

GESTÃO PÚBLICA: Discussões Acerca da Democracia

Marília Gonçalves Dal Bello¹

Evelyn Secco Faquin²

Resumo

O trabalho aqui apresentado tem como foco apresentar uma discussão acerca da gestão pública, no sentido de contextualizar sobre a apropriação das cidades por interesses privados em detrimento das garantias de cidadania. Isso restringe a concepção de sociedade civil ao campo do consumo de espaços e serviços privatizados no âmbito das cidades. Trata-se de uma pesquisa de caráter bibliográfico, cujo intuito é tecer bases para uma discussão crítica acerca da gestão pública. Os resultados aqui apresentados apontam para a necessidade de fortalecimento e consolidação da sociedade civil como espaço público de fundamental importância para a consolidação democrática.

Palavras Chaves: Gestão Pública, Cidade e Democracia

Abstract

The work presented here focuses on the presentation a discussion of public management in order to contextualize the cities over the appropriation by private interests to the detriment of the guarantees of citizenship. This restricts the concept of civil society in the field of consumption spaces and privatized services in cities. This is a bibliographical survey, which aims to make foundations for a critical discussion about public management. The results presented here suggest the need for strengthening and consolidation of civil society and public space of fundamental importance for democratic consolidation

Keywords: Public Management, City and Democracy

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca tecer uma análise sobre gestão pública, de modo a evidenciar a apropriação das cidades por interesses privados, no limiar dos anos 1980, a partir de uma lógica neoliberal. Nos países latinos, de modo específico no Brasil, a chamada reforma do Estado, consistiu na principal estratégia para direcionar as políticas públicas sob a lógica do Estado mínimo. O que implicou em uma reorientação da gestão pública das cidades a interesses privados, demarcado pelo acirramento das privatizações dos serviços públicos, especulações imobiliárias, encarecimento dos aluguéis, aumento das periferias, entre outros. Isso levou a uma restrição da concepção de sociedade civil, à ideia de cidadão consumidor, na tentativa de restringir o controle sobre as ações do Estado.

Se por um lado, a intenção neoliberal é a libertação capitalista das amarras econômicas e políticas que possam cercear a acumulação de lucros, por outro, a

¹ Estudante de Pós-graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. madalbello@hotmail.com

² Mestre. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. evelynsecco@hotmail.com

manutenção do Estado democrático é fundamental para a legitimidade da ordem capitalista, que tem no sufrágio universal a sua base de sustentação. A partir dessa dinâmica contraditória do Estado democrático, entende-se, com base em Gramsci, que sociedade civil, longe de resumir-se à consumo, associa-se à construção de espaços de mobilização, discussões e disputas de um conjunto heterogêneo de atores e instituições na busca de um projeto hegemônico de classe. Neste sentido, a esfera pública, compreendida como um espaço além do mercado e do privado constitui o locus privilegiado para a manifestação daqueles que se propõe a disputas de projetos políticos, seja em defesa de um projeto participativo democrático, seja de um projeto neoliberal. A intenção é a constituição de movimentos e grupos, que ao deter poder de força e pressão, consigam introduzir na gestão estatal suas demandas e reivindicações que possam ser concretizadas no âmbito da gestão pública.

1. Gestão Social das cidades no cenário neoliberal

No século passado, a gestão pública sustentada pelo Welfare State desencadeou a consolidação dos Estados-Nação, vinculados à garantia dos direitos sociais e de projetos universalistas de atenção às necessidades básicas dos cidadãos em países socialistas ou capitalistas. Por cerca de 30 anos, no pós-segunda guerra mundial orientado por raízes keynesianas, o pacto entre classes obteve na combinação entre capitalismo e democracia, políticas sociais, baseada na garantia de pleno emprego, igualdade e cidadania. Nos anos 1980, mais acentuadamente no início dos anos 1990, o definhamento do Welfare State anuncia o desmonte da essência da política social de direito, ou seja, seu caráter universalista e redistributivista. Nas palavras de Netto (2001: 68):

[...] a crise do Welfare State explicita o fracasso do único ordenamento sócio político que na ordem do capital visou expressamente compatibilizar a dinâmica da acumulação e da valorização capitalista com a garantia de direitos políticos e sociais mínimos [...].

O Estado sofre um redirecionamento nas suas funções reguladoras, expressas no encolhimento das suas funções legitimadoras, tendo em vista atender a garantia de prosperidade do capital financeiro que regido por ondas longas com tonalidades expansivas, e/ou de estagnação, em um movimento de tensão entre supercumulação e crise de depressão é indispensável sem a intervenção política e o apoio financeiro dos Estados nacionais.

A saída encontrada para que, na democracia, o capitalismo prospere sem amarras de ordem econômica e/ou política, associa-se a passagem da legitimação da

esfera do Estado para a esfera da sociedade civil. Entendida como tudo aquilo que está fora da órbita do Estado, a sociedade civil é identificada com o mercado, cuja orientação neoliberal enfatiza a diminuição estatal na oferta de bens e serviços, com vistas ao fortalecimento da concorrência dos mercado (Montaño,1999).

Pretende-se assim um Estado, cuja função associa-se a garantia de “liberdade” do mercado, ficando a área economia circunscrita ao mercado. Assim, destina-se ainda ao Estado a provisão dos serviços sociais precarizados, voltados para aqueles que não podem adquiri-los no mercado. Por outro lado assiste-se a configuração dos cidadãos clientes, ou seja, aqueles que pela inserção no mercado de trabalho, detem poder de compra daqueles serviços ofertados de modo precário pelo Estado.

No pensamento neoliberal, é na sociedade civil, enquanto mercado, que os processos econômicos devem se desenvolver naturalmente, portanto onde as empresas devem se assentar. Wanderley; Raichelis (2009, p.125), ao abordarem sobre a gestão pública das cidades, afirmam que uma tendência conflitante com a gestão pública alinha-se à noção de empresa como gestão gerencial/empresarial. Os autores, ao cotejar Santos (2000) observam :

[...]A noção de empresa ocupa uma posição hegemônica no discurso contemporâneo sobre a reforma organizacional [...]. Como defendem Osborne e Galber, o governo deve ser uma empresa que promove a concorrência entre os serviços público centrado em objetivos e resultados mais do que na obediência a regras, deve ocupar-se mais em obter recursos do que em gastá-los; deve transformar cidadãos em consumidores, descentralizando o poder segundo mecanismos de mercado em vez de mecanismos burocráticos [...].

A partir da concepção de reforma do Estado, as cidades submetidas a uma lógica de competitividade, conectam-se a redes internacionais de cidades e negócios, distanciando-se do local. Esse fato produz uma disjunção entre economia, sociedade e território, cujos resultados se expressam pelo agravamento das expressões da questão social. Assim é no território que se manifestam e se fazem presentes as múltiplas e complexas evidências do aumento da insegurança social, dos altos índices de desemprego estrutural, da explosão da violência e do aprofundamento da desigualdade social (Wanderley; Raichelis, 2009).

Segundo Rio (2003) advogado do Movimento dos Sem Teto do Centro-MSTC, ao pontuar sobre a prevalência de interesses privados na metrópole de São Paulo, coloca que a especulação imobiliária tem apontado para um acirrado déficit habitacional, cuja expressão se evidencia com o inchaço das periferias, demarca muitas vezes por áreas irregulares, pouco servidas por infra-estrutura urbana. De acordo com dados do IBGE/2000, existem cerca de 420.327 domicílios vazios e

ociosos que se contrastam o aumento das moradias em regiões periféricas. Estudos do Centro de Estudo da Metrópole em São Paulo, coloca que a cada oito dias a cidade ganha uma nova favela. De 1991 a 2000, foram erguidas 464 favelas. Em média, 74 pessoas se tornavam faveladas por dia. Enquanto a população da cidade aumentou no período (1991-2000) em 8%, o número de pessoas morando em favelas cresceu 30%. A partir desse contexto Rio chama a atenção para a necessidade de fortalecimento da luta social, tendo em vista retomar a moradia a partir de interesses de grupos coletivos em detrimento da prevalência do setor privado.

Nas cidades, as desigualdade se expressam e produzem rearticulação de territórios por onde circulam capitais, bens, mercadorias, serviços e também populações em situações diversas de emprego, desemprego e exclusão do mercado de trabalho (Telles, 2007). Nos países periféricos, dentre os quais o Brasil, ao contrário do que aconteceu nos países centrais, o Estado não criou condições para a reprodução da totalidade da força de trabalho e nem estendeu ao conjunto dos trabalhadores os direitos à cidadania. Isso contribuiu para um agravamento das expressões da questão social, evidenciada nos anos 1990, por um amplo processo de segregação social de grande contingentes populacionais com limitadas possibilidades de acesso a bens e serviços urbanos e com restrita mobilidade social. Nas palavras da autora:

As cidades passa a ser o cenário de reconfiguração dos espaços urbanos redesenhados pelo agravamento da questão social [...], pelas diferentes formas de precarização do trabalho e explosão do desemprego, deteriorização dos espaços coletivos, privatização dos serviços públicos, pelo estabelecimento de novas formas de segregação e violência urbana, pelos novos circuitos de pobreza e riqueza que redefinem os tradicionais modelos centro e periferia (Raichelis, 2007, p. 21)

Neste sentido, Dagnino (2006) chama a atenção para a necessidade de retomada do projeto democrático participativo como mecanismo de contraposição ao projeto neoliberal e retomada do Estado enquanto instância de disputas e conflitos rumo à construção democrática. Embora a política pública seja regulada e frequentemente provida pelo Estado, ela também engloba demandas, escolhas e decisões privadas, podendo e devendo ser confrontada pelos cidadãos por meio do controle democrático. Logo toda política pública compromete sim o Estado na garantia de direitos, mas compromete também a sociedade civil na defesa da institucionalidade legal e integridade dessa política ante os seguintes eventos: assédio de interesses particulares e partidários; clientelismo, submissão da política social a interesse mercantis. Assim, é necessário que se elucide o conceito de sociedade civil, a fim de ultrapassar a concepção mercadológica conferida pelo neoliberalismo, que submete a

cidadania nas cidades à liberdade de consumo. A intenção é aqui resgatar o conceito de sociedade civil, tendo em vista a valorização da inserção de sujeitos e atores na arena democrática, junto à esfera pública, no sentido de fortalecer a participação como mecanismo de concretização de uma gestão pública democrática.

1.2. Sociedade Civil e Gestão Pública Democrática

Segundo Carvalho (1999), por gestão social entende-se a gestão das ações sociais públicas, ou seja, das demandas e necessidades dos cidadãos. Assim, a política social e os projetos constituem canais de resposta a essas demandas. As prioridades contempladas pelas políticas públicas, embora decididas pelo Estado, nascem na sociedade civil e passam a compor a agenda estatal quando constituem-se em demanda reivindicada por grupos com força e pressão capazes de introduzi-la na arena pública.

Por essa razão é importante aqui destacar o conceito de sociedade civil, descrito por Coutinho (1987), a partir da concepção de Gramsci, para quem a sociedade civil é o espaço em que se manifestam a organização e a representação de interesses dos diferentes grupos sociais, como associações, partidos, sindicatos, entre outros. Montañó (1999), ao reportar-se a Gramsci, retoma a concepção de Estado marxista atrelada às realidades atuais, momento em que se presencia uma intensa socialização política, que resultou na conquista do voto, na criação de partidos políticos de massa e na organização sindical e ainda nos movimentos sociais e nas organizações comunitárias.

Desenvolve-se assim a idéia de um Estado mais abrangente do que o mero “comitê” burguês para a opressão do proletariado. Nesse sentido, a “esfera política ‘restrita’ que era própria dos Estados elitistas – tanto autoritários quanto liberais – cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública ‘ampliada’, caracterizada pelo protagonismo de amplas e crescentes organizações de massa (Montañó, 1999:50)

Assim, segundo Montañó (1999), há em Gramsci a manutenção da ideia de Estado restrito, associado ao caráter de classe e sua função opressora, que é superado e acrescido de novas determinações, que são: a sociedade política, vinculada à função coercitiva; e a sociedade civil, entendida como espaço da superestrutura, cuja busca é a hegemonia mediante o consenso. Isso, conforme Silva (2004), implica um compromisso do Estado com a administração das demandas e necessidades dos cidadãos mediante a oferta de política social, programas e projetos estratégicos e consequentes no âmbito público, com vistas à garantia de direitos. A gestão social é, então, entendida pelo autor, como um conjunto de estratégias



voltadas para a reprodução da vida social no âmbito dos serviços, na esfera do consumo social, de modo a não se submeter à lógica mercantil.

Ainda de acordo com Silva (2004), a política social é compreendida como uma arena de confronto de interesses contraditórios direcionados para o acesso à riqueza socialmente produzida. É entendida também a partir de um processo contraditório permanente com a política econômica, uma vez que confere primazia às necessidades sociais, enquanto esta última se volta para fomentar a acumulação e a rentabilidade na esfera do mercado. *Combinam-se, então, as duas funções básicas do Estado capitalista: criar condições que favoreçam a acumulação capitalista e articular mecanismos de legitimação da ordem social e econômica.*

Para Dagnino et al (2006), a construção democrática, permeada por conflitos e tensões, pressupõe a disputa de projetos políticos distintos, polarizados pelo projeto neoliberal e democrático participativo que, ao traduzir diferentes visões sobre a construção democrática, dotam de sentido a luta política. Neste sentido, os autores ressaltam a importância da concepção de heterogeneidade, entendida a partir de um conjunto de diversos atores civis, incluindo instituições como sindicatos, associações, entre outras, que, ao dispor de diversas identidades, grande pluralidade de práticas e diferentes formas de relação com o Estado, embrenham-se em uma arena de disputas, demarcada pelas correlações de forças, articulações e por múltiplos conflitos. Em referência a Gramsci, os autores afirmam ser a sociedade civil, fundamental para pensar o Estado, uma vez que a ação política não se limita à sociedade política, mas é parte da própria sociedade civil, cujos atores, ao defender projetos na esfera pública e ao desenvolver a ação coletiva, estão fazendo política, disputando espaços de poder e orientando a política pública. Assim, a ideia de Estado deve ultrapassar a concepção que o restringe a administração homogênea, permeada por instituições governamentais, a fim de concebê-lo como espaço de inserção dos partidos no governo, no parlamento e nos governos locais e regionais. Tal entendimento se faz necessário para que se preservem as mediações entre sociedade civil e Estado, com possibilidades de cooperação ou de confronto.

Para que a democracia tenha maiores possibilidades de se consolidar, parece ser necessária a existência de uma forte correspondência entre um projeto democrático da sociedade civil e projetos políticos afins na esfera da sociedade política (p. 38).

A construção do projeto democrático-participativo, ao pressupor a participação da sociedade como fundante para a busca da igualdade e a concretização da cidadania no âmbito das políticas públicas, associa-se a um processo de desprivatização do Estado, permeável ao interesse público, por meio dos canais de

participação da sociedade. Além dos espaços de participação com vistas à tomada de decisão, Dagnino et al (2006) destacam também espaços de participação, com vistas ao controle da sociedade sobre o Estado, como são as Ouvidorias e o Orçamento Participativo. Duriguetto (2005), ao analisar e propor a construção de “uma nova esfera pública não estatal, observa os conselhos de direito como espaços de uma “cultura democrática,” permeados por diversos atores e instituições, como as ONGs, entidades profissionais, entre outros, os quais disputam interesses de demandas, ampliando a legitimidade do direito. Dessa forma, a sociedade civil (transmutada em esfera pública) é vista como uma esfera que transcende a lógica estatal e privada tanto em relação aos interesses que representa quanto em relação à sua dinâmica político-organizativa (Raichelis, 2005: 94.)

Neste sentido, a defesa é para que a participação não restrinja a idéia de cidadão consumidor pacíficos, mas para que se consolidem movimentos e organizações da sociedade civil voltados para a luta pela ampliação de direitos, como garantia de cidadania no âmbito da construção da gestão pública democrática das cidades.

Considerações Finais

A concepção neoliberal de gestão social, que sob o comando de um Estado mínimo exalta o mercado como única alternativa para a democracia, em detrimento da desresponsabilização do Estado com a garantia de direitos sociais, é aqui pensada a partir da lógica democrática em que a sociedade civil é considerada parte fundante para pressionar o Estado a consolidar uma gestão pública das cidades voltada para a garantia de políticas sociais com perspectivas universalistas e igualitárias segundo preceitos cidadãos. Ao considerar esse contexto, o presente trabalho aponta para a necessidade de elucidar o conceito de sociedade civil, como parte essencial para a concretização da gestão pública das cidades , de modo a reduzir os interesses privatistas que permeiam o Estado democrático.

Referenciais Bibliográficas

CARVALHO. M.C.B. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In: Gestão Social uma questão em debate. RICO, E.M; RAICHELIS, R. (Org). Editora Cortez: São Paulo, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. Dualidade de poderes. Estado, revolução e democracia na teoria marxista. São Paulo, Brasiliense, 1987.



DAGNINO. E; OLVERA. A.J; PANFICHI, A. (Org) A disputa pela construção democrática na América Latina. Paz e Terra: Campinas, 2006.

DURIGUETO, M.L. Sociedade Civil, esfera pública, terceiro setor. A dança dos conceitos. Revista Serviço Social e Sociedade, número 81. Editora Cortez: São Paulo, 2005.

TELLES, V.S. Pontos e Linhas de uma descrição da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios. In: FRANCISCO, E.M.V; ALMEIDA, C.C.L. Trabalho, território, cultura. Novos prismas para o debate das políticas públicas. Editora Cortez: Rio de Janeiro, 2007.

MONTANO. C. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questão. Revista Serviço Social e Sociedade número 59, ano XX, 1999. Editora Cortez: São Paulo.

MULLER, M.S; CORNELSEN, J. M. Normas e Padrões para teses, dissertações e monografias. Londrina: Eduel, 2003.

NETTO, J.P. Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal. Editora Cortez: São Paulo, 2001.

WANDERLEY. L. E; RAICHELIS. R. (Orgs) Gestão Pública das Cidades. In: A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública. Educ: São Paulo, 2009.