-Grupo de Pesquisa Gestão Local e Políticas Públicas (CNPQ) coordenado pelo professor Ricardo Hermany. Email: danielacamargo68@gmail.com



ABSTRACT: The political and social context of Brazil gradually has been undergoing a process of redefining the state's role, universalizing social rights, decentralizing and managing public policies. Decentralization can be defined as the transfer of national power to subnational levels, where in the context of public policy results in an internal restructuring of the State, involving political, administrative and financial. In this sense, it is claimed the idea of giving more power to those who are close to the needs of citizens, municipalities, which shall be identified as a space to meet the local demands. Thus, we form a new institutional format, from the Federal Constitution of 1988, which is also implemented a participatory management, enabling citizen participation, becoming a key axis in the control of government actions. Thus, with the decentralization of public policies for local authorities, emerging in greater active participation of citizens, resulting in experiments in local space that cause changes, starting to reflect on the cultural plane, ie, there are new values, habits and ethical principles consolidating a new political culture. Educate to participate actively controlling government actions and debating the issues and needs of citizens is a course to be taken before the current Brazilian scenario.

Key-Words: Political culture. Decentralization. Local power.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Diante do cenário político e social brasileiro, que perpassa por uma redefinição do papel do Estado, universalizando direitos sociais, descentralizando e gerindo políticas públicas vislumbra-se a realidade social, econômica, política e cultural, que apresenta incertezas, no final do século XX e início do XXI, frente à capacidade dos movimentos sociais populares, que buscam uma mudança social a partir de um ponto de vista estrutural, insistindo ao Estado uma forma de agir, para que seus direitos sejam efetivados e suas necessidades atendidas.

Os enfrentamentos e fenômenos sociais que ocorrem na convivência dos homens em sociedade, detêm respaldo universalmente diante da vida social, alguns autores como Tocqueville, contribuem com fundamentos para que se possa compreender o atual estado, no seu atual tempo. Para o autor, sem a descentralização, diversas parcelas da população não teriam acesso a esfera pública.

A descentralização das ações governamentais passa a ser uma forma de compartilhamento do poder para que sejam tomadas atitudes que visam a efetividade de



direitos e necessidades sociais. Ocorrendo nos níveis de governo, pela transferência de competências, atribuições e gestão de políticas públicas, a União passa a delegar aos demais entes, parte de suas funções na gestão de políticas voltadas a assistência social, saúde, habitação e saneamento básico.

O poder local é o espaço para que sejam debatidos os assuntos almejados pela sociedade, e também a forma de impulsionar a sociedade democrática, que busca uma cidadania ativa. Dessa forma, sustenta-se a ideia de conferir maior poder para os aqueles que estão próximos às necessidades dos cidadãos, os municípios, passando a ser identificado como espaço para a satisfação das demandas locais.

A partir disso, a estabilização política e social do País é recriada por meio das condições de modernização e capacitação do Estado, garantindo um maior desenvolvimento nas áreas da saúde, educação, justiça, segurança, dentre outras, em que a descentralização e o poder local, mostram-se como pilares dessa estabilização, onde deve-se ao final avaliar as autarquias locais e definir centros de decisão e poder, conferindo mais integridade para as políticas públicas a serem desenvolvidas no espaço local.

Assim, cria-se um novo formato institucional, a partir da Constituição Federal brasileira de 1988, que implementa a gestão participativa, tornando-se fundamental no espaço local, possibilitando aos cidadãos a participação efetiva, acarretando em um eixo fundamental de controle das ações do governo. A constituinte apresenta a gestão das políticas públicas, juntamente com os processos de tomada de decisões, emergindo em um regime descentralizador das ações públicas, onde são criadas formas inovadoras de interação entre sociedade e governo, por meio das estratégias de participação da social, assim como os conselhos gestores e audiências públicas.

De frente a essas novas maneiras de interações, fica evidenciado a urgência de novos padrões de governo, baseados em uma gestão democrática, centrada em uma maior responsabilidade dos governos para com as políticas públicas e demandas sociais, bem como o reconhecimento dos direitos sociais e a disponibilização de espaços para a participação da sociedade.

Por conseguinte, com a descentralização de políticas públicas para o poder local, a partir de uma maior participação ativa e consciente dos cidadãos, ocorrendo uma mudança social, entendida como uma ordem na estrutura do sujeito. Pois para que se altere as estruturas sociais, políticas e econômicas deve-se mudar a prática humana, mudando-se as pessoas, muda a sociedade, refletindo assim em um plano de cultura, ou seja, surgem novos valores, hábitos e princípios éticos que criam perspectivas para uma nova cultura política.



Do exposto, a estrutura metodológica parte da análise da descentralização de políticas públicas e do poder local como forma de estabilização econômica, para posteriormente verificar a importância da participação democrática na gestão local e ao final apontar, a partir do elucidado, perspectivas para a construção de uma nova cultura política.

1 A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PODER LOCAL COMO FORMA DE ESTABILIZAÇÃO POLÍTICA

Os problemas sociais e os fenômenos que ocorrem na convivência do sujeito na sociedade possui respaldo universalmente diante da vida social. Alguns autores clássicos como Tocqueville contribuem com fundamentos para que possamos compreender nosso atual estado, para conhecer o nosso tempo. Conforme dispõe Waschkuhn (1998) Tocqueville valorizou a comunidade, pequenas aglomerações, porque somente esse tipo de agrupamento propiciaria, em seu entendimento, a uma solidariedade indispensável e virtude cívica e preservação da liberdade política. Reconhece ainda, a necessidade de se ter uma estrutura federativa que viabilizaria a democracia na sociedade.

Ainda na concepção de Tocqueville, o governo central é uma forma natural, em que os sentimentos e hábitos da sociedade são favoráveis a concentração desse poder, objetivando a igualdade, em um governo único e forte, percepção essa que se opõe aos objetivos da descentralização. Aduz ainda que “a vida privada é tão ativa nos tempos democráticos [...] que quase não resta mais energia nem vagar a cada homem para a vida política” Tocqueville (1977 p. 515).

Embasada no otimismo, o poder local e o espírito democrático da sociedade, na compreensão de Tocqueville, possui uma visão a partir da colonização dos Estados Unidos, que teria criado uma comunidade de baixo para cima, adquirindo autonomia perante o ente superior. Essa autonomia é considerada fundamental para a ideia de liberdade e empreendedorismo, uma vez que a sociedade está de um lado e o Estado de outro, estimando as atribuições das associações civis, decaindo o conceito de sociedade civil com viés liberal, proveniente do liberalismo político, Fonseca (2007 p. 247).

Por conseguinte, sem ocorrer a descentralização, em um corpo político de uma federação extensa como a do Estado brasileiro, poucas pessoas teriam acesso a esfera pública, pois quanto mais uma sociedade centra os seus direitos e competências, o número de pessoas diminui frente a esse acesso, sendo assim, um dos objetivos da descentralização é o ensinar em um maior acesso por parte da sociedade para com a esfera pública.



A descentralização ocorre nos níveis de governo, sendo por meio de distribuição de competências e responsabilidades entre União, Estados e Municípios, para com as políticas sociais. Dessa maneira, desde 1990 a União passa a delegar parte de suas funções na gestão das políticas voltadas a saúde, educação, habitação, assistência social, dentre outras.

As perspectivas da descentralização e do poder local, personificam-se por meio dos atores sociais, e permeiam por pactos federativos, como a inclusão do Município como ente da federação, na Constituição de 1988, foi arduamente marcado por períodos democráticos. Assevera Fonseca (2007 p. 246) sobre a descentralização e o pacto federativo vista pelo poder local traçam a democracia e a participação desde o século XIX até hoje.

Dessa forma, a relação entre descentralização e pacto federativo, vista pelo ângulo dos poderes locais, adquire novos contornos, sobretudo conceituais, embora ancorados na realidade histórica. A comparação entre ambas as tradições traz elementos capazes de demarcar a democracia e a participação, sempre sob o ângulo do poder local na sociedade brasileira, sobretudo do século 19 (embora retomando períodos anteriores) aos dias de hoje.

Perpassando pelos anos, passa a ocorrer a descentralização de políticas públicas devendo ser entendida por uma ampla perspectiva, onde os agentes determinam um processo de atribuições e desoneração da União, em detrimento aos demais entes da federação, onde uma política poderia ser melhor planejada e executada, dando maior participação nas decisões sobre os recursos públicos, combatendo as desigualdades regionais², Alves (2003).

Contudo, de acordo com o sustentado por Silva (p. 131), quando ocorre a descentralização, esta deve vir objetivando a concretização de um programa em uma área centrada ao cidadão, beneficiando diretamente ele e não a administração. Pois a sociedade cobra do Estado tipos de princípios éticos, tipos de postura e comportamento, que historicamente nunca forma resolvidos plenamente, e que acabam eclodindo no presente e futuro.

Descentralizar não é dividir a cidade em pedacinhos e dispor pessoas para tomar conta. É lógico que isso pode até facilitar alguma coisa. Não estou dizendo que não se possa ter a cidade dividida em regiões para, por exemplo, fazer uma coleta de lixo mais eficiente. Se quando você fala de descentralização administrativa, objetivamente, você tem de tratar de outras questões. Entender que o objetivo de qualquer programa nessa área deve estar centrado no cidadão e não na máquina administrativa.

² Na compreensão de Tocqueville (1977 p. 516): “nenhuma desigualdade é tão grande que chegue a chamar atenção [...], a menor dessemelhança parece chocante no seio da uniformidade geral; a sua visão torna-se mais insuportável à medida que a uniformidade é mais completa. É natural, pois, que o amor à igualdade cresça constantemente com a própria igualdade; ao satisfazê-la, nós a desenvolvemos”.



No que tange a descentralização de políticas públicas para os governos locais, entende Arretche (1999 p. 139) que a descentralização depende da ação do poder executivo de cada estado, pois necessita-se de estratégias de indução, para que sejam minimizados custos, trazendo benefícios ao município, assumindo a gestão da política pública, e para que esta estratégia se torne bem sucedida, é necessário meios de descentralização, com recursos financeiros, administrativos e políticos.

A extensão da descentralização em cada estado depende ainda, diretamente, da ação dos executivos estaduais, isto é, quanto maior for o grau de coincidência das ações dos níveis mais abrangentes de governo — no nosso caso, governo federal e governos estaduais —, maior será o alcance da municipalização em cada unidade da Federação.

Nessa mesma perspectiva, cumpre salientar que o estudo não envolve análise de conceitos, ou um programa de descentralização, apenas um modelo eficiente de administração municipal, pois ou a descentralização passa a existir como forma de atendimento a parte da população excluída, ou que atenda as suas necessidades, ou não serve para nada. Se não entendermos a abrangência das iniciativas populares, que lutam por questões de anos atrás, hoje nos deparamos com a pressão da sociedade colocada justamente em debate sobre as mesmas questões.

A federação brasileira, nos termos do artigo 1º e do artigo 18 da Constituição Federal de 1988, estabelece a organização política e administrativa dos entes federados, em análise o Município, sendo uma das unidades federativas. Dessa forma, a referida Constituinte dispõe nos artigos 29 a 31, a responsabilidade de exercício, de forma autônoma, o poder local, devendo reger-se pela organização, produção de leis de interesse do espaço local, exercendo juntamente os controles de gestão.

Assim, o poder local é exercido e estruturado por meio de Lei Orgânica Municipal, devendo esta ser própria, ou seja, cada um deve ter a sua, a partir dos preceitos da Constituição Federal, obedecendo ainda a Constituição de seu estado. A referida lei possui a finalidade de organizar o exercício do poder local, indicando também as competências do executivo e legislativo, determinando diretrizes locais quanto ao poder de tributar, ao desenvolvimento econômico e social, urbano e ambiental³.

Diante do poder local, onde é traduzido pelas relações de poder que ficam estabelecidas entre os diferentes atores sociais e esferas, a questão do poder local emerge de

³ Conforme análise das Leis Orgânicas dos municípios do Rio Grande do Sul e disposto na Constituição Federal de 1988.



um conjunto de redes, articuladores de relações de cooperação e conflito, em torno dos interesses comuns, no espaço definido pela sociedade, Fischer (1993).

Do Liberalismo político ao Liberalismo econômico, a divisão ficou tênue, os liberais do século XX, associam-se a capacidade de empreendedor a tudo que fosse de iniciativa da sociedade, contudo se deparam por um papel minimizado do Estado, pois viram o máximo desejado na regulação de contratos e também na garantia do contrato social. Ao final o sujeito, no espaço local, deveria ficar só, pois a sociedade seria um conjunto de átomos, primeiro o Estado e a sociedade veem na situação um mal necessário, para depois compreender que é um poder libertador, Fonseca (2007 p. 247).

As autarquias locais são elementos de estrutura frente a organização do Estado, com seus órgãos próprios e pessoas de direito público para gerir, baseando-se ainda no princípio da representatividade democrática, que possui como finalidade a execução dos interesses próprios da sociedade. O poder local é revestido por uma articulação de um poder que detém a função de criar competências e condições nas áreas de saneamento básico, planejamento urbano, educação, saúde, desporto, etc. em que essas funções devem ser desenvolvidas pelos respectivos municípios e suas associações municipais.

Diante da retomada do significado do Estado frente a sociedade e suas necessidades, o poder local é concebido, pelo estabelecimento de novas relações entre o espaço local e a sociedade, em que a participação ativa se mostra fundamental.

São criados, no espaço local, canais de interlocução dos diferentes setores sociais e mecanismos que visam uma maior participação da sociedade, como exemplo o orçamento participativo e as audiências públicas, que por meio disso os cidadãos decidem, juntamente com a administração, as demandas e necessidades mais importantes. Quanto ao orçamento participativo, a eficiência da participação passa a ser esclarecida diante da melhor aplicação dos recursos em determinadas áreas, fazendo com que ocorra uma melhor distribuição de recursos e melhoria na qualidade de vida com o desenvolvimento local, Machado e Lacerda (2003). Ainda no entendimento de Machado e Lacerda (2003 p. 4),

Não que o local seja uma reprodução em tamanho menor da esfera nacional, porém, apesar de suas especificidades e mesmo potencialidades, muitas vezes o que ocorre é uma certa ilusão de poder conferida aos dominados. Mais do que realmente terem poder, acabam inseridos na reprodução das próprias relações de dominação. Portanto, diante destas questões há um grande desafio para aqueles que desejam ver consolidadas sociedades verdadeiramente, mais justas e democráticas.

Por conseguinte, verifica-se que há questões desafiadoras para o poder local, pois este deve ser entendido como um poder para a sociedade, para que esta alcance efetivação nos



seus interesses comuns, e na solução de suas demandas e necessidades, devendo também participar ativamente, nas decisões com cunho de políticas públicas, uma vez que diz respeito as questões próprias, e também serve como uma forma de controle das ações do governo local.

A partir disso, a estabilização política e social do País é recriada por meio das condições de modernização e capacitação do Estado, garantindo um maior desenvolvimento nas áreas da saúde, educação, justiça, segurança, dentre outras, em que a descentralização e o poder local, mostram-se como pilares dessa estabilização, onde se deve ao final avaliar as autarquias locais e definir centros de decisão e poder, conferindo mais integridade para as políticas públicas a serem desenvolvidas no espaço local.

Ao final, na medida em que os cidadãos em um território acabam se direcionando para um poder único, o sistema político perde a sua estabilidade, acarretando, em fase de crise, que o poder local assuma um papel de inimigo da sociedade. Essa inimizade com o governo central, segundo Tocqueville, pode ser considerada como uma falta de responsabilidade, resultadas pelas expectativas da população no cumprimento de determinadas medidas, propagando-se em um sociedade em que os cidadãos não dispõem de possibilidade de determinação e deliberação sobre assuntos de interesse local.

Dessa forma, para que se ocorra à estabilização política, com a descentralização e o poder local, deve-se levar ao cabo a descentralização de políticas públicas efetivas para os cidadãos do espaço local, em que o poder local deve realizar uma gestão proporcionando a sociedade, a participação nos debates e deliberações frente às demandas sociais. Do mesmo modo, a participação dos cidadãos se mostra de grande relevância, pois esta pode, além de controlar as ações governamentais, decidir sobre suas necessidades. Assim, passa-se a analisar a importância da participação democrática para uma melhor gestão local.

2 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO LOCAL

A participação social, conforme já salientado anteriormente, mostra seu papel fundamental perante o Estado, pois cria-se um vínculo entre sociedade e governo, promovendo não só a efetivação de políticas públicas de interesse local, como também o controle das ações governamentais. Nos anos 1990, os princípios de organização, nos processos de formulação de políticas públicas, e deliberação no espaço local, fomentaram a participação da sociedade e de atores políticos, que juntamente implementam e avaliam



determinadas políticas. A partir daí, ocorre a institucionalização da consulta da sociedade para com esses processos de implementação, debate e deliberação de políticas públicas.

Da mesma forma, para a construção e ampliação do poder local, é necessária a participação dos cidadãos, de forma compartilhada e cooperativa com o ente federado, tanto nas questões sociais como políticas urbanas, assim como já reafirmado anteriormente, o compartilhamento do poder dá ao cidadão a capacidade de influir sobre determinado destino de recurso, por exemplo, visando sempre uma maior qualidade de vida e de desenvolvimento humano. De acordo com Neto e Araújo (2002 p. 56).

Reconstruir o sentido de cidade (e de cidadania), ampliar o sentimento de pertencimento a um “local” (com uma história, um conjunto de valores etc.) – numa época de globalização ativa, de perda de consciência dos limites e possibilidades da manutenção de identidades nacionais, de tendências homogeneizadoras e massificantes – pode ser um estimulante projeto coletivo que ajudará a construir novas formas de convivência social.

Nesse mesmo sentido, Hermany (2007) dispõe que a abertura do processo de formulação de políticas públicas se estrutura pelos direitos sociais, e que aqui a sociedade possui um papel principal, a participação nesses processos, uma vez que serve como estímulo para a construção de uma cidadania ativa, governante e que legitima as ações estatais. Ainda conforme o autor constata-se que é um novo paradigma que não rompe com o espaço institucional, mas sim permite a sociedade participar e controlar essas questões. Ainda de acordo com Arns (2010 p.7).

A participação social possibilita aos atores sociais e agentes econômicos incorporarem a sabedoria e o conhecimento popular e empresarial na formulação das respostas e nos mecanismos (meios e modos) de implementação de ações que buscam a resolução de problemas e a melhoria da qualidade de vida do território, bem como valoriza os governos locais como representantes legítimos para liderarem, de forma compartilhada, a governança nos territórios.

As mudanças passam a ocorrer com a concretização da participação cidadão, possuindo o sujeito um papel de co-responsável na gestão dos governos, Azevedo (2005). A cerca do modelo de gestão descentralizada, Buarque (1999), aduz que o deve-se ter um estímulo ao envolvimento dos atores sociais, para a promoção de uma nova política na sociedade. Assim, por meio disso, a sociedade é convidada na construção de políticas públicas em parceira com o Estado, proporcionando efetivas mudanças culturais, consolidando-se a democracia.

A Constituição de 1988, conforme já salientado, propõe as mudanças para a sociedade, dentre as quais a concretização da reivindicação popular por maior participação



cidadã ativa nesses processos decisórios e deliberativos de políticas públicas. Regulamenta ainda regras para a participação democrática, incluindo novas formas de integração da sociedade na gestão dessas políticas, como a criação dos conselhos gestores.

A participação cidadã, segundo Esteve (2009 p. 75), é uma técnica de apoio da sociedade para com as políticas públicas, baseando-se em procedimentos que venham a gerar colaboração e responsabilidade cidadã, legitimando os objetivos da cidade. No mesmo sentido, por meio dela que podem atuar nos processos decisórios em que tenham como matéria, políticas públicas, que envolvam os direitos sociais.

Técnicas de participação cidadã e apoio social às políticas públicas. Das estratégias de participação deve-se passar à participação como estratégia para fortalecer a capacidade de organização e ação. Das inúmeras técnicas de participação, na área da gestão relacional, são especialmente úteis as que: (1) se baseiam em procedimentos claros e simples, com finalidades precisas que facilitam a expressão de ideias e desafios sobre um tema ou assunto e, naturalmente, impedem que se prolonguem eternamente os debates. Participação é método e organização. Do contrário, a participação se reduz a poucos participantes, pouco reflexivos, dado que seu interesse é menos convencer do que se impor pelo cansaço; (2) ajudem a gerar confiança, colaboração e responsabilidade cidadã nos acordos realizados; (3) permitam legitimar objetivos e projetos da cidade e obter um importante apoio da cidadania aos mesmos.

Tais técnicas descritas pelo autor dizem respeito à participação social na gestão relacional, instrumento de governança, que possui não apenas um enfoque social, mas sim no modo de governar. As técnicas fazem dela uma forma de dar eficácia ao desenvolvimento humano, transformando métodos, renovando a gestão nas relações sociais. Junior (2001) ainda destaca que, mesmo possibilitando a população, a participação na decisão de uma melhor destinação de recursos a determinada área em que compreendem uma política pública, não se dá de forma total por meio dos cidadãos. E de acordo com Hermany (2007 p. 176),

Por tais razões, a questão da opinião pública é essencial para o enfrentamento da adequação da ordem constitucional brasileira à proposta de construção de um direito social situado numa perspectiva intermediária ente o procedimentalismo e o substancialismo. Isso porque as vicissitudes que envolvem sua formação ampliam as restrições a regra da maioria como forma exclusiva de legitimar as decisões públicas relacionadas com direitos fundamentais.

A participação social pode significar um controle da qualidade de serviços prestados pelo governo local, proporcionando assim uma melhor gestão local, e melhora na prestação de serviços sociais que podem aumentar ainda a qualidade dos resultados obtidos ao se contrapor formas de produção de serviços sociais, Grau (2004). No espaço local, em debate e deliberação as questões coletivas, sempre foi e será um elemento essencial a democracia e



política, em que os princípios da igualdade e liberdade, além do ideal democrático pressupõe a participação e co-gestão entre os diferentes atores, Ciconello e Moroni (2005).

Por conseguinte, conforme já salientado e tendo em vista a participação cidadã, Santos (2004 p. 138), identifica novas exigências tanto na gestão de políticas públicas quanto na participação social, e dessa forma resultaria em uma melhor organização e formulação de alternativas que influenciariam na política e forma de gestão, essas exigências cobram dos cidadãos um posicionamento frente a diversas demandas sociais.

Portanto, a participação permanente na gestão de políticas públicas coloca novas exigências a participação, na medida em que cobra dos participantes um posicionamento que vai além da apresentação de demandas. Nesse sentido, colocam-se novas organizações sociais são co-responsáveis pela apresentação de propostas e pela formulação de alternativas que influenciam no desenho da política e no formato da gestão.

A participação social, além de ser incorporada ao modelo de democracia seguido pelo Estado brasileiro, passa a produzir resultados voltados ao alargamento e efetividade dos direitos sociais da sociedade brasileira. Da mesma forma, alguns exemplos que podem ser dados, obtidos pela contribuição da sociedade, é a gratuidade dos serviços de saúde para todos os cidadãos, por meio da universalização do direito básico a saúde, pelo Sistema Único de Saúde, possibilitando melhorias nessa área. Assevera Fonseca (2007 p. 252), a importância dos entes federados, do papel do município, das verbas e da participação popular, ampliando os direitos de cidadania.

Como se observa, a lógica do SUS – assim como do Fundeb, do SUAS e do SUSP, embora haja diferenças quanto à origem dos recursos e às contrapartidas entre os três níveis da federação – sintetiza o sentido expandido de democracia, como afirmamos, pois articula a política social: à lógica do sistema, com predominância federal na articulação das políticas com os entes federados; ao papel específico do município; à constitucionalização das verbas; e à participação popular. Em outras palavras, elementos federativos – institucionais, portanto – somam-se à participação política, sobretudo popular, via conselhos gestores, e à ampliação dos direitos de cidadania, respondendo assim, de certa forma, aos desafios do capitalismo contemporâneo.

Nessa burocracia estatal, não se possui a unanimidade no que diz respeito a participação social, pois existem diversos gestores públicos que não estão a disposição da sociedade, não compartilhando o poder fora do local da democracia por representação. Ademais, esses gestores relutam por uma efetividade de abrir uma interação com os cidadãos e aceitar as suas deliberações advindas dos órgãos colegiados.

Ainda, a implementação de políticas públicas por parte do Brasil, efetivando os direitos sociais previstos constitucionalmente, está se reduzindo. Juntamente com isso, afirma-se que o Estado brasileiro é ainda comandado por uma hierarquia política e



econômica, tendo sua estrutura através os privilégios. A participação da sociedade permite romper com esse modelo, proporcionando a construção de um arcabouço legal, e um dos seus grandes desafios se apresenta diante da consolidação de uma institucionalidade de exigir direitos.

Frente a isso, se faz necessária uma estrutura de participação nas políticas públicas, onde se pressupõe que as organizações da sociedade são fortes e autônomas. Assim, uma das formas é por meio de representantes da sociedade nos conselhos⁴ e conferências⁵ que entenda a burocracia do Estado.

Do exposto, frente ao apresentado, a participação social se mostra como peça fundamental em uma federação tão extensa como a brasileira, mostrando-se capaz de produzir maior eficácia na concretização de direitos sociais, e de resolução de demandas e necessidades da sociedade no espaço local.

Além do mais, não se pode mencionar em democracia sem considerar a participação e tudo aquilo que gira em torno dela, pois o cidadão ativo possui em suas mãos a capacidade de eleger aquilo que é mais urgente e necessário, abrangendo o interesse comum da sociedade. Ainda, a criação dos espaços de colaboração entre governo local e sociedade apresentam algumas vantagens, quais sejam a aproximação do poder público para com os cidadão juntamente com o enfraquecimento do clientelismo, traduzindo alianças e conflitos entre interesses para as esferas locais; auxiliam na identificação dos problemas e enfrentamentos sociais e buscam construir soluções para as mesmas.

Ainda aumentam a transparência administrativa e pressionamento dos governos locais por resultados, pois possuem como papel o controle das ações de governo; e permitem um maior grau de assertiva no processo de tomada de decisões, pois com a participação de cidadãos ativos, fica mais facilitado o conhecimento das necessidades mais urgentes e importantes para serem resolvidas.

3 PERSPECTIVAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CULTURA POLÍTICA

Inicialmente considera-se que, embora as críticas as questões da descentralização e do poder local, não se pode negar o potencial inovador e transformador presentes nessa

⁴ Criados com a finalidade de operacionalizar os ideias da participação na Constituinte de 1988, permitem a sociedade mais acesso aos ambientes de formulação e implementação das políticas públicas.

⁵ Emerge a partir de um espaço participativo, de natureza diferente, mas complementar. Ocorrendo em períodos regulares, reunindo pessoas de todo o Brasil, as conferências de políticas públicas. anos) reunindo milhares de pessoas em todo o país.



alternativa de gestão de poder. Visto historicamente, o Estado brasileiro sempre foi das elites e grupos fechados, que revezavam-se entre as instâncias estatais. O mesmo ocorria nas prefeituras, controladas pelas oligarquias regionais, onde o povo é tratado como algo que não existe, excluído dessas esferas de poder.

Importante se mostra o entendimento de Oliveira (2007 p. 3), ao entender que para que ocorra uma mudança social, deve-se mudar a prática humana, pois mudando as pessoas, muda a sociedade.

Neste sentido, a mudança social, entendida enquanto nova ordem estrutural, é parte do sujeito, ou seja, para mudar estruturas sociais, econômicas e políticas há que se mudar, antes de tudo, a prática humana. Mudando as pessoas muda-se a sociedade. E a cultura, costumes, valores, comportamentos se configura a argamassa que une a pessoa à realidade social por meio das relações e das interações. Por isso, a cultura assume uma condição sine qua non no processo de mudança social. Qualquer que seja a perspectiva de mudança passará pela dimensão cultural.

Diante do evidenciado pelo autor, este ainda reconhece que a cultura possui uma característica importante frente a organização social e os padrões que são estabelecidos pela sociedade. A mudança estrutural não avança quando não tem modificações nas práticas dos cidadãos. Adotar determinados princípios e valores em uma sociedade sem praticá-los, torna sem efeito, ou seja, implementar medidas de mudança sem o apoio da sociedade, não faz sentido.

Na cultura política contemporânea, de acordo com Santos e Dagnino (2002), quando adotamos como um conjunto de crenças e comportamento, existem paralelamente as práticas tradicionais e inovadoras, que ficam evidentes a partir da realidade social e da relação entre Estado e sociedade. Ainda na cultura tradicional, predomina o clientelismo político e o autoritarismo, contudo no Estado brasileiro, no final do século XX, são conhecidos elementos para uma nova cultura política, a participação cidadã em processos sociais e políticos.

A realidade vem se transformando ao longo dos anos, destacando-se a constituinte de 1988 que eleva o município ao status de ente federado, passando agora ao direito de eleição dos prefeitos, gestores da comunidade local. Provoca-se assim, mudanças na relação entre as lideranças de poder no espaço local para com os governantes regionais. Traduzindo em um papel fundamental aos gestores, a abertura de espaços de participação política. Essas mudanças também são fruto das mobilizações sociais, resultados dos debates entre setores organizados, conquistando uma direção mais democrática. Conforme sustenta Machado e Lacerda (2003 p. 8),



Assim, sem perder de vista que estas relações vividas na esfera municipal estão marcadas pelas relações de dominação e conflitos de interesses, assim como, perpassadas pelas dimensões nacional e internacional, é preciso reconhecer que há um significativo avanço no sentido da construção de novos modelos de gestão pública. A partir das experiências de gestões democráticas, tem-se concretamente a oportunidade da ampliação da participação popular nos processos decisórios das administrações municipais. Este exercício de cidadania abre um leque de possibilidades, na medida em que ocorre de fato uma socialização do poder.

Em consonância com isso, Machado e Lacerda (2003), dispõe que as experiências vividas por uma sociedade refletem em mudanças atingindo o plano cultural. Surgem então novos valores que cristalizam uma nova cultura política, ou seja, as experiências emergem em novos valores, que passam a nortear o fazer político. Fundamentalmente o trato da coisa pública como pública, a participação social e a democratização da gestão pública é um compromisso assumido também com a inclusão social, enfrentamento de outras questões sociais atinentes às desigualdades sociais.

A razão pela qual pessoas em coletividade, constroem redes e articulações para o enfrentamento de desafios, é sustentada por Laclau (1997) em que “quanto mais particular for o grupo, menos ele será capaz de controlar o terreno comunitário global no interior do qual opera, e tanto mais universalmente fundamentada terá que ser a justificação de suas pretensões”. Ainda, o referido autor desenvolve suas análises valorizando as articulações de práticas sociais por pessoas coletivas sob uma perspectiva globalizada.

Em decorrência disso, após o período da ditadura militar, o Estado brasileiro ganha um impulso, e algumas relações passam a ser mais complexas, como as relações de dependência, autonomia, e relação com o próprio estado, de acordo com Oliveira (2007 p. 5).

Com o avanço da democratização da sociedade brasileira, depois do período de ditadura militar (1964–1988), o tecido social brasileiro ganhou impulso e maior densidade. Juntamente com este avanço as relações ficam mais complexas: relação de dependência, de autonomia, de complementaridade, de exclusão dos movimentos na interação com outros sujeitos nos espaços de atuação e de relação com o Estado. Essas práticas apontam para: a) uma sociedade civil mais forte com um conjunto de sujeitos sociais autênticos e inovadores de prática social; b) continuísmo na cultura política clientelista, conservadora e patrimonialista na atuação dos movimentos sociais com o Estado para a exigibilidade de direitos; e c) aparecimento de atitudes, comportamentos e valores que apontem para uma nova perspectiva da sociedade civil com participação efetiva de sujeitos sociais nos processos organizativos da sociedade. Portanto, elementos de nova cultura política.

Entendendo essas práticas, pós regime da ditadura, traz uma nova sociedade brasileira, formando um nova consciência, envolvendo a população nos momentos de política e participação no país, destacando-se a participação cidadã nos espaços institucionalizados que buscam efetivação de direitos sociais.



Finalmente, a luta por uma nova cultura política é constante e incessante, pois novos desafios surgem a cada passo, sendo necessário uma adequação da sociedade para que os mesmos sejam enfrentados e solucionados. Esses enfrentamentos podem ser melhor solucionados com a participação cidadã, que além de buscar solução, forma também uma sociedade com valores e práticas, acarretando em um maior desenvolvimento para o espaço local.

Ainda, os governos locais devem priorizar a abertura de espaços para que a população possa debater e deliberar sobre as suas necessidades mais urgentes, incentivando a participação por meio da apresentação de resultados concretos, para que estas criem confiança a partir do debatido. Quem governa ou para quem se governa, é para todos, não como antes com grupos fechados cuidando dos seus próprios interesses ou governantes cuidando de interesses seus e não da comunidade.

Aos poucos, com um maior incentivo de participação social, vamos enfrentando as dificuldades presentes nas formas tradicionais de gestão pública, acarretando em um novo desenvolvimento local, calcado em valores democráticos. Os limites e possibilidades desse processo estão nas mãos da população, atores políticos e movimentos populares, pois o novo surge através dos enfrentamentos políticos, sendo necessário uma base social forte para que todo o apresentado seja sustentado, garantindo um novo modelo de desenvolvimento, fundamentado em uma nova concepção política.

Ao final, a construção de uma nova cultura política se dá através da reeducação das pessoas, através de um incentivo de participação social. A formação de um novo paradigma nesse sentido para uma melhor gestão no espaço local se faz necessário, frente aos novos desafios e enfrentamentos da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto, temos que para que ocorra uma estabilização política, com a descentralização e o poder local, leva-se ao cabo a descentralização de políticas públicas efetivas aos cidadãos no espaço local, em que o poder local deve realizar uma gestão proporcionando a sociedade, a participação nos debates e deliberações frente às demandas sociais. Do mesmo modo, a participação dos cidadãos se mostra de grande relevância, pois esta pode, além de controlar as ações governamentais, decidir sobre suas necessidades.



Nessa senda, não podemos mencionar a democracia sem considerar a participação e tudo aquilo que gira em torno dela, porque um cidadão ativo, participante dos debates, tem a capacidade de eleger aquilo que é mais urgente e necessário ao interesse local. A criação dos espaços de colaboração entre governo local e sociedade apresentam algumas vantagens, quais sejam a aproximação do poder público para com os cidadãos juntamente com o enfraquecimento do clientelismo, traduzindo alianças e conflitos entre interesses para as esferas locais; auxiliam na identificação dos problemas e enfrentamentos sociais e buscam construir soluções para as mesmas.

Vagarosamente, com grande incentivo por parte da esfera pública para com a participação cidadã, começamos a nos encaminhar no sentido de enfrentar as dificuldades presentes na gestão e na vida em sociedade, acarretando em um maior desenvolvimento local, fundado em valores democráticos. Esse processo está nas mãos da população, atores políticos e movimentos populares, pois a inovação está nos enfrentamentos políticos, sendo necessário uma base social forte para que todo o apresentado seja sustentado, garantindo um novo modelo de desenvolvimento, fundamentado em uma nova concepção política.

Ao final, a construção de uma nova cultura política se dá através da reeducação das pessoas, através de um incentivo de participação social. A formação de um novo paradigma nesse sentido para uma melhor gestão no espaço local se faz necessário, frente aos novos desafios e enfrentamentos da sociedade. Educar para participar ativamente controlando as ações governamentais e debatendo sobre os problemas e necessidades dos cidadãos é um rumo a ser tomado diante do atual cenário brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALVES, Eduardo. **Descentralização de políticas públicas no Brasil: da crise do Estado ao neoliberalismo dos anos 90**. Disponível em:

<<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229538/Alves.pdf>> Acesso em: 02 de mai. 2016.

ARRECHE, Marta Tereza Silva. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009>. Acesso em: 01 de Jun. 2016.

ARNS, Paulo Cesar. **Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras**. Disponível em:

<http://www.iadh.org.br/wpcontent/uploads/2012/04/Paulo_Cesar_Arns_Revisado.pdf> Acesso em: 16 de abr. 2016.



AZEVEDO, Eder Marques de. **Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7691/os-conselhos-gestores-no-controle-popular-das-politicas-publicas>>. Acesso em: 06 de Jul. 2016.

BUARQUE, Sergio. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável.** Brasília: INCRA/IICA, 1999.

CICONELLO, A.; MORONI, J. **Participação social no governo Lula. Avançamos?.** In A Abong nas Conferências 2005: Criança e Adolescente – Assistência Social, Brasília: Abong, 2005.

CUNILL GRAU, Nuria. **Balance de la participación ciudadana em lãs políticas sociales. Propuesta de um marco analítico.** In: ZICCARDI, Alicia (Org.). Participación ciudadana y políticas sociales del âmbito local. México (DF): IIS/Comesco/Indesol, 2004.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: UNICAMP: Paz e Terra, 2002.

ESTEVE, Josep M^a Pascual. **Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades.** Tradução de João Carlos Vitor Garcia. Belo Horizonte: UFJF, 2009.

FISCHER, Tânia. **Poder Local – Governo e Cidadania.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

FONSECA, Francisco. **Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a13v10n2.pdf>>. Acesso em: 04 de jul. 2016.

HERMANY, Ricardo. **(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch.** Santa Cruz do Sul. EDUNISC: IPR, 2007.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan. 2001

LACLAU, Ernesto. **Sujeito da política, política do sujeito.** In: Política Hoje-Revista do Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, ano 4, n. 7, p. 9-28, jan./jun., 1997.

MACHADO, E. G.; LACERDA, L. L. **Poder local, democracia e participação.** Disponível em: <[file:///C:/Users/u/Downloads/sbs2003_gt02_eduardo_machado%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/u/Downloads/sbs2003_gt02_eduardo_machado%20(1).pdf)>. Acesso em: 10 de Jul. 2016.

NETO, L. G.; ARAÚJO T. B. **Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil.** In: SOARES, J. A; CACCIA-BAVA, S. Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, 2002



OLIVEIRA, Francisco. **Cultura Política e Construção de Identidades Coletivas de Sujeitos Sociais**. Disponível em:

<file:///C:/Users/u/Downloads/sbs2007_gt08_francisco_de_oliveira.PDF>. Acesso em: 05 de Jul. 2016.

SANTOS. Mauro Rego Monteiro dos. **A representação social no contexto da participação institucionalizada**. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: JUNIOR, O. A. S.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004

SILVA, Salete. **Descentralização e cidadania: desafio do poder local**. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/16282184-Aminha-experiencia-nessa.html>>. Acesso em 05 de Jul. 2016.

TOCQUEVILLE, A. 1977. **A democracia na América**. Belo Horizonte : Itatiaia, 1977.

WASCHKUHN, Arno. **Demokratietheorien : Politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge**. München/Wien: R. Oldenbourg, 1998.