

**EXPERIÊNCIA INOVADORA EM GESTÃO
COMPARTILHADA: CENTRO INTEGRADO DE
REABILITAÇÃO: CEIR**

Roberto Alvares Rocha
Rejane Ribeiro Sousa Dias

EXPERIÊNCIA INOVADORA EM GESTÃO COMPARTILHADA: CENTRO INTEGRADO DE REABILITAÇÃO: CEIR

Roberto Alvares Rocha
Rejane Ribeiro Sousa Dias

RESUMO

O Novo desenho institucional gestão pública, a partir da Constituição de 1988, traz como inovação a gestão compartilhada das políticas públicas, através de uma ação conjunta do Governo e Sociedade Civil. No Piauí, destaca-se como uma ação inovadora do Governo do Estado, em gestão compartilhada, o Centro Integrado de Reabilitação (CEIR), que tem o objetivo de oferecer serviços de saúde nas áreas de reabilitação e readaptação, destinado às pessoas com deficiência física e/ou motora. O Centro é uma realização da Secretaria Estadual para Inclusão da Pessoa com Deficiência-SEID, com o apoio do Governo Federal, sendo gerenciado por uma organização social sem fins lucrativos e de interesse público, a Associação Piauiense de Habilitação, Reabilitação e Readaptação (Associação Reabilitar). Essa nova modalidade de gestão apresenta como resultados a otimização de recursos humanos e financeiros, a busca da qualidade nos procedimentos administrativos, a transparência, a desburocratização, a descentralização de ações e informações e a excelência no atendimento. Portanto, o CEIR configura-se como uma experiência inovadora que compartilha obrigações e resultados, e que vem demonstrando eficácia e eficiência nos serviços oferecidos às pessoas com deficiências.

Palavras-chave: Gestão pública. Gestão compartilhada. Políticas públicas. Participação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1 O PROCESSO DE REDEFINIÇÃO INSTITUCIONAL DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	5
2 A PARTICIPAÇÃO COMO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA.....	10
3 A GESTÃO COMPARTILHADA NO NOVO FORMATO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PIAUÍ.....	18
REFERÊNCIAS.....	22

INTRODUÇÃO

O contexto político, econômico e social brasileiro, desde as últimas décadas do século passado, tem sido marcado pelo processo de redefinição do papel do Estado, a partir da universalização dos direitos de cidadania, descentralização e gestão democrática das políticas públicas. Trata-se, assim, de um novo formato institucional, legitimado pela Constituição Federal de 1988, integrante do processo de implementação da gestão descentralizada e participativa, que ocorreu no Brasil nos anos de 1990, nas esferas municipal, estadual e federal.

A Constituição Federal ao assegurar dentre os seus princípios e diretrizes “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204), instituiu, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo. Após a promulgação da Carta Magna, o grande desafio passou a ser a regulamentação dos preceitos constitucionais a fim de que se pudesse efetivar a “tão sonhada” participação. Iniciou-se, desde então, uma intensa mobilização e articulação dos diversos segmentos sociais organizados, no sentido de se estabelecerem os mecanismos jurídicos legais necessários à gestão descentralizada das políticas públicas.

Nesse formato institucional, a gestão compartilhada constitui-se, no que toca às políticas públicas, como um novo padrão de interação entre governo e sociedade, exigindo-se das organizações da sociedade civil uma atuação efetiva por meio de processos interativos no âmbito da gestão pública. Esse modelo de gestão absorve em sua estrutura vários segmentos da sociedade, passa a se constituir o novo locus de articulação política na defesa pela democratização da gestão das políticas públicas, através dos quais sujeitos diversos interagem no processo de deliberação, gestão e controle social das políticas, nas diversas áreas sociais.

Convém, então, levantar os seguintes questionamentos: Como consolidar um novo formato na gestão pública estatal que tenha como eixo basilar a democratização e participação social na implementação das políticas públicas? Em que medida o cenário atual possibilita de fato a consolidação da gestão pública compartilhada pela via das organizações sociais? A participação da sociedade civil, através das organizações sociais, está mesmo delineando novas tendências na gestão das políticas públicas? Trata-se de questões sobre as quais se discorrerá ao

longo das análises acerca desse novo desenho da gestão pública brasileira. Aliás, essas questões são indicativas da necessidade da discussão acerca da gestão participativa na sociedade brasileira, pois isso significa compreender até onde se pode falar em constituição de novas formas de gestão das políticas públicas no Brasil, como resultados dos encontros e desencontros na relação entre Estado e Sociedade Civil.

1 O PROCESSO DE REDEFINIÇÃO INSTITUCIONAL DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A década de 1980 foi marcada, no Brasil, por profundas mudanças sociais, políticas e institucionais, reflexos do intenso processo de busca pela democratização da gestão pública brasileira. Nesse cenário, começam a ser travados fortes embates entre o poder estatal, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, desencadeando-se uma trajetória de lutas pela ampliação democrática, que visava assegurar a participação da sociedade nos processos decisórios da gestão e controle dos recursos públicos.

Esse processo de mudanças é fruto do contexto de luta e mobilização dos mais diversos segmentos sociais e entidades da sociedade civil, organizados, a partir da década de 1970, em prol da conquista de melhores condições de vida e da necessidade de democratização do Estado. Com a abertura política brasileira, ocorrida nos anos de 1980, que inicia o processo de ruptura com o poder autoritário e centralizado do regime militar (vigente até então), intensifica-se esse ideário participacionista, em que os mais diversos setores organizados da sociedade buscavam construir formas e encontrar instrumentos capazes de influenciar as administrações públicas no país.

Na Constituição Federal de 1988 encontram-se claros sinais da luta pela democratização da gestão pública, quando nela se garantiu, por exemplo, o princípio da gestão descentralizada e participativa. Nos artigos 204 e 227, a Carta Constitucional assegura a participação da população, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa (municipal, estadual e federal).

A Constituição de 1988 apresenta, com efeito, uma outra configuração da gestão das políticas públicas, instituindo novos mecanismos nos processos de tomada de decisões, o que faz emergir um regime de ação pública descentralizada, no qual são criadas formas inovadoras de interação entre governo e sociedade, através de canais e estratégias de participação social, denominada de gestão compartilhada. É, aliás, a instituição dessas novas formas de interação que sinaliza a emergência de novos padrões de governo, baseados na gestão democrática, centrada em três eixos fundamentais, como “a maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento

dos direitos sociais; e a abertura de espaços públicos para a ampla participação cívica da sociedade” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 228).

Na década de 1990, assiste-se a um processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas em diversas áreas sociais (saúde, educação, assistência social, etc), com a inserção da participação da sociedade civil através das chamadas organizações do Terceiro Setor. Nesse sentido, tais organizações passam a ser considerados canais de participação mais expressivos da emergência de um outro regime de ação pública na esfera local, caracterizados pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno da gestão de políticas públicas.

Dá-se, então, ao surgimento de novas iniciativas de gestão democrática das políticas públicas, com a introdução de reformas institucionais que visam ao fortalecimento da autonomia dos municípios e ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores organizados da sociedade civil. Convém, por isso, analisar esse processo de redefinição da gestão pública brasileira associado a dois mecanismos que lhes constituem condição sine qua non: a descentralização e a participação, tendo em vista os impactos que incidirem diretamente na configuração desse novo formato da gestão das políticas públicas no país.

A agenda da reforma institucional, que então se definiu, teve como eixos centrais a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados na gestão das políticas públicas. Tratava-se, nesse momento, de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também na gestão das políticas públicas, procurando-se superar as características autoritárias e paternalistas do padrão brasileiro de intervenção estatal na área social.

Vale ressaltar, que a gestão pública, no contexto brasileiro, até o início dos anos de 1980 caracterizava-se pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios, quando envolvidos em uma política específica, o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Por outro lado, à medida que os recursos eram centralmente controlados e as esferas locais de poder se expunham diretamente às necessidades e demandas dos cidadãos, tendia a estabelecer-se uma articulação clientelista entre governos estaduais e municipais e o federal, baseada na troca de favores em que, muitas vezes, as instâncias locais se transformavam em agenciadores de recursos federais

para o município ou estado, procurando garantir a implementação de determinada política pública para sua clientela. Embora estes mecanismos se tenham intensificado durante a Nova República, já se faziam sentir nos anos de 1970, na vigência do regime autoritário (DRAIBE, 1992).

Nesse contexto, era característica central da gestão pública a exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas públicas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental. O processo decisório relativo a políticas e programas envolvia a presença significativa de três elementos que sedimentavam, no país, a relação entre Estado e Sociedade, sobretudo a partir da década de 1980: o clientelismo, o corporativismo e o burocratismo (DINIZ, 1996).

Dessa forma, as políticas públicas eram marcadas pela fragmentação institucional, desarticulação que ocorria num mesmo nível de governo e entre diferentes esferas. Tal desenho institucional dificultava a tarefa de coordenação, com implicações para a eficiência e a efetividade das políticas públicas na sociedade. Sem mencionar que o crescimento do aparato estatal se deu desordenadamente, sem o visgo de uma coordenação efetiva.

Nos anos de 1990, impulsiona-se o processo de descentralização político-administrativa e a gestão compartilhada das políticas públicas, o que levou à transformação e ao fortalecimento das instituições democráticas no país. Trata-se de um processo que tem ensejado mudanças na organização e funcionamento dos governos locais, incorporadas de forma diferenciada segundo as diretrizes adotadas e o grau de institucionalização dos canais de gestão democrática e dos instrumentos redistributivos da renda e riqueza produzidas nas cidades brasileiras (ARRETCHE, 2000). Assim, do final dos anos de 1980 aos anos de 1990 as propostas de mudanças políticas se foram redefinindo, sendo enfatizada a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação, a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o mercado, envolvendo a participação de ONGs, comunidade organizada e setor privado na provisão de serviços públicos e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade e efetividade, superando a rigidez derivada da burocratização estatal e da hierarquização excessiva dos processos decisórios.

As propostas enfatizadas, nesse momento, foram a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas. Como mostra Draibe (1992), procurava-se, do ponto de vista da orientação

substantiva das políticas sociais, caminhar sob o impulso das forças democratizantes, para um Estado do Bem-Estar do tipo institucional-redistributivista, caracterizado pela concepção universalista de direitos sociais, uma vez que o sistema de proteção social implantado no país caracterizava-se pelos traços corporativistas – aos quais se agregavam outras formas de segmentação da população – e pela exclusão de amplos contingentes populacionais do acesso à cidadania. Nesta perspectiva, a descentralização e a participação eram vistas como ingredientes fundamentais desta reorientação das políticas sociais, voltada para a garantia da equidade e para a inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal.

Draibe (1992), analisando a emergência dessa nova agenda política, mostra que, embora se mantenha a meta da garantia de direitos sociais para todos, há uma redefinição da forma de os assegurar, assumindo lugar central o envolvimento de novos atores na própria prestação dos serviços. Para a autora,

a questão é como ampliar a responsabilidade estatal na área social sem necessariamente arcarmos com os recorrentes problemas de gigantismo, burocratismo, autonomizações indevidas, ausências de controles. E isso numa época em que a sensibilidade social e da opinião pública para tais questões aumentou enormemente; em que, por outro lado, os discursos e as posturas liberais privatizantes vêm ganhando amplo espaço e em que, finalmente, foram alteradas e ampliadas as possibilidades de envolvimento de formas organizadas da sociedade na própria operação dos serviços sociais, apontando para modos distintos de organização e equilíbrio entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo na produção e distribuição de bens e serviços sociais (DRAIBE, 1992, p. 68).

No estilo de gestão pública implementada no Brasil, a partir dos anos de 1990, em que se destacam as experiências de gestão participativa em inúmeras cidades brasileiras, evidencia-se a participação da sociedade como uma dimensão vital no processo de construção da cidadania. Para Dagnino (1994), está implícita, nessa concepção, a idéia de “cidadania ampliada”, que possibilita o acesso dos cidadãos ao processo de gestão das políticas públicas em nossa sociedade. Certamente é nesse contexto de mudanças que surgem sinais da emergência de uma nova cultura política, vinculada à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 e à pluralidade de atores sociais com presença na cena pública brasileira nas três esferas de governo.

Nesse sentido, a participação da sociedade civil na gestão da coisa pública ganha novos contornos e dimensões, com a inclusão de vários atores sociais no processo de deliberação pública. Trata-se de uma tendência que se contrapõe à

forma centralizada e autoritária que, por mais de duas décadas, prevalecera na estrutura política brasileira. A partir desse marco, temas como descentralização e reordenamento institucional seriam recorrentes e vitais para a revalorização da participação política e do poder local.

Por esse enfoque, neste estudo analisado, o pressuposto é o de que a gestão pública democrática possibilita o acesso dos cidadãos aos processos decisórios no âmbito da sociedade política. Isso, expressa Raichelis (2000, p. 42) “permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação das decisões”.

2 A PARTICIPAÇÃO COMO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

Com a nova institucionalidade, os anos de 1990 serão marcados, no Brasil, por uma generalização do discurso da participação. Os mais diversos atores sociais, tanto no âmbito da sociedade quanto do Estado, reivindicam a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado e a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Trata-se de um cenário de mudanças, característico da própria conjuntura política brasileira, que possibilitou requalificar a temática da participação no diz que diz respeito ao aprofundamento da democracia, à construção de um novo paradigma às ações coletivas, baseado na categoria da cidadania e ao estabelecimento de novos espaços de discussão, formulação e decisão. No entanto, temas como participação, democracia, controle social e parceria não são conceitos com igual significado para todos os atores sociais, de sorte que essa generalização e disputa de significados colocam a necessidade de refazer inicialmente alguns percursos históricos que construíram conceitos e práticas de participação política no Brasil.

Pode-se, inicialmente, dizer que a participação democrática nas decisões e ações públicas tem sido duramente conquistada pela sociedade civil por lidar com um Estado tradicionalmente privatista, que sempre manteve relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados. Trata-se, no Brasil, de um Estado com uma história de mistura promíscua entre o público e o privado¹, marcada pela exclusão de conquistas sociais e democráticas coletivamente construídas, apesar de os segmentos sociais definirem persistentemente seu lugar como atores nessa história, bem como de suas possibilidades de participar da fixação de seus rumos. Nesta perspectiva, as mobilizações e movimentos sociais que se construíram no contexto sócio-político brasileiro o fizeram como formas de participação política, que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, definidas pelas condições concretas de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas e pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação.

¹ Martins (1999), em *Sociologia da história lenta*, examinando o processo de estruturação da sociedade brasileira, refere-se à permanente interpenetração do público e do privado na trama do tecido social e revela como são erigidas as relações de poderes que vão constituindo, no país, as bases do Estado patrimonialista.

Nos anos de 1980, o processo de mobilização social se intensifica e ganha visibilidade ao tentar aglutinar esforços para o estabelecimento da nova ordem democrática no país. Elegem como tema central a ampliação da participação política para os diferentes segmentos sociais organizados em torno de demandas pontuais, mas acenando para o conjunto da sociedade. No campo popular, proliferaram movimentos, associações e federações de moradores, conselhos populares, fóruns e plenárias que punham como utopia à participação na gestão pública (SILVA, 1997).

Há, assim, nos anos de 1980, uma fase de emergência dos “novos movimentos sociais”, que se organizam como espaços de ação reivindicativa e recusam relações subordinadas, de tutela ou de cooptação, como o Estado, partidos ou outras instituições. Esses novos sujeitos buscam construir uma cultura participativa e autônoma, multiplicando-se por todo o país e constituindo uma vasta teia de organizações populares que se mobilizam em torno da conquista, garantia e ampliação de direitos, alcançando a agenda para a luta contra as mais diversas discriminações (DAGNINO, 1994). A emergência dos chamados novos movimentos sociais, que se pautou pela luta, em expressão de Arendt (1991), do “direito a ter direitos”, do direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade, culminou com o próprio reconhecimento, na Constituição de 1988, denominada de Constituição Cidadã.

Merecem destaque, na década de 1990, devido à pressão e construção coletiva de espaços de gestão, as áreas que envolvem políticas de defesa dos direitos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa com deficiência, etc. Através das novas leis criadas, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), essas políticas, marcadas tradicionalmente pelo paternalismo e clientelismo, são redefinidas e alcançam formalmente caráter universal e democrático, submetidas ao controle social, exercido por movimentos, entidades profissionais e outros representantes da sociedade civil. Em outros termos, a participação da sociedade na gestão das políticas públicas ganhou grande relevância com a criação e ampliação de canais propositivos e deliberativos, como os fóruns e os conselhos gestores, surgindo, então, duas novas denominações: participação cidadã e participação social” (GOHN, 2001, p. 56).

Na participação cidadã, segundo Gonh (idem, p. 57), a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade. O conceito de participação cidadã está baseado na universalização dos direitos sociais, na ampliação da cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas, a partir de um debate também público. Assim, a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, posto que se dá ao longo de todo o processo de formulação e implementação de políticas públicas. A característica principal deste tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir da criação e implementação de novas estruturas de representações, compostas por pessoas eleitas diretamente pela sociedade civil e por representantes do poder público.

O sentido da participação social está, por sua vez, fundado na idéia do desenvolvimento de uma “cultura cívica”², que pressupõe comunidades atuantes, compostas de organizações autônomas da sociedade civil, imbuídas de espírito público, com relações sociais igualitárias e estruturas fincadas na confiança e na colaboração, articuladas em redes horizontais.

Ora, à medida que organismos da sociedade civil ganham visibilidade e legitimidade a partir da definição de instrumentos democráticos de participação política que, ao se efetivarem, apontam simultaneamente os limites da democracia representativa e a necessidade de se aprofundar os processos de participação social e política, tal dinâmica introduz novas mudanças, como expressa Gohn (2002, p. 7),

a dimensão e o significado desta mudança são enormes porque não se trata apenas de ‘introduzir o povo’ em práticas de gestão pública, como preconizava as propostas da democracia com participação comunitária nos anos 80, quando a idéia da participação vinculava-se à apropriação simples de espaços físicos. Trata-se agora de mudar a ótica do olhar, do pensar e do fazer; alterar os valores e os referenciais que balizam o planejamento e o exercício das práticas democráticas.

Como se vê, esse processo de mudança no cenário político brasileiro, que resultou na criação do modelo de gestão pública descentralizada e participativa, não foi construído nem espontânea e nem pacificamente. É que já havia uma herança anterior, feita de experiências acumuladas de participação (nos anos de

² A cultura cívica articula-se à idéia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, principalmente para com aqueles que se encontram excluídos do exercício dos direitos, e do direito a ter direitos (PUTNAM, 1996).

1980), advindas do campo democrático, em particular as desenvolvidas pelos movimentos sociais e suas organizações. Em segundo lugar, foi necessária a vontade dos diversos segmentos políticos para que se avançasse na criação de novos espaços públicos, os quais consoante Teixeira (2001, p. 46), “são uma dimensão aberta, plural, permeável e autônoma, composta de arenas de interação social e baixa institucionalização”.

Nesse contexto a participação da gestão dos interesses coletivos passa a significar também participar do governo da sociedade, disputar espaços de definição e gestão das políticas públicas, questionar o monopólio do Estado como gestor da coisa pública, construir espaços públicos, afirmando a importância do controle social sobre o Estado, pela gestão participativa, compartilhada, e interface entre o Estado e a sociedade (DAGNINO, 1994). Por isso que participação significa, segundo Teixeira (2001, p. 27),

‘fazer parte’, ‘tomar parte’, ‘ser parte’ de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir ‘a parte’ implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder.

A participação na esfera pública é importante pelo conteúdo pedagógico, principalmente para a construção de uma ética social que contribua significativamente para o reordenamento da gestão pública e propicie a passagem de uma cultura de favores a uma cultura de direitos. Nesta perspectiva, o pressuposto deste estudo é o de que a participação é o processo mediante o qual os membros de uma sociedade têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens públicos. Trata-se, então, de compreender a participação como um processo de conquista, como um caminho para a construção da cidadania³. Na verdade, a participação dos cidadãos no processo de gestão dos bens públicos de uma sociedade, rompe com o modelo de centralização do poder, característico dos regimes autoritários.

A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhes são necessárias, pois, como afirma Pateman (1992, p. 61), “quanto mais os cidadãos participam melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo”. Ou seja, a participação

³ Alguns autores, como Benevides (1991), Dagnino (1994) e Teles (1994), procuram demonstrar que a cidadania é um processo de construção, conquista e reconstrução de direitos, que não “se vinculam a uma estratégia das classes dominantes e do Estado para a incorporação política progressiva dos setores excluídos, com vista a uma maior integração social, ou como condição jurídica e política, indispensável à instalação do capitalismo” (DAGNINO, 1994, p. 109).

dos cidadãos na vida pública torna-lhes aptos para intervir nos processos de discussão e deliberação de seus interesses, sendo, então, uma condição necessária à democratização da gestão pública. Como, porém, se explica o fato de apenas um limitado número de pessoas participarem das decisões importantes na sociedade? Que fatores condicionam o exercício da participação? Como fazer para sanar as restrições à participação dos cidadãos na gestão da coisa pública?

Tais questionamentos estão relacionados à própria estrutura de poder, característica da sociedade brasileira, que concentra as decisões nas mãos de uma elite minoritária, dificultando o acesso da população ao processo de tomada de decisões. Um outro fator, que afeta a participação social e política, é a divisão existente entre a esfera estatal e a civil, pois tradicionalmente supõe-se que o poder estatal é o promotor do desenvolvimento social, e a sociedade civil meramente a beneficiária. Esta dicotomia tem, no modelo de democracia vigente no Brasil, marcado os encontros e desencontros nas relações entre Estado e Sociedade (BENEVIDES, 1991).

Paul Hirst (1991), refletindo acerca dessa temática, propõe duas formas de correções dos limites da participação: o pluralismo e o associativismo. O primeiro, consiste na pluralização do Estado, ou seja, na descentralização do poder estatal em todos os níveis (local, regional e nacional), possibilitando uma interpenetração entre Estado e sociedade civil, uma vez que para o autor, o pluralismo é uma forma de evitar o poder estatal “soberano”, através da criação de canais de participação da sociedade organizada, influenciando e interferindo nas administrações governamentais. A outra forma, o associativismo, se pauta na organização autogovernada e voluntária de cidadãos, que exercem o papel de gerenciadores de ações sócio-econômicas permitindo alcançar um maior grau de equilíbrio entre o Estado e a sociedade civil, através da negociação nos espaços públicos de gestão. Ou seja, o associativismo possibilita o fortalecimento da sociedade civil por meio da articulação dos organismos sociais com o Estado.

A experiência da gestão participativa avança novos temas na agenda pública, imprime a conquista de novos direitos e o reconhecimento de novos sujeitos, sinalizando a construção de uma nova cidadania e de uma outra cultura política. Como expressa Dagnino (2002, p. 10),

a redefinição da noção de cidadania, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores na década de 80, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade.

Está implícita nesta concepção a idéia de uma cidadania ampliada, que transcenda, segundo a autora, a reivindicação do acesso, inclusão e pertencimento ao sistema político e alcance o direito de participação na definição desse sistema. Cidadania que, consoante Silva (1997), institua cidadãos com direitos e deveres e, sobretudo, co-partícipes da gestão pública e co-gestores de responsabilidades sociais, principalmente no âmbito da esfera local.

Notadamente, na esfera local⁴ evidenciaram-se novas iniciativas de participação da mesma forma que, em passado recente, experiências desenvolvidas no seio da sociedade civil, a partir dos movimentos sociais, fundadas na esperança, não raro utópica, na crença em um novo devir, construíram novos caminhos para a transição política brasileira do autoritarismo à redemocratização. Daí que o local não pode ser entendido como “apenas fisicamente localizado, mas socialmente construído” (FISCHER, 1993, p. 11).

Assim, nesse processo de mudanças ocorridas nos anos de 1990, o poder local passa a configurar-se, de um lado, como sede político-administrativa do governo municipal, mais especificamente de suas sedes urbanas – as cidades, e, de outro, pelas novas formas de participação e organização popular, dinamizadoras das transformações sociais, pelo que o poder local aparece como o espaço de “relações de forças por meio do qual se processam alianças e confronto entre atores sociais” (FISCHER, 1993, p. 153). Pode, então, o poder local ser compreendido como poder público e comunidade de cidadãos, desde que submetido ao critério democrático de gestão. Segundo Silva (1997, p. 217),

procuramos entender o poder local a partir do cruzamento destas duas esferas, o que significa apreendê-lo nas seguintes dimensões: como espaço político e simbólico; como espaço de gestão; como espaço de produção e consumo de serviços e equipamentos urbanos.

Essas duas dimensões encontram-se inseridas na nova concepção de gestão pública compartilhada, fundada no princípio da participação democrática. É

⁴ A esfera local compreende um espaço de interlocução, essencialmente político, de surgimento, clarificação e visibilidade dos cidadãos organizados, interagindo com representantes dos poderes constituídos, de forma que todos possam debater questões coletivas da sociedade (RAICHELIS, 1998; GOHN, 2000).

que a participação supõe a questão política e simbólica da atuação de sujeitos sociais na produção, gestão e consumo dos bens públicos. Pois, desse modo, o poder local redefinido como sinônimo de força social organizada, é forma de participação da população na direção do empowerment, ou empoderamento, da comunidade, isto é, a capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável, com a mediação de agentes externos – novos educadores, principalmente as ONGs integrantes do Terceiro Setor⁵.

O Terceiro Setor é definido como um conjunto de organizações e iniciativas privadas que têm por escopo a produção de bens e serviços públicos. Transformando, assim, o cenário público, que têm como predomínio o Primeiro setor: o Estado, e o Segundo setor: o mercado (FERNANDES 2000). Deve-se, ainda, ressaltar que o Terceiro Setor possui caráter “não-governamental” e “não-lucrativo”, porém é crucial afirmar que ele não é um elemento isolado que pode ser dissociado, ou seja, pensado fora dos limites do Estado e do Mercado. Existe, pois, uma inter-relação entre os três setores.

Assim, é necessário entender que as organizações do Terceiro Setor têm o objetivo de trabalhar em prol dos interesses sociais, como afirma Fraerma (1997, p. 61),

só uma sociedade democrática pode propiciar essa sinergia em que os movimentos comunitários, o setor privado, as organizações não-governamentais e os meios de comunicação em massa trabalhem no mesmo sentido do Estado para exigir e propiciar que ele desenvolva instrumentos mais eficazes de gestão e possa prestar contas de seus atos à população.

Na construção desse processo de democratização da esfera pública local parece fundamental a participação ativa dos cidadãos, uma cooperação social intensa e a integração das políticas públicas. É o que constatam os resultados de algumas pesquisas, que têm analisado as experiências exitosas nesse campo em algumas cidades brasileiras como Porto Alegre, Santos, Recife e Fortaleza. Para Neto e Araújo (1998, p. 56),

os espaços locais têm, assim, ganhado crescente relevância. As cidades passam a ser concebidas como atores políticos relevantes, capazes de assumir a centralidade das ações de intervenções nas diferentes esferas da vida social e de atuar como elo [...] entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado.

⁵ Para Tenório (1999, p. 11), as ONGs caracterizam-se por serem organizações sem fins lucrativos, autônomas, isto é, sem vínculo com o governo, voltadas para o atendimento das necessidades de organizações de base popular, complementando a ação do Estado.

A presença desses novos agentes na esfera pública local é uma marca da cena política brasileira contemporânea, constituindo-se num contraponto à retração do Estado, motivada pela incapacidade fiscal de responder às demandas da população. Essa nova configuração na gestão pública, denominada de compartilhada, permeado por experiências de gestão democrática, possibilitou que novos atores sociais passassem a ter condições de competir e testar modelos alternativos de gestão, em situações que dificilmente existiriam nos níveis centralizados do poder político nacional.

Santos Júnior (2001, p. 94) analisa de que maneira as mudanças nas instituições de governo local interferem na afirmação do sistema de governança democrática das cidades brasileiras, entendendo-se por governança “novos padrões de interação entre governo e sociedade, baseada em arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre governo e os atores sociais em um sistema político democrático”. Parece pertinente que o envolvimento dos cidadãos na gestão pública incide diretamente sobre as possibilidades e os padrões de interação entre o governo e a sociedade, de forma que a participação social é condição indispensável tanto para a formulação de demandas quanto para a própria interação política entre a sociedade e as instituições governamentais.

Essas novas formas de interação entre governo e sociedade permitiriam o surgimento, no âmbito da gestão pública, de novos padrões de governo, baseados no princípio do modelo de governança democrática, proposto por Putnam (1996). Trata-se de um modelo que se refere a mecanismos de interação entre governo e sociedade e confere a legitimidade necessária à tomada de decisões em um regime democrático. Nesse sentido, há uma estreita relação entre o modelo de governança e o da gestão pública participativa, já que ambos estão ancorados na necessidade de mudanças no atual sistema político, decorrente do declínio, no modelo representativo, das instituições políticas tradicionais, caracterizado pela centralização das decisões nas esferas de governo central, a emergência de uma nova cultura política, ligada à multiplicidade de atores sociais, com forte presença na cena política, e o surgimento de um novo regime de ação pública, a que deu origem o novo papel do poder público e dos atores sociais, que exigiram a reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisões.

3 A GESTÃO COMPARTILHADA NO NOVO FORMATO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PIAUÍ

A emergência da necessidade de se implementar esse novo formato institucional de gestão pública descentralizada e participativa na sociedade brasileira está relacionada a um processo mais amplo de discussão em torno dos limites do modelo representativo, marcado pela forte centralização do poder no governo central. Mas, como já foi enfatizado anteriormente, a partir da década de 1980, intensificou-se o debate acerca dos limites da participação, impostos pelo modelo democrático-representativo, com diversos autores incorporando, em suas análises, a premência de se construir ou ampliar os mecanismos diretamente vinculados a essa questão. Nesse contexto, os princípios da descentralização e participação emergem, associados à redefinição de atribuições e competências em torno das políticas públicas, passando a vigorar no Brasil um novo formato institucional, marcado, em grande parte, pela descentralização da gestão das políticas sociais do âmbito federal para o estadual e o municipal (ARRETCHE, 2000).

A incorporação de tais princípios no âmbito da gestão pública brasileira está associada diretamente ao princípio da democratização da gestão das políticas públicas pela articulação e envolvimento dos segmentos representativos da sociedade civil no referido processo. Dessa forma, a gestão participativa e compartilhada apresenta-se como um mecanismo que busca respeitar e valorizar o pluralismo, em todas as instâncias, gerando um princípio ético nas relações entre Estado e organizações da sociedade civil.

Nesse novo desenho institucional, cabe ao Estado oferecer as condições necessárias para a inserção da participação da sociedade civil no modelo de gestão compartilhada das políticas públicas. Entre as diversas razões para isso destacam-se a proximidade entre governo e as organizações sociais, na qual se supõe que exista mais facilidade de comunicação e mobilização entre estas e os diversos atores sociais, as ações e intenções do governo são percebidas e acompanhadas pela população e as aspirações e as relações funcionam como uma caixa de ressonância no âmbito da gestão pública compartilhada.

Destaca-se como uma ação inovadora do Governo do Estado do Piauí, em gestão compartilhada, o Centro Integrado de Reabilitação (CEIR), que tem o objetivo de oferecer serviços de saúde nas áreas de reabilitação e readaptação,

destinado às pessoas com deficiência física e/ou motora. O Estado do Piauí, segundo o Censo Demográfico (IBGE/2000), do contingente populacional (2.843.428 hab.), 501.409 pessoas (17,6%) foram identificadas com pelo menos um tipo de deficiência, compreendendo 17,6% da população, sendo que 24.978 possui deficiência física e 145.325 motora.

Em face dessa realidade, o governo do estado vem buscando alternativas viáveis com vista à transformação da realidade vivenciada pelo expressivo número de pessoas em desvantagem pessoal, resultante de deficiência, o que as levam, involuntariamente, à exclusão social. Todavia, essa realidade vem suscitando reflexões e adoção de novas posturas na sociedade piauiense, resultando em iniciativas voltadas para a elaboração/implementação de políticas públicas estaduais que efetivem os direitos sociais preceituados pela legislação vigente para atendimento, promoção e proteção de pessoas com deficiência.

Através da atuação da Secretaria Estadual para Inclusão da Pessoa com Deficiência (SEID), pessoas com deficiência que nunca tiveram oportunidade de um atendimento adequado estão sendo beneficiadas pela política de inclusão social desenvolvida pelo Governo do Piauí, com ações inovadoras nas mais diversas áreas, beneficiando milhares de pessoas que antes eram vítimas do descaso da sociedade e do desaparecimento público e do assistencialismo.

Um das ações que merece destaque na atual gestão do governo estadual, em benefício das pessoas com deficiências, foi a iniciativa de criação do Centro Integrado de Reabilitação de Teresina (CEIR), que surgiu a partir da necessidade de se dotar o Estado do Piauí de um serviço de referência nas áreas de reabilitação e readaptação, destinado sobretudo, à população de baixa renda.

O CEIR foi baseado nos modernos conceitos de reabilitação e de inclusão social e no padrão de atendimento da Associação de Assistência à Criança Deficiente (AACD), que é referência nacional em reabilitação, e conta com ampla estrutura ambulatorial com capacidade de 1.433 atendimentos/dia.

O Centro é uma idealização da Secretaria Estadual para Inclusão da Pessoa com Deficiência-SEID, com o apoio do Governo Federal, sendo gerenciado por uma organização social sem fins lucrativos e de interesse público, a Associação Piauiense de Habilitação, Reabilitação e Readaptação – Associação Reabilitar. Essa nova modalidade de gestão apresenta como resultados a otimização de recursos humanos e financeiros, a busca da qualidade nos procedimentos administrativos, a

transparência, a desburocratização, a descentralização de ações e informações e a excelência no atendimento.

O CEIR configura-se como uma experiência inovadora na área da gestão pública estatal, por compartilhar obrigações e resultados, e que vem demonstrando eficácia e eficiência nos serviços oferecidos à população do estado, em especial, às pessoas com deficiências, que passou a usufruir de serviços públicos geridos com um maior nível de qualidade.

Com esse novo arranjo institucional, há uma clara percepção de que os atores sociais/sujeitos coletivos presentes na gestão pública são co-responsáveis na implementação de decisões e respostas às necessidades sociais. Como afirma Carvalho (1999, p. 25), “não é que o Estado perca sua centralidade na gestão do social, ou deixe de ser o responsável na garantia de oferta de bens e serviços de direito dos cidadãos; o que se altera é o modo de processar esta responsabilidade”. Dessa forma, a descentralização, a participação, o fortalecimento da sociedade civil pressionam por decisões negociadas, por políticas e programas controlados por organizações sociais, por uma relação de parceria que seja publicizada.

A gestão compartilhada confere maior democratização na gestão das políticas públicas, visando evitar paralelismo e duplicidade de ações com órgãos estaduais e federais, bem como possibilita a racionalização e a rentabilidade dos recursos do setor social, permitindo tratamento diferenciado a problemas específicos de diversas comunidades. Ademais, permite a proposição e a revisão de critérios de aplicação e controle dos recursos públicos, em comum acordo com a sociedade civil, não se tratando disso, no entanto, de mera apropriação de recursos federais ou estaduais pelas organizações sociais.

Argumenta-se ainda que a gestão pública compartilhada contribui para uma maior transparência e otimização dos recursos públicos, além de estimular a participação da sociedade civil na formulação, gestão e controle social das políticas públicas. Contudo, não se pode desconsiderar que, na área social, por exemplo, o processo de redefinição de competências e atribuições pode assumir alternativas divergentes, pois tanto é capaz de apontar um direcionamento técnico-liberal, privilegiando o mercado, restringindo ou extinguindo direitos e retomando práticas seletivas e focalistas de proteção social, quanto voltar-se para uma perspectiva democrática e valorizadora da participação da sociedade e das instâncias de poder local, sem minimizar a responsabilidade do Estado no processo de provisão social.

Tomando como base às análises até aqui expostas, constata-se que a reforma nas instituições democráticas de governo no Brasil forjou-se em razão do declínio das instituições políticas de representação e de decisão centralizadas na esfera federal, não mais capazes de dar resposta às demandas econômicas, sociais e políticas da sociedade brasileira. Nesse contexto, ganhou força a importância de se construir no país uma nova cultura política, vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 quanto à participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública. Dessa forma, a abertura de novos canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder político passou a constituir um instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando inusitados aspectos da dinâmica da sociedade civil, criando-se, assim, um ambiente propício à inserção de vários atores sociais.

Mas, para além de qualquer princípio ideológico, um fato passou a se impor no panorama brasileiro: a colaboração entre entidades da sociedade civil e órgãos governamentais multiplicou-se, em vários níveis, desde a atuação comunitária, até a parceria institucionalizada em programas sociais. Novas também passaram a ser as estratégias: as entidades da sociedade civil abriram arenas alternativas de intermediação de interesses ao se relacionarem diretamente com a burocracia estatal, quer mediante comissões técnicas e de articulação, quer através de mecanismos de controle social, estabelecidos a partir de então, como os Conselhos Gestores de políticas públicas, quer através da gestão compartilhada entre governo e organizações sociais.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BENEVIDES, M. V. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BRASIL. Ministério da Educação. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, 1993.

CARVALHO, M. C. A. A. **A participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Pólis, 1998.

_____. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: RAICHELIS, Raquel e RICO, Elizabeth (Orgs). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC, 1999.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. In: **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, n. 04. São Paulo: Sead, 1996.

_____. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

DRAIBE, Sonia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. In: **Revista de Ciências Sociais**. São Paulo: Anpocs, 1992.

_____. As políticas sociais e o neoliberalismo. In: **Revista USP**, n. 17, 1993.

FERNANDES, C. R. **Privado, porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro. DUMARÁ, 1999, p. 19-125.

FISCHER, T. Poder local: um tema em análise. In: FISCHER, Tânia (Org.) **Poder local**: governo e cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

FRAERMA, A. (Ed). **Governabilidade e sociedade civil**. Madrid: Editora Comuni, Colección Utopos, 1997, p. 30-72.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

_____. Gestão urbana em São Paulo, 2000-2002: atores e processos na questão dos Conselhos. In: **XXIV Encontro Nacional da ANPOCS**, 2002, Caxambu (MG).

GONÇALVES, M. A. **Gestão estratégica de entidades sem fins lucrativos**. São Paulo: Áurea Editora, 2006.

GUIMARÃES NETO, L.; ARAÚJO, T. B. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Orgs.) **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

HISRT, P. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

MARTINS, C. E. **O Circuito do poder**: democracia, participação e descentralização. São Paulo: Estrelinhas, 1994.

MARTINS, J. de S. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, P. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, P. A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. In: **Serviço Social e Sociedade**, n. 56. São Paulo: Cortez, 1998.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAICHELIS, Raquel. Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. In: **Cadernos ABONG**, n. 21. São Paulo: 1997.

_____. **Esfera pública e conselhos de assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS JÚNIOR, O. Alves dos. **Democracia e governo local**: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SILVA, Maria do Rosário de F. A revitalização do local como espaço de constituição de uma nova noção de cidadania. In: BAPTISTA, Dulce (Org.) **Cidadania e subjetividade**: novos contornos e múltiplos sujeitos. São Paulo: Imaginário, 1997.

TEIXEIRA, E. **O local e o global**: desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, V. S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina. (Org.) **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

AUTORIA

Roberto Alvares Rocha – Sociólogo, Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí, e Gerente de Projetos da Secretaria Estadual Para Inclusão da Pessoa com Deficiência (SEID).
Endereço eletrônico: roberto@seid.pi.gov.br

Rejane Ribeiro Sousa Dias – Graduada em Administração e Secretária Estadual para Inclusão da Pessoa com Deficiência (SEID), no estado do Piauí.
Endereço eletrônico: regiane@seid.pi.gov.br