

A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NAS DECISÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LUIS CARVALHEIRA DE MENDONÇA*

1. Caracterização da participação; 2. Argumentos contrários à participação; 3. Em defesa da participação ou recolocando o debate nos seus exatos termos.

“A idéia de atribuir relevância à dimensão pública no planejamento está se tornando tão entronizada nos últimos anos que, para muitos escritores e planejadores, uma genuflexão no seu sentido está se tornando quase obrigatória.”¹

A participação dos cidadãos nas decisões da administração pública constitui hoje, no Brasil, um dos temas mais atraentes para quem quer que deseje prospectar seu futuro.

Neste sentido, e com o propósito de contribuir para o enriquecimento da discussão sobre o tema, pretendo discutir a sua operacionalização no contexto da administração pública nacional. Dessa forma, o assunto é tratado em três itens. No primeiro, procuro caracterizar a participação sob o ponto de vista político-institucional, fazendo uma menção à experiência de outros países e à do Brasil. No segundo, identifico e discuto alguns obstáculos à sua efetivação na nossa administração e, finalmente, no terceiro, procuro apontar os argumentos, meios e técnicas para superação desses mesmos obstáculos.

1. Caracterização da participação

Inicialmente, pode-se afirmar que a participação encontra seu fundamento no exercício associado dos direitos políticos de cidadania com os chamados direitos sociais que dizem respeito à segurança econômica, educação, saúde e serviços públicos em geral.²

* Bacharel em Direito (UFPE) e pós-graduado com Diploma in Planning for Developing Countries (Edimburgo, Escócia), ex-gerente de Comunicação Social da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos — EMTU/Recife. Cursa, atualmente, o Mestrado da EBAP/FGV. (Endereço do autor: Praia de Botafogo, 190, sala 503 — Botafogo — 22.253 — Rio de Janeiro, RJ.)

¹ Cox, W. Harvey. *Cities: the public dimension*. Middlesex, Penguin Books, 1977.

² Sobre esses direitos políticos e sociais, ver Vila Nova, Sebastião. *Desigualdade, classe e sociedade: uma introdução aos princípios e problemas da estratificação social*. São Paulo, Atlas, 1982.

Em seguida, considera-se, também, que tal faculdade tem origem no direito fundamental do cidadão/contribuinte de se dirigir à Administração Pública, cobrando-lhe, exigindo-lhe e/ou avaliando a prestação dos seus serviços.

Finalmente, registra-se, também, como elemento caracterizador da participação, que ela diz respeito às ações administrativas do Poder Executivo. Neste sentido, as decisões, objeto de participação, já contam de antemão com a prévia anuência do Legislativo.

1.1 A participação nos países com tradição de planejamento urbano

Nos países com tradição de desenvolvimento urbano planejado, esta participação integra efetivamente uma das fases do processo de elaboração e de tomada de decisão dos planos de desenvolvimento. Manifesta-se no espaço urbano e tem a ver com a gestão deste mesmo espaço. Num certo sentido, nesses países, a administração abre-se ao usuário e consulta-o sobre o desenho urbano e as funções de sua cidade. A participação faz parte do processo de administração planejada, manifesta-se ao nível local de cada cidade e, mais, diz respeito ao todo da localidade ou cidade.

Na Grã-Bretanha,³ por exemplo, os dois tipos de planos — *structure plans* e os *local plans* — incluem, no seu processo de aprovação, necessariamente uma etapa de consulta à população, denominada *Examination in Public* e também garantem a todos os cidadãos o direito de, em determinado prazo, fazer demandas e impugnações ao plano. Por outro lado, as autoridades responsáveis pela elaboração desses planos são também obrigadas a relatar à autoridade ministerial as demandas recebidas.⁴

Na Espanha, também é assegurado por lei aos cidadãos o direito de embargar planos, isto é, questioná-los administrativamente. Simultaneamente, proliferam organizações de vizinhos, com lutas sociais ganhas nesta área. O sociólogo espanhol Borja é autor de livro⁵ sobre as lutas das “asociaciones de vecinos” em Espanha, e Marçal Tarrago, em seu livro *Política urbana y luchas sociales*,⁶ explora as lutas e conquistas sociais obtidas em Barcelona, através de organizações desta natureza.

Nos EUA há também tendência no sentido de tornar as decisões governamentais locais mais participativas. Como assinala Margareth Roberts:⁷ “É nos

³ O tema “participação” nos meios britânicos de planejamento é bastante polêmico e controvertido. Alguns acham que ela de nada adianta para o processo de desenvolvimento do país, argumentando que serve a interesses políticos de minorias de esquerda, constitui uma perda de tempo e atrapalha as decisões. Outros defendem ardorosamente seu emprego e até seu uso mais intensivo, alegando, inclusive, que a participação, como tem sido praticada, é um instrumento de consulta que só favorece às demandas (*applications*) dos *developers* (incorporadores). Ver Cox, W. Harvey, op. cit.; e Ambrose, P. & Colenutt, B. *The Property machine*. Middlesex, Penguin Books, 1975.

⁴ Department of Environment. *An outline of planning in the United Kingdom*. London/Vancouver, Habitat, 1976.

⁵ Borja, I. *Los Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires, SIAP, 1975. Sobre este tema é também muito importante o trabalho do famoso sociólogo francês M. Castells, com título idêntico (*Los Movimientos sociales urbanos*).

⁶ Tarrago, Marçal. *Política urbana y luchas sociales*. Barcelona, Avance, 1976.

⁷ Roberts, Margareth. *An Introduction to town planning techniques*. London, Hutchinson of London, 1975.

EUA que há a mais aberta oposição ao enfoque sistêmico no planejamento da cidade, e tal movimento denomina-se *Advocacy Planning*.” Nas palavras de um dos seus criadores, Davidoff, argumenta-se que “o planejamento da cidade é um meio de se determinar política. A política apropriada numa democracia é determinada através do debate político”. E conclui Davidoff: “O curso correto de uma ação é sempre uma questão de escolha, nunca de fato”⁸

1.2 A participação no Brasil⁹

Os movimentos sociais urbanos, segundo seus estudiosos, têm início com as chamadas Sociedades dos Amigos de Bairros (SABs), em São Paulo, na década de 50. Nossa atenção sobre o assunto, todavia, começa nos anos 60, com o surgimento de organizações direta ou indiretamente relacionadas com a política habitacional do governo, via Banco Nacional da Habitação (BNH). Com o crescimento e a industrialização das cidades, atitudes de reivindicação semelhantes àquela de habitação são dirigidas para outros serviços públicos, desta feita não mais de consumo individual/familiar, mas de consumo coletivo, a saber: transporte, saúde, educação, entre outros.

De fato, como assinala José Álvaro Moisés,¹⁰ ocorre em tais fenômenos um movimento organizado de pressão da população pobre, em face da deterioração de um setor de serviço público ligado às condições de reprodução desta força de trabalho. Seria, como assinala ainda J. A. Moisés, a maneira dos trabalhadores, pequenos funcionários públicos e comerciários exercerem a pressão que a burguesia, os comerciantes e outras categorias exercem habitualmente sobre o Estado.

Na atualidade, esses movimentos contam ainda com o apoio e o estímulo explícito da Igreja Católica, através da chamada Teologia da Libertação e o seu correspondente mecanismo organizatório chamado de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).

As propriedades positivas desse movimento têm sido também exaltadas por autoridades intelectuais e políticas do Brasil. Neste sentido, o sociólogo Luís Eduardo Wanderley declara que “como resultado desses movimentos sociais, múltiplas atividades de ajuda mútua são executadas, fortalecendo o espírito e as práticas de cunho democrático: mutirão, creches comunitárias, cooperativas etc. (...). Superando a lógica do lucro, experimentando formas alternativas de propriedade coletiva e de uso social, organizando mecanismos imaginosos de participação nas instituições e, principalmente, nas decisões que afetam a todos, as experiências de poder local (quase sempre a nível municipal) são um sucesso comprovado”.¹¹

⁸ Davidoff, P. *Advocacy and pluralism in planning. Journal of the American Institute of Planners*. Apud Roberts, Margareth. op. cit.

⁹ Não são objeto de nossa consideração as experiências de participação e desenvolvimento comunitários levados a cabo para desenvolvimento rural no país.

¹⁰ Moisés, José Álvaro & Allier, M. *Rebeliões no subúrbio. Cadernos Ceas*, Salvador, v. 49, maio/jun. 1977.

¹¹ Wanderley, Luís E. *Movimentos sociais urbanos*. São Paulo, Paulinas, Pastoral Urbana, Teologia em Diálogo, 1980.

Autoridades políticas, como os prefeitos de Boa Esperança (SC) e Recife (PE), também apresentaram e defenderam publicamente, em seminário realizado em Brasília, em setembro de 1981, suas experiências e iniciativas nesta área de participação. Neste sentido, convém registrar a caracterização do prefeito de Recife à época, que denominou esta forma de organização participativa como de "capilarização do sistema democrático". Da mesma forma, cabe destaque especial à organização e estruturação do município de Boa Esperança, empreendida pelo Prefeito Amaro Cove. Graças à mobilização comunitária, ele conseguiu estancar o êxodo rural, dinamizar todos os seus setores e atividades produtivas e reinjetar recursos do governo e do setor privado no seu município, que fora cogitado para extinção por falta de viabilidade econômica.¹²

Podemos, então, sumariar, assinalando que a experiência de participação no Brasil tem como cenário preferido as áreas urbanas, é iniciativa do usuário antes que do governo, e, diferentemente da experiência observada nos outros países, tem como objetivo um determinado serviço público, ao invés do todo da cidade.

1.3 Fundamentos e bases da participação

Para situá-la, pode-se reiterar, ao nível institucional, que a participação deriva do fato político do pagamento de impostos para provisão de serviços públicos e que, por esta razão, o cidadão/contribuinte está exigindo um papel maior no processo de tomada de decisão, além da simples manifestação de voto nas eleições.

Além dessa faculdade, Harvey Cox,¹³ analisando a demanda por participação na Grã-Bretanha, assinala que a mesma encontra suporte em campos correlatos da área ética, a saber: a saúde da democracia, a auto-realização social conferida aos cidadãos e, por último, a eficácia política. Além do mais, acrescenta Cox o argumento dos defensores da participação, segundo o qual o processo de participação permite condições para um redirecionamento das regras do jogo da sociedade, outorgando vantagens àqueles que habitualmente são perdedores. De certa forma, curiosamente, sua primeira observação encontra ressonância na linha do que o prefeito de Recife declarou sobre a vascularização capilar da democracia, e a segunda colocação, da concessão de oportunidades aos menos favorecidos, é também desenvolvida por Wanderley no texto transcrito anteriormente.

No âmbito do processo de tomada de decisão propriamente dito, seus defensores enxergam também inúmeras vantagens operacionais. Cabe destacar, entre outras, o comprometimento da comunidade interessada em relação à execução das decisões tomadas com a sua participação e o conhecimento e discussão prévia das reações e resistências em relação à mudança de um estado atual para um estado desejado.

¹² Seminário sobre desenvolvimento urbano. Brasília, *Jornal do Brasil*, Minter/Seplan-PR/Ministério dos Transportes, set. 1981.

¹³ Cox, W. Harvey. op. cit.

2. Argumentos contrários à participação

Há basicamente três categorias de argumentos contrários à participação. São eles: os institucionais,¹⁴ isto é, aqueles que relacionam a participação e as instituições políticas formais; os operacionais, que questionam, em termos funcionais e operacionais, o princípio em tela e, por último, os argumentos de natureza política, *stricto sensu*, que indagam dos limites e das relações da participação com as técnicas e os métodos tradicionais de se fazer política.

2.1 Argumentos institucionais

Dentro da categoria institucional, teríamos a indagação de maior relevância referente às relações existentes entre as instituições políticas clássicas — Executivo, Legislativo e partidos políticos, inclusive — e a emergência dessa manifestação informal e paralela de poder. Pergunta-se: a participação não reduz ou diminui as relações entre instituição, uma vez que ela esvazia o Legislativo, subtraindo-lhe papéis e tarefas? Na verdade, nesta linha de raciocínio, advoga-se que aquele indivíduo da comunidade que participa de um órgão do Executivo, ao invés de assim se comportar, deveria procurar seu partido político e seu representante legislativo e junto a essas instituições pressionar e, através de suas gestões, obter a melhoria ou o atendimento do serviço. Por outro lado, uma questão paralela que a esta se coloca é a suspeita de que esta ação de *grass-root*, empreendida pelas organizações comunitárias, possa vir a abalar ou ameaçar a estrutura de poder estabelecida na sociedade. Por último, neste âmbito institucional, teríamos a questão colocada ao administrador, que se defronta com um dilema de fazer tudo conforme sua competência técnica e o que esperam seus superiores governantes, por um lado, ou dividir responsabilidades, por outro, através do processo de participação.

2.2 Argumentos operacionais

Ao nível operacional, o primeiro obstáculo alegado é fronteiro com o institucional e se relaciona com a serventia ou a utilidade da atitude participativa que seria colocada, mais ou menos, nestes termos: de que adianta dar força aos usuários, estimular sua participação nas decisões se, por detrás do agente, órgão ou prestador de serviço público, há sempre interesses da estrutura real de poder que não podem ou não devem ser contrariados? Em segundo lugar, há o conflito entre as decisões rápidas solicitadas pelos governantes carentes de resultados imediatos e a lentidão das decisões tomadas nos moldes participativos. Por outro lado, poder-se-ia argumentar que existe também um conflito entre a *rationale* do planejamento — que, por sua natureza, torna tudo previsível com pequena margem de incerteza — e o processo participativo, que encontra sua justificativa na base da disputa e da nego-

¹⁴ Os argumentos institucionais e políticos são, na verdade, aspectos diferentes do mesmo objeto. No contexto deste trabalho, todavia, utiliza-se uma distinção de natureza, sendo os problemas institucionais relacionados com a dimensão conceitual e ética da política e, os políticos, com as práticas concretas de sua existência.

ciação, atitudes, portanto, contrárias àquela *rationale* do planejamento. Ademais, alega-se que, mesmo havendo uma abertura da autoridade para a participação, cabe precisar e qualificar o nível de resolução ou de especificidade desta presença. Em outras palavras, ao usuário cabe opinar sobre os objetivos, as políticas, as metas, afinal, sobre o que deve ele interferir. E, uma vez aceito que lhe cabe participar, procede ainda a pergunta sobre a natureza dessa sua presença, isto é, consultiva, opinativa ou deliberativa, com direito inclusive de desaprovação?

Além desses obstáculos, há ainda dois outros de porte menor, que partem da aceitação da participação, mas que, de alguma maneira, devem ser colocados. O primeiro seria aquele relacionado com a diversidade de interesses de classes e de grupos de usuários, todos supostamente destinatários de uma mesma ação. Como conciliar categorias tão heterogêneas de interesses? — seria a pergunta. Quanto à segunda questão, apareceriam os dilemas relativos à autenticidade da legitimidade e da representatividade dos eventuais escolhidos para representantes. Quem os escolheria? Através de quais processos?

2.3 Argumentos políticos *stricto sensu*

No campo político, *stricto sensu*, a questão é suscitada em dois estágios. No primeiro, alega-se que o líder comunitário é alguém que se interpõe entre a comunidade e o político, isto é, entre a rua e o vereador. Seria, neste sentido, um intruso que rouba o espaço da atuação do político tradicional. Por outro lado, num segundo estágio, é voz corrente o fato de que as lideranças dessas participações sofrem a ameaça potencial de cooptação ou de clientelismo por parte dos governos no poder. Neste sentido, a denúncia do sociólogo Luís Eduardo Wanderley é ilustrativa, quando diz que “nas CEBs há o medo às tentativas de cooptação vindas do governo, com a criação de entidades de natureza comunitária com o objetivo de canalizar as reivindicações de vários grupos e movimentos, através de uma ilusória participação, pretendendo quase sempre controlá-los e ampliar a clientela eleitoral”.¹⁵ Mas é tão verdade quanto esta afirmativa o risco potencial que, para essas lideranças, representam os partidos políticos de oposição que, em razão da orientação partidária, procuram levá-las a praticar oposição cerrada e sistemática a ações e iniciativas de governos estabelecidos.

3. Em defesa da participação ou recolocando o debate nos seus exatos termos

No item anterior foi levantado um total de 11 obstáculos à participação, os quais poderiam ser assim resumidos: ao nível institucional, virtual esvaziamento do Legislativo, ameaça à estrutura de poder da sociedade e indecisão quanto ao modo de agir; ao nível operacional, utilidade prática da participação, conflito de natureza e de *rationale*, indefinição sobre o objeto da participação, tipo de participação, heterogeneidade dos interesses representados e legitimidade e representatividade dos representantes; e ao nível político,

¹⁵ Wanderley, L. E. op. cit.

stricto sensu, a questão da liderança comunitária e a política e o problema do clientelismo e da cooptação.

Esta simples enumeração de dificuldades poderia, à primeira vista, nos conduzir a uma atitude cética, ou mesmo de oposição à sua prática. Na verdade, no entanto, esses aparentes obstáculos são antes sintomas de inércia, resistência à mudança ou, mesmo, patologias de funcionamento dos mecanismos atuais de gerência do que óbices reais. Se não, vejamos: o argumento de ameaça às instituições clássicas políticas, por exemplo, é falacioso. De fato, somente o político do favoritismo, do clientelismo e do peleguismo é que se sente ameaçado pela ação comunitária. O político realmente interessado nas mudanças e soluções dos problemas da comunidade não se sente ameaçado e, antes, a vê complementar e subsidiária à sua. Aliás, num certo sentido, é até interessante que políticos que se sintam ameaçados realmente abandonem a política e desta forma permitam a revitalização da instituição.

Quanto à virtual ameaça à estrutura do poder, parece não haver dúvida de que, se alguma ameaça houver, não será através desse mecanismo que ela será consumada. A participação é simplesmente mais um mecanismo de política à disposição da sociedade.

No que diz respeito aos óbices operacionais, parece que para a superação de três deles há técnicas e recursos apropriados de administração e do serviço social que podem ser usados. As dificuldades do caráter aleatório das decisões partilhadas e sua respectiva lentidão é que merecem ser consideradas aqui. Quanto à demora nas decisões, própria da ação comunitária, parece não haver dúvida de que o argumento de que a decisão com participação compromete mais os usuários com a execução é suficiente para evitar maiores considerações. No que concerne à questão da aparente aleatoriedade das decisões assim tomadas, a resposta não pode ser pelo caminho da negativa. Ela é afirmativa, isto é, reconhece que, de fato, há este atributo em processos decisórios compartilhados. Na mesma linha de raciocínio, no entanto, ela parte do pressuposto de que toda decisão pública é, ou foi, resultado de pressões ou jogo de interesse e que, de uma certa forma, numa determinada fase de sua trajetória, ela foi uma decisão com alto grau de incerteza. Na verdade, o que este princípio de participação aceita é, por um lado, pressuposto das pressões na formação e consumação das decisões e, por outro, após sua aceitação, advoga-se que ele seja ampliado e novos interesses sejam conhecidos e considerados.

Neste sentido, a atitude participacionista constitui um salto qualitativo em relação à questão da escolha dos fins e dos meios. A controvérsia sobre os fins e meios da mudança é deslocada do âmbito mágico de sua aparente neutralidade científica para a arena política e, às claras, trava-se, no campo dos valores — na linha do *por que* e *para quem* a mudança — o confronto e a barganha. É, sem dúvida, neste sentido que Davidoff alega que o “curso correto de uma ação é uma questão de escolha, nunca de fato”.¹⁶

Quanto aos argumentos de risco político, parece ser um problema artificial porque, de fato, tudo pode ser político-partidário na vida em sociedade; até a simples atitude de equidistância desses pólos de atração é uma posição política.

¹⁶ Davidoff, P. *Advocacy and pluralism...* op. cit.

Por outro lado, ao nível operacional, convém observar algumas peculiaridades relativas à viabilização deste princípio no Brasil.

Em primeiro lugar, chamando a atenção para o fato de que tal princípio é praticado naqueles países estudados tendo sempre em vista a base física e espacial dos seus planos de desenvolvimento. No Brasil, não há esta tradição, nem a atividade de planejamento, quando praticada, tem este caráter indicativo espacial.

Em segundo, assinalando-se que esta força da participação, observada no Brasil, para ser efetiva e eficaz, deve ser devidamente projetada em termos da capacidade de resposta do poder público que a abrigue. E, neste sentido, o nosso nível municipal parece ser o que melhor se adapta.

Na verdade, para concluir, podemos dizer que todas essas dificuldades levantadas são cômodos argumentos que podem justificar a inércia, a irresponsabilidade e o autoritarismo de muitos homens públicos. Mas, felizmente, a participação no Brasil é algo que veio para ficar, e a maturidade democrática, ao lado da seriedade e responsabilidade no trato da coisa pública são débitos do poder público para com a população, que precisam ser saldados. A participação, certamente, é uma grande avenida aberta neste sentido.

Summary

The author discusses here favourable and unfavourable contentions on practicing participation in Public Administration.

The study presents initially a conceptualization of the subject, briefly mentioning its practice in countries where urban planning is a tradition. After identifying and characterizing a number of obstacles to participation, the author refutes and rejects every one to support the adoption of said mechanism in Public Administration.

O BELTRÃO MANDOU.

Mandou desburocratizar o país. Mandou economizar o papelório.
Leia e desburocratize, você também, as comunicações na sua empresa.

