

# Políticas públicas, descentralização e participação popular

**Leana Oliveira Freitas**

Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)

## **Políticas públicas, descentralização e participação popular**

**Resumo:** Este trabalho analisa o processo de descentralização político-administrativo das políticas públicas e seu corolário, a participação popular. Aborda seus limites em relação aos projetos sociais e sua pressuposta função de controle social, vinculada aos projetos das classes subalternas na organização da cultura e na construção da vontade coletiva. Discute o processo recente de descentralização político-administrativa nacional, a mediação das políticas sociais na construção de um sistema alternativo de controle social e, finalmente, a participação popular e sua possibilidade na consolidação de uma nova sociabilidade a partir da inserção crítica dos sujeitos nos processos mais amplos de construção da vida social.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Descentralização. Participação popular.

## **Public Policies, Decentralization and Popular Participation**

**Abstract:** This study analyzes the political-administrative decentralization of public policies and its corollary, popular participation. It addresses limits in the social projects and their supposed social control function, linked to the projects of the subaltern classes in the organization of the culture and in the construction of the collective will. It discusses the recent process of national political-administrative decentralization, the mediation of social policies in the construction of an alternative system for social control and finally, popular participation and the possibility for consolidating a new sociability based on the critical insertion of subjects in the broader processes of construction of social life.

**Keywords:** Public policies. Decentralization. Popular participation.

Recebido em 20.08.2014. Aprovado em 28.02.2015.

## Introdução

Descentralização e participação popular, como expedientes da ação política, constituem-se, a partir da Constituição Federal de 1988, nos dois principais eixos orientadores de organização das políticas públicas. O que essencialmente apresentou-se como novidade foi a valorização do poder local e da participação popular como pré-condição da prática democrática recém conquistada.

O primeiro eixo, descentralização, define a competência das três esferas governamentais proporcionando os elementos necessários ao desenvolvimento de ações sociais descentralizadas, complementares e não paralelas. O segundo eixo, participação popular, implica reconstruir a relação Estado-Sociedade reformulando a relação público-privado estabelecendo, igualmente, o princípio de gestão democrática ao definir os meios pelos quais a sociedade pode participar no processo de definição, construção e operacionalização das políticas públicas. No entanto, a implementação das decisões em relação à descentralização das políticas públicas exigiria um redesenho do formato estatal, possível apenas por meio de um amplo processo democrático de reforma do Estado. Esse processo, por sua vez, tal como implementado no Brasil, precisa ser compreendido nos marcos da reorientação atual do capitalismo, determinada por inovações nos processos produtivos, pela globalização dos mercados, pela alteração da regulação econômico-social e pelas novas relações entre Estado e Sociedade. Essas determinações vão imprimir um modelo gerencial à ação pública a partir do redesenho da máquina estatal tendo como substrato uma concepção reducionista de Estado como agência técnico-administrativa e autônoma em relação à sociedade civil. Em outros termos, o processo de reforma do Estado resulta da reorganização tanto da economia quanto da cultura e do imaginário significando, tão somente, a reatualização do sistema de controle dominante. Como diz Mészáros (2002), o Estado é parte estrutural do próprio sistema de reprodução do capital e não apenas elemento superestrutural da sociedade burguesa. Alterar sua configuração significa, antes de tudo, superar a compreensão dicotômica entre capital e Estado.

Este trabalho pretende abordar, portanto, os limites da descentralização das políticas sociais em sua relação com os projetos sociais mais amplos e, também, como pressuposto de controle social vinculado aos projetos das classes subalternas na organização da cultura e na construção da vontade coletiva. Para tanto, discute inicialmente, o processo recente de descentralização político-administrativa nacional; em seguida, a mediação das políticas sociais na construção de um sistema alternativo de controle social; por último, a participação popular e sua possibilidade na consolidação de uma nova sociabilidade a partir da inserção crítica dos sujeitos nos processos mais amplos de construção da vida social.

## **Descentralização político-administrativa das políticas públicas, participação popular e possibilidades de controle do Estado**

A descentralização político-administrativa, concebida na Constituição de 1988, reflete os antagonismos latentes próprios à crise do Estado brasileiro evidenciados, sobretudo, durante a década de 1980, pois ao mesmo tempo em que o campo político assumia novos contornos face aos processos de redemocratização da sociedade brasileira, esgotava-se o padrão de financiamento do Estado expresso na fragilidade de sustentação do modelo desenvolvimentista.

Ainda que no campo da cidadania e em relação aos princípios federativos a Constituição de 1988 tenha representado o esforço de desenvolver um arcabouço institucional compatível com um Estado democrático, paradoxalmente, expressa do mesmo modo, as consequências de uma década de crise e a busca de novas formas de intervenção do Estado na economia resultando no que se convencionou designar de reforma do Estado. Ou, nos termos de Behring (2003), contra reforma, dado seu conteúdo conservador e regressivo em relação aos direitos universais consagrados de Constituição de 1988.

A crise do Estado determinou, portanto, o reordenamento das bases produtivas e de financiamento da economia nacional e da articulação de suas dimensões produtiva e financeira. Implicou ainda, o reordenamento das formas e dos mecanismos de organização e representação de interesses políticos, tanto no plano político-partidário, quanto no plano societal. Dessa forma, fazia-se necessário rever o funcionamento e os padrões de intervenção das organizações e instituições públicas e societais, no marco dos processos democráticos em curso.

Entretanto, há que se destacar que o modelo de gestão brasileiro é, predominantemente, tradicional. A condução da coisa pública tem sido operada historicamente pelas lideranças políticas de forma patrimonial, administrando os interesses coletivos mediante práticas clientelistas, com pouca transparência, sem abrir espaços para que a população possa ser legitimamente representada, elaborando seus próprios projetos. Essas práticas persistem como vias de obtenção de recursos e poder, favorecendo a mercantilização e a inoperância das políticas públicas.

Por outro lado, uma alternativa a essas práticas seria a institucionalização de mecanismos de participação popular, uma vez que a democracia representativa apresenta restrições para garantir, por si só, os direitos dos cidadãos. Isso requer a criação de espaços e canais de participação e confronto de projetos, nos quais os sujeitos coletivos possam expressar seus interesses e demandas orientando a administração pública no atendimento de suas necessidades básicas. É preciso pensar um sistema alternativo de controle social que possa garantir a plena satisfação das necessidades humanas (MÉSZÁROS, 1993).

Para Mézáros (2003), no entanto, no sistema do capital é impossível a garantia plena da satisfação das necessidades humanas, o que tem exigido uma resposta universalmente válida capaz de se apresentar como alternativa viável ao modo de controle do capital. Esta resposta requererá a organização de um movimento de massa, rápido, eficiente e radicalmente articulado, apostando, inclusive, na própria irracionalidade do capital que, na conjuntura atual, é qualitativamente inédita por seu potencial destrutivo sem precedentes na história. O extermínio da humanidade é parte estrutural do desenvolvimento do capital, com sua lógica de destruição produtiva ou produção destrutiva. A urgência do que ele chama de “atualidade histórica da ofensiva socialista” deriva da incontrolabilidade da produção destrutiva do capital, cuja necessidade de enfrentamento e superação é um desafio que diz respeito à própria sobrevivência física da humanidade. Essa é a razão pela qual Mézáros coloca, como temática programática primordial, a questão ambiental.

Tanto a questão ambiental como a luta das mulheres por uma igualdade substantiva seriam, segundo o autor, indicativos de que o sociometabolismo do capital, em sua forma altamente desenvolvida, já se coloca em antagonismo à própria produção social da vida, atualizando a afirmação marxiana sobre a contradição entre o desenvolvimento das forças produtivas materiais e as relações sociais de produção, através da afirmação sobre o atual caráter destrutivo do capital:

Independentemente das alegações da atual ‘globalização’, é impossível existir universalidade no mundo social sem igualdade substantiva (...) e o sistema de capital é enormemente mais incompatível com a única realização significativa da universalidade viável capaz de harmonizar o desenvolvimento universal das forças produtivas com o desenvolvimento abrangente das capacidades e potencialidades dos indivíduos livremente associados, baseados em suas aspirações conscientemente perseguidas (MÉSZÁROS, 2003, p.17).

A tendência globalizante do capital, cujo desenvolvimento se deu e vem se impondo na atualidade de modo deformado, confirma a impossibilidade de se enxergar na realidade destrutiva do capital o pressuposto do novo e absolutamente necessário modo de reproduzir as condições sustentáveis da existência humana. Esta tese apresenta de modo exemplar os limites da incontrolabilidade do capital, assim como agudiza contradições presentes desde a origem do próprio capital, tais como a contradição entre o impulso à expansão, o caráter internacional do capital e as formas nacionais do Estado. Para Mézáros, o capital se articula num tripé constituído entre capital, trabalho e Estado e consiste num processo metabólico de controle de todas as esferas da sociabilidade humana. O capitalismo pode ser derrubado por um ato político, mas não a lógica que preside o capital, nem o Estado, nem a divisão hierárquica do trabalho, cujas vigências podem fazer ressurgir o capitalismo. Isto explica o malogro das sociedades pós-capitalistas (como denomina as sociedades que passaram por experiências socialistas no século 20) que, segundo Mézáros (2002, p. 128), não conseguiram superar a extração política do trabalho excedente:

O Estado soviético foi mobilizado pela força a aumentar a socialização da produção – para poder maximizar politicamente a extração do trabalho – e, ao mesmo tempo, tentou reprimir com todos os meios a sua disposição, como se nada houvesse acontecido desde 1917, as consequências que, necessariamente, surgiram da maior socialização para a potencial emancipação do trabalho. Assim, em vez de remediar os defeitos produtivos do sistema do capital soviético pós-capitalista por meio de uma taxa politicamente imposta de produção, ele terminou com uma taxa de socialização da produção altamente forçada, que não poderia ser sustentada devido ao fracasso estrutural no controle do trabalho recalcitrante e também ao baixo nível de produtividade que a acompanhou. A implosão do sistema soviético ocorreu sob o peso inadmissível dessas contradições.

Neste ponto, aparece como fundamental a compreensão de Mézáros sobre o Estado moderno definido por ele como parte constituinte da base material do sistema abrangente do capital, corporificando a necessária dimensão coesiva de seu imperativo estrutural orientado para expansão e para a extração do trabalho excedente. É isto que caracteriza todas as formas conhecidas do Estado – inclusive, as variedades pós-capitalistas – que se articulam na estrutura sociometabólica do capital.

O Estado moderno, como estrutura de comando político de grande alcance do capital, é componente inseparável da base material do sistema assim como são as próprias unidades reprodutivas socioeconômicas. Portanto, compreender a dinâmica do desenvolvimento, no sentido de tornar inteligíveis as mudanças no controle sociometabólico do capital, exige que se reconheça a reciprocidade dialética existente entre a estrutura de comando político e a socioeconômica, o que impede que se reduza o Estado ao *status* de superestrutura: “O Estado em si, como estrutura de comando abrangente, tem sua própria superestrutura – a que Marx se referiu apropriadamente como ‘superestrutura legal e política’ – exatamente como as estruturas reprodutivas materiais diretas têm suas próprias dimensões superestruturais” (MÉSZÁROS, 2003, p. 119). Daí, porque, ser inverossímil a tese da autonomia do Estado em relação ao sistema do capital, posto que os dois são um só e inseparáveis.

Na sua função de corretivo da tríplice contradição estrutural do capital (produção e controle, produção e consumo, produção e circulação) o Estado moderno, como estrutura totalizadora de comando político da ordem produtiva e reprodutiva, cumpre a função de assegurar a reprodução ampliada do capital. Isso coloca limites claros à ação meramente política que “terá influência muito limitada na realização do projeto socialista”, pelo fato de o Estado ser absolutamente incapaz de assumir as funções reguladoras políticas de todas as funções produtivas e reprodutivas (MÉSZÁROS, 2003, p. 125).

Poulantzas (1981), por sua vez, ao tomar o Estado, não a partir de uma teoria geral, como generalização abstrata e extensiva à qualquer sociedade, mas de uma teoria do Estado capitalista, ou seja, da natureza específica que assume o Estado no modo de produção capitalista, confere ao conceito uma determinação relacional de poder rompendo tanto com visões objetivistas que o consideram como um instrumento de classe, como com as subjetivistas que o consagram como um sujeito autônomo. Para o autor, o Estado é um espaço de lutas entre classes e grupos sociais. O processo de organização do Estado capitalista não decorre da burguesia já consolidada como classe dominante, cuja existência prévia dele se vale como mero recurso para o exercício de sua dominação. Aliás, o processo mesmo de organização do Estado é elemento constitutivo do estabelecimento de relações de produção capitalistas como processo histórico específico essencial às classes em luta. Desta forma, o Estado deve ser entendido como uma relação, “mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTZAS, 1981, p. 148).

Neste sentido, o Estado e o poder devem ser entendidos de forma relacional, como capacidade de uma ou de determinadas classes de conquistar seus interesses específicos sempre em contraste à capacidade e interesses de outras classes. No capitalismo, o poder político (assente no poder econômico e nas relações de exploração), cujo lugar central de exercício encontra-se e materializa-se, por excelência, no Estado, constitui-se em um poder de classe na medida em que “o poder de classe é a base fundamental do poder em uma formação social dividida em classes cujo motor é a luta de classes” (POULANTZAS, 1981, p. 50). Mesmo sendo o Estado um centro de exercício de poder, uma condensação material de uma relação de forças e lugar de organização estratégica da classe dominante em sua relação com a classe dominada, “não possui poder próprio” (POULANTZAS, 1981, p. 169). As lutas políticas que se referem ao Estado e que atuam sobre ele, não são lhes são exteriores, mas estão inscritas em seu arcabouço, motivando conclusões políticas, insiste o autor.

O recurso a Poulantzas pretende, tão somente, apresentar, no interior do próprio campo marxista, variadas concepções sobre a relação do Estado capitalista com as classes sociais. Não pretende contrapor e esgotar as ideias de autores da envergadura de Poulantzas e Mézáros, pois a própria relação entre economia

**Para Mézáros (2003), no entanto, no sistema do capital é impossível a garantia plena da satisfação das necessidades humanas, o que tem exigido uma resposta universalmente válida capaz de se apresentar como alternativa viável ao modo de controle do capital. Esta resposta requererá a organização de um movimento de massa, rápido, eficiente e radicalmente articulado, apostando, inclusive, na própria irracionalidade do capital que, na conjuntura atual, é qualitativamente inédita por seu potencial destrutivo sem precedentes na história.**

e política, estrutura e superestrutura nesses dois autores envolve aspectos e dimensões que exigiriam outro esforço e outro processo de abordagem para não empobrecer ou simplificar o argumento de ambos. Trata-se de posicionar não só o Estado como também as lutas, seu alvo, estratégias e alcance, presentes tanto em um como no outro.

Nos termos de Mészáros (2003), sendo o capital centrado em si mesmo e não no parlamento, é ilusória a esperança em qualquer reforma que possa alterar substancialmente as condições sociais do trabalho pela via meramente institucional, sem o concurso da intervenção de uma força extraparlamentar, apoiada em um amplo movimento de massas. Por outro lado, esclarece Mészáros, o Estado está longe de ser redutível às determinações que emanam diretamente das funções econômicas do capital, embora contribua para sua determinação (co-determinação), seja limitando ou ampliando algumas delas. Portanto, a superestrutura ideológica (que, por sua vez, não pode ser identificada unicamente com a “superestrutura legal e política” e muito menos com o próprio Estado) só será compreensível quando não redutível às determinações materiais e econômicas diretas. Esta contradição, aliada a aproximação do capital aos seus limites estruturais e à sua incapacidade de prover uma racionalidade abrangente adequada à plena satisfação das necessidades humanas, permite vislumbrar num horizonte histórico a possibilidade de re-transferência de poder ao corpo social.

Neste aspecto, parece procedente relacionar a ideia de descentralização à de democratização – embora a ela não se restrinja – na medida em que passa a ser entendida não apenas como distribuição de responsabilidades, mas como fragmentação do poder através das diferentes esferas sociais. O rompimento da centralização do Estado com todas as formas de poder ocorre proporcionalmente à retração do poder do Estado, havendo um aumento de seu controle por parte da sociedade civil. Em outras palavras, a sociedade civil, por meio de diferentes associações, grupos e movimentos, aumenta sua participação no processo decisório do Estado e, conseqüentemente, seu controle sobre suas decisões.

No caso brasileiro, no entanto, às características débeis de seu tradicional federalismo somam-se as conseqüências do processo em curso de globalização da economia que vem enfraquecendo não só o conceito tradicional de Estado nacional quanto a sua própria vitalidade, conduzindo a uma redução do espaço de autonomia dos governos nacional e estaduais em diversos campos de atuação. O efetivo estabelecimento do capitalismo como um sistema mundial economicamente articulado:

contribui para a erosão e a desintegração das estruturas tradicionais parciais de estratificação e controle social e político historicamente formadas e variáveis de local para local, sem ser capaz de produzir um sistema unificado de controle em escala mundial. (...) A crise de hegemonia ou do Estado em todas as esferas (Gramsci) tornou-se um fenômeno verdadeiramente internacional (MÉSZAROS, 2002, p. 991).

Por outro lado, continua Mészáros, a centralização do capital, ainda que perigosa, há de continuar, pois o capitalismo se institucionalizou de forma irresponsável. Na sua leitura, o neoliberalismo e a globalização teriam acionado forças que puseram em evidência a incapacidade do capitalismo de cumprir, por qualquer processo racional, as funções de controle que tornam possível sua legitimidade e sua existência a longo prazo. Isso finalmente tornaria possível ao trabalho romper sua dependência histórica do círculo vicioso do capital e colocar-se como força contrária à ordem do capital, construindo uma nova ordem social, a socialista.

## Os pressupostos da descentralização e a mediação das políticas sociais

Em relação às políticas sociais, no quadro mundial, o lugar e as funções do governo local e do município têm-se apresentado de modo descontínuo, marcado por múltiplas formas de intervenção do Estado variando conforme a tradição e cultura políticas dos países. As transformações da economia mundial iniciadas, sobretudo, nos anos 1980, acrescidas de processos de redemocratização, em especial, dos países latino-americanos, fizeram emergir o tema da instância local de poder, reposicionando, no caso brasileiro, o papel dos municípios. Segundo Massolo (1988), globalmente vem se efetivando um movimento de descoberta e valorização dos espaços locais municipais tomados como territórios políticos, étnico-culturais, sociais e econômicos que, reconhecidamente, devem ser reconsiderados para a luta democrática no campo popular.

Logo, pensar em políticas sociais “como um programa de ação que vise, mediante esforço organizado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapasse a iniciativa privada, individual e espontânea” (PEREIRA, 1994) coloca como instrumental o conceito de local/municipal. A instância municipal configura-se como uma forma de aproximar o Estado do cotidiano da população. O território local apresenta-se como *locus* privilegiado da expressão das necessidades e aspirações da população, além de sede importante para a integração, coordenação e definição do perfil das políticas sociais públicas. Propicia também, uma oportunidade real de controle e

construção democrática das ações e decisões do governo. Desse modo, é possível pensar um processo de descentralização e reorganização do Estado que articule a repartição dos recursos públicos e a divisão de trabalho interestatal, reforçando as possibilidades do governo municipal não restringir-se a uma instância de administração dos pequenos problemas, mas a uma instância governamental efetiva na gestão social, proporcionando condições institucionais de maior eficácia e efetividade dos sistemas públicos de serviços sociais.

A divisão de trabalhos entre instâncias intergovernamentais e territoriais na gestão social não implica a descaracterização do Estado central e das suas funções, mas antes, sua redefinição. Aliás, uma articulação equilibrada entre Estado central e governo local apresenta-se, designadamente no terreno das políticas sociais, como a forma exemplar de garantir o equilíbrio entre o universalismo e o particularismo e possibilitar políticas flexíveis que reconheçam não só a natureza diversa dos problemas como assegurem a equidade na distribuição dos recursos.

No entanto, a descentralização pode, nos termos de Pereira (1996), tomar diversas orientações. Num sentido, pode significar a valorização das funções do governo local na esfera social, assente na transferência integrada e abrangente de competências, isto é, de serviços, de poder, de resolatividade e de recursos no quadro de normas e políticas nacionais. Noutra perspectiva, a descentralização será limitada, parcelar e/ou residual quando restringir-se à mera transferência do sistema de competências sociais para o governo local, sem transferência significativa de poderes e recursos adequados. Dessa forma, continua a autora, dependendo do paradigma escolhido e do jogo de forças em presença, a descentralização pode apresentar mais riscos que oportunidades. Concretamente, muitos dos modelos conhecidos de descentralização intergovernamental e territorial e de redes de parcerias propostos e desenvolvidos mundo a fora, têm vínculos claros e fortes com políticas utilitaristas de privatização, de desmantelamento de direitos sociais sacramentados, de reorientação de gastos públicos em favor de setores produtivos, de seletividade na cobertura da proteção social e, conseqüentemente, de descompromisso e negligência com as necessidades sociais.

Para Pereira (1996), uma das implicações mais danosas da descentralização é a privatização compulsiva e indiscriminada, orientada pela onda de liberação econômica que vem alcançando o mundo todo, inclusive, o Brasil. Este tipo de descentralização, na verdade, tem não só fortalecido o setor privado mercantil, como também tem redirecionado o gasto público para o mercado financeiro em detrimento da melhoria das condições sociais e de vida da população. É necessária, então, a distinção entre os diferentes pressupostos que informam o processo de descentralização, para que se eleja aquele que realmente esteja a serviço da população e não o contrário.

Em uma singular categorização, Mishra (1991) propõe a distinção, ainda que provisória, no campo da descentralização que possa referenciar as análises sobre o modelo desenvolvido no Brasil: a descentralização residual, no qual o mercado passa a ser a instância privilegiada em que direitos são extintos e restringidos, recuperando velhas práticas sociais seletivas e estigmatizantes de proteção social; e a descentralização institucional, na qual a presença do Estado no processo de regulação e provisão social é condição essencial.

Reconhecendo que no âmbito do que se convencionou chamar de pluralismo de bem-estar<sup>1</sup>, a descentralização tem se colocado como tendência à privatização dos serviços sociais, Mishra (1995, p. 106) adverte que o setor do governo ou do Estado não é apenas um fornecedor de serviços sociais, é também e, principalmente, “a legítima agência reguladora dos valores e atividades societários”. O papel do Estado como fornecedor de bem estar deve ser distinto do seu papel como regulador das políticas sociais, cuja omissão conduzirá, inevitavelmente, à retração e perda de direitos.

Para o autor, o pluralismo de Bem-Estar tende a sobrepor o papel dual do Estado como regulador e fornecedor, de maneira que não se consiga distinguir perda de direitos com privatização dos serviços. A distinção entre responsabilidade coletiva, para satisfazer necessidades, e as formas de prestação de serviços, utilizados como meios é imprescindível para se compreender as tendências atuais dos modelos de proteção social.

O Estado-providência, proposto pelo modelo Keynesiano do pós-guerra, tendia a ser altamente centralizado no Estado, tanto na administração quanto na prestação de serviços. Havia, segundo Mishra (1995), uma tendência para equacionar a responsabilidade coletiva com padrões mínimos de justiça e proteção social, ou seja, o acesso universal, com a prestação de serviços pelo Estado. O que o autor diz não perceber é a razão pela qual a responsabilidade estatal, fundamental para manter os padrões mínimos de justiça social, não pode desenvolver-se paralelamente a um grande pluralismo na devolução e prestação dos serviços.

A descentralização institucional, defendida por Pereira (1996), constitui-se, numa estratégia que se orienta pelo princípio da universalização visando a manutenção, extensão ou mesmo o estabelecimento de direitos que garantam ao povo poder suficiente para exercer o controle sobre as ações do Estado e do mercado.

A questão que se coloca como problemática diz respeito a real possibilidade, no quadro da ordem sociometabólica do capital, de a população exercer qualquer tipo de controle sobre o Estado e o mercado. Isto porque, historicamente, não apenas pela adoção subjetiva de estratégias equivocadas, mas, principalmente, em função de determinações objetivas, a classe trabalhadora e o movimento operário não conseguiram, segundo

Mészáros (2003, p. 90), deixar de ser setorial e parcial, constituindo o trabalho no interlocutor do capital sem deixar de ser, objetivamente, seu antagonista estruturalmente inconciliável. As tentativas de transformar o trabalho em servo obediente do capital:

variaram desde a absurda e mistificadora propaganda do ‘capitalismo do povo’, baseado na propriedade de ações, até a generalizada extração política direta de sobre-trabalho exercida pelas personificações pós-capitalistas do capital que tentaram legitimar-se por meio da alegação espúria de ser a representação dos verdadeiros interesses da classe operária.

O caráter fragmentado e parcial do movimento operário e sua articulação defensiva resultaram, sob condições favoráveis, em algumas vantagens para uns poucos setores do operariado. O Estado de Bem-estar, viável num número limitado de países, foi para Mészáros (2003), a última manifestação de uma lógica que combinou a capacidade do capital nacional de ajustar seus elementos internos em sintonia com a dinâmica da expansão e acumulação com as exigências que lhe eram encaminhadas pelo movimento operário defensivamente articulado. A limitação do Estado de Bem-estar decorreu tanto pelas condições favoráveis de expansão capitalista nos países envolvidos, pré-condição para o seu surgimento, como pela escala de tempo, marcada ao final pela pressão da direita radical em torno de sua completa liquidação, em razão da crise estrutural generalizada do sistema de capital nas últimas três décadas.

Ainda que a postura defensiva do movimento operário reconhecido como interlocutor do trabalho, aliás, interlocutor racional, segundo Mészáros (2003), cuja racionalidade foi definida *a priori* de modo a ajustar-se às premissas e restrições práticas da ordem dominante, tenha sido capaz de produzir ganhos relativos para os trabalhadores, a legitimidade da estrutura política e reguladora geral autoproclamada do capital permaneceu essencialmente inalterada. Por outro lado, continua o autor, uma vez sob pressão de sua crise estrutural, o capital nada pode conceder de significativo ao seu interlocutor racional, mas, ao contrário, retoma as concessões anteriormente concedidas, vilipendiando não só os fundamentos do Estado de Bem-estar como as salvaguardas legais de defesa e proteção do trabalho por meio de um conjunto de leis anti-sindicais autoritárias “democraticamente aprovadas”.

No Brasil, a organização de seu sistema de proteção social – que alcançou com a Constituição de 1988 o *status* de política pública por meio da instituição da Seguridade Social articulada em três níveis essenciais – saúde, previdência e assistência social, que funcionariam como uma rede de segurança que impediria os grupos socialmente vulneráveis de viver abaixo do mínimo tolerável -, vem sofrendo na atualidade as consequências do modo pelo qual o país insere-se na nova ordem do capital.

Neste sentido, a descentralização político-administrativa das políticas sociais, operacionalizada pelo Estado reformado, tem servido mais aos propósitos de sua privatização, seja por meio da redução dos gastos públicos para o atendimento das necessidades sociais, seja delegando às organizações privadas a tarefa de executá-las. Favorece-se com isso, a reedição de práticas assistencialistas, focalizadas e precárias em prejuízo à universalização e democratização de direitos sociais preconizados pela Constituição Federal, além da emergência do Terceiro-Setor no qual sobressai no campo assistencial, entre outros, a intervenção da filantropia empresarial que transforma necessidades sociais em investimentos.

Portanto, a descentralização das políticas públicas no sentido da universalização de direitos vai exigir regulações e provisões institucionais. Isto quer dizer que o Estado não deve se desligar da sociedade e da economia e nem ser impedido de exercer funções reguladoras e provedoras de bens e serviços sociais. A presença do Estado é fundamental para garantir direitos individuais e coletivos, pois só ele possui o poder e o dever intransferíveis de zelar pelo bem estar coletivo.

## Notas finais

A euforia provocada pela importância da participação popular em contextos de descentralização político-administrativa e de ampliação das possibilidades de democratização da gestão das políticas sociais é marca do passado. Atualmente, as dificuldades relacionam-se à sua operacionalização, tendo em vista controvérsias teórico-práticas e ético-políticas em torno da questão. Isto porque, quando se fala em participação da população em algum nível de ação do Estado, frequentemente está se referindo a diversos tipos de ações consideradas como de controle social. Controle social, por sua vez, corresponde na literatura a diferentes referenciais teóricos opostos e, às vezes, contraditórios, porque as formas diversas de interpretá-lo e concebê-lo vinculam-se, talvez até mais estreitamente, a diferentes concepções políticas e econômicas também carregadas de ambiguidades e controvérsias. Assim, a participação popular não pode ser considerada ape-

nas como um fenômeno singular, delimitado, e sim como um conjunto de processos inter-relacionados e atravessados pela noção de conflito.

Os estudos otimistas produzidos em décadas anteriores sobre um possível caráter emancipatório da participação popular localizada nos conselhos compreendidos como espaços de controle social, por exemplo, vêm perdendo força e ganhando um sentido mais realista quando referidos à sociedade brasileira marcada pela desigualdade econômica e política. Autores como Avritzer (2009), Lüchman (2009), Dagnino e Tatagiba (2007) vêm refletindo sobre as dificuldades reais da sociedade civil na reversão da lógica de poder dominante em direção ao aprofundamento da democracia.

A participação se revela, no entanto, como um expediente político absolutamente adequado à construção de um regime democrático. Neste sentido, ao Estado caberia criar um conjunto de mecanismos que incorpore os cidadãos aos programas de administração local, destinados a incrementar o bem-estar da cidadania. Para isso, é necessário que ocorra uma descentralização efetiva dos recursos e de competências de poder.

Assim, há que se diferir descentralização de participação por expressarem significados diferentes. Enquanto a descentralização implica um processo organizacional que vem de cima para baixo, a participação pode ser entendida como influência direta, exercida de baixo para cima, ou seja, pelo público como cidadãos e trabalhadores, independente da sua condição no mercado de trabalho, sobre decisões a serem tomadas pelos representantes ou por outros em posições de poder ou de responsabilidade. Ainda que conceitualmente diferenciadas e complexas, descentralização e participação são ações políticas complementares de um mesmo processo (JACOBI, 1993). Na medida em que a descentralização representa não só uma orientação político-administrativa, mas também, um processo de mudança qualitativa na dinâmica de gestão que envolve, inclusive, o plano sociocultural e territorial, o desafio hoje consiste em estabelecer novas regras de convivência entre as instâncias de poder e a população em geral. Segundo Jacobi (1993), quando se fala em participação dos cidadãos deve-se ter sempre em mente que se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta, exercida de forma direta e de um método de governo num certo nível de institucionalização das relações Estado-sociedade.

Faz-se necessário, ademais, esclarecer que tratar do Estado pressupõe tratar da sociedade civil que, por sua vez, não se pode ser deslocada das relações econômicas e sociais, idealizando seu conceito. É espaço de disputa de projetos antagônicos pela busca de hegemonia, nos termos gramscianos. Quando restrita ao controle social, a participação popular já traz em si os constrangimentos que limitam a construção de uma nova ordem societária. No máximo, consegue democratizar a política, mas não o acesso a direitos universais que respondam às necessidades humanas. Além disso, é necessário que da sociedade civil surjam interlocutores coletivos legítimos e independentes – grupos comunitários, movimento sociais – que tornem possível uma participação ativa e representativa, sem que o Estado deles exija qualquer tipo de contrapartida que possa gerar dependência administrativa e financeira, rompendo-se, dessa forma, com procedimentos autoritários, populistas ou clientelistas.

O objetivo principal da participação popular é o de concretizar o mais direta e cotidianamente possível o contato entre os cidadãos e as instituições públicas, de maneira a considerar os interesses e concepções político-sociais populares no seu processo decisório. Duas condições, no mínimo, são fundamentais para viabilizar a participação popular: a existência de organizações populares capazes de representar realmente os interesses dos segmentos sociais dos quais são mandatárias, sem ser, necessariamente, corporativas; e uma administração pública que reconheça como legítimas e pertinentes demandas apresentadas pela população, por meio de seus grupos organizados (CAMPOS, 2006).

As normas de participação popular devem ser formuladas a partir de um amplo e democrático debate, porque deverá partir, também da própria população organizada, a definição de agendas e espaços associativos autônomos como conselhos consultivos, consultas populares, fóruns, assembleias, conferências, congressos, articulados organicamente aos movimentos classistas.

Deve-se entender a participação como um processo continuado com vistas à democratização dos negócios do governo e da administração pública. Seus objetivos são o de promover a iniciativa popular a partir de programas especiais que contemplem os interesses coletivos, bem como o de reforçar o tecido associativo e, principalmente, de envolver a participação popular na definição de programas e projetos e nos rumos da gestão dos serviços públicos. Em outros termos, é preciso compartilhar o poder de decisão quanto à formulação de políticas públicas que, por sua vez, expressam os movimentos contraditórios que se desenvolvem nos organismos do Estado e que resultam de momentos e circunstâncias que colocam em disputa determinadas forças e projetos sociais ali inscritos. A política pública não pode ser compreendida pelo pensamento simplista que a toma como mero decalque do pensamento de especialistas e como se fosse revestida de neutralidade. Ao contrário, ela deve ser reconhecida como produto da interação e dos conflitos de um processo decisório que expressa, a cada momento, o resultado das tensões e de interesses



antagônicos entre a burocracia estatal e os movimentos sociais que atravessam o Estado e dos extratos sociais que detêm o monopólio econômico.

Desse modo, a participação configura a possibilidade de que os cidadãos representem um papel relevante no processo de dinamização e de democratização da sociedade, assim como do exercício de um controle mais permanente e consistente da coisa pública, marcado pelo objetivo da partilha efetiva do poder entre Estado e sociedade civil por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos (DAGNINO, 2002). Este processo assume características complexas e contraditórias quando se pensa a relação entre oferta restrita de serviços sociais públicos e demanda social ampliada. O desafio é a formulação de uma arquitetura institucional que consiga, simultaneamente, garantir transparência administrativa, equacionar demandas e garantir formas de participação em níveis decisivos de gestão.

O que é fundamental neste processo de participação é a possibilidade de uma parcela considerável da população vir a influenciar o processo decisório das ações estatais para o qual a existência de canais de participação democrática pode facilitar a inserção popular na vida política, favorecendo seu desenvolvimento coletivo. O debate sobre participação na contemporaneidade assume contornos tanto menos polarizados quanto menos maniqueístas, após os anos de efervescência em meados da década de 1980. O que realmente esse debate evidencia é que mesmo oscilando entre aderir à cooptação ou desconfiar das instituições, a população com algum grau de organização, aprendeu com sua história. Se se almeja uma participação para além dos espaços formais e que possam concorrer para alteração da ordem vigente, não se pode abrir mão, como recomenda Mészáros, do aspecto global da luta.

## Referências

- AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- BEHRING, E. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- CAMPOS, E. B. Assistência Social: do controle ao descontrolo social. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Cortez, nº 88, 2006, p. 101-122.
- DAGNINO, E. (Org.). *Sociedad civil, espacios públicos y democratización*: Brasil. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- JACOBI, P. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1989.
- \_\_\_\_\_. Descentralização e participação. *Serviço Social e Sociedade*, n. 41, São Paulo: Cortez, 1993.
- MASSOLO, A. Em direção às bases: descentralização e município. *Espaço & Debates*. São Paulo: NERU, n. 24, 1988.
- MÉSZÁROS, I. *Filosofia Ideologia e Ciência Social: ensaios de negação e afirmação*. Tradução do CENEX/FALE/UFMG. São Paulo: Ensaio, 1993.
- \_\_\_\_\_. *O Século XXI: o socialismo ou barbárie*. Tradução de Paulo Cesar Castanheira. São Paulo: Boi Tempo, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Para além do capital*. Tradução de Paulo Cesar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boi Tempo, 2003.
- MISHRA, R. *O Estado providência na sociedade capitalista*. Oeiras: Celta, 1995.
- PEREIRA, P. A. *Assistência Social na perspectiva dos direitos*. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Tradução de Rita Lima. Rio de Janeiro: Graal LTDA. 1981.

## Nota

- 1 Pluralismo de Bem Estar ou Welfare Pluralism é a tendência que vem ganhando destaque no âmbito da proteção social contemporânea. Por bem-estar pluralista ou misto entende-se a ação compartilhada do Estado, do mercado (incluindo as empresas) e da sociedade (organizações voluntárias, sem fins lucrativos, a família ou rede de parentesco) na provisão de bens e serviços que atendam necessidades humanas básicas. Esta concepção define uma divisão fundamental de responsabilidades no campo do bem-estar e uma redistribuição de funções entre os três “parceiros”: Estado, mercado e sociedade. De orientação neoliberal, tem significado concretamente a omissão do Estado na provisão social e sua transferência às organizações sociais privadas.

## Leana Oliveira Freitas

leanaof@uol.com.br

Doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Maranhão (UFMA)

Professora da Graduação em Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)

**UFMT**

Av. Fernando Correa da Costa, 2367, Boa Esperança  
Cuiabá – Mato Grosso – Brasil  
CEP: 78060-900