

A Construção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas: O Protagonismo do Governo Local no Brasil

The Construction of Social Participation in the Management of Public Policies: The prominence of Local Government in Brazil

Geraldo César Diegues

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Portugal, geraldo.diegues@hotmail.com, <http://lattes.cnpq.br/2937316700252380>

Resumo

Este estudo tem como tema central a participação social nas políticas públicas. Busca-se analisar a importância do papel do governo local nesse processo não só como provedor de canais de participação, mas principalmente na institucionalização de práticas participativas inovadoras capazes de romper a dinâmica predominante, conscientizando e mobilizando a sociedade para uma participação mais efetiva na gestão das políticas públicas. Analisa a importância do fortalecimento dos espaços públicos de deliberação e intervenção na elaboração de políticas públicas e a abertura da gestão pública à participação da sociedade civil. Destaca-se a redefinição do papel dos municípios no novo arranjo federativo brasileiro a partir da promulgação da Carta Constituinte de 1988, assumindo políticas antes a cargo da União ou do Estado, no sentido de assegurar condições mínimas de bem-estar social à sua população. Será discutido o quanto estes fatores influenciam a construção de um novo arranjo institucional, no qual a esfera municipal passa a ter um papel protagônico nesse processo.

Palavras-Chave: Participação Social; Políticas Públicas; Protagonismo, Governo Local.

Abstract

This study is focused on social participation in public policy. Seeks to analyze the importance of the role of local government in this process not only as a provider of channels of participation, but mainly in the institutionalization of innovative participatory practices able to break the prevailing dynamics, sensitizing and mobilizing society to participate more effectively in the management of public policies. Analyzes the importance of strengthening the public spaces of deliberation and intervention in public policy development and opening of public administration to the participation of civil society. There is the redefinition of the role of municipalities in the new arrangement from the Brazilian federal promulgation of the 1988 Constituent Assembly, before assuming the political responsibility of the Union or the State, to ensure minimum conditions of social welfare to its population. Will be discussed how these factors influence the construction of a new institutional arrangement, in which the municipal level is replaced by a leading role in this process. It is a theoretical study of a descriptive literature review and grounded in a literary, for the purpose of information and seeks to enlist the state of the art of the subject.

Key-Words: Social Participation, Public Policy, Protagonism, Local Government.

Recebido em: 06/12/2012
Aprovado em: 21/12/2012



O trabalho A Construção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas: O Protagonismo do Governo Local no Brasil foi licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição-NãoComercial-Compartilha Igual 3.0 Não Adaptada.

INTRODUÇÃO

“Quando se toma as decisões muito longe dos cidadãos, estas correspondem muito pouco as suas necessidades.”
(DOWBOR, 1994, p. 19)

O cenário político brasileiro tem sido marcado nas últimas duas décadas por diversas mudanças, com destaque para o processo de democratização do Estado e de uma nova relação com a sociedade. Este tema vem ganhando força principalmente após a promulgação da carta Constituinte de 88 que conforme Stein (2009) [...] “estabelece em seu arcabouço o princípio democrático com primazia absoluta”. A Constituição de 88 inovou significativamente ao instituir espaços de participação e intervenção popular nas políticas sociais, exercido pela população e viabilizado por meio da participação de organizações representativas nos conselhos deliberativos, dentre outras formas (BULLA e LEAL, 2006). A partir de então, a participação social vem se tornando um dos princípios organizativos nos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local (MILANI, 2008).

Num sentido lato, a participação como um dos princípios da democracia, pode ser entendida como um processo de intervenção ou interferência em um processo decisório. Porém, sua efetivação só se dará com a modificação e ampliação das relações de poder entre o Estado e a sociedade, “através do fortalecimento institucional do município em relação às outras esferas da administração pública e da ampliação das possibilidades de intervenção dos diversos atores locais sobre a ação estatal” (SARAIVA e GONÇALVES, 2008, p. 395), assegurando ao cidadão, seja na forma individual ou de forma organizada a plena condição de exercício da cidadania. Neste caso, o ente público municipal assume destaque ímpar, por ser o *locus* privilegiado de efetivação da participação (STEIN, 2009), devido a sua proximidade com o cidadão.

Considerada como uma das grandes reivindicações democráticas nos anos 70 (ARRETCHE, 2002), a descentralização no Brasil vem sendo adotada como forma de fortalecimento do poder local, onde a partir da década de 80, os municípios passaram a ser de fato politicamente autônomos (ARRETCHE, 1999), principalmente com a municipalização das políticas sociais. Vista por este ângulo, a descentralização pode ser entendida como “uma possibilidade de tornar o governo mais acessível ao cidadão, aumentando a participação direta da cidadania e o controle e responsabilização social [...]” (ROLNIK e SOMEKH, 2000, p. 83).

Este novo contexto, no permitem identificar,

nos municípios brasileiros, pelo menos do ponto de vista formal e institucional, a emergência de novos padrões de governo baseados na governança democrática, centrada em três características fundamentais: maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento de direitos sociais a todos os cidadãos; a abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade. (JÚNIOR, 2002, p. 89)

É bom dizer, portanto, que o poder local já não pode ser mais visto como um nível de decisão limitado à construção de praças e recolhimento de lixo, mas sim, como um eixo estratégico de transformação da forma como as decisões são tomadas no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e social, ao se potencializar o papel articulador do conjunto de iniciativas e de agentes econômicos e sociais que agem no território (DOWBOR, 1994).

Desta forma, tendo em vista a relevância do tema, bem como sua atualidade, o presente trabalho almeja demonstrar o protagonismo do governo local nesse processo não só como provedor de canais de participação, mas principalmente na institucionalização de práticas participativas inovadoras que sejam capazes de romper a dinâmica predominante, conscientizando e mobilizando a sociedade para uma participação mais efetiva na gestão das políticas públicas.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 O Arranjo Federativo e as Políticas Públicas no Brasil

O Estado organiza a sociedade assumindo um papel intervencionista, interferindo na vida econômica, social e política das pessoas. Hamilton; Madison; Jay John (2001, p. 153) ressaltam que, “um bom governo implica duas coisas: primeiro a fidelidade a seu objetivo, que é a felicidade do povo; segundo, um conhecimento dos meios que permitem alcançar melhor este objetivo”. Em outros termos, a finalidade do governo é proporcionar o bem comum ao seu povo (DALLARI, 2007; DIAS, 2008). No entanto, a proporcionalização do bem comum induz ao Estado a necessidade de se estruturar de uma forma¹ adaptável às suas necessidades. Esta estruturação pode se dar na forma unitária ou federativa.

¹ Por forma de Estado entende-se o modo de exercício do poder político em função do território (Dias, 2003)

O Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, e diferentemente de outras federações, adota um modelo de federação tridimensional, ou seja, um modelo de “federalismo trino, com três níveis de poder: o federal, o estadual e o municipal” (RICCITELLE, 2007, p.55). Neste desenho constitucional, cada ente é dotado de competências próprias e gozam de autonomia político-administrativa em relação aos outros.

Sendo assim, o município a partir do texto Constituinte de 88 adquire importância impar no pacto federativo brasileiro, passando, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, a ser ente federativo, conforme prediz o artigo art. 1º que versa: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e *Municípios* e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988). Ademais, o art. 18 da referida constituição vem reforçar a autonomia dos entes federados ao preceituar que: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Assim, percebe-se que a Carta Magna elege a organização sociopolítica em nível local, ao prever a prerrogativa de um autogoverno na esfera municipal, envolvendo o amplo espectro das decisões públicas, ou seja, as atribuições legislativas e administrativas em seu sentido lato (HERMANY e COSTA, 2009). Tal medida vem ocasionando desde a década de 90, numa crescente transferência de atribuições de gestão das políticas sociais do âmbito federal para o âmbito municipal (JÚNIOR, 2000).

A estratégia de inclusão do município foi de descentralizar os recursos e poderes para as esferas locais, pois, diante das dimensões territoriais do Brasil, os municípios brasileiros exercem um papel fundamental nesse processo, principalmente no atendimento da demanda da população por serviços na área social, e que somente podem ser atendidos de forma mais personalizada e eficaz caso sejam prestados e fiscalizados pelos governos mais próximos ao cidadão. Em outras palavras, o fortalecimento do poder local, pode representar um incentivo à participação social, por possibilitar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações do governo (ARRETCHE, 1996). Além do mais, há de se considerar que a municipalização de alguns serviços sociais, que gerou novas institucionalidades na governança local, não se limita à transferência de sua implementação, mas tem significado

também o envolvimento das comunidades locais no processo decisório e de controle da implementação de políticas sociais (SOUZA, 2004).

Todas essas questões colaboram para demonstrar o intenso e acentuado esforço de descentralização que o Brasil vem realizando desde a década de 80, tendo como principais objetivos a redução do alto grau de centralização das políticas sociais e a aproximação das demandas sociais, a gestão delas e o envolvimento popular na operacionalização das políticas públicas (DURIGUETTO, 2007). Todavia, há de se considerar que, a consolidação do processo de descentralização não é uma tarefa tão simples, pois “nas condições brasileiras, não é suficiente que a União se retire da cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão” (ARRETCHE, 1999). Além do mais,

a descentralização instala uma batalha silenciosa entre o governo federal e os governos subnacionais pela distribuição de recursos, ao mesmo tempo em que ameaça a figura do Estado provedor, ao assumir que os cidadãos são capazes de planejar, executar e fiscalizar as ações do poder público, uma revolução no sentido amplo do termo, algo pouco desejado pelos segmentos sociais que usufruem o atual *modus operandi* (SARAIVA e GONÇALVES, 2008, p. 395).

Outro fator que pode representar um dificultador no processo de descentralização das políticas públicas são as especificidades da dinâmica política das cidades brasileiras, pontuadas por diversas peculiaridades locais podem significar em alguns casos, condições sociais, políticas e institucionais adversas a qualquer empreitada deste tipo. Acrescenta-se a isto, o fato de que, no Brasil, existe um número muito pequeno de municípios em condições de assumir um papel inovador e eficiente, baseado em mais participação social e democratização na gestão das políticas públicas, os mesmos ainda são fortemente dependentes das outras instâncias de governo (JACOBI, 2008).

1.2 Participação Popular, Cidadania e Políticas Públicas

Diante das grandes e crescentes necessidades sociais, o Estado atual não consegue sozinho, atender de forma satisfatória as demandas dos cidadãos sem a aderência político cidadã, que dever ser arquitetada em um meio comunicativo, numa esfera pública voltada ao consenso e entendimento social pela participação dos atores sociais (COPATTI, 2010). Desta forma, desde a década de 80 percebe-se uma ampliação no debate sobre a participação social nas políticas públicas, principalmente no que tange a questão da luta pela democratização do

Estado e da sociedade civil e da inserção de novos interlocutores no campo das políticas públicas. Busca-se com isso, o aprofundamento da democracia por meio de instrumentos de poder que expressem o dinamismo da sociedade (CRUZ, 2008).

Os debates sobre a participação dos cidadãos no Brasil são múltiplos: agências internacionais, programas de reforma do Estado, políticas de descentralização, reivindicação de movimentos sociais (MILANI, 2008). No entanto, faz-se necessário um esclarecimento do conceito de participação. De acordo:

[...] em geral, a participação pode ser entendida como interações sociais (uma única partida ou um caminho mais complexo): a) em que os cidadãos estão envolvidos, ou representantes de grupos / associações de algum tipo e as autoridades responsáveis pelo assunto discutido; b) que são baseados no uso da palavra (e não o confronto físico), c) que são abordados de alguma forma para resolver uma situação percebida como problemática ou tomada de uma decisão de interesse coletivo (LEWANSKI (2007, tradução nossa).

A participação, no entanto, implica na transferência real de pelo menos uma quota de poder de decisão aos cidadãos (LEWANSKI, 2007), conforme demonstrado no Quadro 1:

Quadro 1 - A Amplitude da Participação

Ação	Objetivo	A Promessa da Decisão
Informar	Fornecer informações aos cidadãos para que eles tenham uma melhor compreensão de um problema / decisão.	Nos manter informado
Consultar	Obter comentários e informações dos cidadãos (Que a seu critério, o tomador de decisão pode usar ou não).	Ouvimos
Envolver	Trabalhando em conjunto com os cidadãos, cujas opiniões são tidas com alguma consideração (mas sem qualquer compromisso).	Suas opiniões são tidas em conta
Cooperar	Com os cidadãos para identificar e escolher entre as opções (mas o poder final de decidir continua nas mãos dos tomadores de decisão responsáveis formalmente).	Precisamos de suas opiniões e nós prometemos levá-los em conta
Transferência de Tomada de Decisão	A decisão é das pessoas (<i>empowerment</i>).	Vamos implementar suas decisões

Fonte: Lewanski (2007), grifo do autor. Tradução nossa.

São questões fundamentais no processo de motivar a participação, ou seja, o cidadão estará disposto a participar se sua participação não for simbólica, mas sim, esperada e capaz de exercer influência real sobre as escolhas finais (LEWANSKI, 2007). Portanto, a participação significa compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias (DEMO, 2001). Em síntese, com a participação, “os cidadãos tornam-se protagonistas da sua própria história, deixam de serem objetos das iniciativas de outros e tornam-se sujeitos do seu futuro” (SCHIMIDT, 2006, p. 1774).

Neste contexto, o fortalecimento da sociedade, tornando-a capaz de ser protagonista de sua própria história, tem sido um termo que entrou para o jargão das políticas públicas e dos analistas, neste novo milênio (GOHN, 2004). Complementando esta questão, Milani (2008) comenta que, o incentivo a participação da sociedade civil e a criação mecanismos que possibilitem participação mais direta da comunidade na formulação, na implementação e controle das políticas públicas tem sido elementos fundamentais nos discursos de qualquer política pública, [...] não somente em função dos valores democráticos, mas principalmente pela incapacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas (CRUZ, 2008).

No caso brasileiro, a promulgação da Constituição Federal de 88 garantiu a participação social na gestão das políticas públicas, é o chamado controle social, através da formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação, (AVRITZER, 2008) inclusive individual. Não se pode esquecer-se que, as mobilizações e as lutas da sociedade civil, que ressurgiram no início dos anos 80, foram fundamentais para a ampliação dos espaços de participação democrática (BULLA e LEAL, 2006).

Estudos realizados por Silva; Beghin; Jaccoud (2005) ressaltam que, as importantes inovações institucionais ocorridas no Brasil pós-Constituinte possibilitaram a criação de uma nova institucionalidade cujo objetivo é garantir a presença de múltiplos atores sociais, seja na formulação, na gestão, na implementação ou no controle das políticas sociais. A partir de então, várias formas de participação foram se disseminando em áreas como saúde, assistência social e políticas urbanas e as formas de deliberação foram sendo crescentemente relacionadas às decisões em relação a estas políticas (PIRES, 2011). Decorrentes, sobretudo, dos princípios constitucionais que prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas, das legislações regulamentadoras que invariavelmente condicionam o repasse de recursos federais e do processo de descentralização, diversas formas de participação foram se disseminando pelos municípios e estados brasileiros (GOMES, 2003). No entanto, a institucionalização dos espaços de participação não se dá apenas pelo fato de ser uma questão constitucional, mas também, como imposição legal para o recebimento dos recursos oriundos do governo federal.

Há de se considerar que, a proliferação das formas de participação não é garantia de sucesso, existem diversos desafios a serem superados como, por exemplo, as deficiências quanto à representatividade, a capacidade de deliberar e impor suas decisões ao governo são frequentemente apontadas na literatura. Outro desafio é [...] “consolidar um sistema político pautado no desenvolvimento de uma cultura política que promova valores e hábitos democráticos como a participação, a confiança e a cooperação, isto, pois, o ceticismo e o afastamento dos cidadãos da esfera da política comprometem atitudes favoráveis à democracia” (AMORIN, 2007, p. 366). Acrescenta-se a isto, os *déficits* de formação política e de efetiva participação nos processos decisórios (JACOBI, 2008).

O desenvolvimento das políticas sociais ao nível local gera possibilidades inovadoras na gestão pública, permitindo desta forma, aprofundar e consolidar a democracia no nosso país, alterando a distribuição de poder na sociedade, transformando privilégios em direitos, “direitos em princípio” em direitos na prática, clientelas em cidadãos ativos, estruturas administrativas patrimoniais e clientelistas em mecanismos eficientes de gestão pública, sociedades fragmentadas em novas formas de organização, integração e desenvolvimento do capital social, fortalecendo a governabilidade local (FLEURY, 2004).

Nesta seara, temas como o formato e o processo de arquitetura do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação que sejam capazes de mobilizar a sociedade para uma participação mais efetiva têm sido um dos principais pontos neste debate. Sobre este assunto, Dahl (1978), assevera que, nem todos os indivíduos se interessam em participar dos processos decisórios de modo ativo. De acordo com o autor, existem quatro tipos diferentes: os apolíticos, os políticos, aqueles que buscam o poder, e aqueles que detêm o poder. De uma forma mais analítica, existem aqueles que não têm interesse pela política, não tem nenhuma expectativa quanto a sua participação e ou não sentem competência e confiança na eficácia de sua ação. Por outro lado, existem também aqueles que buscam e se interessam pela política. Estes, mais confiantes, acreditam na alteração dos resultados devido a sua participação, de forma que os sentimentos de autoconfiança e de eficácia pessoal estão associados ao alto grau de participação. Existem outros ainda, que se envolvem com o objetivo de alcançar o poder, seja para buscar o bem comum ou em prol de vantagens pessoais (DAHL, 1978).

Trata-se de um contexto que induz a compreensão sobre participação da sociedade civil organizada próxima à noção de cidadania ativa, que passa a significar não simplesmente

participação em políticas e instituições sociais já dadas, mas em participação com impacto, através da reconstrução coletiva e reconfiguração dos espaços e instituições dos quais fazem parte KAUCHAKJE (2009). Jacobi (2003, p.199), ressalta que “o desafio da construção de uma cidadania ativa configura-se como elemento determinante para constituição e fortalecimento de sujeitos cidadãos que, portadores de direitos e deveres, assumam a importância da abertura de novos espaços de participação”. Já de acordo com Chauí (1989), a questão da cidadania está intimamente ligada aos pressupostos da democracia, traduzida na conquista e consolidação social e política. Abre-se aqui um parêntese para ressaltar que, este texto está centrado no conceito de cidadania ativa que entende o cidadão como portador de direitos e deveres, mas também capaz de criar direitos para abrir novos espaços de participação política (BENEVIDES, 1994). No que tange aos direitos, Dagnino (2004) e Neves (2007) comentam que, a nova cidadania assume uma redefinição da ideia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos.

Voltando a questão da cidadania, percebe-se que seu conceito está estreitamente ligado às transformações que as instituições de governo local no Brasil vêm passando pós-Constituição de 88, tendo a municipalização das políticas públicas uma mola propulsora, implicando desta forma na necessidade de se promover uma nova forma de ação pública, devido ao fortalecimento do nível municipal e da maior presença da sociedade nos espaços públicos. Tendo seu desenvolvimento na criação de oportunidades que possibilitem a participação e interação do cidadão com algo que lhe é próprio e a ele está ligado diretamente, e isto ocorre através do poder local, com a participação dos cidadãos no seu meio local, não somente como indivíduos que apenas vivem, mas sim, como atores sociais, que se interessam pela sua realidade, que se engajam, interagem para a pacificação social, o atendimento de demandas e o desenvolvimento da sociedade (COPATTI, 2010). É no espaço local que o cidadão pode [...] identificar os problemas, captar novas demandas, denunciar, reivindicar, propor argumentar, persuadir e influir (OLIVEIRA, 2006). Os indivíduos tornam-se atores sociais no espaço em que vivem, e o espaço local por excelência é o município (COPATTI, 2010).

Portanto, o fortalecimento do nível municipal se justifica – como já dito, pela proximidade com os cidadãos que o gabarita para promover melhor o desenvolvimento social. Nessa nova conjuntura, as cidades conquistam cada dia um forte protagonismo tanto na vida política como na vida econômica, social, cultural e nos meios de comunicação (CASTELLS e

BORJA, 1996). Neste sentido, o governo local vem ganhando nas últimas décadas um protagonismo inegável, assumindo uma centralidade no que diz respeito à criação e o dinamismo de mecanismo que estimulem e permitam o engajamento e a capacitação da sociedade para o acompanhamento e controle das Políticas Públicas.

1.3 O Fortalecimento dos Espaços Democráticos de Participação e Controle Social

A ideia de constituição de espaços públicos que possibilitem a participação de novos sujeitos sociais (RAICHELIS, 2006), vem ganhando força nas últimas décadas no Brasil. Todavia, discutir o papel do espaço público como arena de participação social, constitui antes de tudo um grande desafio para qualquer ciência. O espaço público é aqui entendido, sobretudo como o espaço da ação política, mediador de interesses e forças sociais contraditórias e das relações de poder nas relações sociais, local por excelência da realização de uma cidadania ativa. Isto porque, como palco de manifestações de diferentes ideias e momentos de tensão e conflito (BERNHARDT, 2009; SERPA, 2007) - conflito pela sua definição, pelo seu controle, pelos benefícios que assegura (SERPA, 2007), é marcado por momentos e práticas que se diferenciam em sua eficácia democratizante conforme a maior ou menor proximidade entre os projetos políticos que permeiam as relações entre Estado e sociedade civil (EVELINA DAGNINO, 2002). Em síntese, o espaço público é um local onde se busca explorar o máximo de pluralidade, permitindo a colocação e exposição dos conflitos, com o objetivo de fazer com que as diversas ideias da realidade sejam compreendidas, mas não necessariamente adotadas por todos (BERNHARDT, 2009).

Sob o ponto de vista de Rocha (2011),

instituir espaços de participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões potencializaria a eficiência das ações públicas, neutralizando os interesses corporativos da burocracia e as barganhas clientelistas, possibilitando a adequação das decisões às reais demandas da sociedade e a articulação de maneiras mais efetivas de fiscalização das ações governamentais.

A constituição desses espaços de participação social significa uma conquista na democratização da sociedade civil e representa importantes avanços no que diz respeito a deliberações sobre a condução das políticas públicas (EVELINA DAGNINO, 2002). Desta forma, diversas experiências participativas foram implementadas nos diversos níveis de governo, no entanto, foi nos municípios que essas experiências foram disseminadas de forma mais inovadora (ROCHA, 2011). Isto porque, a Carta Constituinte de 88 realça o município

como ente federativo privilegiado na concretização democrática e participativa das políticas sociais tendentes a efetivar as promessas constitucionais, em especial os direitos fundamentais. Ademais, é no município que o cidadão vive e “e aparece como cidadão, usuário, vizinho, contribuinte, consorciado e participante direto na condução e fiscalização das atividades do corpo político, administrativo, e prestacional” (BARACHO, 1996, p. 50), em resumo, é nos espaços locais ser possível uma efetiva participação dos atores sociais considerados excluídos ou incapazes de fazer frente ao processo complexo de articulação nos espaços nacionais (HERMANY, 2007), na medida em que a superação das carências acumuladas depende basicamente da interação entre agentes públicos e privados no marco de arranjos socioinstitucionais estratégicos (JACOBI, 2003).

No entanto, há de se considerar que a consolidação de um arranjo institucional participativo só se consolida na medida em que se consegue viabilizar a capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente a formulação e gestão das políticas públicas, o que nesse caso, o poder local assume um caráter diferenciador, não só quanto à legitimidade, mas fundamentalmente no que tange à garantia de governabilidade e de democratização da gestão (JACOBI, 2003).

Entretanto, há de se preocupar em não permitir a vulgarização da participação e nem mesmo que ela seja usada para representação do poder. [...] Deve-se preocupar em estimular as comunidades a participar através da descomplexização dos processos; aumentar o interesse e compromisso público com o coletivo e não apenas atender a interesses particulares (SANTOS e AVRITZER, 2002). Portanto, cabe a vontade política do poder local tornar possível uma participação mais efetiva.

O Quadro 2, demonstra alguns dos diversos motivos que justificam o protagonismo do governo local no processo de construção e efetivação da democracia participativa.

Quadro 2: O Protagonismo do Governo Local no Processo de Construção e Efetivação da Democracia Participativa

Por possibilitar ao cidadão se colocar em condições de igualdade com o ente público, dialogando com este e obtendo o necessário grau de consenso e pela maior possibilidade de se buscar legitimação por meio do contato direto com o cidadão e com suas reivindicações.	(Zeni e Gonçalves, 2010)
É o local que possibilita uma maior manifestação, onde a vida social efetivamente se desenvolve e onde acontecem os vínculos mais estreitos e de maior afinidade.	(Fleury, 2004)
Por ser o responsável pela execução de políticas públicas adequadas a garantir o fortalecimento da qualidade de vida, é na esfera local que os municípios poderão exercer sua cidadania e cobrar sua efetividade, além de favorecer a construção da responsabilidade social, potencializada pelo	(Hermany e Costa, 2009)

sentimento de solidariedade e pertencimento, por parte dos atores que integram a sociedade civil, contribui para a efetividade do controle social.	
É no município que o capital social é mais arraigado, devido à noção de pertencimento e de espírito cívico, visto que o sentimento identidade coletiva é muito maior do que nos demais entes federativos.	(Stein, 2009)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tais razões justificam a importância do poder local no processo de construção da democracia participativa, entendida aqui como a restrição do poder representativo sobre assuntos de ordem constitucional, em prol da participação direta dos cidadãos. No entanto, alguns obstáculos precisam ser vencidos para que a experiência brasileira se torne exitosa. Como por exemplo, a desconfiança por parte da população local no compromisso das organizações governamentais em respeitar os procedimentos e resultados de um processo genuinamente participativo, “a cultura centralizadora das administrações públicas nacionais como em razão da passividade cívica da maioria dos cidadãos, que geram meras expectativas de governo e gestão compartilhadas” (ZENI e GONÇALVES, 2010). Para Fleury (2004),

[...] o espaço local deve se traduzir em um contexto de efetivação das garantias constitucionais, não sendo suficiente a simples abertura dos espaços decisórios à sociedade, em função dos riscos representados pela eventual ausência de requisitos substanciais mínimos. É essa perspectiva que deve ser considerada para a viabilização de um direito social condensado como espécie de direito social que compatibilize a atuação dos atores sociais, potencializada na esfera local, com referenciais institucionais mínimos representados pela Constituição.

O grande desafio é fazer com que, “estes espaços sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato, quanto nos resultados” (JACOBI, 2003, p. 332). Cabendo desta forma, ao governo local pela proximidade com o cidadão e cumprindo seu papel mobilizador, criar mecanismos de educação orientada para a deliberação pública, de forma a criar condições para que os atores sociais possam intervir consistentemente nos processos decisórios de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na garantia do acesso a informação, e na consolidação de canais abertos para a participação que, por sua vez, são pré-condições básicas para a institucionalização do controle social (JACOBI, 2003), assegurando padrões mínimos de inclusão que considerem as diferenças e especificidade de cada qual, viabilizando o acompanhamento e intervenção popular nas políticas públicas.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há hoje uma grande produção científica que trata do protagonismo do governo local no processo de construção da participação na gestão das políticas públicas. Esses estudos apontam o espaço local como ideal para o desenvolvimento de iniciativas e práticas inovadoras de participação social. Esta valorização do governo local se justifica em razão de sua proximidade com o cidadão, ser capaz de promover mudanças sociais pautadas no princípio da participação e representação nos espaços de exercício do poder político.

Ademais, o destaque local gera um desenvolvimento de cidadania em função das facilidades dos cidadãos em acompanhar as ações governamentais locais.

Cabe ao governo local ampliar o exercício do controle social em busca da criação de uma nova cultura política, criando mecanismos e práticas inovadoras que promovam a sensibilização e engajamento dos indivíduos e ou da sociedade civil organizada à participação, levando-se em consideração as peculiaridades e especificidades locais. Acrescenta-se a isto, a necessidade de se esforçar em criar um equilíbrio nessa relação, de forma a permitir por parte do cidadão uma intervenção efetiva nas ações governamentais com motivação social de fato, integrando o cidadão no processo decisório e não apenas como uma participação simbólica. Neste sentido, a participação social, seja na forma individualizada ou organizada, que se figura como importante instrumento de fortalecimento da sociedade, necessita essencialmente da interlocução entre os agentes públicos e privados na fronteira de arranjos socioinstitucionais estratégicos que sejam capazes de romper com a dinâmica predominante, superando a cultura utilitarista e clientelista. Trata-se, portanto, de um processo complexo de construção social, e que para isto, a abertura do governo local a cidadania tem que ser uma *práxis* constante. De uma forma resumida, cabe ao poder local, conceber e empreender um conjunto de ações que permita a sociedade organizada territorialmente a gerir os assuntos de interesse público.

Todavia, o que se observa é que a realidade da maioria dos municípios brasileiros se revela com uma restrita capacidade técnica para superar as dificuldades existentes no estabelecimento de um relacionamento intergovernamental. Mesmo assim, percebe-se, que são notórios os avanços conseguidos até aqui no que tange a participação social no processo de gestão das políticas públicas. No entanto, mais que se tenha dado passos significativos, ainda temos uma longa caminhada até chegarmos ao ideal, ou seja, precisamos avançar ainda muito mais. Sendo assim, se faz necessário, a ampliação e qualificação da sociedade civil em instâncias de decisões políticas, aumentando sua capacidade de exercer influência, e de se constituírem em sujeitos da ação, protagonistas de suas histórias, e capazes de defender os interesses coletivos.

REFERÊNCIAS

- AMORIN, M. S. S. Cidadania e participação democrática. **Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, p. 366–379, 2007.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais. ANPOCS**, n. 31, p. 44–66, 1996.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25–48, set. 2002.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, p. 111–141, jun. 1999.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43–64, 2008.
- BARACHO, J. A. DE O. **O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução**. 1ª. ed. Rio de Janeiro/RJ: Forense, 1996.
- BENEVIDES, M. V. DE M. Cidadania e democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 33, p. 5–16, ago. 1994.
- BERNHARDT, E. M. B. **Participação no espaço público: o caso do Conselho das Cidades**. Brasília: Universidade de Brasília, jun. 2009.
- BRASIL, C. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional. 5 out. 1988.
- BULLA, L. C.; LEAL, M. L. M. A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 3, n. 1, 2006.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 45, p. 152–166, 1996.
- CHAUÍ, M. DE S. **Cultura e democracia**. [s.l.] Cortez Editora, 1989.
- COPATTI, L. C. A efetivação da cidadania através da participação no poder local. **Perspectiva**. v. 34, n. 126, p. 85–100, 2010.
- CRUZ, G. DOS R. Gestão pública participativa: O papel da reforma do Estado e dos movimentos sociais. **Revista de Ciência Política**, n. 38, p. 34–48, 2008.
- DAGNINO, E. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** Caracas: Facultad de Ciencias Economicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- DAHL, R. A. **A moderna análise política**. Tradução Sérgio Bath. 2. ed. Brasília/DF: Universidade de Brasília, 1978.
- DALLARI, D. DE A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 5ª. ed. São Paulo/SP: Cortez, 2001.
- DIAS, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- DIAS, R. **Ciência Política**. São Paulo: Atlas, 2008.
- DOWBOR, L. **O que é poder local**. São Paulo/SP: Brasiliense, 1994.

- DURIGUETTO, M. L. **Descentralização, políticas públicas e participação popular** Movimentos Sociais, Participação e Democracia. *Anais...* 25 abr. 2007. Acesso em: 21 ago. 2011
- EVELINA DAGNINO (ED.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.
- FLEURY, S. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. DE A. (Eds.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 1^a ed. Rio de Janeiro/RJ: FGV, 2004. p. 188.
- GOHN, M. DA G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20–31, ago. 2004.
- GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo/SP: FGV/EAESP, 2003.
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY JOHN. **El federalista: El debate por La unión**. 1^a ed. Espanha: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- HERMANY, R. **Rediscutindo O Espaço Local: Uma Abordagem a Partir Do Direito Social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul/RS: EDUNISC, 2007.
- HERMANY, R.; COSTA, D. L. Governança e empoderamento social: uma análise a partir da esfera local. In: REIS, J. R. DOS; LEAL, R. G.; COSTA, M. M. DA (Eds.). **As políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo tomo1**. 1^a ed. Santa Cruz do Sul/RS: Edunisc, 2009. p. 225.
- JACOBI, P. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, p. 189–206, mar. 2003.
- JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1-2, p. 315–338, dez. 2003.
- JACOBI, P. R. Estado e Educação: o desafio de ampliar a cidadania. **Educar em Revista**, v. 31, n. 0, 11 nov. 2008.
- JÚNIOR, O. A. DOS S. **Democracia e Governo Local: Dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.
- JÚNIOR, O. A. DOS S. Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil. *Cadernos Metrôpoles*. n. 8, p. 87–103, 2002.
- KAUCHAKJE, S. Participação Social no Brasil Diante da Desestruturação das Políticas Sociais novas configurações da sociedade civil organizada como alternativa para recompor os laços sociais e a civilidade nas relações societárias. **Emancipação**, v. 2, n. 1, 2009.
- LEWANSKI, R. La democrazia deliberativa: Nuovi orizzonti per la politica. **Aggiornamenti sociali**, Studi e ricerche. v. 58, n. 12, p. 743–754, 2007.
- MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551–579, jun. 2008.
- NEVES, A. V. **Espaços públicos e práticas políticas: Os riscos de despolitização da participação da sociedade civil** Movimentos Sociais, Participação e Democracia. *Anais...* Florianópolis. Santa Catarina: 2007
- OLIVEIRA, M. D. DE. Sociedade civil e democracia: novos processos de participação social. In: CARDOSO, R. *et al.* (Eds.). **Sociedade civil, democracia e desenvolvimento: idéias e experiências em debate**. 1^a ed. São Paulo/SP: Marca D'Água, 2006. p. 88.

- PIRES, R. R. C. (ORGANIZADOR). **Diálogos para o Desenvolvimento - Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7
- RAICHELIS, R. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil. *In*: MOTA, A. E. *et al.* (Eds.). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo/SP: Cortez, 2006. p. 408.
- RICCITELLE, A. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição**. 4^a. ed. Barueri. São Paulo: Manole, 2007.
- ROCHA, C. V. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 38, p. 171–185, fev. 2011.
- ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as Metrópoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 83–90, out. 2000.
- SANTOS, B. DE S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. DE S. (Ed.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 1^a. ed. Rio de Janeiro/RJ: Civilização Brasileira, 2002. .
- SARAIVA, L. A. S.; GONÇALVES, R. N. Democratização do poder local e efetividade de programas sociais: Análise de uma experiência municipal. **RAC-Eletrônica**, Curitiba, v. 02, n. 03, p. 392–409, 2008.
- SCHIMIDT, J. P. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. *In*: REIS, J. R. DOS; LEAL, R. G. (Eds.). **Direitos Sociais & Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos**. Tomo 6 ed. Santa Cruz do Sul/RS: Edunisc, 2006. p. 1521–1832.
- SERPA, A. **O espaço público na cidade contemporânea**. 1^a. ed. Porto Alegre: Editora Contexto, 2007.
- SILVA, F. B. DA; BEGHIN, N.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil - Participação social, conselhos e parcerias. *In*: JACCOUD, L. (Ed.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. v. 8p. 435.
- SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, jun. 2004.
- STEIN, L. K. A participação social na administração pública local: a construção da democracia deliberativa no município de Porto Alegre. **Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 5^o, n. 1^a, 2009.
- ZENI, B. S.; GONÇALVES, D. M. Poder local e participação popular na administração pública: Reflexões acerca dos conselhos municipais no direito brasileiro. Desafios da Contemporaneidade do Direito: diversidade, complexidade e novas tecnologias. **Anais... In: XIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI**. Florianópolis. S.C.: Conpedi, 2010