

**FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS REGIONAIS DO  
PTP: QUALIFICAÇÃO E EFICIÊNCIA NO PROCESSO  
DE CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA**

Cássio Guilherme Franco de Andrade

## **FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS REGIONAIS DO PTP: QUALIFICAÇÃO E EFICIÊNCIA NO PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA**

Cássio Guilherme Franco de Andrade

### **RESUMO**

A administração pública tem nas últimas três décadas procurado meios de tornar factível o processo de controle social do Estado, na busca da eficiência e da qualidade social, tentando tornar praticável a combinação das duas formas clássicas de representação: direta e indireta. Nisto consiste factualmente a gestão pública democrática. A democracia direta significa a manifestação presencial do próprio cidadão, que com sua voz e voto participa da decisão política. Este modelo tem se tornado impraticável, em face das grandes populações, que não podem mais ser comportadas nos espaços disponíveis, de modo a participar dos debates e tomar a decisão por mecanismos diretos de eleições. A democracia direta foi substituída, para as grandes populações decisórias, pela democracia indireta, que se constitui na representação destas grandes populações por um ou mais cidadãos eleitos de acordo com determinadas condições de planejamento e gestão. São estes cidadãos, mandatários da vontade popular, que vão representar estas populações e acompanhar o monitoramento das obras e serviços públicos demandados ao Estado. Nisto consiste a gestão pública e democrática, mediando formas diretas e indiretas de participação. O Artigo pretende, em torno dos dados já sistematizados nesses dois anos de experiência formadora de conselheiros, demonstrar o registro e a sistematização do Plano de Formação dos Conselheiros Regionais do Planejamento Territorial Participativo do Governo do Estado do Pará, enquanto componente de um amplo processo que objetiva qualificar o controle social do Estado para além da participação popular. Parte de elementos de análise acerca do programa formativo em voga que induz o fortalecimento da cidadania, ao mesmo tempo em que favorece as condições necessárias para a construção de novos processos eficientes na execução do controle social pela qualificação dos atores sociais no acesso ao conhecimento técnico e à informação. Está estruturado em três partes. A primeira parte visa demonstrar um breve histórico e as diretrizes gerais planejadas. A segunda parte descreve sucintamente sua metodologia e operacionalização. A terceira parte aponta um quadro avaliativo global dessa experiência formadora à luz da qualidade e eficiência da gestão. Ao final, algumas considerações serão tecidas em torno das questões instigadas pela experiência. O artigo toma como ponto de partida os elementos de análise acerca do programa formativo em voga que induz o fortalecimento da cidadania, ao mesmo tempo em que favorece as condições necessárias para a construção de novos processos eficientes na execução do controle social pela qualificação dos atores sociais no acesso ao conhecimento técnico e à informação.

Palavras-chave: Qualificação. Controle social. Processos eficientes.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1 PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS: BREVE HISTÓRICO E DIRETRIZES.....	5
2 BASES METODOLÓGICAS E OPERACIONAIS DO PROGRAMA DE FORMAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO PTP.....	9
3 CRISE DA BUROCRACIA E RELEGITIMAÇÃO.....	18
4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	23
5 CONTROVÉRSIAS.....	25
5.1 A escolha eleitoral-legal.....	25
5.2 limitação da poliarquia.....	25
5.3 O despreparo do cidadão.....	26
5.4 Ameaça à governabilidade.....	26
5.5 O despreparo dos governantes.....	27
6 O TIPO E O GRAU DE PARTICIPAÇÃO.....	29
7 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO.....	31
7.1 Orçamento participativo.....	32
7.2 Círculo de qualidade.....	32
7.3 Comitê de trabalho.....	32
7.4 Pesquisa de avaliação.....	32
7.5 Avaliação de dirigentes ou servidores.....	33
7.6 Campanhas de inovação.....	33
7.7 Campanhas de inovação.....	33
7.8 Acompanhamento de usuário.....	33
7.9 Ouvidoria.....	33
7.10 Ombudsman.....	34
7.11 Teste de marketing.....	34
7.12 Grupo de interesse.....	34
7.13 Audiência pública.....	34
7.14 Correio eletrônico.....	35
7.15 E-govern.....	35
CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	36
REFERÊNCIAS.....	37

## INTRODUÇÃO

Brasil, Rússia, Índia e China compõem um bloco de países – denominado de BRIC – em desenvolvimento que representam, ainda que no cenário de crise global do capitalismo, uma grande probabilidade de crescimento econômico. Esse quadro aponta ao Brasil o enorme desafio à modernização da administração pública, de modo a produzir um novo processo de desenvolvimento e gestão, sustentado em princípios de qualidade e eficiência.

No Pará, a busca pela eficiência e qualidade social da gestão tomou como referência fundamental, a experiência de gestão em desenvolvimento denominada Planejamento Territorial Participativo (PTP), lançado no dia 14 de abril de 2007 com o objetivo de ser “um instrumento de desenvolvimento sustentável e integrado das 12 regiões de integração do Estado, construído com a garantia da participação popular<sup>1</sup>”. Em sua metodologia, realizou plenárias e assembleias públicas nos 143 municípios paraenses, elegendo mais de 3.000 conselheiros regionais<sup>2</sup> com o objetivo de fiscalizar as obras e serviços públicos demandados ao governo estadual, além da instalação de 12 Conselhos Regionais e um Conselho Estadual, oficiais e legitimamente reconhecidos como espaços e instrumentos de participação popular e controle social.

Em 2008, conselheiros do PTP paraense, em seus respectivos conselhos regionais, elegeram a formação e qualificação como elemento de fundamental importância na realização do planejamento e da participação popular, haja vista que, segundo suas deliberações, várias obras demandadas ao orçamento do Estado do Pará, para serem monitoradas e fiscalizadas exigiriam ação eficiente e qualificada. Dessa forma, tomando por base o diagnóstico global dos desses conselheiros e respeitando as resoluções aprovadas nos conselhos, a Superintendência Estadual do PTP (SEPTP), por meio de sua coordenação executiva responsável pela formação técnica, desenvolveu um plano formativo denominado “Diretrizes Gerais e Programa Formativo” (SEPOF/SEPTP, 2008) cuja finalidade seria a de subsidiar as ações pedagógicas da formação e qualificação dos conselheiros por meio do “exercício dialógico, no ciclo de ensino-aprendizagem, no sentido de fornecer os

---

<sup>1</sup> SEPOF/SEPTP, 2008, p. 5 – vide referências.

<sup>2</sup> Ao todo, são oficialmente 3.983 conselheiros Regionais chamados de Conselheiros Regionais do PTP.

instrumentos necessários para promover a elaboração, discussão e implementação de programas formativos de todos os participantes do planejamento participativo” (SEPTP/SEPOF, 2008, pág. 05). A partir desse documento norteador, a SEPTP, através da Escola de Governo do Estado do Pará (EGPA)<sup>3</sup> iniciou em 2008 a execução desse programa através de cursos modulares presenciais nas 12 regiões de integração do Estado do Pará, formando até o momento de elaboração deste artigo, 2.877 conselheiros.

Tomando por base os dados já sistematizados nesses dois anos de experiência formadora de conselheiros, o presente artigo objetiva demonstrar o registro e a sistematização do Plano de Formação dos Conselheiros Regionais do Planejamento Territorial Participativo do Governo do Estado do Pará, enquanto componente de um amplo processo que objetiva qualificar o controle social do Estado para além da participação popular. Parte de elementos de análise acerca do programa formativo em voga que induz o fortalecimento da cidadania, ao mesmo tempo em que favorece as condições necessárias para a construção de novos processos eficientes na execução do controle social pela qualificação dos atores sociais no acesso ao conhecimento técnico e à informação.

Para a consecução dessa finalidade, o artigo está estruturado em três partes. A primeira parte visa demonstrar um breve histórico e as diretrizes gerais planejadas. A segunda parte descreve sucintamente sua metodologia e operacionalização. A terceira parte aponta um quadro avaliativo global dessa experiência formadora à luz da qualidade e eficiência da gestão. Ao final, algumas considerações serão tecidas em torno das questões instigadas pela experiência.

---

<sup>3</sup> Autarquia Pública do Governo do Estado do Pará, responsável pela formação e qualificação dos servidores públicos.

## 1 PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS: BREVE HISTÓRICO E DIRETRIZES

Para implementar a política pública de participação popular, o governo estadual constituiu conselhos que representam os 143 municípios do Pará em encontros democráticos que envolveram mais de 400 mil pessoas, com a capacidade de intervir nas políticas públicas, interagindo com os gestores do governo estadual para a definição de obras e serviços públicos prioritários. Junto a esse processo de formação, durante os anos de 2007 e 2008, foram-se estruturando um plano formativo, produto de um amplo debate democrático com os principais sujeitos participantes do PTP, no caso, os próprios conselheiros regionais<sup>4</sup>. Desse processo, originou-se um plano de formação cujas diretrizes sustentaram-se em torno da gestão pública democrática e participativa, a partir de um quadro teórico-metodológico e curricular a ser projetado para o quadriênio 2007 – 2010.

Em parceria com a autarquia estatal responsável pela formação e qualificação dos servidores públicos no Pará – a Escola de Governo do Estado do Pará, denominada de EGPA<sup>5</sup> – os cursos de formação dos conselheiros do PTP integram um programa formativo daquela instituição denominado “GT Formação de Conselheiros” que em consonância com a Coordenação Executiva de Formação da SEPTP, responsabiliza-se pela execução dos mesmos por meio de eixos matriciais temáticos, cuja metodologia consiste em realizar os cursos nas 12 Regiões de Integração do Estado do Pará<sup>6</sup>. Até o momento<sup>7</sup>, foram formados 2.388 conselheiros regionais, sendo 1.653 no primeiro módulo e 735 no segundo, conforme os dados que pormenorizamos na descrição da metodologia, na parte seguinte deste artigo.

As temáticas oferecidas nos cursos formadores sugerem assuntos relacionados ao controle social do Estado, partindo-se do princípio da eficiência e da qualidade social das obras e serviços demandas, tais como: infra-estrutura, meio ambiente, desenvolvimento urbano e regularização fundiária. São cursos modulares

---

<sup>4</sup> Em cada Conselho Regional do PTP foram sendo deliberadas as diretrizes globais, até aprovação final do Plano de Formação dos Conselheiros no Conselho Estadual do PTP de janeiro de 2008.

<sup>5</sup> A EGPA, no governo atual de Ana Júlia Carepa, passa por um amplo processo de regionalização e participação da sociedade civil em suas políticas e diretrizes formadoras.

<sup>6</sup> Para efeito de descentralização e integração das ações governamentais, o Estado do Pará é composto por 12 Regiões de Integração Regional que agregam os 143 municípios do Pará. O Planejamento Territorial Participativo executa suas ações com base nesta divisão territorial.

<sup>7</sup> Dados atualizados até fevereiro de 2009.

que consistem em aulas presenciais com avaliações diagnósticas em cada módulo oferecido, para subsidiar as ações pedagógicas dos módulos seguintes.

Conforme apontam do documento oficial do Programa Formativo oficial, o quadro curricular está organizado por diretrizes gerais que requerem “um eixo curricular vivo e com alma, tomando por base os agentes sociais em formação, enquanto sujeitos concretos” (SEPOF/SEPTP, 2008, p. 07), em processo de reelaboração de métodos, programas, competências e habilidades, que tomem como referência a construção da cidadania, “a partir das diversidades identitárias presentes nas 12 Regiões de Integração do Estado do Pará” (IDEM) identificados pelo documento oficial como cidadãos referenciados na realidade que apropriam. As diretrizes do programa formativo global apontam para as necessidades de um processo pedagógico permeado pelas relações sociais entre a vida e o saber produzido.

Os conselheiros regionais, percebidos como sujeitos concretos e cidadãos de controle da eficiência social da gestão pública, assumem a condição de atores de um lugar social curricular historicamente construído pautado na diversidade territorial e identitária dos sujeitos. Com isso, os conteúdos são mais do que um repertório instrucional e instrumental, mas espaço de um multiculturalismo que objetiva refletir as diversas vivências e saberes dos sujeitos que histórica e socioambientalmente constroem a Amazônia. Dessa forma, as diretrizes curriculares propostas se fazem estender no âmbito pluralidade que a Amazônia (lugar social) produz, em especial no Pará, em torno de suas diversas territorialidades. Assim, o processo de formação dos conselheiros regionais do PTP, assume como diretrizes<sup>8</sup> a promoção dos seguintes princípios gerais:

- a) a *Democracia Participativa*, pela construção de processo que induz à participação popular dos vários segmentos sociais na construção do planejamento e no controle social das obras e serviços demandas ao Estado;

---

<sup>8</sup> Essas diretrizes se articulam aos princípios propostos à formação geral do Projeto Político-Pedagógico da Escola de Governo do Estado do Pará – PPP/EGPA, centro de formação e qualificação de servidores públicos, por ser aquela, partícipe por excelência desse Plano de Formação, considerando-se também que o PPP norteador da EGPA constitui-se como plano global e institucional de um “processo de *planejamento participativo*, que se aperfeiçoa e se concretiza durante todo o processo de seu desenvolvimento, que define claramente o tipo de ação educativa que se pretende realizar” (EGPA, 2007, p. 12). Portanto, um programa formativo institucional fundado nos mesmos princípios da EGPA: democracia, qualidade social, valorização humana e viabilidade técnico-pedagógica.

- b) o *empoderamento dos atores*, pela valorização dos sujeitos sociais ligados aos movimentos sociais organizados da sociedade civil<sup>9</sup>;
- c) a *territorialidade*, pela valorização dos territórios de integração como lugares privilegiados de planejamento e controle social, através da descentralização do processos e gestão e controle do Estado;
- d) a *diversidade sociocultural*, pela valorização das questões socioculturais, ambientais e das vocações econômicas dos territórios; e,
- e) a *transversalidade interdisciplinar*, pela valorização de temáticas interdisciplinares por meio de questões que envolvam a diversidade de gênero, orientação sexual e de raça, como temas transversais de todo o processo de formação.

As diretrizes do programa formativo estão indicadas como parâmetros a um plano maior de formação e qualificação de conselheiros, cujo objetivo geral consiste em definir referenciais, concepções, diretrizes e estratégias formativas para ações pedagógicas em torno do controle social da gestão, fornecendo subsídios e instrumentos para compreender, acompanhar e elaborar mecanismos de fiscalização das obras e serviços aprovados nas instâncias do sistema de participação popular e controle social do Governo do Pará<sup>10</sup>. É no campo dos objetivos específicos do plano formativo que se evidenciam as preocupações do Governo em executar um processo de gestão e controle em torno da eficiência e da qualidade social, haja vista que, apontam as diretrizes para processos avaliativos permanentes, conforme se pode observar pela descrição a seguir:

O Plano de Formação deve oferecer os meios necessários para que os conselheiros regionais possam: a) Aprimorar a leitura e análise dos processos legais de execução de obras e serviços – desde o projeto da obra – até à sua inauguração; b) Aplicar ferramentas para o uso de tecnologias da informação no processo de acompanhamento e controle social das obras e serviços do PTP; c) Oferecer noções básicas de orçamento público em suas múltiplas faces, como instrumento da administração de políticas públicas; d) Conhecer os parâmetros legais de atuação de gestor público; e, e) Desenvolver e aperfeiçoar processos de reflexão e análise das características do Território, que desencadeiem na elaboração dos Planos de Desenvolvimento Territorial (SEPOF/SEPTP, 2008, p. 10).

---

<sup>9</sup> Historicamente excluídos no processo de planejamento e controle social do Estado.

<sup>10</sup> Para o Governo do Pará, as Assembléias Públicas Municipais, as Plenárias Públicas Regionais e os Conselhos Populares (Regional e Estadual) compõem em seu conjunto esse sistema de participação popular e controle social, cuja fiscalização pode assumir a forma presencial/direta e virtual através de um sistema de avaliação de resultados denominado de E-CAR/PTP.



Portanto, pode-se deduzir que o plano de formação proposto pelo Governo do Pará assume a condição de um novo processo de busca pela eficiência por intermédio de um projeto pedagógico formador e qualificado de agentes e sujeitos partícipes de um sistema participativo de gestão e controle social. As bases metodológicas apontam para a articulação de um formato participativo de controle derivado do “sistema de acompanhamento de usuário” que consiste conceitualmente na iniciativa do serviço público, que, logo após a prestação de certo serviço, vai ao usuário consultá-lo sobre a qualidade e a efetividade do serviço prestado. Isto propicia efeito sistêmico sobre o serviço e sobre os agentes prestadores do serviço, conforme se verificará na análise metodológica do programa, a seguir.

## **2 BASES METODOLÓGICAS E OPERACIONAIS DO PROGRAMA DE FORMAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO PTP**

Em parceria com a Escola de Governo do Estado do Pará, conforme se afirmou inicialmente, o plano formativo prevê a realização de cursos modulares em torno de eixos matriciais temáticos, nas 12 Regiões de Integração do Estado do Pará, nas cidades-pólos que expressam a variedade de cada uma delas. Cada região foi dividida em micro-pólos onde professores selecionados pela EGPA ministram os cursos, em turmas que variam de 30 a 50 conselheiros, nos espaços de salas de aulas com uso de recursos multimeios.

A metodologia dos cursos baseia-se em aulas expositivas presenciais e dialogadas em torno dos temas propostos e referenciados na formação social brasileira e amazônica. Na prática, os professores exercem a função de mediadores com exposições fundamentadas na experiência de vida dos conselheiros, através de temas interdisciplinares e contextualizados, pressupondo os conselheiros como sujeitos sociais em torno de um processo pedagógico sustentado na formação qualificada e continuada. Sendo assim, o conhecimento debatido e disseminado nos cursos acaba assumindo a característica de relação social, integrando as várias dimensões teóricas e práticas, reconhecendo-se as singularidades existentes em regiões tão diversas.

Enquanto um plano de formação, o programa formativo dos conselheiros do PTP fundamenta-se em torno de um projeto pedagógico sustentado teoricamente nas propostas sócio-históricas contemporâneas que tomam por base a interdisciplinaridade e a contextualização dos conhecimentos produzidos. No sentido de articular e sistematizar os parâmetros da interdisciplinaridade, o programa temático se apresenta em torno de Eixos Temáticos Modulares no qual o Estado do Pará e seus 12 territórios de integração são compreendidos como lugar social (território, sujeito, ações e identidades) em torno de sua enorme diversidade sócio-cultural e ambiental.

Propõe-se pelo debate interdisciplinar, a ruptura com a concepção homogênea e estratificadora de cultura e territorialidade, permitindo-se o reconhecimento do “singular e plural” (BOSI, 1992) pela transversalidade temática que legitima a crítica, a pluralidade identitária e as singularidades enquanto meio pedagógico de exercício da cidadania através dos diversos “saberes” intermediados pelas ações dos sujeitos e atores sociais que constroem a democracia participativa.

Para essa finalidade, o programa articula-se em torno dos eixos temáticos modulares:

Módulo I – Estado, Participação Popular e Controle Social;

Módulo II – Controle Social e Informatização;

Módulo III – História Social da Amazônia: cenários sociais e econômicos e políticas públicas de desenvolvimento; e,

Módulo IV – Tópicos Temáticos Territoriais.

Os Eixos Temáticos Modulares estão articulados sob a forma de temas problematizadores específicos que perpassam os conteúdos indicados, assumindo importância fundamental na articulação com os eixos propostos. Esses temas se tornam instrumentos de ancoragem e em torno deles, propõe-se uma matriz temática a partir de competências e habilidades a serem desenvolvidos pelo público-alvo: os conselheiros regionais do PTP.

O tripé de sua fundamentação se constitui pela interdisciplinaridade, competências e habilidades. Para dar sustentação aos eixos, propõe-se o método interdisciplinar por conta do debate teórico-metodológico sugerido pelas linhas político-educacionais contemporâneas e as urgências metodológicas sugeridas pelo que se convencionou denominar de conhecimento construtivo historicamente projetado pelas teorias sócio-interacionistas<sup>11</sup> do conhecimento. Na prática, o programa formador sugere a defesa incondicional da “autonomia dos sujeitos” (FREIRE, 1993), posto que reivindique o desenvolvimento de um currículo aberto, variado e diversificado que aponte à perspectiva do saber coletivo enquanto alicerce e vetor da emancipação política, social e cultural de sujeitos reais, íntegros e ao mesmo tempo diversos (RIOS, 2001).

A interdisciplinaridade pressupõe uma intervenção sistematizada nesse processo em torno da abertura de olhares de conhecimentos diversos e interdependentes, posto que o conhecimento disciplinar se feche em si mesmo como domínio unilateral de objetos, um conjunto de métodos, corpo de proposições consideradas verdadeiras num jogo de regras e definições de técnicas e instrumentos (FOUCAULT, 1985). Pela operação interdisciplinar, em diálogo com as

---

<sup>11</sup> Os teóricos sócio-interacionistas, a partir da matriz do epistemólogo Piaget (1987), apesar de suas diferentes tradições teóricas indicam que o educando, enquanto sujeito social, é parte intrínseca de uma família, de uma comunidade, de uma sociedade, portanto, um sujeito histórico articulado com o seu lugar social, cujo desenvolvimento se processa por meio de interações com o meio social e físico. A esse respeito, ver: VIGOTSKY (1989; 1992) – vide referências.

diversas formas de saberes, cria-se a possibilidade de interpretar e construir novos conhecimentos no diuturno processo de reelaboração epistemológica no processo de formação dos sujeitos. Portanto, a interdisciplinaridade aqui proposta, sugere diálogos pluri, multi e transdisciplinares pelas relações sociais estabelecidas na ação pedagógica, pois o agente em formação, seja educando formal ou conselheiro, se constituiu como um todo orgânico cuja ação de aprendizagem deve ser vista em todos os aspectos – físico, social, cognitivo e afetivo (VIGOTSKY, 1992).

Para complementar esse processo interdisciplinar, o programa formativo indica a composição do desenvolvimento de competências e habilidades correspondentes a essa formação integral. Segundo Perrenoud (2000), desenvolver competências e habilidades é acionar saberes úteis, reflexivos e dinâmicos na resolução dos problemas cotidianos. A fronteira entre competências, habilidades e saberes são tênues. A distinção dessas fronteiras é um trabalho materializado na relação estabelecida entre o saber formal e as habilidades próprias dos sujeitos. As competências podem ser necessárias para resolver problemas com o uso de habilidades recomendáveis, porém precisam estar situadas no lugar e na experiência vivida. Promover habilidades distantes da experiência vivida dos sujeitos, não contribui para sua formação completa, tornando-o autômato, não autônomo. Portanto o conteúdo temático proposto aos conselheiros está pautado nos seguintes pressupostos metodológicos:

- I – A exposição dialogada dos temas que valorizam as experiências vividas nos territórios tomando por base a interdisciplinaridade e a contextualização dos conhecimentos;
- II – O programa formativo baseado no princípio da formação qualificada e continuada, enquanto relação social, integrando as várias dimensões teóricas e práticas nos processos formativos dos saberes locais; e,
- III – O reconhecimento da Amazônia como lugar social em torno de suas singularidades territoriais.

O programa formativo, portanto se fundamenta metodologicamente na relação entre competências e habilidades possíveis articuladas no processo de produção interdisciplinar do conhecimento, através das relações mediadoras de saberes. Os temas propostos assumem um caráter próprio nessa mediação: articular a necessidade de se conhecer, refletir e viver o processo de construção da

identidade territorial, no espaço plural e diverso da Amazônia para a realização da gestão pública eficiente e com qualidade social.

Para dar consecução ao marco teórico-metodológico interdisciplinar de formação continuada dos conselheiros, são propostas aos conselheiros as seguintes estratégias:

- I – Atender os conselheiros por território, em torno de micro-pólos regionais, por turmas de 50 agentes de formação, atendendo as perspectivas de gênero, orientação sexual, raça, escolaridade e experiências vividas;
- II – Considerar o perfil dos conselheiros nas técnicas de apresentação dos *Eixos Temáticos Modulares* (escolaridade e inserção/experiência de atuação nos movimentos sociais);
- III – Articular os *Eixos Temáticos Modulares* com os temas propostos para a formação, enquanto instrumentos de ancoragem e reelaboração dos conteúdos sugeridos;
- IV – Articular parcerias institucionais com centros de formação públicos, prioritariamente<sup>12</sup> que coordenarão junto com Coordenação de Formação da SEPTP, a execução dos cursos;
- V – Estabelecer critérios no processo de seleção dos professores, junto à instituição contratada, no sentido de se buscar um perfil que possa aliar competência técnico-profissional e experiência com educação de jovens e adultos em programas de capacitações de educação popular; e,
- VI – Produzir material de didático junto à instituição, de acordo do público-alvo.

Em torno dos Eixos Temáticos Modulares os temas problematizadores ofertados nos dois primeiros módulos do programa, objetivaram gerar reflexões associadas às diversas formas de competências e habilidades para o exercício da cidadania e da efetivação do controle social do Estado. Os Eixos assumiram, portanto, um papel importante para a mediação dos cursos propostos.

---

<sup>12</sup> Para os dois primeiros módulos da formação, a SEPTP, através da Secretaria de Planejamento – SEPOF institucionalizou parceria com a EGPA. Para os próximos, outras interfaces poderão ser construídas de acordo com as temáticas propostas, mas a EGPA é a instituição pública principal dessas parcerias.

O Módulo I, denominou-se “Estado, Participação Popular e Controle Social”. Esse eixo toma por referência a análise geral do processo de formação e organização do Estado, em torno das relações de poder constituídas e instituídas, assim como os mecanismos modernos de controle social, pautado no princípio da democracia participativa.

O Módulo II denominou-se “Controle Social e Informatização” e objetiva incorporar a tecnologia básica de informatização ao processo de controle social do Estado, por meio do sistema E-CAR/PTP (sistema de controle e avaliação de resultados do PTP).

Os dois primeiros módulos foram ofertados entre os primeiros e segundo semestres de 2008. Os outros módulos a serem ofertados entre 2009 e 2010, serão, a saber, os seguintes:

O Módulo III denominado “História Social da Amazônia: cenários sociais e econômicos e políticas públicas de desenvolvimento”, tomando por referência a história social da Amazônia em torno do processo histórico agrário e das lutas sociais na região.

O Módulo IV denominado “Tópicos Temáticos Territoriais” que objetiva abordar temáticas específicas por territórios em torno de temas problematizadores interdisciplinares e transversais.

Para assegurar a otimização no atendimento aos cursos propostos aos conselheiros regionais e obedecendo o democrático processo de discussão do Plano de Formação nos Conselhos Regionais do PTP em 2008, cada território foi dividido por micro-pólos nos quais foram desenvolvidos os Eixos Temáticos Modulares, cuja cidade-sede abrigou as turmas ofertadas, assim distribuídas:

1. **Região Metropolitana:** conselheiros dos municípios de Ananindeua, Benevides, Marituba, Santa Bárbara e Belém, nos seguintes micro-pólos:

a) Ananindeua: conselheiros de Ananindeua, Benevides, Marituba e Santa Bárbara.

b) Belém: conselheiros de Belém.

2. **Região do Marajó:** conselheiros dos municípios de Salvaterra, Santa Cruz, Cachoeira do Arari, Soure, Afuá, Chaves, Anajás, Bagre, Melgaço, Portel, Currealinho, Breves, Gurupá, Ponta de Pedras, Muaná e São Sebastião da Boa Vista, nos seguintes micro-pólos:

- a) Salvaterra: conselheiros de Santa Cruz do Arari, Cachoeira do Arari, Salvaterra e Soure.
- b) Afuá: conselheiros de Afuá e Chaves.
- c) Breves: conselheiros de Breves, Anajás, Bagre, Melgaço, Portel e Currálinho.
- d) Belém<sup>13</sup>: conselheiros de Gurupá, Ponta de Pedras, Muaná e São Sebastião da Boa Vista.

3. **Região do Rio Tocantins (Região Tocantina)**: conselheiros dos municípios de Barcarena, Abaetetuba, Moju, Acará, Tailândia, Igarapé-Miri, Cametá, Baião, Mocajuba, Oeiras do Pará e Limoeiro do Ajuru, nos seguintes micro-pólos:

- a) Barcarena: conselheiros de Barcarena e Abaetetuba.
- b) Moju: conselheiros de Moju, Acará e Tailândia.
- c) Igarapé-Miri: conselheiros de Igarapé-Miri, Cametá, Baião, Mocajuba, Oeiras do Pará e Limoeiro do Ajuru.

4. **Região do Lago de Tucuruí**: conselheiros dos municípios de Novo Repartimento, Itupiranga, Tucuruí, Breu Branco, Jacundá, Goianésia do Pará e Nova Ipixuna, nos seguintes micro-pólos:

- a) Novo Repartimento: conselheiros de Novo Repartimento e Itupiranga.
- b) Tucuruí: conselheiros de Tucuruí e Breu Branco.
- c) Jacundá: conselheiros de Jacundá, Goianésia do Pará e Nova Ipixuna.

5. **Região do Baixo Amazonas/ Calha Norte**: conselheiros dos municípios de Santarém, Curuá, Óbidos, Faro, Terra Santa, Alenquer, Oriximiná, Juruti, Monte Alegre, Prainha, Almeirim e Belterra, nos seguintes micro-pólos:

- a) Juruti: conselheiros de Juruti, Faro, e Terra Santa.
- b) Óbidos: conselheiros de Óbidos, Curuá e Oriximiná.
- c) Alenquer: conselheiros de Alenquer e Monte Alegre.
- d) Almeirim: conselheiros de Almeirim e Prainha.
- e) Belterra: conselheiros de Belterra e Santarém.

6. **Região do Rio Caeté**: conselheiros dos municípios de Capanema, Quatipuru, Primavera, Bonito, Cachoeira do Piriá, Bragança, Vizeu, Traquatuea,

---

<sup>13</sup> A escolha de Belém como micro-pólo se deu em virtude das dificuldades de acesso e de infra-estrutura das cidades que abrigam essa parte do Arquipélago do Marajó. Segundo as avaliações dos próprios conselheiros da região, o deslocamento para a capital do Estado é mais viável do que na própria ilha.

Augusto Correa, Salinas, Peixe-boi, Nova Timboteua, Santarém Novo e São João de Pirabas, nos seguintes micro-pólos.

- a) Capanema: conselheiros de Capanema, Quatipuru, Primavera, Bonito e Cachoeira do Piriá.
- b) Bragança: conselheiros de Bragança, Viseu, Tracuateua e Augusto Corrêa.
- c) Salinas: conselheiros de Salinas, Peixe-boi. Nova Timboteua, Santarém Novo e São João de Pirabas.

7. **Região do Rio Araguaia**: conselheiros dos municípios de Tucumã, Ourilândia do Norte, São Félix do Xingu, Água do Norte, Xinguara, Sapucaia do Norte, Bannach, Rio Maria, Conceição do Araguaia, Santana do Araguaia, Floresta do Araguaia, Redenção, Santana do Araguaia e Floresta do Araguaia, nos seguintes micro-pólos.

- a) Tucumã: conselheiros de Tucumã, Ourilândia do Norte, São Félix do Xingu e Água Azul do Norte.
- b) Xinguara: conselheiros de Xinguara, Sapucaia, Bannach e Rio Maria.
- c) Conceição do Araguaia: conselheiros de Conceição do Araguaia e Floresta do Araguaia.
- d) Redenção: conselheiros de Redenção, Santana do Araguaia, Pau D' arco, Cumaru do Norte e Santa Maria das Barreiras.

8. **Região do Rio Carajás**: conselheiros dos municípios de Marabá, Bom Jesus do Tocantins, São Domingos do Araguaia, São João do Araguaia, Palestina do Pará, Piçarra, São Geraldo do Araguaia, Brejo Grande, Parauapebas, Canã dos Carajás, Eldorado de Carajás e Curionópolis, nos seguintes micro-pólos.

- a) Marabá: conselheiros de Marabá e Bom Jesus do Tocantins.
- b) São Domingos do Araguaia: conselheiros de São Domingos do Araguaia, São João do Araguaia, Palestina do Pará, Piçarra, São Geraldo do Araguaia e Brejo Grande.
- c) Parauapebas: conselheiros de Parauapebas, Canã dos Carajás, Eldorado dos Carajás e Curionópolis.

9. **Região do Rio Guamá**: conselheiros dos municípios de Vigia, São Caetano de Odivelas, Colares, Santo Antônio do Tauá, Castanhal, Inhangapi, São Francisco, Santa Izabel, São, João da Ponta, Terra Alta, Curuçá, Marapanim, Igarapé-Açu, Magalhães Barata e Maracanã, nos seguintes micro-pólos.



- a) Vigia: conselheiros de Vigia, São Caetano de Odivelas, Colares e Santo Antônio do Tauá.
- b) Castanhal: conselheiros de Castanhal, Inangapi, São Francisco do Pará, Santa Izabel, São João da Ponta e Terra Alta.
- c) Curuçá: conselheiros de Curuçá, e Marapanim
- d) Igarapé-Açu: conselheiros de Igarapé-Açu, Magalhães Barata e Maracanã.

10. **Região do Rio Capim/BR 222**: conselheiros dos municípios de Rondon do Pará, Abel Figueiredo, D. Elizeu, Ulianópolis, Ipixuna do Pará, Paragominas, Aurora do Pará, Mãe do Rio, Irituia, Concórdia do Pará, Bujaru, Tomé-Açu, Capitão Poço, Ourém, Nova Esperança do Piriá e Garrafão do Norte, nos seguintes micro-pólos.

- a) Rondon do Pará: conselheiros de Rondon do Pará, Abel Figueiredo, D. Elizeu e Ulianópolis.
- b) Ipixuna do Pará: conselheiros de Ipixuna do Pará, Paragominas, Aurora do Pará, Mãe do Rio e Irituia.
- c) Concórdia do Pará: conselheiros de Concórdia do Pará, Bujaru e Tomé-Açu.
- d) Capitão Poço: conselheiros de Capitão Poço, Ourém, Nova Esperança do Piriá e Garrafão do Norte.

11. **Região do Rio Tapajós**: conselheiros dos municípios de Novo Progresso, Trairão, Rurópolis, Aveiro, Jacareacanga, Itaituba, Distrito Castelo dos Sonhos e Distrito de Moraes Almeida, nos seguintes micro-pólos.

- a) Itaituba: conselheiros de Itaituba, Distrito de Moraes Almeida, Aveiro e Trairão.
- b) Novo Progresso: conselheiros de Novo Progresso, Rurópolis, Jacareacanga e o Distrito de Castelo dos Sonhos.

12. **Região do Xingu**: conselheiros dos municípios de Medicilândia, Vitória do Xingu, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Brasil Novo, Placas, Uruará, Pacajá, Anapu e Altamira, nos seguintes micro-pólos.

- a) Uruará: conselheiros de Uruará e Placas.
- b) Medicilândia: conselheiros de Medicilândia e Brasil Novo.
- c) Pacajá: conselheiros de Pacajá e Anapu.

d) Senador José Porfírio: conselheiros de Senador José Porfírio e Porto de Moz.

e) Altamira: conselheiros de Altamira e Vitória do Xingu.

Os resultados dos dois módulos já executados podem ser traduzidos nos seguintes números : No Módulo I, foram formados 1.653 conselheiros regionais e no Módulo II, 735, totalizando um np

### 3 CRISE DA BUROCRACIA E RELEGITIMAÇÃO

A administração pública tem em sua história uma trajetória patrimonialista longa, que se estende dos governos monárquicos até o início do século XX. Ao correr deste tempo, mesmo os governos pós-monarquia tiveram uma relação pouco republicana com os bens públicos. Mais uma vez lembrando Cícero na obra citada, a res publica exige uma relação diferente da privada, da domestica e da familiaris. O comum, da comunidade, não pertence a alguns ou a alguém, mas a todos.

A burocracia moderna, que Weber revelou, em *Economia e Sociedade*, vai trazer para os governos, principalmente, o instrumento poderoso de realização de dois dos valores que hoje são princípios da administração pública: a legalidade e a impessoalidade, tornando viável a separação entre a propriedade e a gestão (Weber, *Ibid*: 719/21). Esta separação entre a propriedade e a gestão é o princípio dos princípios republicanos, para o administrador público. Ele é o gestor, mas não é o dono da coisa pública. Disto parte uma boa gestão pública.

A base de tudo isto é a legalidade, motivo pelo qual Weber vai falar de sistema racional-legal, quando se refere à burocracia moderna.

Antes, Immanuel Kant (1771:193) já havia observado que residia no direito, na Constituição, a efetividade da razão prática da res publica.

Esta condição legal vai fazer a burocracia moderna se desenvolver no ambiente republicano.

A partir dos anos 1940, sob o choque do crack de 1929 e da Grande Depressão que se seguiu, os Estados nacionais aumentaram sua presença nos cenários político, social e econômico, promovendo uma tendência mundial, sob o incentivo da obra de Keynes (1964). Em outras palavras, os Estados nacionais de feição liberal se transformaram em estados keynesianos, mais adiante em Estados de Bem-Estar Social ou em social-democracias – todos com o vício comum de atribuir à administração pública um papel relevante na gestão dos negócios.

As despesas públicas, que antes da Primeira Guerra (1914), estavam na casa dos 9% do PIB dos principais países, tendo nos extremos os EEUU (1,8%) e a França (17%), saltaram após a Grande Depressão (aproximadamente 1937) para a casa dos 20%, tendo saltos monumentais, como da França (de 17 para 29%), do Japão (de 8,3 para 25,4%), do Reino Unido (de 12,7 para 30%) e da Alemanha (de

14,8 para 42,4%), esta última por motivação diferente, que se conheceria poucos anos mais tarde (Tanzi, V. e Schuknecht, L, 1995:49).

Depois da Segunda Guerra (1945), estes percentuais sobre o PIB tornaram a saltar, tendo alcançado nos anos 1990 a casa dos 50%, em média, pontificando a Suécia com 68% do PIB administrados pelo governo. Mesmo no extremo mais baixo, os EEUU ultrapassaram a casa dos 30% (33,5%), conforme os mesmo autores (ibid).

Isto deu à máquina pública uma responsabilidade inusitada. A administração pública cercou-se de proteções, promovendo a mais ampla burocratização, de modo a tornar o mais legal e impessoal a gestão destas fortunas nacionais.

Mas este processo de legalização da vida, que continua, foi se tornando cada vez mais amplo e evasivo, cada vez mais extenso e rígido, o que a informatização infelizmente, ao contrário de amenizar, radicalizou. Hoje, mais do que os burocratas, os sistemas informatizados determinam a rigidez. A frase, mais comumente ouvida, nas organizações burocráticas públicas e privadas, é: “o sistema não permite”.

Ao lado disto, cresceu também a distância entre os que decidem, os que executam e os que dependem da execução da administração pública. Várias distorções foram se verificando nos negócios públicos, desde a malversação do dinheiro, até a corrupção; desde o abuso de poder à omissão. Foi chegando ao extremo o que Marx dizia em seu tempo: “A burocracia tem em suas mãos a essência do Estado, a vida espiritual da sociedade, como sua propriedade privada. O espírito universal da burocracia é o segredo, o mistério, que ela assegura internamente pela hierarquia e contra os grupos externos pelo seu caráter de corporação fechada” (Marx: 1968).

A burocracia, antes introduzida para legitimar os negócios públicos foi se tornando estranha ao público. Este público, por seu turno, foi se tornando um crítico vigoroso, algumas vezes cruel e injusto, mas genérica e generalizadamente cheio de razão.

As eleições e as autoridades eleitas, a cada período sucessório, não parecem devolver à burocracia a legitimidade, diante do público. Este fenômeno de descolamento entre a burocracia e a manifestação democrática eleitoral já havia se revelado ao tempo de Weber, 1919, que acusa a burocracia de se constituir como

algo independente, insensível aos reclamos do povo (Weber, 1980.). Uma leitura muito próxima do que Marx dissera há quase 80 anos antes.

Mas a administração pública precisa de governabilidade. Precisa garantir a ordem social, a normalidade, o cumprimento das leis, o andar da carruagem. Uma burocracia governamental deslegitimada custa caro, porque se expressa em problemas para o seu funcionamento, resistências, sabotagens, vandalismos, rebeldias saudáveis e não saudáveis.

É neste sentido que formas de aproximação e de introdução do público na administração pública foram sendo criadas e praticadas. Formas de canalizar as rebeldias para que elas se convertam em energia transformadora para melhor. Trata-se do que Pierre Muller, analisando a crise da burocracia norte-americana, chamou de “relegitimação da burocracia” (Muller, 1990: 119).

A gestão pública democrática cumpre, portanto, o papel de tornar a burocracia novamente legítima e propiciar ao governo menores custos para governar. A administração pública tem em sua história uma trajetória patrimonialista longa, que se estende dos governos monárquicos até o início do século XX. Ao correr deste tempo, mesmo os governos pós-monarquia tiveram uma relação pouco republicana com os bens públicos. Mais uma vez lembrando Cícero na obra citada, a res publica exige uma relação diferente da privada, da doméstica e da familiaris. O comum, da comunidade, não pertence a alguns ou a alguém, mas a todos.

A burocracia moderna, que Weber revelou, em *Economia e Sociedade*, vai trazer para os governos, principalmente, o instrumento poderoso de realização de dois dos valores que hoje são princípios da administração pública: a legalidade e a impessoalidade, tornando viável a separação entre a propriedade e a gestão (Weber, *Ibid*: 719/21). Esta separação entre a propriedade e a gestão é o princípio dos princípios republicanos, para o administrador público. Ele é o gestor, mas não é o dono da coisa pública. Disto parte uma boa gestão pública.

A base de tudo isto é a legalidade, motivo pelo qual Weber vai falar de sistema racional-legal, quando se refere à burocracia moderna.

Antes, Immanuel Kant (1771:193) já havia observado que residia no direito, na Constituição, a efetividade da razão prática da res publica.

Esta condição legal vai fazer a burocracia moderna se desenvolver no ambiente republicano.

A partir dos anos 1940, sob o choque do crack de 1929 e da Grande Depressão que se seguiu, os Estados nacionais aumentaram sua presença nos cenários político, social e econômico, promovendo uma tendência mundial, sob o incentivo da obra de Keynes (1964). Em outras palavras, os Estados nacionais de feição liberal se transformaram em estados keynesianos, mais adiante em Estados de Bem-Estar Social ou em social-democracias – todos com o vício comum de atribuir à administração pública um papel relevante na gestão dos negócios.

As despesas públicas, que antes da Primeira Guerra (1914), estavam na casa dos 9% do PIB dos principais países, tendo nos extremos os EEUU (1,8%) e a França (17%), saltaram após a Grande Depressão (aproximadamente 1937) para a casa dos 20%, tendo saltos monumentais, como da França (de 17 para 29%), do Japão (de 8,3 para 25,4%), do Reino Unido (de 12,7 para 30%) e da Alemanha (de 14,8 para 42,4%), esta última por motivação diferente, que se conheceria poucos anos mais tarde (Tanzi, V. e Schuknecht, L, 1995:49).

Depois da Segunda Guerra (1945), estes percentuais sobre o PIB tornaram a saltar, tendo alcançado nos anos 1990 a casa dos 50%, em média, pontificando a Suécia com 68% do PIB administrados pelo governo. Mesmo no extremo mais baixo, os EEUU ultrapassaram a casa dos 30% (33,5%), conforme os mesmo autores (ibid).

Isto deu à máquina pública uma responsabilidade inusitada. A administração pública cercou-se de proteções, promovendo a mais ampla burocratização, de modo a tornar o mais legal e impessoal a gestão destas fortunas nacionais.

Mas este processo de legalização da vida, que continua, foi se tornando cada vez mais amplo e invasivo, cada vez mais extenso e rígido, o que a informatização infelizmente, ao contrário de amenizar, radicalizou. Hoje, mais do que os burocratas, os sistemas informatizados determinam a rigidez. A frase, mais comumente ouvida, nas organizações burocráticas públicas e privadas, é: “o sistema não permite”.

Ao lado disto, cresceu também a distância entre os que decidem, os que executam e os que dependem da execução da administração pública. Várias distorções foram se verificando nos negócios públicos, desde a malversação do dinheiro, até a corrupção; desde o abuso de poder à omissão. Foi chegando ao extremo o que Marx dizia em seu tempo: “A burocracia tem em suas mãos a

essência do Estado, a vida espiritual da sociedade, como sua propriedade privada. O espírito universal da burocracia é o segredo, o mistério, que ela assegura internamente pela hierarquia e contra os grupos externos pelo seu caráter de corporação fechada” (Marx: 1968).

A burocracia, antes introduzida para legitimar os negócios públicos foi se tornando estranha ao público. Este público, por seu turno, foi se tornando um crítico vigoroso, algumas vezes cruel e injusto, mas genérica e generalizadamente cheio de razão.

As eleições e as autoridades eleitas, a cada período sucessório, não parecem devolver à burocracia a legitimidade, diante do público. Este fenômeno de descolamento entre a burocracia e a manifestação democrática eleitoral já havia se revelado ao tempo de Weber, 1919, que acusa a burocracia de se constituir como algo independente, insensível aos reclamos do povo (Weber, 1980.). Uma leitura muito próxima do que Marx dissera há quase 80 anos antes.

Mas a administração pública precisa de governabilidade. Precisa garantir a nomia social, a normalidade, o cumprimento das leis, o andar da carruagem. Uma burocracia governamental deslegitimada custa caro, porque se expressa em problemas para o seu funcionamento, resistências, sabotagens, vandalismos, rebeldias saudáveis e não saudáveis.

É neste sentido que formas de aproximação e de introdução do público na administração pública foram sendo criadas e praticadas. Formas de canalizar as rebeldias para que elas se convertam em energia transformadora para melhor. Trata-se do que Pierre Muller, analisando a crise da burocracia norte-americana, chamou de “relegitimação da burocracia” (Muller, 1990: 119).

A gestão pública democrática cumpre, portanto, o papel de tornar a burocracia novamente legítima e propiciar ao governo menores custos para governar.

#### 4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, pode ser definida como o clímax do movimento de redemocratização, pós-ditadura militar.

A ditadura marcou sua passagem com várias feridas, que iam desde a relação internacional de alinhamento automático com a política externa norte-americana, do qual foi símbolo a frase do Chanceler Juracy Magalhães – “O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil” – até o bi-partidarismo, que inspirou o comentário popular de que o Brasil teria dois partidos, um do “sim”, outro do “sim, senhor”. Exageros à parte, dado que o Brasil em alguns momentos discrepou da política externa dos EUA e também o MDB não foi constantemente um partido dócil, havia, entretanto, uma certa dose de verdade na avaliação popular.

Dentre estas feridas, o silêncio do cidadão, a sua quase completa eclipse, sub-produto das limitações à livre expressão do pensamento e menos livre ainda direito de organização, foi uma ferida extensa e profunda.

O movimento que vem na direção da Nova República, do qual participaram vários sub-movimentos, desde a campanha pela anistia geral e irrestrita, até o movimento pela constituinte, todos reforçavam a denúncia destas feridas.

Deste modo, a Assembléia Nacional Constituinte foi o desaguadouro destas queixas, denúncias e protestos. A Constituição que foi produzida por esta constituinte teve portanto a intenção de sarar estas feridas.

Não é à toa que Ulisses Guimarães, o presidente da Assembléia Nacional Constituinte, ao promulgar a Constituição, em 1988, a anunciou como “a Constituição-Cidadã”.

A cidadania aparece no texto constitucional em diferentes partes e situações, em evidente esforço de criar a figura do cidadão e dar a ele um papel protagonista antes desconhecido. Apesar de por muitos anos, mesmo após a promulgação da Constituição, ter-se prolongado aquilo que Sônia Fleury Teixeira classifica como *estados sem cidadão* (Teixeira: 1992), a carta magna brasileira faz um evidente esforço para, no plano dos três direitos, como define Marshall, criar condições para o desenvolvimento da cidadania.



Logo no artigo 1º aponta a cidadania como segundo fundamento da República, após a soberania, evidentemente o primeiro fundamento, sob pena de não existir o Estado (Constituição Federal do Brasil, 1988).

Nos Direitos e Garantias Fundamentais, a partir do artigo 5º, seguem-se várias conquistas civis e políticas, da igualdade entre os sexos à livre manifestação do pensamento e crença, do direito de organização, portanto, de associação coletiva, até o direito de individualmente ser governo pela via da ação popular, para anular atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade, ao meio ambiente e outras dimensões da vida pública (art. 5º, LXXIII).

No campo dos direitos políticos (Capítulo IV), a Constituição é igualmente farta em possibilidades para o cidadão, desde o direito de votar e ser votado e de criar partidos, até a figura da “iniciativa popular” (art. 14, III), regulamentada pela Lei 9.709/98, mas já suficientemente definida como viável com o apoio de “pelo menos, cinco por cento do eleitorado” da cidade (art.29, XIII).

A Constituição Federal de 1988 traz ainda uma clara disposição de, no plano da lei, criar o ambiente jurídico-político da cidadania de fundo social. Há um extenso capítulo (Capítulo II – Dos direitos sociais), cuja preocupação vai desde a proteção à maternidade (art. 6º) e “em face da automação” (art. 7º, XXVII), até a participação nos lucros e na gestão da empresa (art. 7º, XI).

Além disto, há espaços formais, além dos partidos e sindicatos, criados pela Constituição para o exercício da cidadania. São os conselhos, que vão desde os conselhos de órgãos públicos, até os conselhos de saúde, educação, da infância e da adolescência e outros, que operam principalmente nos municípios.

Portanto, há também motivos constitucionais para que a administração pública se disponha e se organize para proporcionar ao público o exercício deste papel de cidadão.

## **5 CONTROVÉRSIAS**

A gestão pública democrática, no sentido amplo a que nos referimos, apesar de ter a seu favor esta seqüência de argumentos, tem também suas controvérsias. São situações e aspectos que questionam a legalidade e a legitimidade de algumas formas de participação.

Há ainda condições que atuam contrariamente a gestão pública democrática, ou pelo menos não a favorecem.

### **5.1 A escolha eleitoral-legal**

A estrutura do poder público é ocupada por mandatários escolhidos pela regra democrática. Seja no poder executivo, seja no poder legislativo, os dirigentes são investidos do poder legal, para tomar decisões.

Isto tem feito com que algumas reações às formas participativas sejam fundamentadas na função legal do governante ou do parlamentar.

O governante argumenta com o direito de implementar seu programa que formalmente teria sido votado com ele e, portanto, tão “eleito” quanto ele, o candidato.

Às reações contra a reforma da previdência, o então presidente Fernando Henrique Cardoso respondeu que foi eleito e o eleitorado havia feito sua escolha. Esta escolha recaiu sobre ele e não sobre o seu adversário. Ele fora eleito, disse, para executar um programa de ação. A seguir, exibiu os dedos da mão espalmada, lembrando seu programa de cinco pontos, onde se encontravam as reformas e nelas a reforma da previdência.

Também se encontram resistências no parlamento, sob o mesmo argumento, quando os parlamentares, deputados e vereadores, se declaram ultrapassados em seu direito de decidir sobre certas matérias que estão sendo debatidas em fóruns da cidadania

### **5.2 A limitação da poliarquia**

Há argumentos críticos que estão na linha direta do que já comentamos acerca da poliarquia, quando os críticos do sistema participativo vão afirmar que a participação freqüentemente se converte em lobbys dos grupos de pressão ou dos militantes de partidos.

Estes lobbys e partidos estariam por seu turno representando minorias organizadas que se beneficiam de suas condições social ou politicamente privilegiadas.

Neste caso, não se argumenta pelo ângulo da legalidade, mas da legitimidade, questionando-se o quanto se deve conceder a estas formas de associação e participação, considerando a pequena representatividade que têm.

### **5.3 O despreparo do cidadão**

Um terceiro argumento, que faz controvérsia à gestão pública democrática, é o despreparo do cidadão, no sentido do que se exige a quem quer participar do governo.

Pondera-se que este cidadão opera com o seu interesse e subordina a este interesse as condições técnicas e até mesmo as necessidades e prioridades alheias, a que o Estado tem também que responder.

Além disto, há o despreparo no plano da informação e do conhecimento, o que também limitaria esta participação e, pior que limitar, expõe o processo decisório público ao risco de aprovar ou reprovar por pressão algo que deveria submeter-se a critérios objetivos.

São despreparos cívico e técnico que comprometeriam a participação e, por extensão, a gestão pública democrática.

### **5.4 Ameaça à governabilidade**

Alguns críticos do processo participativo, que dá essência à gestão pública democrática, apontam para a instabilidade gerada pela permeabilidade às pressões.

Neste sentido, dizem que o incentivo a formas de participação às vezes não consegue colocar limites nos processos – seja limite de conteúdo, seja limite de forma. Ou ainda limite do alcance ou limite de tempo, ou mesmo limite no comportamento do cidadão em face da autoridade e de outros cidadãos.

Este aspecto destaca um lado técnico do processo participativo e da gestão pública democrática: o tipo e o grau de participação. Em outras palavras, a regra do jogo.

A ausência de regras do jogo previamente definidas ou sua definição no transcorrer do jogo trazem de fato sérios problemas, porque não se estabelecem os limites. Ou são estabelecidos ao sabor do caso, quando os problemas começam a se revelar, no andamento do processo. Sem estes limites, há de fato riscos significativos para a governabilidade, na medida em que a participação ao contrário de se integrar ao processo decisório público, se transforma em fator de conflito destrutivo.

### **5.5 O despreparo dos governantes**

O despreparo dos cidadãos tem seu efeito, mas o despreparo dos governantes tem efeitos mais graves ainda.

Este despreparo, tal qual o do cidadão, é de natureza técnica e de natureza comportamental. O governante desconhece os fundamentos, os meios e os riscos do processo participativo. É nestas condições que mergulha na gestão pública democrática supondo que a boa vontade é o suficiente para o acerto.

De outra parte, supõe que a gestão pública democrática tem o condão de tornar todos contributivos e cordatos. Na verdade, quando se abre um processo de gestão pública democrática, ainda que se tenham os limites bem definidos, entra-se em um terreno de incertezas que exige do gestor muita paciência e habilidade políticas.

Inclusive a maior das habilidades, que é a habilidade de saber perder.

Perder um ponto de vista, uma posição, uma proposta. Ou ver crescer e ser aprovada uma proposta com a qual não tem identidade ou é do seu adversário mais diametralmente oposto, isto exige uma habilidade pouco encontrada em quem está ocupando um cargo de decisão e está se acostumando a mandar e ser obedecido.

Debater com debatedores grosseiros ou desonestos também deve estar nas cogitações do gestor público democrático. Enfrentar pressões de grupos ou de massas, ouvir apupos ou outras coisas desagradáveis, também.

Para tudo isto é preciso ter preparação, que começa pela consciência de que isto, apesar de não fazer parte de um processo participativo civilizado, aparece nos processos participativos. Como dizia Weber, comentando sobre o carisma nos tempos modernos, “isto não é deste mundo, mas está neste mundo”.

A democracia como comportamento é mais difícil de ser conduzida do que a democracia como direito. O despreparo dos cidadãos tem seu efeito, mas o despreparo dos governantes tem efeitos mais graves ainda.

Este despreparo, tal qual o do cidadão, é de natureza técnica e de natureza comportamental. O governante desconhece os fundamentos, os meios e os riscos do processo participativo. É nestas condições que mergulha na gestão pública democrática supondo que a boa vontade é o suficiente para o acerto.

De outra parte, supõe que a gestão pública democrática tem o condão de tornar todos contributivos e cordatos. Na verdade, quando se abre um processo de gestão pública democrática, ainda que se tenham os limites bem definidos, entra-se em um terreno de incertezas que exige do gestor muita paciência e habilidade políticas.

Inclusive a maior das habilidades, que é a habilidade de saber perder.

Perder um ponto de vista, uma posição, uma proposta. Ou ver crescer e ser aprovada uma proposta com a qual não tem identidade ou é do seu adversário mais diametralmente oposto, isto exige uma habilidade pouco encontrada em quem está ocupando um cargo de decisão e está se acostumando a mandar e ser obedecido.

Debater com debatedores grosseiros ou desonestos também deve estar nas cogitações do gestor público democrático. Enfrentar pressões de grupos ou de massas, ouvir apupos ou outras coisas desagradáveis, também.

Para tudo isto é preciso ter preparação, que começa pela consciência de que isto, apesar de não fazer parte de um processo participativo civilizado, aparece nos processos participativos. Como dizia Weber, comentando sobre o carisma nos tempos modernos, “isto não é deste mundo, mas está neste mundo”.

A democracia como comportamento é mais difícil de ser conduzida do que a democracia como direito.

## 6 O TIPO E O GRAU DE PARTICIPAÇÃO

Na discussão sobre limites de participação, destaca-se a definição do tipo de participação e o grau desta participação.

Há participação de dois tipos: direta e indireta. A participação direta é aquela em que o próprio cidadão assume sua palavra e comparece às atividades promovidas pela gestão pública democrática. Uma audiência pública é exemplo de participação direta.

A participação indireta se dá mais uma vez por via de representantes. O Conselho da Infância e do Adolescente é constituído através de representantes eleitos por um colégio qualificado de eleitores que se apresentam para participar da escolha destes representantes.

A gestão pública democrática evidentemente considera a importância das formas indiretas de participação e as valoriza. Mas o grande desafio colocado ao gestor contemporâneo é encontrar formas diretas que incorporem cada vez mais cidadãos em sua dimensão política.

Quanto ao grau de participação, a escala de Bordenave (1983) nos oferece 6 possibilidades: a consulta facultativa, a consulta obrigatória, a elaboração, a co-gestão, a delegação e a auto-gestão.

Estes graus, como se observa, começam da menos expressiva participação, a consulta facultativa, até a forma mais avançada – que a rigor ultrapassa a participação – a autogestão.

Definindo-se participação como a influência dos cidadãos exercida sobre os dirigentes, estes graus de participação representam o quanto desta influência se verifica. Uma audiência pública é um grau de consulta, quase sempre facultativa, às vezes consuetudinária (orçamento público, por exemplo). Mas seja um ou outro caso, é um grau de influência menor que um processo de co-gestão como o orçamento-participativo, por exemplo.

A definição do tipo e do grau de participação que se verificarão na gestão pública democrática dirá do quanto de avanço da democracia como comportamento se realizou. Mas, sem dúvida, é conveniente não avançar além do que se tem condições de garantir. Voltar de um grau mais adiante para um grau mais atrás de participação é um desgaste caro para uma gestão pública que se pretende democrática.

A formulação da política pública da área, a avaliação do pessoal, o projeto de lei, o plano de trabalho, um investimento, o orçamento, tudo isto pode ser objeto de iniciativas democratizantes do gestor, em certo tipo e em certo grau a ser definido.

Integrando esta preocupação e de certa forma parte da definição do grau, resta a questão do caráter da participação ser consultivo ou deliberativo. Este debate tem de fato ocupado o cenário da gestão societal e com razão. A opção por imprimir caráter deliberativo à participação do cidadão significa compartilhar o poder de modo elevado. O caráter consultivo significa garantir o conforto do poder de decisão final em mãos do governo.

Considerando a escala de Bordenave, graus de consulta, são a consulta facultativa e a consulta obrigatória. A elaboração, apesar de um grau mais avançado, pode ser consultiva ou deliberativa, uma vez que a decisão elaborada pode estar condicionada a uma decisão superior ou não. A co-gestão é um grau mais avançado e tem o caráter deliberativo, uma vez que governo e cidadãos estão compartilhando a decisão. Historicamente, a co-gestão tem reservado uma pequena maioria no conselho co-gestionário ao governo. A delegação é sem dúvida deliberativa, ainda que possa ser suspensa ou retirada a qualquer momento. A auto-gestão é forma mais avançada. É deliberativa e as forças são equilibradas.

## 7 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

A gestão pública democrática conta hoje com algumas formas de funcionamento, que são de tipo direto, algumas outras de tipo indireto; algumas deliberativas, outras consultivas; algumas de grau avançado, outras incipientes. A escolha do dirigente público deve levar em conta a sua própria preparação e a preparação do cidadão.

Ambas as preparações podem ser desenvolvidas e o poder público pode concorrer para isto ou se proteger alegando as limitações. Isto depende de decisão política. O governante quer ou não compartilhar o poder com o público? E se quer, o quanto o poder público está disposto a compartilhar e empoderar os cidadãos? Disto depende o tipo, o grau e o caráter da participação popular. Ainda que ninguém, menos ainda um governante, se deva deixar levar pelo voluntarismo, há uma boa dose de vontade política nesta decisão. Mesmo que se possa dizer, como se diz freqüentemente, que cidadania não se ganha, mas se conquista, não há dúvida de que o nível de desorganização popular, que hoje se verifica, não dispensa a ajuda do poder público para ser superado. Alguns poderes públicos são assumidos por partidos políticos com esta consciência. Isto é, a consciência de que é preciso criar, dirigir e fazer acontecer mecanismos que dêem acesso e estimulem o cidadão a participar.

Esta concepção está presente na proposta de gestão de alguns projetos políticos. Além disto, atualmente, este modo de pensar a gestão pública é tido como uma concepção contemporânea. Mas esta concepção precisa de investimento do aparelho público para de fato acontecer.

O CIAD, Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento, no texto *La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana*, diz a este respeito que “es necesario construir mecanismo institucionales que garanticen el control público de las acciones gubernamentales, no solo ediante las elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes”(CLAD: 2000).

É destes mecanismos que tratamos quando discutimos formas de participação. Sem pretender diminuir a capacidade de formulação, criação e de arquitetura política dos próprios governantes, em cada local, procuramos a seguir indicar algumas destas formas, com base na experiência nacional e internacional.



### **7.1 Orçamento participativo**

Processo de discussão pública dos orçamentos, conduzido pelo governo. Objetiva escutar os cidadãos em assembleias de regiões da cidade ou do Estado, com o a finalidade de distribuir as verbas públicas de acordo com as prioridades das populações, definidas por estas mesmas populações. Opera com verbas definidas e tem caráter deliberativo. Sua formalização final passa, entretanto, pelo poder legislativo, cabendo mais uma vez a ação co-gestionária do governo e dos cidadãos organizados para fazer valer nas votações do parlamento a vontade expressa nas assembleias populares.

### **7.2 Círculo de qualidade**

Encontros periódicos, com data e local pré-estabelecidos e publicizados, abertos à participação popular, organizados pelo governo – órgão direto ou ente da administração indireta – destinados a identificar problemas e soluções. Deles devem participar diretamente cidadãos e funcionários públicos do órgão ou ente em questão, sem número fixo.

### **7.3 Comitê de trabalho**

Cidadãos com algum grau de conhecimento sobre a atividade pública e a comunidade de interessados, tendo por objetivo propor idéias e contribuir com o planejamento da ação pública naquele setor. Do Comitê também podem participar funcionários do serviço público em questão.

### **7.4 Pesquisa de avaliação**

Quando o cidadão é ouvido de modo estruturado, através de questionários aplicados por pesquisadores, obedecendo a critérios amostrais, de modo a se poder contar com a opinião do cidadão na avaliação do(s) serviço(s) prestado(s).

## **7.5 Avaliação de dirigentes ou servidores**

Através de formulários de avaliação disponibilizados no local de prestação do serviço, o cidadão se manifesta de modo crítico e propositivo acerca do serviço, dos dirigentes do serviço e dos servidores. Esta avaliação deve trazer conseqüências funcionais sobre os dirigentes e servidores.

## **7.6 Campanhas de inovação**

Temporada em que, através de Círculos, Comitês, Pesquisa e outras formas usuais e contínuas de controle social, o serviço público solicita aos cidadãos que façam propostas para inovar, criar ou desenvolver tipos de serviço ou atividades que melhorem a qualidade de vida da população.

## **7.7 Conselhos estaduais**

Alguns criados a partir das Constituições Federal e Estadual, outros cabíveis por iniciativa do próprio órgão ou ente público, os Conselhos são formas indiretas de participação e se destinam a realizar o mais amplo controle social, fazendo críticas, propondo mudanças e projetos, formulando políticas públicas, contribuindo para sua implementação e as acompanhando. Como forma indireta, necessitam de procedimentos eleitorais para sua constituição.

## **7.8 Acompanhamento de usuário**

Iniciativa do serviço público, que, logo após a prestação de certo serviço, vai ao usuário consultá-lo sobre a qualidade e a efetividade do serviço prestado. Isto propicia efeito sistêmico sobre o serviço e sobre os agentes prestadores do serviço.

## **7.9 Ouvidoria**

Canal de comunicação direto com o cidadão, é um serviço oferecido, amplamente publicizado, que tem por objetivo ouvir os reclamos ou incentivos em relação ao serviço ou aos prestadores do serviço.

### **7.10 Ombudsman**

Serviço semelhante ao da Ouvidoria. A palavra é sueca e significa “o homem que representa os interessados” A diferença fundamental com o Ouvidor é que o ombudsman tem mandato, portanto, estabilidade no cargo.

### **7.11 Teste de marketing**

Trata-se de submeter aos usuários mudança projetadas, de modo a ter sua anuência, rejeição ou reparos críticos, antes de efetivar-se a mudança.

### **7.12 Grupo de interesse**

Cidadãos organizados por iniciativa própria, ou incentivo da gestão pública, acompanham de perto a execução de dado serviço público, fiscalizando-o, criticando-o, aperfeiçoando-o ou agindo de alguma forma que contribua para o seu bom funcionamento e satisfação dos interessados. Difere do Comitê de trabalho e do Círculo de qualidade. Do primeiro, porque não se exige algum conhecimento sobre o serviço, nem dele participam funcionários. Do segundo, porque além de não permitir funcionários do serviço, o Grupo de Interesse tem certa regularidade e estabilidade nos seus componentes.

### **7.13 Audiência pública**

Encontro, convocado para local e data adequados e amplamente divulgados, aberto ao público em geral e às organizações representativas da sociedade civil, quando a autoridade pública submete à discussão um projeto, um orçamento, uma proposta de delegação de serviço de utilidade pública, ou outra iniciativa planejada que se avalie de grande relevância, e em que o público possa previamente opinar. A lei que rege as audiências públicas, Lei 9.784/98, não estabelece obrigatoriedade, mas as audiências públicas têm se tornado uma obrigação ética em certos processos cuja publicidade e moralidade se tornam objetos de grande interesse público.

### **7.14 Correio eletrônico**

Meio de acesso pela Internet, disponibilizado para o público manter contato com críticas e sugestões. Assemelha-se à Caixa de Sugestão ou Telefone de Contato ou DDG – discagem direta gratuita. A frequência em que estes meios são ações particulares e de baixa ou remota interatividade os elege como instrumentos auxiliares da gestão pública democrática, mas não seus suficientes instrumentos.

### **7.15 E-govern**

Sítio em que os gestores públicos dão, por via eletrônica, conhecimento de tudo que se passa na sua esfera de governo, permitindo o acesso rápido e seguro às informações e propiciando a manifestação do público, além do gozo de direitos ou cumprimento de deveres que lhe custaria o comparecimento, a presença física, ao órgão em questão. O E-govern é importante instrumento facultado pela moderna tecnologia da informação e pela rede internacional eletrônica, funcionando substantivamente ou como elemento auxiliar de outras formas de participação.

## CONSIDERAÇÕES GERAIS

A gestão pública democrática significa uma posição ideológica e política que as condições do mundo moderno foram colocando gradativamente como uma exigência para os novos gestores públicos.

O gerencialismo, isto é, a adoção de práticas da gestão privada no âmbito da gestão pública, não é suficiente para garantir um resultado significativamente diferente da gestão burocrática exatamente porque não deixa de ser uma gestão burocrática.

Apesar de não ser um cliente, ou por ser mais que um cliente, o cidadão tem papel de governar e ser governado, de consumidor e provedor. Se o cliente tem hoje alguma relevância no marketing de produção, mais ainda deve ter o cidadão em relação às políticas públicas, sua formulação, implementação e controle.

Isto, além de ser um direito, pode se converter em importante meio de relegitimação da burocracia pública, reduzir custos de controle e até mesmo de execução.

Mas para que isto aconteça é necessário que o Estado e seu braço operacional, a administração pública, promovam a participação do cidadão, estimulando-o com meios institucionais, formas de acesso à informação e espaços para debates e decisões.

Este papel da administração pública será bem melhor assumido, uma vez os gestores públicos convictos dos valores democráticos compreendam que este objetivo também faz parte de sua agenda de governo. Em outras palavras, a gestão pública democrática é antes uma postura do governante, que, para torná-la efetiva e desenvolvê-la cada vez mais, prepara-se, estimula o cidadão a preparar-se e cria meios para ambas as coisas.

## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: Ed. UnB, 1988.

ARRIGHI, G. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BORDENAVE, J. **O que é participação**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública. **Revista do Serviço Público**, 53(1), jan./mar., 2002.

CÍCERO. **De Republica**. London: Heinemann, 1952.

CLAD, Consejo Científico. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: CLAD-BID-EUDEBA, 2000.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Ed. USP, 1997.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. Rio de Janeiro: Loyola, 1994.

KANT, Immanuel. **Métaphysique des moeurs**. Paris: Vrin, 1971.

KEYNES, J. Maynard. **Teoria Geral do emprego, do juro e do dinheiro**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964.

MARSHALL, T.H. **Citizenship and social class**. Londres: Cambridge University Press, 1950.

MARX, K. **Crítica de la filosofia del derecho de Hegel**. Buenos Aires: Nuevas, 1968.

MULLER, P. **Les Politiques Publiques**. Paris: Presse Universitaire de France, 1990.

PAULA, A. Paula. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Belo Horizonte: CEPEAD-UFMG, 2004.

PARLAMENTARISMO e governo na Alemanha reconstruída. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

TANZI, V. e SCHUKNECHT, L. **Estatísticas Históricas Internacionais**. New York: FMI, 1995:49.

TEIXEIRA, Sônia Fleury. **Estados sem cidadãos**. Tese de doutoramento (brochura) Sociologia. Rio de Janeiro, 1992. A tese é encontrada na biblioteca do Instituto de Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, IUPERJ/Cândido Mendes.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. México: Fondo de Cultura Econômica, 1964.

---

#### AUTORIA

**Cássio Guilherme Franco de Andrade** – É historiador pela Universidade Federal do Pará (1990), possui mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Pará (2006). Atualmente é Coordenador Executivo de Formação da Superintendência Estadual do Planejamento Territorial Participativo do Governo do Estado do Pará.

Endereço eletrônico: [cassioandrade69@gmail.com](mailto:cassioandrade69@gmail.com)