



Revista ADM.MADE

Revista do Mestrado em Administração e
Desenvolvimento Empresarial - Universidade
Estácio de Sá

Revista ADM.MADE, ano 10, v.14, n.3 p.66-81, outubro/dezembro, 2010

Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial da Universidade
Estácio de Sá - Rio de Janeiro (MADE/UNESA). ISSN: 1518-9929

Editora responsável: Isabel de Sá Affonso da Costa

Organizador do volume temático: Roberto da Costa Pimenta

Desafios da Gestão Social do Estado

Augusto Paulo Guimarães Cunha¹

Frederico Lustosa da Costa²

Artigo recebido em 19/09/2010. Aceito em 28/11/2010. Artigo submetido a avaliação *double-blind*.

¹ Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Pesquisador do Instituto Brasileiro de Administração Pública e Apoio Universitário do Rio de Janeiro (IBAP-RJ). Endereço: Rua Buenos Aires, 68 / 31º Andar - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20.070-900. E-mail: aupagui@gmail.com.

² Doutor em Gestão pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) - Lisboa - Portugal. Professor Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (PPGAd/UFF). E-mail: fredlustosa@gmail.com.

Desafios da Gestão Social do Estado

O artigo se baseia no exame das possibilidades oferecidas pelas oportunidades de participação cidadã na gestão de políticas públicas e na discussão de algumas experiências de concertação política e gestão compartilhada intentadas no estado do Ceará. Trata-se, assim, de um estudo de caso. A apresentação do argumento está dividida em quatro partes principais. Na primeira, inventaria-se a gênese da gestão social e a evolução de seu conceito. Na segunda, examina-se a estreita relação entre Gestão Social do Estado e participação ativa dos cidadãos, verificando quais as condições necessárias para que a participação possa ocorrer, consolidar-se e expandir-se. Na terceira, tenta-se uma análise da história recente da participação direta no estado do Ceará, buscando-se inventariar algumas hipóteses para explicar o aparente fracasso de experiências de gestão participativa tentadas durante a década de 1990. Na quarta e última parte, são apresentadas algumas possibilidades de iniciativa governamental no sentido de dar novo impulso à gestão participativa, criando assim as bases necessárias para concretizar a Gestão Social do Estado.

Palavras-chave: gestão social; administração pública; política pública; participação.

Keywords: social management; public administration; public policy; participation.

Challenges for the Social Management of the State

The article is based on the exam of the possibilities offered by the opportunities of citizen's participation in the public administration and policies and in the discussion of some experiences of political construction of consensus and shared management attempted in the State of Ceará. It's a case study. The argument is presented in four main parts. The first one explains the origins of the social management and the evolution of the concept. The second one examines the close relationship between Social Management of the State and active participation of the citizens, verifying which are the necessary conditions for that participation to happen, consolidate and expand. The third one tries an analysis of the recent history of the direct participation in the State of Ceará, looking for inventorying some hypotheses to explain the apparent failure of experiences of participative management carried out during the decade of 1990. In the fourth and last part, are presented some possibilities of government initiative in giving new impetus to participatory management, creating the necessary bases to realize the Social Management of the State.

1. Introdução

Nos últimos anos, a noção de gestão social inscreveu-se definitivamente na agenda de pesquisas da Administração Pública, enquanto disciplina autônoma, e no campo de ação do Estado, do mercado e do chamado Terceiro Setor. São inúmeras as publicações de livros e artigos que se nomeiam de "Gestão Social", assim como há um número razoável de sítios de internet específicos para tratar do tema ou de assuntos correlatos, como desenho e gerenciamento de programas e projetos sociais, responsabilidade social e organizações não governamentais.

A maioria dessas referências orienta o foco da gestão social para os objetos – organizações, programas ou projetos – e para os instrumentos – formas específicas de planejar, organizar, decidir, coordenar e avaliar ações (de interesse social). Essa perspectiva, necessária e relevante, deixa de lado, no entanto, aspectos essenciais da Gestão Social e das possibilidades de sua aplicação em contextos mais amplos.

A ênfase no *approach* da gestão social implica, antes de tudo, a adoção de uma sociologia que rejeita o individualismo metodológico e o individualismo possessivo; de uma antropologia que concede ao homem uma natureza em princípio benévola; de uma ética universalista e de uma metodologia de ação baseada no diálogo e na confiança mútua.

Este trabalho privilegia o foco da abordagem da gestão social aplicada a toda ação pública, vale dizer, ao Estado em todos os seus poderes e manifestações. Assim, entende-se por Gestão Social do Estado o direcionamento de todas as decisões e ações estatais para o objetivo de eliminar a pobreza, a desigualdade e a exclusão social. O caminho por excelência para alcançar essa finalidade é a participação cidadã em todas as etapas da gestão de políticas e no controle social dos resultados. Parte-se da premissa de que a função do Estado é oferecer respostas às demandas da maioria da população, a qual é constituída pelos pobres, e precisa prestar contas de seus atos a esta maioria.

O trabalho se baseia no exame das possibilidades oferecidas pelas oportunidades de participação cidadã na gestão de políticas públicas e na discussão de algumas experiências de concertação política e gestão compartilhada intentadas no estado do Ceará. Trata-se de um estudo de caso, o qual tem como origem um projeto de assistência técnica desenvolvido pelo Instituto Superior de Economia e Administração (ISAE) da Fundação Getulio Vargas para o Governo do Estado do Ceará, em 2004, visando à implantação da Gestão Social de Políticas Públicas.

A apresentação do argumento está dividida em quatro partes principais. Na primeira, inventaria-se a gênese da gestão social e a evolução de seu conceito. Na segunda, examina-se a estreita relação entre Gestão Social do Estado e participação ativa dos cidadãos, verificando quais as condições necessárias para que a participação possa ocorrer, consolidar-se e expandir-se. Na terceira, tenta-se uma análise da história recente da participação direta no estado do Ceará, buscando-se identificar algumas hipóteses para explicar o aparente fracasso de experiências de gestão participativa tentadas durante a década de 1990. Na quarta e última parte, são apresentadas algumas possibilidades de iniciativa governamental no sentido de dar novo impulso à gestão participativa, criando assim as bases necessárias para concretizar a Gestão Social do Estado.

2. Gestão Social e Questão Social

As três últimas décadas do século XX foram assinaladas por um duplo processo. De um lado, o surgimento de movimentos sociais de afirmação da cidadania e de reivindicação do direito de criação de um espaço público ampliado, no qual a representação política tradicional reconhecesse estes movimentos como parceiros no jogo político, através de suas múltiplas organizações. De outro, o desmantelamento da economia baseada em políticas de viés keynesiano e, conseqüentemente, do denominado Estado de bem-estar social.

Os dois processos, embora distintos em seus fins e até mesmo contraditórios, foram conciliados no interior da ideologia neoliberal, a qual funcionaria como legitimadora da transformação do Estado capitalista. Assim, as organizações da sociedade civil passam a ser compreendidas como parceiras preferenciais na transferência de responsabilidades pela execução de políticas públicas compensatórias,

destinadas a minimizar os conflitos surgidos com a redistribuição da riqueza coletiva em favor de estreitas minorias, fim último do Estado neoliberal.

Na América Latina, em especial no Brasil, a combinação dos dois processos foi acelerada durante os anos 1990, com o apoio das agências multilaterais responsáveis pelo refinanciamento das dívidas externas e fomento a um novo projeto desenvolvimentista: o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Nesse contexto, no caso brasileiro, os movimentos surgidos durante a ditadura militar como uma forma de luta pela melhor distribuição da riqueza social e participação nas decisões de Estado, foram cooptados para a aplicação de políticas compensatórias, as quais sinalizavam um abandono gradual por parte do Estado do ideal de universalização dos direitos sociais preconizado na Carta de 1988 (RAICHELIS, 2006).

Consumando a mudança dos movimentos sociais e de suas organizações em aliados estratégicos do Estado na redução dos conflitos provocados pelos ajustes macroeconômicos, indispensáveis a inserção do Brasil na mundialização do capital financeiro, impõe-se, cada vez mais, o conceito de gestão social, compreendido como aplicação às organizações da sociedade civil de novas tecnologias gerenciais. Os defensores dessa concepção, em sua maior parte ligados a grupos políticos denominados progressistas, pretendiam com isso aparelhar estas organizações para melhor administrar os recursos a ela alocados pelo Estado (TENÓRIO, 2006).

O conceito de gestão social, em sentido mais lato, passou a designar também o aperfeiçoamento da gestão de políticas sociais, mediante a adoção de métodos e técnicas mais racionais de desenho, execução e avaliação de políticas da área social e a participação cidadã (KLIKSBURG, 2006; DOWBOR, 2005).

Nesse contexto, a questão social, compreendida como situação de pobreza, desigualdade e inclusão marginal engendradas no tecido das relações sociais de produção e distribuição da riqueza coletiva, torna-se, muitas vezes, objeto de políticas focalizadas e paliativas, conduzidas com participação de organizações da sociedade civil, tendo sua eficácia condicionada à aplicação mais ou menos criteriosa de novos princípios e técnicas gerenciais (RACHELIS, 2006).

Outra visão da gestão social começa a se firmar, depois de percebidas as limitações da perspectiva gerencialista e a armadilha de tentar resolver a questão social, em toda a sua complexidade, meramente através de políticas compensatórias. Trata-se de uma retomada da concepção de Estado do bem-estar, ou seja, de um Estado voltado para a universalização dos direitos de cidadania, incorporação de setores cada vez maiores da população na produção e, principalmente, em uma distribuição mais equitativa da riqueza social, através de uma gestão unificadora de todas as ações em torno da questão social (TENÓRIO, 2006; CUNHA, 2005).

Esse Estado deverá ser construído, de acordo com um processo de reforma democrática (COSTA, 2003), o qual envolve ampla participação cidadã e concertação política (TENÓRIO e SARAIVA, 2007) - isto é, solução negociada de conflitos através de relações dialógicas entre os atores sociais, e gerenciamento compartilhado de políticas entre Estado, empresas e organizações não governamentais (KLIKSBURG, 2006), tendo como finalidade enfrentar e resolver a questão social com a adoção de novas formas de elaboração, gerenciamento e controle da ação estatal.

Em resumo, o conceito de gestão social muda, gradualmente, de uma perspectiva gerencialista para outra mais abrangente, a qual, sem renegar a busca da eficiência e da eficácia na gestão de políticas, programas e projetos sociais, identifica a reforma democrática do Estado, a participação cidadã e a concertação política, bem como a valorização da pessoa humana nas relações produtivas (CUNHA, 2005), como instrumentos chaves na configuração de um novo Estado, voltado em todas as suas ações, para a resolução da questão social.

3. Gestão Social, Concertação e Participação

A Gestão Social do Estado tem como premissas fundamentais as crenças de que o Estado é apenas um dos sujeitos participantes em um espaço público ampliado e de que sua atuação deve ser a de um agente catalisador dos esforços da sociedade civil para ampliar sua participação direta nas decisões sobre alocação de recursos coletivos e distribuição da riqueza social.

Essas características tornam a proposta de Gestão Social do Estado um desafio que precisa ser respondido mediante profunda mudança na cultura política e gerencial do Governo e da administração pública, de tal sorte que a tradição que privilegia o argumento do poder eleitoral ou tecnocrático ceda lugar ao poder do argumento, argumento que se impõe mediante ampla concertação política - ou seja, diálogo e interação permanentes com os demais sujeitos sociais que fazem parte do espaço público.

Ao se afirmar que a Gestão Social do Estado implica a hegemonia das relações dialógicas, repudiam-se, portanto, todas as crenças e valores que, num país fragmentado por assimetrias de toda espécie, orientam, cotidianamente, os relacionamentos entre indivíduos e grupos sociais e se cristalizam em práticas autoritárias, clientelistas e excludentes.

Para isso é indispensável que se reconheça, desde já, que cada pessoa, especialmente aquelas situadas nas camadas mais pobres da população, tem o direito legítimo de se fazer ouvir diretamente e de ter sua voz ouvida e respeitada nas questões de interesse público. Importa ressaltar que o direito de falar e de ser ouvido significa também admitir e valorizar a voz de lideranças informais ou de qualquer pessoa interessada, eliminando todas as normas que possam criar barreiras de acesso aos espaços dialógicos, especialmente para os indivíduos ou grupos cujos interesses não sejam mediados por associações formais.

A relação dialógica preconizada na Gestão Social tem como pré-condição uma igualdade de fato e não apenas de direito entre todos os interlocutores. Isso significa que o Estado tem um papel chave como facilitador da participação na medida em que atue arrojada e persistentemente para diminuir as desigualdades de renda e escolaridade, as quais, mais do que quaisquer outros fatores, conduzem à apatia política, à falta de solidariedade e à fragilidade do associativismo e da confiança entre indivíduos e grupos (KERSTENETZKY, 2003). Não pode existir capital social sem capital humano e o capital social tende a aumentar proporcionalmente ao estoque de capital humano (IBOPE, 2003) ⁱ.

Assim, a Gestão Social do Estado deve ser vista como parte de um processo de mudança gradual e contínua, que tende a consolidar-se somente na medida em que se busca exercitá-la de fato e que os resultados conquistados se acumulam, formando um

ciclo virtuoso de redução de desigualdades, aumento quantitativo e qualitativo da participação, decisões mais acuradas para a gestão social, sustentabilidade das conquistas e maior redução das desigualdades.

Outros requisitos indispensáveis para fortalecer e estimular a participação direta são a estabilidade das instituições participativas e a transparência das regras que orientam o diálogo e obrigam o comprometimento de todos os participantes com os consensos obtidos nas negociações.

Para que o diálogo e a gestão participativa e compartilhada possam firmar-se como formas hegemônicas de relacionamento entre Estado e cidadãos, em contraposição à obediência hierárquica e à cumplicidade parasitária do velho clientelismo, compete ao Estado assegurar igual oportunidade de acesso de todos os interlocutores às informações que lhes permitam definir melhor quais devem ser os problemas a serem enfrentados, quais as prioridades, quais os fins almejados, como serão avaliados os resultados, quais os meios disponíveis para alcançá-los, a quem caberá arcar com os custos e quem serão os beneficiários das ações empreendidas. Compete ainda fornecer tempestivamente aos envolvidos informações sobre o andamento das ações, a fim de que possam intervir, a qualquer momento, para corrigir desvios e introduzir aperfeiçoamentos em programas e projetos.

A Gestão Social do Estado requer uma forma de relacionamento Estado – cidadãos que ultrapassa, portanto, o escopo mais limitado da representação política, da informação e da consulta, ao mesmo tempo em que as incorpora como elementos essenciais. Trata-se de gestão compartilhada em um ambiente democrático, em que não se eliminam as dificuldades de convívio entre a democracia representativa e a democracia participativa, mas se reconhece que ambas são necessárias para a aprendizagem e o exercício da cidadania e que precisam reforçar-se mutuamente.

Isso não significa esquecer que a democracia representativa é apenas um meio encontrado para contornar os obstáculos à realização de assembleias em que todos os cidadãos possam estar presentes. No futuro, com o avanço da educação formal e a plena democratização do acesso às tecnologias de informação, pode-se especular sobre o obsolescimento da democracia representativa.

Em suma, não pode haver Gestão Social do Estado sem a participação ativa de múltiplos sujeitos sociais, indivíduos ou grupos, estejam ou não organizados, na tomada de decisões sobre os temas de interesse coletivo. A participação não se limita à gestão de políticas, contemplando também a formulação das regras que conduzirão as relações entre os sujeitos sociais envolvidos no diálogo.

Examinaremos, em seguida, mais algumas questões relacionadas a diversas formas de relacionamento Estado – cidadãos, a fim de realçar as características ímpares da participação direta como instrumento para garantir a Gestão Social do Estado.

3.1. Formas de relacionamento governo – cidadãos ⁱⁱ

Nas democracias representativas, além das eleições e da ação dos parlamentos e partidos políticos, foram se institucionalizando outras formas de comunicação entre os que exercem o poder de Estado e os cidadãos. Dentre essas formas destacam-se a informação, a consulta e a participação ativa ou direta.

A informação é uma relação do tipo *top-down*, em que os governantes através da mídia e outros canais de comunicação veiculam notícias e informações que consideram ser de interesse reportar aos cidadãos. Estes são habitualmente receptores passivos, a quem compete apenas decidir o que é de seu interesse particular na informação fornecida. Podem ter acesso a ela individual ou coletivamente, mas seu fluxo é unidirecional.

A consulta, seja através de *surveys*, pesquisas de opinião quantitativas ou qualitativas, referendos etc. representa uma forma mais sofisticada de interação em que se verifica colaboração mais ativa dos cidadãos, na medida em que envolve uma pergunta formulada pelos detentores do poder e uma resposta por parte dos cidadãos. Essas respostas influenciam a tomada de decisões, mas são delimitadas em sua interferência não apenas pelas informações fornecidas pelo Governo antes da consulta e que acabam por interferir nas respostas, como por limites maiores ou menores que se procure dar ao escopo da consulta. A relação Governo – cidadãos é biunívoca, mas anda fortemente condicionada pelo Governo.

A participação direta na formulação, implantação e avaliação de políticas públicas representa o grau mais elevado de ingerência dos cidadãos no processo decisório governamental o que constitui, como já salientado, a própria essência do ideal democrático. Nela, os cidadãos são convocados a colaborar na qualidade de parceiros do Estado, com voz ativa e igual em todas as etapas, podendo questionar e até mesmo invalidar as concepções e práticas originalmente sugeridas pelos governantes. Difere da consulta, pois o escopo da participação está sempre aberto, na medida em que pode ser estendido por força de exigências dos cidadãos envolvidos. Daí, também, constituir uma das mais complexas e árduas formas de relacionamento, pois implica maior tempo despendido em informar, negociar, transigir e, finalmente, estabelecer consensos entre grupos governamentais e grupos mais ou menos amplos da população.

As três formas de relação Governo – cidadãos são contempladas na Constituição Brasileira, na Constituição do Estado do Ceará e nas Leis Orgânicas municipais. Para este trabalho, em particular, interessarão apenas os mecanismos de participação direta. Não nos deteremos nos detalhes, mas sim nas vantagens da participação, sua relevância para a engenharia das políticas públicas e nos meios que podem facilitar ou dificultar sua implantação.

3.2. Participação direta – vantagens

A participação direta dos cidadãos nas decisões de políticas públicas, que antes podia ser interpretada apenas como um princípio ideal, tornou-se, em função de fatos coletados em variadas experiências levadas a efeito por organismos internacionais e gestores públicos em todos os níveis, um fator chave para o sucesso ou fracasso de programas e projetos governamentais (KLIKSBURG, 1999).

Quais seriam, no entanto, as alegadas vantagens comparativas da participação em relação a outras formas de relacionamento entre o Estado e os cidadãos no que diz respeito especificamente à gestão de políticas, programas e projetos? De forma sucinta, podem ser destacadas as seguintes vantagens:

- a) Possibilidade de melhorar o desenho de um programa ou projeto, na medida em que se consegue obter informações mais claras para definir a situação-problema, evitando a uniformidade e simetria:

Em se tratando do campo social, cada contexto tem suas próprias especificidades e, mesmo quando semelhante a outros, não permite a mera transposição de soluções: deve pressupor, além de uma adaptação, a sua validação junto aos que vivenciam a necessidade ou carência que se pretende resolver ou minimizar através da replicação de uma dada solução. Caso contrário, corre-se o risco da mesma, apesar de sua consistência em uma realidade análoga, resultar em fracasso em razão da não aceitação dos beneficiários (ABEGÃO, 2003, p. 3).

- b) Aumento na eficiência no uso dos recursos, tendo em vista o sentimento de compromisso na implantação que é gerado e alimentado nos técnicos e grupos beneficiários, bem como da maior transparência das ações;
- c) A maior efetividade ou impacto das intervenções, possibilitadas não apenas pelo melhor conhecimento sobre os problemas prioritários a serem resolvidos, como também pela coordenação e direcionamento mais preciso das ações em virtude da integração de esforços e do interesse da comunidade:

Um projeto social deve ser visto como um empreendimento dedicado a solucionar um problema, o que não significa apenas suprir carências sociais, mas também atender interesses públicos ou aproveitar oportunidades sociais. É por isso que o sucesso de qualquer projeto social, isto é, a efetividade de sua contribuição para a solução ou redução do problema por ele abordado está diretamente relacionada ao envolvimento dos potenciais beneficiários, desde o processo de planejamento, passando pela implementação, acompanhamento, avaliação e, quem sabe, até a autogestão sustentável do projeto" (ABEGÃO, 2003, p. 1).

- d) A sustentabilidade proporcionada pelo envolvimento direto dos interessados, o que aumenta sua autoestima e desenvolve habilidades que impedem ou ao menos dificultam soluções de continuidade:

É desejável que as comunidades fragilizadas possam adquirir habilidades que favoreçam uma atuação efetiva junto ao poder público ou às instituições não governamentais que desenvolvem ações sociais, para que possam dar continuidade a um processo de desenvolvimento local (ABEGÃO, 2003, p. 9).

- e) O fortalecimento da confiança no Governo, na medida em que as relações entre a comunidade e o aparelho de Estado são submetidas a um contínuo escrutínio e estão baseadas no diálogo e na transparência.

3.3. Participação direta – obstáculos

Destacar as vantagens da participação enquanto forma privilegiada de relacionamento entre governantes e cidadãos não significa negligenciar as dificuldades interpostas à sua consecução. Embora a participação faça parte integrante dos textos constitucionais brasileiros em todos os níveis de distribuição de poder do Estado, nem sempre é fácil para os gestores públicos transformarem o inscrito na letra das leis em práticas de gestão.

Talvez a maior dificuldade enfrentada seja o hábito, já bastante arraigado, de separar o planejamento da ação efetiva, atribuindo a tarefa de planejar a técnicos especializados e a implementação a pessoas a quem cabe apenas cumprir o estabelecido passo a passo no planejamento. Da mesma forma, a avaliação deve competir apenas aos especialistas, pois se trata de reformular o plano que é de sua exclusiva competência.

A postura autoritária e tecnocrática, consagrada nos manuais administrativos orientados por premissas tayloristas e fayolistas, encontra respaldo em uma cultura política e gerencial autoritária, que vê os cidadãos não como detentores de direitos e deveres, mas como meros súditos ou clientes dos beneplácitos emanados de um poder patrimonialista.

Libertar-se das concepções e práticas tradicionais exigirá bem mais do que simples enunciados ou declarações de boas intenções. Exigirá, em primeiro lugar, ampla aceitação dos benefícios acarretados pela participação na eficiência e efetividade das políticas públicas.

Em segundo lugar, uma vez entendidas as vantagens da participação, é necessário enfrentar o desafio de que as relações autoritárias e clientelistas foram de tal forma internalizadas pela maioria da população que, para lograr a participação ativa, pode caber aos governantes induzir ou estimular sua prática. Não se discutirá aqui se isso é válido ou não a partir de um modelo ideal, mas toma-se como certo que, em função de seus efeitos positivos sobre a eficiência, eficácia e impacto das políticas públicas, ela é desejável e necessária, competindo, portanto, aos gestores públicos criá-la onde inexistir ou fortalecê-la quando constatado um déficit.

Isso implica uma postura proativa dos gestores de programas e projetos governamentais e em sua capacitação, para enfrentar o desafio de aplicar métodos de gestão participativa.

Entre os principais desafios da gerência social está a preparação de gestores capacitados a enfrentar os desafios por ela colocados às formas tradicionais de pensar e praticar a ação gerencial, requerendo, portanto, profissionais polivalentes, aptos a gerenciar equipes e a negociar alianças e parcerias estratégicas. Isso implica desenvolver crenças e valores democráticos, bem como o domínio de habilidades e técnicas específicas que permitam conhecer o contexto em que se opera, integrar esforços e motivar o trabalho coletivo.

O principal aspecto na formação de um grupo de gestores sociais é a inculcação de uma profunda crença na autonomia e capacidade de discernimento da comunidade envolvida. Habitados às práticas tecnocráticas, muitos gerentes tendem a ignorar seus preconceitos enraizados, acabando por negar o direito da população a fazer-se ouvir

nos assuntos que lhe dizem respeito. Ao fazê-lo, mesmo que de forma inconsciente, rejeitam o outro como interlocutor legítimo:

As práticas participativas estão voltadas, sobretudo, para a construção de consensos. Isto implica na construção de um processo dialogal permanente, já que os consensos requerem manutenção, em virtude de poderem ser revistos a cada momento, quando submetidos a variáveis ainda não ponderadas. Toda construção de consenso implica numa capacidade de *escutar o outro como legítimo*" (ABEGÃO, 2003, p. 3).

Para finalizar esta parte, cabe destacar algumas hipóteses sobre participação que deveriam ser levadas em consideração pelos responsáveis por seu implemento enquanto ferramenta de Governo (COSTA e CUNHA, 2001):

- a) *As iniciativas de participação em que haja possibilidade de geração de renda para os indivíduos ou grupos envolvidos tendem a ser mais eficazes.* Baseia-se na suposição de que um forte incentivo à ação coletiva pode ser a obtenção de melhorias efetivas na qualidade de vida dos indivíduos e grupos envolvidos, sem que isso implique a hegemonia da lógica de mercado na esfera de convívio social.
- b) *A participação deve ser entendida como resultado de uma conquista e não como um beneplácito ou outorga pelo Estado.* Supõe-se aqui a força motivadora, para os atores envolvidos, da crença de que os ganhos obtidos com a participação derivam de seu empenho coletivo e não de uma concessão que pode ser retirada, a qualquer momento, por capricho do Estado.
- c) *O exercício da participação desenvolve cultura cívica.* Busca-se verificar se o capital social pode ser criado ou acumulado com a prática participativa.

Em síntese, a participação direta dos cidadãos é indispensável à Gestão Social do Estado, pois permite o envolvimento ativo de múltiplos sujeitos sociais, indivíduos ou grupos, estejam ou não organizados, na tomada de decisões sobre os temas de interesse coletivo. Isso não apenas assegura a reforma democrática do espaço público, como, em termos gerenciais, aumenta as possibilidades de desenhar e implantar políticas, programas e projetos geradores de efetivos e sustentáveis impactos na diminuição da desigualdade e da pobreza. Inúmeros cuidados devem ser tomados, no entanto, para que a vontade concertada entre estes atores seja de fato respeitada pelo Poder Público, dentre elas, talvez o mais importante, seja providenciar uma mudança comportamental e cultural nos gestores públicos, através de sistemático esforço de conscientização e capacitação. Em seguida, analisaremos, à luz dos apontamentos feitos, o caso do estado do Ceará.

4. Gestão Social do Estado no Ceará

Traduzir para a realidade a Gestão Social do Estado significa engajar-se em um processo de mudança sistemático que tem como etapas necessárias e interligadas (COSTA e CUNHA, 2001):

- a) A criação de um sentimento de urgência quanto à importância decisiva, para a sociedade como um todo, da vitória na luta contra a pobreza, a desigualdade e a exclusão social;

- b) A formação de uma poderosa coalizão de gestores públicos e lideranças políticas, empresariais, comunitárias, intelectuais e acadêmicas em torno de uma visão de futuro com pobreza zero no Ceará;
- c) A construção de uma visão de futuro baseada em valores e propósito essenciais e em metas grandiosas, arrojadas e arriscadas;
- d) A formação de uma rede gestora da mudança e capaz de viabilizar a visão de futuro, envolvendo Governo, aparelho de Estado e sociedade civil;
- e) A fixação de metas viáveis e tangíveis de curto e médio prazo que permitam vitórias efetivas e ajudem a incentivar a continuidade das mudanças desejadas;
- f) A formação e capacitação de lideranças, em todos os setores, comprometidas com a visão de futuro e com a sustentabilidade do processo de mudanças necessárias para concretizá-la.

A mudança revela-se um processo em que se faz presente o planejamento racional e sistemático, combinado com o uso de diversas técnicas de gestão: qualidade total, reengenharia, gestão do conhecimento, gestão participativa, gestão integrada e gestão de redes. Admite-se, no entanto, que qualquer processo de mudança não é pautado apenas pela *rationale* gerencial, sendo em grande parte dominado pela incerteza e imprevisibilidade, especialmente quando afeta a repartição de influência e os espaços de poder no interior do Estado.

No que respeita ao senso de urgência, este foi bem trabalhado, durante os anos 80 e 90 do século XX, pelo grupo político formado no Centro Industrial do Ceará (CIC), que seria a origem das novas lideranças políticas do Estado e dos quadros superiores da burocracia estatal, a partir de 1986. O principal legado dos “jovens turcos” do CIC, que tomaram as rédeas do Estado cearense, foi a disseminação de uma ideologia de reforma do Estado, tendo como objetivo a modernização gerencial e o repúdio às práticas clientelistas da tradicional política oligárquica ⁱⁱⁱ.

A mudança preconizada para o Estado tinha como alvo prioritário criar condições para o desenvolvimento econômico e o fortalecimento do empreendedorismo privado, visando a inserção do Ceará na dinâmica do capitalismo globalizado. Gradualmente, e já com forte influência do Pacto de Cooperação do Ceará, entidade civil criada em 1991, e que se tornou um fórum de participação no qual empresários, dirigentes de organizações não governamentais e setores da burocracia do Estado, incluiu-se como objetivo da modernização o chamado “desenvolvimento sustentável”, conceito que envolve, além do crescimento econômico, ideais de equidade social, participação cidadã, capital social e proteção ao meio-ambiente.

O consenso em torno do desenvolvimento sustentável, fruto de participação ativa de diferentes grupos sociais, materializou-se sob a forma das diretrizes que guiariam os rumos do Pacto e nas quais se pode divisar uma visão de futuro, bem como os propósitos e valores essenciais que deveriam orientar o trabalho de modernização do Estado:

- a) Visão de Futuro (Ceará 2020): “fazer do Ceará um estado de cidadãos orgulhosos, vivendo com dignidade em uma sociedade solidária e pluralista, respeitada externamente, com justiça social, com melhor distribuição de renda, oferecendo qualidade de vida, com igualdade de oportunidades, com resultados compartilhados”;

- b) *Missão*: “catalisar energias de pessoas, equipes, movimentos e organizações interessadas no desenvolvimento sustentável do Ceará, nas esferas econômica, social, política, cultural e ambiental”;
- c) *Valores*: “responsabilidade social, participação cidadã, respeito às diferenças, comportamento ético e postura crítica e transparente” (AMARAL FILHO, s.d., p. 15).

O Pacto de Cooperação, atuando como espaço de encontro e diálogo e como uma rede, permitiu articular os esforços de lideranças políticas, tecnoburocratas e organizações da sociedade civil em níveis estadual e municipal, permitindo concretizar na prática o espaço público ampliado e baseado em relações dialógicas e democráticas de tomada de decisões.

A importância do Pacto pode ser mais bem dimensionada quando constatado que sua forma de pensar o futuro do Estado, sua opção pelo desenvolvimento sustentável e seu apego à participação e gestão compartilhada acabaram sendo assimiladas pelos “jovens turcos” no segundo Governo Tasso Jereissati (1995-1998), mediante a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Estado e a criação de um Sistema Estadual de Gestão Compartilhada de Políticas Públicas.

Logrou-se, portanto, no final da década de 1990, cumprir quase todas as etapas necessárias para uma mudança planejada e bem conduzida, no sentido da Gestão Social do Estado: disseminação do senso de urgência da mudança, definição de uma visão de futuro, formação de poderosa aliança transformadora, estabelecimento de um sistema gestor compartilhado Estado – sociedade civil, conquistas tangíveis, tanto na esfera econômica quanto na social, política e cultural e a formação de lideranças comprometidas como o processo de mudança e que poderiam assegurar sua continuidade e sustentabilidade.

O sinal mais decisivo de que nem tudo ia bem foi o desmantelamento do Sistema Estadual de Gestão Compartilhada. Dos inúmeros Conselhos Regionais, Conselhos Municipais, Conselhos de Participação da Sociedade, Grupos de Trabalho Interinstitucionais e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável, restaram apenas estes últimos e, mesmo assim, operando mais em função do Projeto São José, do que como instâncias deliberativas e fiscalizadoras de políticas públicas locais (CORDEIRO, 2000, p. 5).

Por que um processo que parecia apenas tender a consolidar-se e a ampliar-se cada vez mais entrou em crise, realçada pela eliminação de espaços participativos que permitiam a aprendizagem da cidadania ativa?

Não se trata em absoluto de uma questão retórica ou acadêmica, mas de um problema que precisa ser discutido e investigado para impedir que se inviabilize a proposta de uma gestão pública fundada na participação cidadã, principal expectativa em relação ao Governo Lúcio Alcântara.

Com base nos conceitos apresentados na primeira parte do trabalho, em pesquisas conduzidas por diversos especialistas interessados no tema da participação cidadã, em informações coletadas junto ao Gabinete do Governador e fontes da sociedade civil, podem-se aventar algumas hipóteses preliminares:

- a) As desigualdades de escolaridade e renda existentes no Ceará reduzem o interesse na participação, favorecendo a manutenção, por questão de mera

- sobrevivência, de padrões de relacionamento clientelistas. Quando o Estado, apesar de sua penúria relativa, ainda é a maior fonte de benesses, senão a única fonte disponível, e o acesso ao poder é muito restrito e sujeito as oscilações de humor dos governantes de plantão, é preferível obter alguma dádiva a perecer;
- b) O custo da informação é proibitivo para os mais pobres, fazendo com que muitos não possam participar, por desconhecimento das regras do debate, dos temas que estão sendo tratados e até mesmo por ignorar quais são os canais existentes de participação;
 - c) A atuação dos governos nacional e estadual, em apoio às instituições participativas, sofreu redução drástica, seja pela primazia conferida ao controle do déficit público, seja pela baixa prioridade conferida a alocação de recursos para a criação e manutenção de instâncias participativas. Com isso, reduzem-se ainda mais os canais de acesso democrático ao Poder estatal, reforçando-se a dependência em relação ao mandonismo local de caráter patrimonialista;
 - d) A escassez de investimentos públicos estimula a participação apenas em instâncias que podem oferecer benefícios imediatos aos grupos representados, especialmente aos Conselhos mais ligados a programas ou projetos financiados com recursos de agências internacionais e ONGs estrangeiras;
 - e) O Estado envia sinais contraditórios à sociedade civil. De um lado, afirma em documentos e discursos seu apoio à participação, mas de outro não consegue traduzir essas boas intenções em suas práticas. As decisões sobre alocação de recursos continuam sendo monopólio de reduzidos círculos de burocratas e dirigentes políticos, revelando pouca transparência e permeabilidade à ingerência e ao controle social;
 - f) As normas de participação em instituições de gestão compartilhada criam barreiras de acesso aos grupos não organizados formalmente. Lideranças informais e grupos sociais não organizados têm pouco ou nenhum acesso aos conselhos e grupos de trabalho. Isso pode reforçar o desinteresse na participação ativa, além de permitir a criação de um grupo de representantes profissionais dos interesses populares que se diferenciam dos políticos apenas porque não são eleitos e nem precisam prestar contas de seus atos. Essa ausência de responsabilização pode conduzir a práticas muito piores de clientelismo e corrupção, desacreditando a participação direta;
 - g) As discussões sobre projetos e orçamento públicos são feitas com o uso de uma linguagem técnica só acessível a pequenos grupos de técnicos governamentais ou a organizações não governamentais que dispõem de *expertise* própria (universidades) ou que podem dispor de assessorias especializadas de alto custo. Instala-se profunda assimetria no interior das instituições participativas, reproduzindo aquelas que se pretende combater e reforçando a manutenção de uma cultura elitista e autoritária no interior do espaço público;
 - h) Os gestores e técnicos governamentais não estão adequadamente capacitados para enfrentar os desafios de longos processos de negociação coletiva, nem dominam técnicas de estímulo à participação. Em função

disso, pouco podem contribuir para a ampliação da gestão compartilhada e acabam por frustrar iniciativas populares ou por refugiar-se no desprezo elitista, na medida em que atribuem os fracos resultados de suas práticas à ignorância e ao despreparo da maioria da população.

Os esforços do Governo do Estado do Ceará para ampliar o espaço público, mediante a participação direta dos cidadãos, encontraram sério obstáculo na persistência de uma cultura clientelista e autoritária seja entre os gestores públicos, seja entre os atores da sociedade civil. Essa cultura reproduz-se em práticas tradicionais que limitam o êxito das instituições participativas. Superar tais entraves não é, no entanto, impossível, conforme se pretende demonstrar na seção seguinte.

6. Conclusões

A Gestão Social tem como premissa fundamental a participação popular na construção da agenda de prioridades estratégicas de um Governo e na formulação, execução e avaliação dos programas e projetos públicos.

Essas características fazem da Gestão Social do Estado um sério desafio a práticas políticas e gerenciais fundamentadas no autoritarismo, no clientelismo, ou na visão tecnocrática. Para superar tais obstáculos é imprescindível transformar o espaço das decisões de políticas públicas em um espaço ampliado, em que sejam hegemônicas as relações dialógicas entre dirigentes e servidores públicos, de um lado, e as variadas organizações de representação popular de outro, notadamente aquelas que defendem os interesses da maioria da população, isto é, os mais pobres e marginalizados.

O estudo do caso cearense, a partir do segundo Governo Tasso Jereissati (1995-1998), contribui para identificar a distância entre o discurso dos dirigentes públicos sobre a importância da gestão compartilhada com a sociedade e as práticas por eles adotadas, as quais terminam por reforçar formas tradicionais de relacionamento Estado – sociedade.

A partir da análise crítica de tais experiências torna-se possível definir algumas orientações para a adoção dos princípios de Gestão Social no Governo do Estado do Ceará, a saber:

- a) Necessidade de restabelecer um Sistema Estadual de Gestão Compartilhada, aproveitando-se, para isso, de uma estreita parceria com o Pacto de Cooperação do Ceará, que já alcançou larga capilaridade e cujos membros possuem maior experiência como integrantes de fóruns participativos e de redes de articulação de interesses e iniciativas;
- b) Estudar a criação de um Fundo Estadual de Apoio a Gestão Compartilhada, capaz de financiar a criação e manutenção de instâncias participativas em nível regional e principalmente local;
- c) Elaborar uma cartilha de cidadania e participação para instruir e informar a população sobre seus direitos cívicos, canais institucionais de participação e regras para utilização desses canais. Como a palavra escrita pode ser inacessível para muitos, o conteúdo das cartilhas deve ser veiculado através de meios específicos que facilitem a sua compreensão e assimilação por analfabetos e grupos menos escolarizados. A cartilha deve

- também ser debatida pelos alunos de escolas estaduais e municipais, a fim de atingir as famílias através das crianças e adolescentes;
- d) Estudar a implantação no currículo das escolas públicas estaduais de aulas sobre cidadania e participação, incentivando ainda a formação de núcleos de alunos para discussão sobre políticas públicas;
 - e) Realizar pesquisa para avaliar a eficiência e efetividade das ferramentas utilizadas pelo governo nas relações com os cidadãos;
 - f) Realizar pesquisa para auxiliar o uso da tecnologia de informação nos procedimentos de consulta e participação ativa;
 - g) Realizar pesquisa para avaliar o funcionamento dos Conselhos de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios e sugerir medidas para seu fortalecimento;
 - h) Promover a criação, recrutamento, seleção e capacitação de agentes de inclusão social, facilitando seu ingresso e atuação em instâncias participativas regionais e locais;
 - i) Instituir cursos de capacitação em Gestão Social do Estado para técnicos do Governo estadual e dos governos municipais;
 - j) Realizar trabalho de sensibilização junto aos gestores de primeiro nível do Governo estadual e dos governos municipais, estimulando-os a aplicar as ferramentas de participação cidadã ativa em suas áreas de atuação.

Referências

- ABEGÃO, L.H. A gestão participativa de projetos sociais. **Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais**, <http://www.ltds.ufrj.br/gis>, 2003.
- AMARAL FILHO, J. **Capital social, cooperação e alianças entre setores público e privado no Ceará**. Fortaleza, IPECE, http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/artigos/ART_2pdf, s.d.
- CORDEIRO, C. As representações sobre a democracia participativa na atual cultura política cearense. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 24., 2000. **Anais...** Petrópolis: Anpocs, 2000.
- COSTA, F.L.; Desafios da reforma democrática do Estado. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003. **Anais...** Panamá: CLAD, 2003.
- _____.; CUNHA, A.P.G. Termos de referência para uma avaliação da participação induzida na gestão de políticas públicas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 6., 2001. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2001.
- CUNHA, A.P.G. Premissas e princípios da gestão social do Estado. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005. **Anais...** Santiago: CLAD, 2005.
- DOWBOR, L. Gestão social e transformação da sociedade. <http://www.setor3.com.br/>, acesso em: 20 jun. 2005.
- IBOPE. **Pesquisa de opinião pública sobre conhecimento e prática de políticas públicas**. OPP 195, out./nov., 2003. Disponível em http://www.controlesocial.org.br/noti_noar_120203-003.htm.
- KERSTENETZKY, C. L. Sobre associativismo, desigualdades e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS, v. 18, n. 53, out. 2003.

KLIKSBERG, B. Seis teses não-convencionais sobre participação. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 3, 1999.

_____. Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo. **Revista Reforma y Democracia**, n.35, jun., 2006.

RAICHELIS, R. Gestão pública e a questão social na grande cidade. **Revista Lua Nova**, n. 69, p. 13-48, 2006.

TENÓRIO, F.G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). **Revista de Administração Pública**, v. 40, n.6, p. 1145-1162, nov./dez., 2006.

_____; SARAIVA, E. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P.E.; PIERANTI, O.P. (Org.) **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

Notas dos autores:

ⁱ Capital social: “expressão que ganhou vulto com o trabalho “Making Democracy Work”, de Robert Putnam; representa características da organização social, tais como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas”. Capital humano: “conjunto dos investimentos destinados à formação educacional e profissional de determinada população. O índice de crescimento do capital humano é considerado um dos indicadores do desenvolvimento econômico. O termo é usado também para designar as aptidões e habilidades pessoais que permitem ao indivíduo auferir uma renda. Esse capital deriva de aptidões naturais ou adquiridas no processo de aprendizagem. Nesse sentido, o conceito de capital humano corresponde ao de capacidade de trabalho”. (Fonte: Portal Gestão Social do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS - http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/servicos/glossario/glossario_contents?letra=C).

ⁱⁱ O essencial do argumento deste segmento foi baseado em manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas (OCDE. *O cidadão como parceiro: manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas*. Brasília, MP, SEGES, 2002).

ⁱⁱⁱ A referência aos “jovens turcos” alude à coalizão formada entre setores do Exército e da sociedade civil que derrubaram o Estado teocrático, corrupto e clientelista existente na Turquia, logo após o fim da Primeira Guerra Mundial. Os “jovens turcos”, como foram depois chamados, pretendiam varrer todas as instituições do antigo Império Otomano, transformando o Estado turco segundo o ideal de modernidade então hegemônico na Europa Ocidental.