

II SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

GT PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, LOBBY E OPINIÃO PÚBLICA

A participação social no processo de políticas públicas municipais

OUTUBRO, 2018

CURITIBA/PR

A participação social no processo de políticas públicas municipais

Nádia Mara Franz¹

Cleverson Vitorio Andreoli²

Resumo:

A participação social na formatação e controle das políticas públicas tem se mostrado como uma estratégia possível a contribuir com a redemocratização e o desenvolvimento sustentável do país. Para a melhoria desses processos é necessário aprofundar o conhecimento e o debate de onde e como estão sendo adotadas as práticas que promovem a participação da sociedade. O objetivo deste artigo é apresentar os impasses observados da participação social no processo de elaboração e controle das políticas públicas municipais, trazendo o repensar sobre o tema a fim de aprimorar a metodologia empregada atualmente. O estudo faz uma contextualização teórica da administração pública municipal no Brasil, das diretrizes do Estatuto das Cidades, do Plano Diretor Participativo e dos Conselhos das Cidades. A metodologia utilizada tem a abordagem qualitativa de caráter teórico analítico. Os resultados indicam que a participação social no processo de políticas públicas é algo ainda recente em grande parte das administrações públicas municipais no Brasil. Contudo, a prática precisa ser exercitada tanto pela sociedade como pelos gestores públicos municipais, pois os ganhos já são perceptíveis no processo de redemocratização e desenvolvimento das cidades brasileiras.

Palavras-chave: Participação Social, Administração Pública Municipal, Plano Diretor Participativo, Conselhos Municipais.

Abstract:

Social participation in the formatting and control of public policies has shown to be a possible strategy to contribute to the re-democratization and the sustainable development of the country. To improve these processes, it is necessary to deepen the knowledge and debate about where and how the practices that promote the participation of society are being adopted. The objective of this article is to present the observed impasses of social participation in the process of elaboration and control of the municipal public policies, bringing the rethinking on the subject, in order to improve the methodology used today. The study makes a theoretical contextualization of municipal public administration in Brazil, the guidelines of the Statute of Cities, the Participative Master Plan and the Councils of Cities. The methodology used has the qualitative approach of theoretical analytical character. The results indicate that social participation in the public policy process is still very recent in most Brazilian municipal public administrations. However, the practice needs to be exercised both by society and by municipal public managers, since the gains are already perceptible in the process of redemocratization and development of Brazilian cities.

Key-words: Social Participation, Municipal Public Administration, Participative Master Plan, Municipal Councils.

1. Mestre em Governança e Sustentabilidade pelo Instituto Superior de Administração e Economia – ISAE, Brasil (2018). Professora e Conteudista da NM Soluções Sustentáveis, Brasil. Email: nadiamfranz@gmail.com.

2. Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná, Brasil (1999). Professor e Pesquisador do Instituto Superior de Administração e Economia - ISAE, Brasil. Email: cleverson@andreoli.eng.br

Introdução

A participação social na elaboração e no controle das políticas públicas vem fazendo parte dos discursos políticos e das reuniões de órgãos não governamentais desde os anos 80, como uma das respostas plausíveis à crise do Estado de Bem-Estar, porém é primordial entendermos o contexto de como e onde está sendo adotada a participação popular.

A análise crítica do método adotado na formatação e controle das políticas públicas com a participação social é de suma importância para o aprimoramento do processo de redemocratização do país. O Plano Diretor Participativo e o Conselho das Cidades foram instituídos em 2004, pelo Governo Federal, a ser implementado por todos os Municípios com mais de 20 mil habitantes. Entretanto, há de se questionar se as administrações locais e mesmo a sociedade civil estão organizadas e capacitadas para desempenhar tal função.

O desenvolvimento do estudo inicia pela retrospectiva da administração pública municipal no Brasil, seguindo com o entendimento da participação social, do plano diretor participativo; dos conselhos das cidades, analisando a participação social no contexto das relações das forças locais e seus limitadores. A metodologia utilizada tem a abordagem qualitativa de caráter analítica teórico.

Conhecer e compreender a história que nos trouxe até este momento, e que denominamos de redemocratização do país, nos levará a analisar os fatos atuais sob outra ótica e nos tornar mais capazes a intervir no processo como agente transformador, integrando valores democráticos à zona de influência que habitamos na sociedade, formando embriões para uma sociedade civil organizada, que tenha voz mais ativa, que alcance os poderes dominantes da sociedade e que o interesse do coletivo sobreponha ao do individual.

Esse trabalho deriva da dissertação de mestrado Gestão Participativa, Práticas de Governança e o Desenvolvimento Sustentável em Cidades Turísticas de Pequeno Porte apresentado no programa de Mestrado Governança e Sustentabilidade do Instituto Superior de Administração e Economia – ISAE.

O estudo tem o objetivo de analisar a participação social na Administração Pública Municipal através do Plano Diretor Participativo e dos Conselhos das Cidades, identificando os impasses que a participação popular e o controle social estão sujeitos, embasados na história da Administração Pública nos Municípios e nas diretrizes traçadas pelo Estatuto das Cidades.

A autonomia dos municípios

No Brasil, desde a colonização, foram criados os Conselhos que logo se transformaram nas Câmaras Municipais ordenadas pelo Reino de Portugal, compostas por juízes ordinários, que tinham a competência de julgar tanto na esfera penal quanto na civil; vereadores com atribuições administrativas, entre elas, gerir a fabricação e distribuição de alimentos como pão e carne; procuradores que fiscalizavam a parte administrativa, mas também atuavam como advogado do município e defensor dos colonos levando as Câmaras os anseios da população; e os *almotacés*, que faziam o papel de polícia local, como zelar pelas condições de higiene e segurança nas ruas.

Durante o regime das Capitanias Hereditárias não houve o fortalecimento dos municípios, pois não recebiam apoio dos donatários. Já no século XIX, os municípios tiveram destaque nos acontecimentos históricos, promovendo movimentos cívicos importantes como o do Fico em 1822, nas Câmaras de São Paulo, Vila Rica e Rio de Janeiro; a representação para ser convocada uma Constituinte no mesmo ano, pela Câmara do Rio de Janeiro e a aprovação da própria Constituição em 1824, pelo conjunto de várias Câmaras. Os fatos históricos confirmam que as Câmaras Municipais sempre foram o embrião e o termômetro da vida política do Brasil.

A Constituição de 1824 em seu artigo 167 a 169, iniciou a constitucionalização dos municípios, porém segundo De Marco (2003), durante o Império, as cidades não tinham rendas próprias para suprir suas demandas sociais e nem autonomia de gestão. A autonomia constitucional dos municípios veio com a Carta Magna de 1934. Uma tentativa de descentralizar o poder mantido nas mãos dos governadores e oligarquias regionais, porém logo foi modificada pela Constituição de 1937 no governo de Getúlio Vargas, que centralizou toda tomada de decisão nas mãos do Executivo do município.

Em 1946, com o poder das Forças Armadas, o município é evidenciado na constituição com repartição das verbas federais e garantia da autonomia municipal. Porém, a revolução armada de 1964, fortaleceu o governo central em detrimento dos poderes locais e as constituições que precederam a de 1988 tiraram ainda mais a autonomia dos municípios.

Somente na Constituição de 1988 é que os municípios voltaram a ganhar força e autonomia, com maior distribuição de verba pública, mas com regras engessadas de aplicação de recursos e fiscalização dos Tribunais de Contas.

Em 2001 foi instituída a Lei 10.257 – Estatuto das Cidades e em 2003 foi criado o Ministério das Cidades. Na sequência, sob coordenação do Ministério das Cidades foi

formatado o modelo do Plano Diretor das Cidades. A elaboração do plano tornou-se obrigatório a todo município com mais de 20 mil habitantes e deverá ser revisado a cada 10 anos.

A retrospectiva histórica nos mostra que a progressão do desenvolvimento sustentável dos municípios foi afetada por uma sequência de avanços e retrocessos, impostas por políticas públicas que ora centralizavam e ora descentralizavam os poderes, dependendo do governo federal vigente; embasadas em normas dispostas nas constituições, leis complementares, ou pela simples omissão ao disposto nas normas.

Os ideais da participação social

As ideias de participação social no planejamento e controle das políticas públicas locais surgiram em várias fontes: movimentos sociais, acadêmicos e intelectuais, políticos progressistas, e ganharam espaço em organizações não-governamentais de influência como Nações Unidas, Banco Mundial, Fórum Social Mundial.

A participação social vem como uma resposta à crise da democracia representativa (Milani, 2008) na qual os cidadãos não confiam mais nos seus governantes como capazes de gerir a máquina pública de forma eficaz a fim de atender as demandas sociais de forma justa e equilibrada. O agravamento da crise econômica nos anos 80 e a intervenção do Fundo Monetário Internacional na economia dos países e inclusive o Brasil, fez com que os Estados promovessem amplas Reformas de Estado.

A ênfase à necessidade de considerar-se a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais tornou-se uma resposta possível à crise do bem-estar e à necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento local. (Milani, 2008, p. 557).

A Constituição de 1988 instituiu o Estado Democrático, redefiniu a estrutura organizacional do Estado Brasileiro e incluiu a participação social na gestão pública. A partir da Constituição seguiu-se com a institucionalização da participação popular, das associações e sindicatos, dos segmentos empresariais no desenvolvimento de projetos de políticas públicas locais, bem como no controle dos gastos públicos.

Com a integração do cidadão, individual ou em formas organizadas da sociedade, na elaboração das políticas públicas gera a expectativa que haverá ganhos no médio e longo prazo para a sociedade, com uma melhor qualidade dos serviços públicos prestados,

incremento dos serviços sociais, controle dos gastos públicos, escolha das ações prioritárias, propagação dos valores democráticos por toda sociedade e promoção do pleno exercício da democracia na busca do desenvolvimento sustentável do país. Entretanto, este processo apresenta limitadores que comprometem a participação social em sua plenitude e que a literatura já tem estudado, afim de entender e interpretar o movimento entre a sociedade e o governo.

Para Manaf e Borges Silva (2017) a burocracia do Estado brasileiro é um obstáculo à concreção dos direitos sociais: “(...) a burocracia estatal é, ainda, um obstáculo e impeditivo vigoroso na participação dessas entidades (Organizações Sociais) no processo de desenvolvimento social no país.” (Manaf & Borges Silva, 2017, p. 170)

Gomes (2015) trata da legitimidade e da representatividade dos conselheiros que refletem na qualidade dos projetos formatados:

(...) a existência de pontos de vista diferentes entre representantes e representados, decorrentes da assimetria de informação e de insuficiências cognitivas, ambas inerentes às desigualdades sociais, naturais à divisão de trabalho presente na relação e/ou ainda agravadas por um comportamento autointeressado do representante. Essas deficiências, associadas à inexistência de mecanismos de responsabilização dos comportamentos desviantes, seriam as causas fundamentais dos déficits de representação. (Gomes, 2015, p. 898).

Para Santos e Gugliano (2015) ao estudar a efetividade das políticas participativas destacam que é preciso “qualificar os espaços já constituídos, possibilitando o efetivo compartilhamento dos processos decisórios.” (Santos & Gugliano, 2015, p. 16)

A desconfiança e a apatia social são estudadas por Barros e Sampaio (2017) no Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte: “A desconfiança dos cidadãos em relação às instituições políticas é recorrentemente apresentada como um desafio. Os cidadãos teriam perdido a confiança nas instituições políticas e a motivação em participar.” (Barros & Sampaio, 2017, p.153). Da Silva (2017) conclui que:

O desenvolvimento urbano é mais do que uma expectativa a ser realizada pelo Poder Público, com a participação da sociedade. Trata-se de uma necessidade pública, ou seja, mais do que uma simples vontade ou uma opção governamental adotada por quaisquer agentes políticos responsáveis pelas decisões e ações administrativas. (Da Silva, 2017, p. 166).

Os impasses e os níveis encontrados se diferenciam entre as cidades e regiões do país, seja por fatores culturais, geográficos ou econômicos. A aceitação de que há limitadores e a reflexão de como transpor tais limites pela gestão pública e pela sociedade civil já será um

avanço na maturidade dos seus valores democráticos e na eficiência dos seus planejamentos e controles.

Plano diretor participativo como instrumento de gestão democrática

Após anos de intenso ativismo de vários segmentos sociais: movimentos populares e sindicais, ONGs, conselhos de entidades profissionais, acadêmicos e de políticos progressistas cobrando ações do governo federal que visem resolver a segregação socioespacial presente na maioria das cidades brasileiras, retrato de uma das sociedades mais desiguais do mundo, os governantes alteram a Constituição com o objetivo de pôr fim a décadas de exclusão social.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, que institui o Estado Democrático com o Estado do Bem Estar Social, tem entre os princípios básicos garantir à sociedade “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida” (Constituição 1988) institui em seus artigos 182 e 183 os fundamentos que devem reger os planos diretores das cidades.

A **Lei Nº 10.257** de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto das Cidades, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 e teve por objetivo determinar as diretrizes da política urbana e traz para o texto da Lei os conceitos de cidades sustentáveis e das parcerias pública – privada.

A participação social tem destaque no planejamento das cidades, onde o bem-estar do cidadão e da sociedade devem estar em equilíbrio com o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente. Ressalta ainda, que a participação da sociedade deve ser integrada ao planejamento por meio de debates que envolvam a comunidade local e consultas públicas promovidas pela administração municipal.

O plano diretor passa a ser um instrumento do exercício da gestão democrática a ser executada pelas Prefeituras, mas também como exercício da democracia pelos cidadãos que compõem a sociedade.

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, (...).

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (...)

Fonte: Lei Federal 10.257 – Estatuto da Cidade.

Com base no Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades divulga em 2004 o Plano Diretor Participativo – Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos, cujo conteúdo foi debatido nas Conferências de Cidades. O objetivo do Governo Federal era que todas as cidades brasileiras, obrigatoriamente as com mais de 20 mil habitantes revisitassem ou elaborassem seus planos diretores municipais, planejando o desenvolvimento sustentável das cidades para os próximos anos em uma ação conjunta da gestão pública local com a sociedade.

No guia do plano constam as diretrizes e procedimentos a serem tomados pelas Prefeituras e pelos cidadãos na construção do Plano Diretor das Cidades e faz menção ao respeito às diferenças regionais que os planos municipais apresentarão. É importante observar que o guia fornece as etapas a serem seguidas pelo gestor público local na condução do processo que são: 1. Leituras técnicas e comunitárias. 2. Formular e pactuar propostas. 3. Definir os instrumentos. 4. O sistema de gestão e planejamento do município.

O guia de elaboração do plano diretor observa que, para o êxito do planejamento, a administração pública local deve sempre adaptar o plano à sua realidade local, considerando as características peculiares à cidade do ponto de vista econômico, cultural, social e do meio ambiente ao qual está inserida.

A amplitude dos conselhos das cidades

Os conselhos nacionais existem há mais de 20 anos no Brasil, e atuam em cerca de 30 áreas distintas como saúde, educação, meio ambiente, defesa dos direitos, cultura, ciência e tecnologia, entre outros. O Conselho das Cidades foi oficialmente criado em 2004 através do Decreto Nº 5.031, revogado pelo Decreto Nº 5.790 de 25 de maio de 2006 que regulamentou a sua composição e as suas atribuições:

Art. 1º O Conselho das Cidades - ConCidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do

Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001-Estatuto da Cidade.

Para o Ministério das Cidades, “A criação do Conselho das Cidades (ConCidades), no ano de 2004, representa a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, em processo de construção”. Os temas prioritários do Conselho Nacional são o desenvolvimento urbano, habitação, mobilidade e saneamento e são compostos por representantes do governo e da sociedade civil organizada

A partir da formação do Conselho das Cidades a nível nacional, o Ministério das Cidades orientou para a formação dos Conselhos das Cidades Estaduais e dos Conselhos Municipais que é o objetivo do estudo central desta referência teórica. Cabe a cada Município instituir o seu Conselho Municipal, seja por efeito de Lei ou de Decreto, regulamentar a sua estruturação e os temas que serão debatidos, adequando a cada realidade local, de acordo com a autonomia do Direito da Cidade previsto na Constituição.

Atualmente, percebe-se que as cidades possuem vários Conselhos Municipais, além do responsável por implantar o Plano Diretor da cidade, como por exemplo: Conselhos Municipais (CM) da saúde, da educação, segurança, cultura, entre outros que a sociedade e a administração pública municipal julguem necessário. Bronstein (2017), descreve a importância do CMs:

Os CMs são estruturas assessorias integrantes do aparelho do Estado brasileiro, vinculados à gestão pública dos municípios, estabelecidos pela Constituição Federal brasileira de 1988 como forma de ampliar a participação dos cidadãos na elaboração e implementação das políticas públicas, contribuindo dessa forma para fortalecer uma democracia participativa e aumentar a confiança na administração pública. (Bronstein, 2017, p. 89).

A proliferação dos conselhos gestores de políticas públicas enseja a avaliação do seu potencial para aprofundar o conteúdo democrático da gestão pública e aumentar a eficiência das políticas públicas por meio do controle social. (Gomes, 2015, p. 894).

Ambos reconhecem a importância dos Conselhos na formulação das políticas públicas e no controle social, porém observam que a instituição dos Conselhos é formatada muitas vezes, somente como condição para o repasse de verbas estaduais ou federais e não necessariamente como instrumento de democracia no município, o que prejudica a qualificação dos mesmos.

(...) os princípios constitucionais que prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas, das legislações regulamentadoras que, invariavelmente, condicionam o repasse de recursos federais à sua existência e do processo de descentralização, eles se disseminaram pelos municípios e estados brasileiros. No entanto, a expansão quantitativa dos conselhos gestores não significou necessariamente o sucesso dessa nova institucionalidade na superação dos desafios a ela interpostos. (Gomes, 2015, p. 895)

(...) os conselhos participam das decisões sobre políticas públicas na medida em que a transferência de recursos financeiros da esfera federal para as subnacionais de governo tem sido condicionada à criação de fóruns de participação em nível federal, estadual e municipal da administração pública. (Bronstein, 2017, p. 91)

Em sua pesquisa, Buvinich, (2014), aponta que em 2009, o Brasil contabilizou 43.156 Conselhos Municipais, sendo que a grande parte dos conselhos deliberativos foram criados nos anos de 1990 e a partir de 2003 houve um crescimento exponencial, porém, a maioria atualmente atua de forma consultiva.

Entretanto, mesmo considerando as limitações presentes na condução dos Conselhos Municipais, Bronstein (2017) concorda que a eficácia dos mesmos está amparada em processos transparentes, de participação voluntária e efetiva da sociedade, de controles externos e prestação de contas à sociedade. Buvinich (2014) conclui que os Conselhos Municipais contribuem para a redemocratização do país, “(...) influenciando concretamente para a construção de uma sociedade mais equilibrada.” (Buvinich, 2014 p. 73).

Os impasses da participação social nas políticas públicas municipais

A participação social na formatação e controle das políticas públicas aponta como um caminho possível para se alcançar a soberania popular.

Segundo Mitchell (2017) é possível mudar o status quo, com uma visão progressista e emancipadora da soberania nacional, baseada na soberania popular, no controle democrático da economia, no pleno emprego, na justiça social, na redistribuição dos ricos para os pobres, a inclusão e, mais geralmente, a transformação sócio ecológica da produção e da sociedade

Entretanto, o processo da participação social apresenta vários limitadores que definirão o rumo que cada sociedade tenderá frente as questões apresentadas. Os limitadores e os níveis encontrados se diferenciam entre as cidades, regiões e países, seja por fatores culturais, geográficos ou econômicos. A aceitação de que há limitadores e a reflexão de como transpor

tais limites pela gestão pública e pela sociedade civil já será um avanço na maturidade dos seus valores democráticos e na eficiência dos seus planejamentos e controles.

Patrício Netto (2010), cita os impasses e obstáculos na formatação das políticas públicas:

Alguns impasses e obstáculos ao processo de planejamento merecem ser citados como a visão segregada dos problemas e das soluções; a cultura da “sobrevivência institucional” do setor público, quicá do estamento; o uso equivocado do poder pelas gestões governamentais, que não atendem os interesses do estado, mas de um grupo que ocupa temporariamente o posto político; e os desequilíbrios dos investimentos, ora por falta de conhecimento do local ora por interesse político.(Patrício Netto, 2010, p. 70-71).

Com base na pesquisa de autores como Castellà e Parés (2012), Faria (2009,2011,2017), Milani (2008), Patrício Netto (2010), Tenório (2012, 2016), Zani (2011), foram encontrados impasses à participação cidadã, determinantes à eficácia da participação social na gestão pública, que destaco a seguir:

Interferências Externas: A inclusão da participação popular no Brasil foi uma resposta dada, muito mais a interferência do Fundo Monetário Internacional (portanto, seguem o seu modelo), na crise do Estado dos anos 80, onde o Estado Burocrático estava falido em suas atribuições de garantir o bem-estar da sociedade, do que uma resposta aos movimentos sociais que apelavam a décadas por direitos e igualdade social.

De Cima para Baixo (*Top Down*): O modelo da participação popular e controle social vem formatada de cima para baixo, ou seja, o executivo é que convoca a população, sendo que em uma democracia plena, a convocação deveria emanar do povo. Este fato, por si só, já se impõe como limitador ao processo, restringindo a atuação dos atores envolvidos no processo.

A concreta incorporação do enfoque territorial como fundamento para as políticas de desenvolvimento rural demanda o rompimento com a tradição vertical e centralizadora das estratégias de desenvolvimento e a consequente valorização das iniciativas locais e da multiplicidade de atores territoriais. (Zani & Tenório, 2011, p. 780).

Sociedade Civil Desorganizada: A sociedade brasileira não se encontra organizada ao ponto de fazer frente aos diversos tipos de manejos políticos. Herança do sistema político patrimonialista, possuímos poucas associações e entidades organizadas que representem o coletivo. Infelizmente, é crescente a apatia social brasileira frente à corrupção e a performance política e jurídica dos benefícios próprios. Economistas e sociólogos afirmam que levarão

anos para a estruturação de uma sociedade organizada, pois depende de uma mudança cultural do brasileiro.

Clientelismo: Também herança patrimonialista da era colonial, as oligarquias estão presentes em todos os municípios brasileiros e disputam o poder com as administrações públicas que por vezes se aliam e em outras conflitam, mas em ambas as situações, interferem fortemente nas decisões políticas em prol de seus próprios interesses. Poulantzas (2000) resume as lutas de classe pelo poder no qual:

Todo poder (e não somente um poder de classe) só existe materializado nos aparelhos (e não somente nos aparelhos de Estado). Esses aparelhos não são simples apêndices do poder, porem detém um papel constitutivo, pois o próprio Estado está presente organicamente na geração dos poderes de classe. Entretanto, na relação de poder/aparelhos, e mais particularmente luta de classes/aparelhos, é a luta (das classes) que detém o papel fundamental, luta cujo campo é o das relações de poder, de exploração econômica e de domínio/subordinação político-ideológica. As lutas sempre detêm primazia sobre os aparelhos -instituições, e constantemente os ultrapassam. (Poulantzas, 2000, p. 51).

Conflito de Interesses: A manipulação ou o direcionamento pelos poderes executivos e legislativos locais desde a escolha dos representantes da sociedade até a escolha das propostas, conflitam em muitos casos com o interesse do coletivo da sociedade. Faria (2017) analisa como se dá a relação entre os interesses específicos sobre o coletivo:

A questão que precisa ser entendida é que se o Estado, ele mesmo, é o lugar privilegiado no qual as decisões coletivas podem ser realizadas, ele é também o lugar onde a bem-sucedida organização do bloco hegemônico do capital pode definir e realizar seus interesses específicos, a despeito dos interesses de outros grupos ou classes sociais. Isto significa que as decisões estratégicas não são submetidas aos membros da sociedade em nome da vontade geral, pois que se trata de decisões estratégicas privadas. (Faria, 2017, p. 145).

Representatividade: Há de se refletir sobre o percentual da população e quem está disposto a participar nas formulações das políticas públicas de sua cidade. Castellà e Parés (2012) traz a reflexão do fato de os cidadãos não quererem participar; e, quando participam, o fazem de forma inconstante; as pessoas dispostas a participar são sempre as mesmas.

Instrumentos e Ferramentas para o Controle Social: Mesmo com a Lei de Acesso à Informação, as Conferências, Conselhos de Cidade e das Audiências Públicas, a informação para o cidadão, o entendimento dos assuntos é distante, Os instrumentos e ferramentas são complexos, não se traduzem em linguagem simples do povo e em algumas situações são

agravadas pela ausência de interesse do poder público local, em esclarecer de forma transparente os dados e informações de seu governo.

Capacitação: a capacitação insuficiente tanto do corpo técnico das gestões públicas municipais como dos representantes da sociedade civil para a correta leitura e análise dos dados da cidade, para traçar com estas informações, políticas públicas que reflitam o real interesse coletivo. Todos os agentes do processo (representantes da sociedade civil e servidores públicos das diversas áreas da Prefeitura) deveriam ser capacitados, entendendo os objetivos, os conceitos e os processos dos instrumentos e ferramentas como Plano Diretor Participativo, Conselho das Cidades que buscam a participação cidadã como premissa básica dos seus programas.

Qualidade dos Projetos: A qualidade dos planejamentos deriva do nível de capacitação dos atores envolvidos no processo, ou seja, baixo nível de capacitação incidirá em planos precários. Castellà e Parés (2012) ressalta que um processo participativo será de maior qualidade se conseguir capacitar os participantes.

Câmara de Vereadores: Pelo modelo formatado pelo Ministério das Cidades e aprovado em Lei, a Câmara de Vereadores é que aprova ou não as propostas elaboradas com a participação popular, encaminhando posteriormente para sanção do Prefeito. Ocorre que muitas vezes, as propostas que devem refletir o interesse do coletivo são reprovadas ou alteradas drasticamente, perdendo seu objetivo inicial, resultando em descrença ao modelo imposto. Este fato poderia ser facialmente resolvido se os vereadores participassem do processo desde a capacitação até a formatação das propostas, reduzindo tempo, custos e insatisfação popular.

Patrício Netto (2010), conclui que “entender o amadurecimento do processo de planejamento, diz respeito ao autoconhecimento do Estado, o que resulta em análises pertinentes à constante ação de melhorias”. (Patrício Netto, 2010, p. 69).

Considerações finais

Apesar de a participação social ser algo ainda recente na história do Brasil, incluída na pauta política dos gestores públicos por força de Lei, de cima para baixo e respondendo mais a interferências externas do que propriamente ao desejo do coletivo, os ganhos são consideráveis para uma sociedade que nem sequer era ouvida, ou tinha permissão para se expressar.

Contudo, cabe ressaltar que quando a sociedade brasileira conseguir integrar os valores democráticos a sua cultura, o que levará um espaço de tempo considerável, pois trata-se de mudar a cultura de um povo; e passar a exigir com veemência dos gestores públicos, ações que visem o interesse coletivo e não o individual, o país caminhará mais rapidamente para o desenvolvimento sustentável, no qual o crescimento econômico, o bem-estar social e a preservação do meio ambiente estejam em harmonia.

A participação popular e o controle social precisam ser exercitados tanto pela gestão pública quanto pela sociedade civil afim de alcançar um ponto de equilíbrio nas relações de forças entre as classes da sociedade.

Os limitadores precisam ser diagnosticados e debatidos entre a gestão pública e a sociedade e transpostos em uma análise crítica e madura sobre a realidade local. Na análise de gestões públicas municipais encontramos bons exemplos, onde o cidadão é ouvido e o bem-estar coletivo é posto como prioridade na administração de uma cidade.

Em um país de território continental, onde a diversidade é imensa, seja pela sua história, cultura, geografia, fatores socioeconômicos, cada gestão pública em conjunto com a sociedade civil encontrará a melhor forma de incorporar a participação social na formatação das políticas públicas locais, a fim de reduzir as desigualdades de uma sociedade culturalmente excludente. Não há, portanto, um modelo universal a ser aplicado nos 5.561 municípios brasileiros.

O Plano Diretor Participativo e o Conselho de Cidades são exemplos de instrumentos onde a participação social pode definir políticas públicas que atendam o interesse do coletivo, mas eles por si só não são suficientes para democratizar as políticas públicas.

Há de se considerar a relevância do poder que os municípios possuem em renovar os atores locais (públicos e da sociedade) e nos processos de formatação e controle das políticas públicas, atuando como verdadeiros embriões do que se refletirá para a esfera estadual e posteriormente para a federal. É nele que reside a base política e da sociedade para mudarmos as estruturas de uma sociedade tida como uma das mais desiguais do mundo.

Referências

Barros, S.A.R. & Sampaio, R. C. (2017). A confiança para a manutenção de uma inovação democrática: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 72.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm .

Brasil. **Lei Federal Nº 10.257 – Estatuto das Cidades**, de 10 de julho de 2001. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm .

Brasil. **Decreto Nº 5.790**, de 25 de maio de 2006. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm

Brasil. **Ministério das Cidades**. Recuperado de <https://www.cidades.gov.br/> .

Brasil. Participação e Controle social – **Caderno 2 MCidades**. Ministério das Cidades. (2004).

Brasil. **Plano Diretor Participativo** – Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos. (2004) Coordenação Geral: Raquel Rolnik – Brasília. Ministério das Cidades.

Bronstein, M. M. (2017). Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações**. Campo Grande. v. 18, n. 1, pp. 89-102.

Buvinich, D. P. R. (2014). O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, pp. 55-82.

Castellã, C. & Parés, M. (2012). Participação e qualidade democrática: uma proposta de critérios de qualidade. **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, pp. 207-251.

Da Silva, C. S. G. (2017). Pressupostos éticos para o desenvolvimento urbano no Brasil: Reflexões à luz do direito brasileiro. **PluriJus**, v. 1, n. 1.

De Marco, C. M. (2003). Evolução constitucional do município brasileiro. *Jus Navigandi*.

Dye, T. R. (2011). *Understanding public policy*. 13 eds. USA: Pearson Education.

Faria, J. H. (2009). **Gestão Participativa: relações de poder e de trabalho nas organizações**. São Paulo. Atlas.

Faria, J. H. (2011). **Economia política do poder**. 7ª reimpr. Curitiba, Juruá.

Faria, J. H. (2017). **Poder, controle & gestão**. Curitiba. Juruá.

Faria, J. R. V. & Faria, J. H. (2017). A Concepção de Estado e a Administração Pública no Brasil no Âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, 9(3), jul/set, pp.140-147.

Franz, N. M. (2018). **Gestão Participativa, Práticas de Governança e o Desenvolvimento Sustentável em Cidades Turísticas de Pequeno Porte**. Dissertação de Mestrado. Instituto Superior de Administração e Economia – ISAE. Curitiba, PR, Brasil.

Frey, K. (2009). **Planejamento e políticas públicas**. ipea.gov.br.

Gomes, E. G. M. (2015). Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente/Management councils of public policies: theoretical aspects on the potential of a democratic and effective social control. **Cadernos EBAPE**. BR, v. 13, n. 4, p. 894.

Manaf, M. A. & Borges Silva, J. (2017). A burocracia do Estado brasileiro como obstáculo à concreção dos direitos sociais: uma avaliação da organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e da organização social (OS). **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, v. 4, n. 1. jan/jun, pp. 170-197.

- Milani, C.R.S. (2008). 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, pp. 551-579.
- Mitchell, W. & Fazi, T. (2017). ***Reclaiming the State***. University of Chicago Press.
- Patrício Netto, B. (2010). Instrumentos de gestão pública. In: Christian Luiz da Silva; José Edmilson de Souza Lima. (Org.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. 1ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, pp. 69-92.
- Poulantzas, N. (2000). O Estado, O Poder, O Socialismo. 4ª ed. Rio de Janeiro: Graal.
- Santos, P. R. & Gugliano, A.A. (2015). Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, pp. 3-19.
- Tenório, F. G. (2012). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. FGV Editora.
- Tenório, F. G. & Kronemberger, T. S. (2016). **Gestão Social e Conselhos Gestores**. V 3. Rio de Janeiro. FGV Editora.
- Zani, F. B. & Tenório, F. G. (2011). Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. **Cadernos EBAPE**. BR, v. 9, n. 3.