

Políticas Públicas e Participação Popular

Roberto Marinho Alves da Silva

Parte I

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Como intervir nas questões que são de interesse público?

➡ Perspectiva Tradicional (liberal):

- Cada pessoa deve satisfazer suas necessidades básicas através do mercado;
- Filantropia para os mais carentes;
- Mercado se auto-regula;
- Estado deve garantir a segurança e a liberdade das pessoas.
- Conflitos sociais = caso de polícia.

O liberalismo é contra o acesso universal aos benefícios de uma política social





Perspectiva Democrática:

- O Estado é responsável pela proteção aos mais carentes e pela regulação de relações econômicas e sociais;
- Políticas públicas como forma de intervenção no desenvolvimento econômico e nos problemas sociais;
- Políticas públicas universalizantes como direitos dos cidadãos, conquista da cidadania e obrigação do Estado.
- Conflitos sociais = caso de política.

Como o Estado intervém nas questões que são públicas:



O Estado organiza o exercício do poder político

Ação Interventora

```
graph TD; A[Ação Interventora] --> B(Serviços Públicos); A --> C(Defesa e Repressão); A --> D(Agências de Fomento); A --> E(Informação); A --> F(Investimentos produtivos);
```

**Serviços
Públicos**

**Investimentos
produtivos**

**Defesa e
Repressão**

Informação

**Agências de
Fomento**

**O Estado é um conjunto de instituições burocráticas,
administrativas, ideológicas e repressivas.**

O debate atual sobre as políticas públicas

Perspectiva NEOLIBERAL	Perspectiva DEMOCRÁTICA
<ul style="list-style-type: none">❑ Ajuste fiscal: redução da carga tributária sobre o capital, superávit primário e controle inflacionário com corte nos gastos públicos.	<ul style="list-style-type: none">❑ Justiça Social: políticas redistributivas de renda financiadas com a tributação das grandes fortunas e do capital especulativo.
<ul style="list-style-type: none">❑ Flexibilização de direitos sociais: quebra da lógica da justiça social, desresponsabilização do Estado na erradicação das desigualdades.	<ul style="list-style-type: none">❑ Inversão de Prioridades: deve ser priorizadas as políticas de inclusão social, de garantias e de ampliação do acesso a direitos sociais.
<ul style="list-style-type: none">❑ Privatização: o acesso se dá pelas regras do mercado (quem pode, paga).	<ul style="list-style-type: none">❑ Publicização: democratização do Estado, das empresas estatais e dos serviços públicos.

Perspectiva NEOLIBERAL	Perspectiva DEMOCRÁTICA
<p>❑ Descentralização: como forma de reduzir gastos da esfera federal.</p>	<p>❑ Subsidiaridade e complementaridade entre as esferas estatais e as ações da sociedade.</p>
<p>❑ Focalização: o Estado deve ser responsável, junto com a sociedade, pelos setores mais vulneráveis que não podem satisfazer suas necessidades no mercado.</p>	<p>❑ Universalização do acesso aos direitos: garantia de acesso aos bens e serviços públicos de qualidade para todos.</p>
<p>❑ Governabilidade administrativa: participação é restrita para não gerar demandas ou voltada para a colaboração na execução, isto é na redução de custos.</p>	<p>❑ Controle social e gestão participativa: mecanismos de participação cidadão na formulação, execução e controle das políticas e dos fundos públicos.</p>

Parte II

FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O que são Políticas Públicas?



- São **ESTRATÉGIAS** que orientam a ação do poder público nas questões sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais;
- São explicitadas em **LEIS, PLANOS, PROGRAMAS e PROJETOS** que orientam as ações e a aplicação de recursos públicos;
- São materializadas em um **CONJUNTO DE AÇÕES** (bens e serviços) e **FUNDOS** (financeiros) geridos pelo poder público.



O caráter público das políticas públicas!

- **Origem dos recursos:** fundos públicos.
- **Finalidade:** intervir em problemas públicos ou em benefício de toda a sociedade.
- **Acesso:** universalismo de procedimentos para acesso aos recursos, bens e serviços.
- **Gestão:** mecanismos de participação da sociedade na formulação, execução e controle.
- **Autoridade na execução:** políticas de Estado, dever do Estado e direito do cidadão.

Como são formuladas as políticas públicas?



Formular é definir:

- **O QUE FAZER** (prioridades e objetivos)
- **COM QUEM** (sujeitos, beneficiários)
- **COMO FAZER** (estratégias e ações)
- **QUEM FAZ** (atribuições na execução)
- **COM QUAIS RECURSOS** (orçamento)
- **QUAIS CONSEQÜÊNCIAS** (resultados)

Processo de formulação depende de:

- **REGIME POLÍTICO:** democrático, participativo ou autoritário.
- **ARRANJO INSTITUCIONAL:** centralizado, desconcentrado ou descentralizado.
- Capacidade de **ORGANIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL.**
- **CULTURA POLÍTICA** dominante: patrimonial ou republicana.
- **AJUSTE FISCAL:** caráter de dependência das políticas sociais às políticas econômicas.

As demandas (necessidades) são interpretadas por aqueles que ocupam espaços de poder, mas são influenciadas por uma **AGENDA** que se cria na sociedade através da pressão política e da mobilização social!





Política, decisão política e políticas públicas!

- **Política** (politics): processos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução de conflitos.
- **Decisão Política**: escolha, entre um leque de alternativas, conforme a correlação de forças entre os atores e interesses em disputa.
- **Políticas Públicas** (policies): conjunto das decisões e ações relativas à alocação de bens e recursos públicos.

DECISÃO POLÍTICA

Política = EXERCÍCIO DO PODER

CAPACIDADE DE... ou possibilidade de agir, de produzir efeitos.

Transformar INTERESSE em DECISÕES

Poder Político

Autoridade da
decisão
política

Diferentes
interesses

Organização
de interesses

Disputa de
interesses

Correlação de Forças

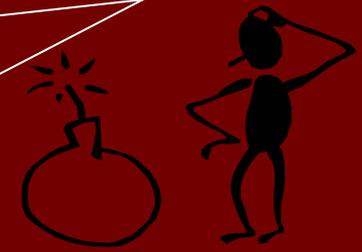
Hegemonia

Força
Legalidade
Legitimidade

Parte III

PADRÕES DE RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE

Padrões autoritários de Relação Estado e Sociedade!



- **Autoritarismo e violência:** gestão orientada por padrões autoritários, centralizadores e inibidores da participação e controle social.
- **Clientelismo e subordinação política:** o acesso é seletivo, mediatizado por relações particularistas, informais ou ilegais, com base na dependência gerada pelas desigualdades socioeconômicas.
- **Patrimonialismo e privatização:** cargos e fundos públicos são privatizados e apropriados pelos grupos que estão no poder.



- **Corporativismo e participação consentida:** discurso e objetivos são do bem comum, mas os resultados são segmentados, atendem os interesses de alguns setores da sociedade.
- **Tutela e Substituição:** execução depende da vontade política do governo e de governantes, inibindo a consciência de direitos, cooptando e tutelando as organizações da sociedade.
- **Insulamento e Tecnicismo Burocrático:** tentativa de proteção do Estado, repassando decisões a áreas "técnicas" e de "controle", supostamente isentas e apolíticas.



Padrões democráticos de Relação Estado e Sociedade!

- **Universalismo de procedimentos:** regime político democrático e republicano, baseado nas normas de impessoalidade e na igualdade de direitos.
- **Sistema Político Democrático (representativo):**
 - Regime formalizado constitucionalmente
 - Conjunto de instituições e normas de procedimentos que regulam os processos de tomada de decisão e a ocupação dos cargos públicos
 - Livre disputa eleitoral e voto, principal instrumento de participação dos cidadãos na escolha de seus representantes.



Democracia é mais que um regime político!

- **Democracia substantiva:** vai além de procedimentos, referindo-se aos princípios e finalidades democráticas
 - Forma de existência social onde deve sobressair o igualitarismo como inspiração democrática, em todas as dimensões sociais.
 - Participação dos cidadãos através de canais democráticos de negociação e de decisão.
 - Abertura para ampliar e criar novos direitos.
 - Considera o conflito legítimo e aceita a organização de grupos e movimentos sociais, constituindo um contrapoder social que limita o poder do Estado.



Democracia Direta e participativa!

- **Gestão Participativa:** modelo baseado na democracia participativa que viabiliza a ação direta da sociedade organizada em processos decisórios na gestão de políticas públicas.
 - Envolve a organização e o manejo de recursos organizativos, financeiros, humanos e técnicos
 - Materializada em um conjunto de processos sociais e de canais institucionalizados de participação (conselhos, conferências, comitês, consórcios, entre outros) e
 - Reforçada por instrumentos não-institucionais de participação cidadã (fóruns, redes, grupos de pressão, conselhos populares etc.)

Desafios e Alternativas da Gestão Participativa:

➤ **Desafios CULTURAIS**

- ❑ Cultura da não-participação (negação)
- ❑ Patrimonialismo e clientelismo (cooptação)
- ❑ Tutela (substituição, elitismo).

➤ **Desafios INSTITUCIONAIS**

- ❑ Mecanismos populistas
- ❑ Mecanismos participacionistas
- ❑ Fragilidades dos mecanismos institucionais em relação ao poder público
- ❑ Relação entre participação direta e instituições da democracia representativa.

Alternativas para uma Gestão Participativa nas Políticas Públicas:

➤ CULTURA POLÍTICA

- ❑ Formação (ressocialização) política: compreensão do funcionamento dos mecanismos de gestão de políticas públicas, reconstrução de visões de mundo, de valores sociais e políticos e de comportamentos democráticos
- ❑ Experimentação e vivência (ressocialização) política
- ❑ Incorporação (subjetiva) de valores e comportamentos baseados numa cultura política de participação
- ❑ Capacidade de ser *sujeito*: a autonomia nos processos participativos pressupõe o poder de participar (político), o direito de participar (jurídico) e o conhecimento (saber) para atuar conscientemente nas decisões.

➤ **NOVAS INSTITUCIONALIDADES**

- ❑ Ampliação dos mecanismos de participação direta abrangendo todas as áreas de políticas públicas
- ❑ Fortalecimento institucional dos mecanismos de participação direta (conselhos, conferências etc.)
- ❑ “Engenharia política” de coordenação dos mecanismos, instituições e estruturas de participação direta com as instituições e mecanismos da democracia representativa, sobretudo dos partidos políticos e do parlamento.
- ❑ Apoio institucional às organizações da sociedade civil para aperfeiçoamento da participação.

➤ Formas de Participação nas políticas públicas:

Processos	Mecanismos de Participação
Confronto e pressão	<ul style="list-style-type: none">❑ Lobby nos espaços decisórios, pressão política reativa ou pró-ativa, mobilização social, formação da opinião pública, denúncia,
Mediação e Concertação de interesses	<ul style="list-style-type: none">❑ Conselhos, Conferências e outros mecanismos e procedimentos de participação na formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas
Parcerias ou Alianças	<ul style="list-style-type: none">❑ Parcerias na execução de objetivos comuns por meio de convênios❑ Partilha na gestão de políticas, programas e ações
Prestação de Serviços ou Efeito Demonstrativo	<ul style="list-style-type: none">❑ Contratos, termos de parceria ou convênios para execução de ações ofertadas pelo Estado;❑ Apoio institucional para desenvolvimento ou disseminação de soluções ainda não existentes como políticas do Estado.

Vamos em frente!

"O efetivo exercício da participação popular e as mudanças dos padrões na relação Estado e sociedade no Brasil, precisam ser vistas como processos históricos conflituivos que estão em construção e que dependem de inúmeros fatores, entre os quais, a institucionalização e fortalecimento dos mecanismos de participação e de socialização política da população envolvida nos processos participativos".