

ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA*

TYPICALS ELEMENTS OF THE PUBLIC PARTICIPATIVE ADMINISTRATION

Clóvis Henrique Leite de Souza¹

Resumo

Este trabalho insere-se no campo de estudos sobre práticas de gestão pública. Tem como objeto de análise as experiências de participação social desenvolvidas pelo Partido dos Trabalhadores em governos municipais no Brasil. A partir da observação do *modo petista de governar*, delineado por pesquisa bibliográfica e documental, o estudo identifica três elementos caracterizadores da gestão pública participativa: *criação de novos espaços públicos de participação; abertura do Estado e redefinição dos atores políticos*. Elementos capazes de alterar o modo de fazer política e aprofundar a democracia brasileira.

Palavras-chave: Democracia; Gestão Pública Participativa; Partido dos Trabalhadores;

Abstract

This work is inserted in the field of studies on practical of public administration. It has as analysis object the experiences of social participation developed by the political worker's party – Partido dos Trabalhadores on municipal governments in Brazil. From the comment of it's particular way to govern, delineated for bibliographical and documental research, the study identifies three elements for identify a participative public administration: creation of new public spaces for participation; opening the State and redefinition of the politicians actors. Elements to modify the way of making politic and to deepen the brazilian democracy.

Key-words: Democracy; Participative Public Administration; Worker's Party.

1. Introdução

Vivemos em um país em que o regime democrático não tem 40 anos de existência, se incluirmos os períodos anteriores à ditadura recente. Esse fato deve ser lembrado como desafio para uma nação que pretende tornar real a concepção de democracia como governo do povo, ao enfrentar a evidente crise de representação política que abala os fundamentos do modelo democrático atual (MESQUITA JÚNIOR; NOGUEIRA, 2005). Assim, experiências

¹ Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (Brasília,DF/Brasil); Pesquisador da Controladoria-Geral da União – CGU (Brasília,DF/Brasil); Pesquisador do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC (Brasília,DF/Brasil); Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília; Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília; Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília. E-mail: clovis@participacao.net.

de governo que possam enraizar valores democráticos em nossa cultura política necessitam de atenção por parte de acadêmicos e gestores públicos.

Os processos participativos são intrínsecos à gestão pública participativa, pois é a maneira como são realizadas as decisões coletivas no espaço público que a diferencia de outras formas de gestão na relação entre Estado e Sociedade. Não se trata de voltar aos tempos da pólis grega com um modelo ultrapassado de democracia direta, mas sim encarar as realidades das sociedades contemporâneas e inovar no sentido da orientação do Estado pela Sociedade. Assim, a criação de canais institucionais de participação que dêem conta da complexidade da sociedade brasileira é o desafio preeminente à gestão pública.

A pesquisa aqui apresentada está no âmbito das práticas de gestão pública participativa e propõe uma análise sobre a visão e as experiências de participação em gestões locais do Partido dos Trabalhadores – PT para, assim, identificar elementos caracterizadores da gestão pública participativa. A escolha do PT como objeto de observação é justificada pelo impacto e crescimento vertiginoso de suas administrações municipais.

Partido nascido em meio a transição democrática, destaca-se por construir sua identidade na tentativa de romper com a lógica elitista da política brasileira. Com a perspectiva de promover as mudanças de baixo para cima, enfrentou desafios internos e foi considerado uma anomalia no sistema partidário nacional pela iniciativa de manter relação direta com as bases – expressa na própria estrutura interna de funcionamento (KECK, 1991). Assim, o estudo sobre a maneira como o PT realiza sua visão de gestão pública justifica-se por ser intrínseca à vida do partido, constitutiva de sua identidade, inovadora e referência de prática de gestão pública capaz de influenciar outros partidos.

A participação nas instituições políticas trouxe amadurecimento e possibilitou a organização interna do PT (KECK, 1991). O PT pode, nas experiências em administrações municipais, implementar seu “projeto de governo municipal democrático e popular” (BITTAR, 1992, p. 22), no qual a participação popular era um dos traços centrais. Mesmo com as divergências internas a respeito de como tornar real a proposta de co-gestão, práticas inovadoras de gestão democrática foram implementadas e, internamente, a participação popular foi percebida como cultura partidária na gestão pública, o que alguns chamaram de *modo petista de governar*.

O *modo petista de governar* foi caracterizado a partir de pesquisa bibliográfica e documental, com a finalidade de perceber as peculiaridades das práticas de participação social

na gestão pública empreendidas pelo PT nos governos locais. A questão que moveu a pesquisa foi: quais são os elementos caracterizadores de uma gestão pública participativa? Tomou-se como hipótese que a concepção de gestão pública do PT, forjada a partir de sua história de fundação, da estrutura interna de funcionamento e das experiências de gestão local, é relevante para identificação de elementos capazes de caracterizar a gestão pública participativa. Neste escopo investigativo, foram utilizadas publicações do partido, reflexões de gestores e intelectuais petistas, além de publicações acadêmicas sobre a esquerda brasileira e o processo de democratização nacional.

No bojo da democratização, muitas foram as iniciativas de gestão pública participativa que deram margem a percepção do país como centro de inovação democrática (AVRITZER; SANTOS, 2002). Ações de gestão pública participativa, catalisadas pela tensão criativa entre Estado e Sociedade, provocaram “mudanças na percepção geral sobre o significado da própria política: onde, como, por quem e sobre o que a política deve ser feita” (DAGNINO, 1998, p. 78). A análise aqui apresentada inspirou-se nessa idéia de Dagnino (1998) e resultou na formulação de três elementos centrais da gestão pública participativa: *criação de novos espaços públicos de participação; abertura do Estado e redefinição dos atores políticos*. Passemos, pois, à análise da experiência petista que gerou a identificação de elementos caracterizadores da gestão pública participativa.

2. Surgimento do modo petista de governar

Ao iniciar a caracterização do modo petista de governar, cabe um rápido sobrevôo na história do Partido dos Trabalhadores – PT para destacarmos elementos formadores de sua identidade que o diferencia de outros partidos políticos brasileiros. Como Margaret Keck (1991) afirma em sua obra referência sobre o partido, foi na tentativa de equilibrar objetivos aparentemente inconciliáveis, como reforçar a capacidade organizacional dos movimentos sociais, construir um movimento político amplo buscando uma mudança fundamental nas relações sociais, construir um partido de militantes com estruturas democráticas, funcionar no nível eleitoral, participar das instituições políticas (KECK, 1991, p. 268) que sua identidade política foi formada.

As divergências entre preferências ideológicas em relação ao papel das instituições representativas e sua relação com a classe trabalhadora também marcaram os anos iniciais e a formação da identidade partidária. O dilema da representação apenas de trabalhadores ou pluriclassista foi enfrentado (KECK, 1991), quando resultados eleitorais desfavoráveis apontaram a necessidade de rever a tática de representação exclusiva de trabalhadores para ampliação da base de sustentação do PT com a representação de outras classes.

O processo eleitoral impulsionou a organização partidária (KECK, 1991). E, a partir das vitórias crescentes em cidades médias e grandes na segunda metade da década de 80 e nos anos 90, foram empreendidas práticas de gestão que orientaram o partido e deram margem para o surgimento de alternativas específicas das administrações petistas no que diz respeito à participação social, o *modo petista de governar*.

3. Fundação do partido: formação de identidade democrática

O Partido dos Trabalhadores foi fundado em 1980, em meio à abertura política do regime militar. Na sua fundação, o PT uniu militantes políticos de esquerda críticos das tradições vanguardistas da esquerda tradicional, integrantes de comunidades eclesiais de base, intelectuais, estudantes, líderes de sindicatos e de diversos movimentos sociais (SAMUELS, 2004).

Uma das características diferenciadoras do partido era sua democracia interna (KECK, 1991) que incluía estrutura decisória descentralizada. Houve clara “preferência ideológica pela vigência de arranjos democráticos no interior da própria organização partidária” (LACERDA, 2002, p. 49). Essa referência às decisões pelas bases já estava expressa nos documentos de fundação do PT, tanto no manifesto de lançamento como no programa (PT, 1998). O trabalho de base fundamentou a ação e a doutrina do partido, sendo institucionalizado em regulamentos internos, mas não o deixou imune à tendência de oligarquização da organização partidária.

Nesse sentido, cabe ressaltar que poucos foram os trabalhos acadêmicos que detectaram a presença de tendências oligárquicas ou vanguardistas no PT. Lacerda (2002), mesmo reconhecendo os traços de democracia interna, não deixa de apontar a propensão centralizadora: “O PT, portanto, não é imune aos efeitos de sua transformação em uma grande

‘máquina’ dirigida à competição eleitoral de massas com o conseqüente fortalecimento dos líderes em relação à base” (LACERDA, 2002, p. 52).

Outra característica marcante são as divergências entre grupos internos, o que em certos momentos abalou a unidade partidária. “A formação de facções para a competição pelo voto dos filiados petistas não só é permitida como regulamentada” (LACERDA, 2002, pp. 49-50). Esse elemento é fundante na cultura partidária por contribuir para a formação de uma identidade democrática. Lacerda (2002), ao analisar as diversas tendências que disputaram a direção partidária entre 1993 e 1999, percebe que as discordâncias entre os grupos relacionam-se “ao papel das instituições representativas na persecução do objetivo socialista quanto à política de alianças” (LACERDA, 2002, p 71).

A identidade democrática, vinculada à estrutura interna e à relação do partido com movimentos sociais, parece agregar as tendências da configuração ideológica interna em torno da democracia como valor estratégico. As posições internas à “direita” e à “esquerda” valorizam as formas de democracia direta e acreditam que devem ser aperfeiçoadas (LACERDA, 2002), embora divirjam nas práticas democráticas. Cabe lembrar que Lacerda (2002) trabalha com dados da segunda década do partido, ou seja, após as primeiras experiências como governo em municípios e estados. Não contempla, pois, os acontecimentos recentes quando a ética e a descentralização das decisões foram postas à prova. No entanto, os elementos caracterizadores da cultura partidária – estrutura decisória descentralizada, regulamentação das disputas internas e relação direta com movimentos sociais – influenciaram as práticas administrativas desde as primeiras experiências de gestão local.

4. Experiências de gestão: surgimento do modo petista de governar

Foi ainda nos anos 80 que o PT iniciou experiências de governo local. Embora a ampliação da representação petista tenha crescido a partir das eleições municipais de 1988, em 1982 foram eleitas em Diadema – SP e Santa Quitéria – MA as primeiras prefeituras geridas pelo PT (TREVAS, 1999).

Nas administrações do PT nos anos 80, destacando Fortaleza – CE e Vila Velha – ES, por serem cidades maiores e com prefeituras eleitas no segundo período da década –

1985, a necessidade de transformar a utopia da participação popular em planos de ação concreta ganhou força nos debates acerca dos conselhos populares (AZEVEDO, 1988).

Florestan Fernandes (1988) já havia identificado as diferentes tendências que marcavam as várias ideologias de esquerda presentes no PT no que diz respeito à participação social. Referindo-se aos conselhos, disse tratar-se “da melhor maneira de administrar o sistema de poder municipal, sob condições reais de participação popular” (FERNANDES, 1988). O dilema enfrentado à época dizia respeito ao caráter consultivo ou deliberativo dos conselhos.

No projeto político do partido, a participação tem grande importância diante do firme propósito de transformar relações de poder estabelecidas na sociedade brasileira (BITTAR, 1992). Porém, em 1989, quando o PT assumiu 36 prefeituras, sendo 21 em cidades de até 50 mil habitantes, 4 em cidades acima de 50 mil habitantes, 2 em cidades acima de 100 mil habitantes e 9 em cidades com mais de 200 mil habitantes, incluindo três capitais – São Paulo – SP, Vitória – ES e Porto Alegre – RS (TREVAS, 1999), a inexperiência administrativa era explícita (BITTAR, 1992) e o “distanciamento entre o acúmulo de reflexão e a prática já pode ser percebido” (PONTUAL; SILVA, 1999, p. 62).

“Naquele momento, havia no PT uma concepção de participação fortemente baseada nos conselhos populares” (PONTUAL; SILVA, 1999, p. 62). Isso é notório se observamos os escritos de 1988 publicados na revista *Teoria & Debate*, publicação do PT. O primeiro a escrever foi Celso Daniel (1998), com o artigo *Como viabilizar a participação popular no governo municipal*. O autor falava das desvantagens do caráter deliberativo, do conflito autonomia de movimentos e institucionalização dos conselhos. Também apontava para a possibilidade do controle do orçamento por parte da população (DANIEL, 1988).

O segundo artigo foi de Valeska Peres Pinto (1988) em que explicita as experiências da prefeitura de Diadema e já traz a visão de uma forma diferenciada de prática administrativa afirmando que “A participação popular deve ser parte integrante da ação administrativa” (PINTO, 1988). No último número da revista no ano de 88, Ricardo de Azevedo (1988) expõe a prevalência dos conselhos: “Concretamente, os conselhos hoje são espaços democráticos de atuação que a prefeitura abre no sentido de que haja participação da população, de forma crescente, na definição de tudo aquilo que lhe diz respeito” (AZEVEDO, 1988).

Os conselhos populares eram uma proposta de democratização do poder local já experienciada em Diadema a partir de 1982. Com inspiração na comuna de Paris, nos

conselhos de fábrica e na doutrina dos soviets, parte dos petistas tinham a expectativa de “criar organismos de base com vistas a uma futura sociedade socialista” (SIMÕES, 1992, p. 138). As disputas internas ao partido, além do caráter deliberativo ou consultivo, também variavam a respeito da constituição dos conselhos. Para alguns, os conselhos deveriam se constituir a partir dos núcleos de base do PT e “estariam abertos somente à participação dos ‘trabalhadores’ e demais camadas ‘exploradas’” (SIMÕES, 1992, p. 138). Para outros, os conselhos deveriam se constituir a partir de assembléias de bairro, com o maior número possível de participantes, independente da filiação partidária, na visão pluriclassista.

Maria da Glória M. Gohn (1990), ao estudar as experiências de conselhos populares nas administrações petistas da década de 80, captou as principais questões que permeavam o debate interno do PT no que diz respeito aos conselhos populares: definição do papel, caráter e objetivos; delimitação da competência e atribuições; forma de organização e composição. Alguns petistas viam os conselhos como “instrumentos para viabilizar propostas e projetos mais abrangentes, que apontem para uma nova sociedade” (GOHN, 1990, p. 83). Para outros, os conselhos eram formas de “transformação da administração pública” (GOHN, 1990, p. 83).

As experiências administrativas deram força ao debate acerca de quem cria os conselhos, quem deles participa e com qual poder efetivo (GOHN, 1990). Essas indagações a respeito dos conselhos foram transportadas a outras formas de participação popular e as respostas nas ações foram delineando o modo petista de governar.

Foi com a experiência concreta de ser governo que o Partido dos Trabalhadores delineou o modo petista de governar e renovou o olhar a respeito da participação popular (PONTUAL; SILVA, 1999). Como já foi dito, na primeira onda de gestões do PT foram eleitas 36 prefeituras, em 1992 foram 54, em 1996 o aumento foi de 106%, com 115 prefeituras eleitas. Em 2000, 187 prefeitos petistas assumiram, sendo 127 em cidades de até 50 mil habitantes, 14 em cidades acima de 50 mil habitantes, 17 em cidades acima de 100 mil habitantes e 29 em cidades com mais de 200 mil habitantes (SNAI, 2002). Por fim, em 2004, já com o impulso da eleição de Lula em 2002, foram eleitas 411 prefeituras petistas – aumento de 120% em relação a 1998 – sendo 9 capitais (CREMONESE, 2004).

Cabe aqui apenas menção à trajetória nas eleições de governos estaduais, pois o olhar é para as gestões municipais dada a dimensão e a variedade de experiências que cunharam o *modo petista de governar*. Em 1994, foram eleitos Cristóvam Buarque no Distrito Federal e Vitor Buaiz no Espírito Santo. Em 1998, Jorge Viana no Acre, Zeca do PT no Mato Grosso

do Sul e Olívio Dutra no Rio Grande do Sul. Em 2002, o PT manteve o número de governos estaduais reelegendo Jorge Viana e Zeca do PT e elegendo Wellington Dias no Piauí (SNAI, 2002).

Os petistas afirmam que o *modo petista de governar* vai além de uma marca fantasia, caracterizando-o como alternativa de governo (TREVAS, 1999). E como eixos centrais desse projeto apontam a inversão de prioridades, a desprivatização do Estado e a participação popular (BITTAR, 1992). Interessa neste trabalho o eixo participação popular que acaba por colaborar com o aspecto da transformação do estatal em público, intenção do eixo desprivatização do Estado.

Após esta breve descrição da formação da identidade democrática do partido, bem como a percepção de que foi na prática de gestões locais que o *modo petista de governar* surgiu, podemos sintetizá-lo como *concepção de gestão democrática em que há um processo de criação de novos espaços públicos visando a efetivação da participação popular*. Antes de prosseguirmos na caracterização das práticas concernentes a essa proposta, cabe delinear as bases dessa concepção de gestão: ampliação dos direitos políticos e nova cidadania.

5. Bases da gestão pública participativa

Com a prática administrativa, o PT desenvolveu uma maneira de gerir a coisa pública que buscou incorporar a população nos processos decisórios. Para romper com a lógica da política como terreno apenas de especialistas, embora não houvessem definições determinantes à maneira de ação, o modo petista de governar teve como subsídio algumas idéias que serão expostas nesta seção.

É com o reconhecimento de que no Brasil há necessidade de “administrações públicas abertas, democráticas, voltadas para as reivindicações populares” (GOHN, 1990, p. 82) que surge a necessidade de implementar modelos de gestão democrática. No Partido dos Trabalhadores, a democracia emerge como valor substantivo caracterizando de maneira singular suas administrações. Valor, como vimos, que nasce na forma de organização partidária e se pratica nos governos. Não existem grandes teorias ou orientações unificadas para as práticas de participação que consubstanciam a concepção de gestão participativa no partido.

A gestão pública participativa do PT se fez tentando garantir os meios para a participação popular (PINTO, 1988) nos negócios públicos, ampliando a perspectiva dos direitos políticos e proporcionando a emergência de uma nova cidadania. Como parte da cultura partidária foi transposta para a forma de governar, não só as virtudes sobrevieram, mas também os vícios. Um exemplo é a indefinição de como realizar a gestão democrática. Concentremo-nos, por hora, nas perspectivas que podemos observar como basilares à relação Estado-Sociedade que o PT procura empreender em suas experiências como governo.

6. Ampliação dos direitos políticos

“Sabemos, e seguramente todos concordamos, que voto e eleição são requisitos necessários e indispensáveis a qualquer regime democrático. Nem um nem outra, contudo, são sinônimos de democracia” (MESQUITA JÚNIOR; NOGUEIRA, 2005, p.13) Como lembram Mesquita e Nogueira (2005), o sufrágio é um requisito necessário, mas não suficiente aos regimes democráticos. Nesses regimes, a cidadania se realiza quando os valores democráticos se concretizam na ampliação e no exercício dos direitos políticos, sendo esses além-sufrágio, e a participação, não limitada ao voto.

Já no debate de implementação dos Conselhos Populares, essa visão era explícita para o Partido dos Trabalhadores. Podemos notar que Bittar (1992), ao caracterizar a concepção de gestão democrática do partido, disse que o *modo petista de governar* se afirma “pela *instituição do direito à participação*, combinando elementos da democracia representativa aos da democracia participativa, aprofundando as formas de controle da sociedade sobre as prefeituras petistas, por ocasião do orçamento municipal através dos conselhos, audiências públicas e plenárias nos bairros” (BITTAR, 1992, p. 25, grifo nosso).

Com o intuito de efetivar os princípios democráticos nas gestões municipais, o PT percebe a ampliação dos direitos políticos por meio da efetivação do direito à participação como possibilidade real de “partilha do poder e de intervenção direta na formulação das políticas municipais” (BITTAR, 1992, p. 216). Os espaços de participação, intrínsecos à gestão pública participativa, ampliam a esfera de interação entre as pessoas e permitem a realização da política em práticas democráticas, tendo a participação irrestrita aos procedimentos formais da competição eleitoral.

A ampliação dos direitos políticos como base do *modo petista de governar* requer a participação constante no governo, a intervenção nas questões públicas de forma continuada e a transparência nas ações governamentais permitindo o controle social (BITTAR, 1992). Assim, há necessidade de viabilização de mecanismos institucionais específicos a cada situação, que possibilitem a manifestação dos cidadãos, a recepção, por parte dos governantes, dos anseios populares, bem como a fiscalização das ações governamentais.

Esses mecanismos advirão de uma reestruturação estatal (GOHN, 1990), que permita a reorientação da relação Estado-Sociedade. A combinação da democracia direta com a democracia representativa constitui uma maneira de ampliar a co-responsabilidade pelo destino comum incentivando uma nova cidadania.

7. Nova cidadania

A nova cidadania se configura como elemento estruturante da gestão democrática pela necessidade de “ampliação e redefinição dos direitos de cidadania como base da administração pública” (BITTAR, 1992, p. 217) para se efetivar a participação popular. Participação esta que possibilite uma relação democrática e eficiente entre a Sociedade e o Estado.

O Partido dos Trabalhadores, ao analisar aspectos da cultura política brasileira, reconhece a necessidade de transformação de práticas sociais impeditivas desse padrão de relacionamento Estado-Sociedade que comprometem a realização da gestão pública participativa:

Sob o ângulo da nossa cultura política, a presença, no âmbito privado, da força das relações familiares e de amizade – uma das marcas da cultura nacional –, tem sido historicamente metamorfoseada, no âmbito público, em relações patrimonialistas, clientelistas, na tendência à conciliação. Tratam-se de elementos de privatização do público, de formas de compensação social “privadas” que contribuem para legitimar as inaceitáveis desigualdades do país, produzindo uma atrofia da esfera pública democrática, espaço por excelência de luta por direitos de cidadania. Tais características de nossa cultura política – convém lembrar – são alimentadas pela presença de relações formalmente democráticas. Daí, pois, o ressurgimento com vigor do clientelismo no momento da redemocratização, isto é, em paralelo ao avanço das lutas e conquistas sociais na década de 1980 (PT, 2002, p. 5).

A idéia de nova cidadania como base da gestão democrática advogada pelo *modo petista de governar* requer a constituição de sujeitos sociais ativos. A ampliação do conceito

da cidadania é decorrência dessa visão, pois seu significado e importância não se esgotam na aquisição formal-legal de um conjunto de direitos. “A cidadania se cria com uma presença ativa, crítica, decidida, de todos nós com relação à coisa pública” (FREIRE, 1994, p. 74)

A professora Evelina Dagnino (1998), ao estudar a transformação das práticas da esquerda brasileira no que diz respeito à cidadania, afirma que só a noção de cidadania ativa torna operacional a democratização e a ruptura com padrões comportamentais personalistas-autoritários. “O modo petista de governar procura construir esta nova cidadania nas articulações entre o Estado e a sociedade civil, aprofundando a democracia e ampliando o espaço para a participação popular” (BITTAR, 1992, p. 211).

A implementação da gestão pública participativa no modo petista de governar baseia-se, como visto, na ampliação de direitos políticos e na nova cidadania. Elementos que permitem a ruptura com padrões da cultura política tradicional brasileira e a formação de postura crítica frente à coisa pública. Tendo em vista o surgimento da identidade política do PT, na forma de organização interna e nas práticas em governos locais, e a descrição das bases de sua concepção de gestão pública, passamos agora à caracterização do *modo petista de governar*.

8. Caracterização do modo petista de governar

O *modo petista de governar*, no que diz respeito à participação, se fundamenta na partilha do poder de decisão entre Estado e Sociedade, sendo que o poder “deixa de se concentrar nas mãos do governo, passando a ser dividido com a comunidade” (DANIEL, 1999, p. 232). Isso implica na ruptura com “o modo tradicional de se fazer política em nossa sociedade” (BITTAR, 1992, p. 209).

Essa mudança é sentida nos discursos e nas práticas das esquerdas latino-americanas durante o processo de democratização. Afastando-se das tendências autoritárias da esquerda tradicional, o Partido dos Trabalhadores – PT apresenta singularidades derivadas “em parte de sua tentativa, no interior do processo de transição, de criar uma identidade política que rompia ao mesmo tempo com o padrão de relações que caracterizavam o período autoritário e com tradições históricas” (KECK, 1991, p. 52).

Foi na transição democrática que essa postura da esquerda se alterou e deu margem a novas percepções das práticas políticas. Esse processo implicou “mudanças na percepção geral sobre o significado da própria política: *onde, como, por quem e sobre o que* a política deve ser feita” (DAGNINO, 1998, p. 78, grifo nosso).

Nesse sentido, o PT, por ser um partido de massas que congregou boa parte do pensamento da esquerda brasileira durante os anos 80 e 90, (LACERDA, 2002) constituiu práticas de gestão pública resignificantes da política. A resignificação da política apontada por Dagnino (1998) oferece os elementos caracterizadores do modo petista de governar: *criação de novos espaços públicos de participação (onde); abertura do Estado (como) e redefinição dos atores políticos (por quem)*. Não utilizamos na análise o fator conteúdo (*sobre o que*) por não considerarmos caracterizadora da noção de gestão pública aqui em análise.

9. Criação de novos espaços públicos de participação

O primeiro elemento do *modo petista de governar* diz respeito ao local do fazer político. A criação de novos espaços públicos de participação vocacionadas à integração entre Sociedade e Estado (DANIEL, 1999) envolve gestão participativa, ou co-gestão, a partir de aspectos como auto-regulação, abertura para explicitação de interesses e conflitos, e interação entre Estado e Sociedade para discussão e negociação de políticas públicas.

A institucionalização de canais de participação auto-regulados (SOUZA, 1999) é uma visão e prática fundamental para o estabelecimento de espaços públicos de participação. A institucionalização de mecanismos de participação “deve acompanhar a realidade social, tem que ser algo demandado e desejado pela sociedade” (SOLER, 1994, p. 61). Cada experiência de participação é única pela realidade sócio-política singular em que se estabelece. Porém, a visão de auto-regulação é comum nas ações para a *criação de novos espaços públicos de participação*.

Podemos observar nas ações dos governos petistas processos em que os locais de fazer política são ampliados, ampliando o espaço público e aproximando a Sociedade do Estado. Nos conselhos setoriais, nos conselhos de gestão, nos orçamentos participativos, nas assembleias populares, nos fóruns setoriais autônomos, nos debates sobre planos diretores, nas sub-prefeituras e noutras experiências, percebe-se a diversidade de espaços e canais de

participação impulsionados com a finalidade de interlocução entre o Estado e os diversos segmentos da sociedade (PONTUAL; SILVA, 1999).

Com a criação de espaços e canais de participação a continuidade do processo é questão preeminente. No entanto, a formalização em leis não é garantia de continuidade.

Seria ilusório imaginar que a mera formalização em lei dos espaços e processos participativos – ainda mais num país cujo costume é criar uma profusão de leis que depois não se incorporam à prática social, tornando-se letra morta – e até mesmo a força da população organizada pudessem obrigar um governo contrário ao princípio da participação popular a assumi-la como parte de seu método de gestão (DANIEL, 1999, p. 234).

A continuidade dos processos de participação e a manutenção de espaços públicos criados por governos petistas não se sustentam em legislações, embora alguns gestores acreditem nessa garantia. A perspectiva de continuidade dos novos espaços de participação se fundamenta no componente da auto-regulação e na capacidade dos governos de tornarem o Estado um instrumento de democracia.

Os canais institucionais de participação, como espaço de discussão e de negociação de políticas públicas, são espaços de explicitação de conflitos e interesses. É inerente à *criação de novos espaços públicos de participação* o surgimento de conflitos e, nesse sentido, deve-se garantir a autonomia e o direito de pressão dos cidadãos, organizados em movimentos ou não, bem como a auto-regulação na construção de regras democráticas para os processos participativos (PONTUAL; SILVA, 1999). Trata-se de fomentar espaços públicos para a “administração de conflitos a partir da sociedade e não apenas a partir do Estado” (GOHN, 1990, p. 84).

10. Abertura do Estado

Cabe, pois, ao Estado adotar uma postura que permita o aprofundamento do controle social e a descentralização da gestão. Esse é o segundo elemento caracterizador do *modo petista de governar: a abertura do Estado*. É uma forma peculiar de se fazer política em que a relação Estado-Sociedade se fortalece na medida em que há disposição de ruptura com a racionalidade burocrática e verticalizada do Estado (BITTAR, 1992), transparência, e de incorporação da concepção de gestão democrática às práticas administrativas.

“Sem a soberania popular exercida no dia-a-dia, mediante a participação individual e coletiva dos cidadãos, o Estado tende a se reproduzir como aparelho manipulado e privatizado em detrimento do interesse público e da maioria da população” (BITTAR, 1992, p. 210) Fala-se aqui da partilha real de poder com a população como meio de resgate da função pública do Estado, pois, com o controle social efetivo, a cultura patrimonialista é minimizada.

A transparência é questão central e condição para que o controle social se realize. Ao Estado cabe implementar práticas político-administrativas que permitam ao cidadão comum entender e controlar as decisões (SOUZA, 1999). A máquina administrativa não deve ser obstáculo e sim instrumento para a construção do poder popular (RODRIGUES, 1999). O papel do Estado nessa abertura é maximizar os mecanismos que permitam o aprofundamento do controle social da gestão.

Segundo Tarso Genro (1995), as experiências de ampliação da participação pretendem “tensionar e eliminar as barreiras burocráticas que separam o Estado e a sociedade” (GENRO, 1995, p. 166). A visão é de abertura tal que os cidadãos entendam os processos de gestão ao ponto de “as pessoas ocuparem o Estado” (GENRO, 1995, p. 173).

Na *abertura do Estado*, o papel do funcionalismo público é primordial, pois além de “agentes das políticas de governo, são acima de tudo atores do processo de democratização e resgate da coisa pública por uma nova cidadania” (BITTAR, 1992, p. 220). Por meio de reciclagem técnico profissional e de trabalho político de esclarecimento e persuasão, o funcionalismo deve incorporar às práticas cotidianas posturas coerentes com a concepção de gestão democrática (BITTAR, 1992). Desta forma, esse modelo de gestão implica “substituição de procedimentos e de mecanismos” (SOLER, 1994, p. 61) para que a participação seja assimilada e praticada de forma permanente.

11. Redefinição dos atores políticos

Por fim, temos a redefinição dos atores políticos como elemento caracterizador do modo petista de governar. Na promoção da participação devem ser garantidos: o reconhecimento da pluralidade de atores políticos, o fortalecimento autônomo da sociedade organizada, a existência de espaço para população não-organizada e a legitimação do governo como ator no processo de negociação de políticas públicas.

Quem faz a política? Como já apontado, o início das práticas dos governos petistas limitava a participação no governo a certos setores da sociedade organizada. No entanto, com as experiências acumuladas, veio o reconhecimento da pluralidade dos atores e das temáticas envolvidas nas questões políticas em decorrência da criação de novos espaços públicos de participação.

Pontual e Silva (1999) chegam a propor a alteração do conceito de participação popular, que se baseava apenas nos movimentos populares, para participação cidadã, por ser uma concepção que dá conta da pluralidade de atores envolvidos nos processos participativos. Os autores dizem:

É importante registrar que, ao afirmar a idéia de participação cidadã como certa superação de participação popular, não estamos negando a importância do papel dos movimentos sociais nos processos de participação, apenas sublinhando que esse papel não deve obscurecer a necessária abertura de oportunidade a qualquer cidadão ou cidadã que queira por decisão voluntária participar. Pensando justamente no papel fundamental dos movimentos sociais nos processos participativos, é importante, no exercício do governo, estimularmos condições para a sua qualificação e organização autônoma (PONTUAL; SILVA, 1999, p. 68).

Neste trecho percebemos o duplo desafio ao propor a *redefinição dos atores políticos*: incluir a população não-organizada e criar condições para o fortalecimento autônomo da sociedade organizada.

Na gestão pública que busca a emergência de uma nova cidadania o papel do Estado é redefinido quando promove a própria abertura para a co-gestão e, principalmente, com a atuação como catalizador da participação (BITTAR, 1992). O *modo petista de governar*, ao deparar-se com a inexperiência em lidar com a população não-organizada, propõe uma “visão político-pedagógica processual” (BITTAR, 1992, p. 217) que, na criação de novos espaços de participação, reconhece o direito de participar também aos cidadãos e cidadãs que não estão filiados a partidos políticos ou associados a movimentos sociais.

Ademais, a autonomização e o fortalecimento dos movimentos sociais é uma preocupação dos governos petistas, pois quando a sociedade organizada foi convocada aos canais institucionais de participação demonstrou as “virtudes e fragilidades existentes em sua organização” (BITTAR, 1992, p. 212). A fragmentação de demandas e a cultura política corporativista presentes na relação com a sociedade organizada, são as principais questões enfrentadas na *criação de novos espaços públicos de participação* (BITTAR, 1992).

A simples abertura à interação nos canais de participação, que traz para o espaço público a diversidade de atores políticos presentes na sociedade, promove o intercâmbio e o fortalecimento dos movimentos sociais, bem como a possibilidade de reinvenção de práticas políticas pelo contato com a diversidade (ABERS; KECK, 2007). Na relação com a sociedade organizada, o Estado, para não comprometer a autonomia da mesma, deve ter atenção tanto para não impor padrões de participação que promovam a subordinação da Sociedade quanto para não desmobilizar movimentos com a incorporação de quadros qualificados ao governo (BITTAR, 1992). Essa é uma prática comum ao PT, até pela ligação histórica com movimentos sociais. Além da incorporação de quadros, percebe-se uma diminuição da atividade reivindicatória quando governos com bases populares assumem o poder.

A respeito da relação dos movimentos sociais com um governo popular, as pesquisas de Teixeira e Tatagiba (2005) são esclarecedoras. Dizem as autoras:

Talvez possamos compreender a afirmação de alguns entrevistados de que quando está no poder um governo comprometido com as lutas populares ‘o povo ?camais apático’. Por um lado, porque assume em relação ao governo uma responsabilidade histórica que limita um discurso mais crítico; e, por outro, porque no comando de pastas importantes, principalmente na área social, é possível encontrar antigos militantes, o que facilita o encaminhamento das demandas, já que há uma maior permeabilidade dos agentes estatais às demandas dos grupos excluídos (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2005, p. 102).

A relação Estado-Sociedade se compromete exigindo respostas a questões preeminentes. Embora os desafios dos movimentos sociais contemporâneos não sejam o foco deste trabalho, é válido expressar aqui as reflexões propostas na pesquisa referida, por traduzirem os desafios do *modo petista de governar* no momento de *redefinição dos atores políticos*.

Se a autonomia é um valor, e acreditamos que seja, como superar os constrangimentos atuais para o seu exercício? Como avançar na definição de parâmetros não subordinados na relação com o Estado? Como os movimentos sociais podem contribuir para uma reforma democrática do Estado e das instituições por meio de uma participação na qual apareçam como agentes e não como instrumentos de legitimação de políticas e processos? Quais vínculos entre movimentos e sistema político favoreceriam a luta dos movimentos? Até onde uma participação pragmática, instrumental – que parece indicar a falta de projeto de mudança que oriente as ações dos movimentos – dificulta uma agenda de inter-relação focada na autonomia? (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2005, p. 106).

Finalizando a exposição sobre os novos atores políticos reconhecidos pelo *modo petista de governar*, cabe falar que a partilha do poder também foi uma evolução do pensamento petista que inicialmente tinha como pretensão a “delegação de poder absoluto à

comunidade” (PONTUAL; SILVA, 1999, p. 63). Foi a partir do “choque com a realidade” que surgiu espaço para a

compreensão sobre a necessidade e a legitimidade de o governo se fazer presente nos processos participativos, travando a disputa em torno dos seus próprios projetos, possibilitando, assim, a construção de uma síntese entre seus interesses e os interesses dos setores que participavam dos canais abertos (PONTUAL; SILVA, 1999, p. 63).

O reconhecimento do governo como ator político legítimo foi um avanço no *modo petista de governar*, porém pressupõe que a *abertura do Estado* se efetive de maneira plena e que haja reconhecimento das desigualdades na interação entre Estado e Sociedade. Desta forma, podem ser criadas possibilidades reais de partilha do poder, intervenção na formulação de políticas públicas (BITTAR, 1992) e concretização da nova cidadania.

Como vimos, Dagnino (1998) provoca a resignificação da política com os elementos: *onde, como e por quem* a política deve ser feita. E assim, caracterizamos o *modo petista de governar*, em que a política é feita em *novos espaços públicos de participação*, com a *abertura do Estado* e por *novos atores políticos*.

12. Considerações Finais

Este trabalho teve como intenção lançar um olhar sobre o *modo petista de governar*, especificamente no que diz respeito à participação social, pois na busca de elementos caracterizadores da gestão pública participativa a hipótese era que o PT, em sua trajetória, ofereceria indicações relevantes. Ao final da análise, percebemos que as experiências inovadoras de canais institucionais de participação social empreendidas nos governos locais efetivamente fornecem elementos para a caracterização da gestão pública participativa.

Embora exista a percepção da multiplicação dos espaços de interlocução, sem que ações de fortalecimento do sistema descentralizado e participativo, percebemos a relevância de iniciativas na gestão pública no sentido de ampliar a participação social. Desta forma, os esforços para a *criação de novos espaços públicos de participação*, para a *abertura do Estado* e para a *redefinição de atores políticos*, são desafios instigantes a quem se interessa por estudar ou por tornar efetiva a gestão pública participativa.

As iniciativas de gestão pública participativa despontam como formas de: qualificar as ações governamentais, adequando o projeto vitorioso em eleições às demandas reais da sociedade (viés administrativo); fortalecer articulação e identidade de grupos sociais (visão sociológica); aflorar contradições e conflitos sociais ou, até mesmo, dividir o poder entre Estado e Sociedade (abordagem político-ideológica).

Reconhecemos, nas práticas e discursos analisados nesse artigo, a necessidade de transcender a caracterização do modo de governar de um partido, pois visualizamos nos resultados da pesquisa realizada elementos essenciais à concepção de gestão pública participativa. A partir desses elementos – criação de novos espaços públicos de participação, abertura do Estado e redefinição de atores políticos – cabe desenvolver instrumentos analíticos capazes de avaliar práticas de gestão em canais de institucionais que tornem realidade a utopia da participação social que mobiliza a criatividade e as habilidades das pessoas visando a efetividade das ações coletivas, o desenvolvimento dos potenciais dos indivíduos e a sustentabilidade das comunidades.

13. Referências

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Representando a diversidade? Estado e associações civil nos conselhos gestores”. In: SEMINÁRIO NACIONAL DO NÚCLEO DE PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS: “MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2, 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2007. Disponível em: <www.sociologia.ufsc.br/npms/rebeca_abers_margaret_keck.pdf>. Acesso em: 09 jun 2007.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.) **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AZEVEDO, Ricardo de. Uma varinha de condão? **Teoria e Debate**, n. 4, set. 1988. Disponível em: <www.fpabramo.org.br/td/td04/td4_opinioao.htm>. Acesso em: 26 maio 2006.

BITTAR, Jorge. (Org). O modo petista de governar. **Caderno especial de Teoria & Debate**. São Paulo: Secretaria de Assuntos Institucionais – PT, 1992.

CREMONESE, Dejalma. Eleições 2004: Uma análise do desempenho petista. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 43, Dez, 2004. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br/043/43ccremonese.htm>. Acesso em: 30 maio 2006.

DAGNINO, Evelina. Cultura, Cidadania e Democracia: A transformação dos discursos e práticas da esquerda brasileira. In: ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino Americanos**: Novas Leituras. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

DANIEL, Celso. Como viabilizar a participação popular no governo municipal. *Teoria e Debate*, n. 2, mar. 1988. Disponível em: <www.fpabramo.org.br/td/td02/td02_sociedade3.htm>. Acesso em: 26 maio 2006.

_____. A gestão local no limiar do novo milênio. In: GOVERNO E CIDADANIA – Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

FERNANDES, Florestan. O PT: Dilema das eleições municipais. **Folha da Manhã**, São Paulo, 9 jun 1988. Disponível em: <<http://almanaque.folha.uol.com.br/florestan14.htm>>. Acesso em: 26 maio 2006.

FREIRE, Paulo. A construção de uma nova cultura política. In: PODER LOCAL, Participação Popular, Construção da Cidadania. São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Populares, 1994.

GENRO, Tarso. **Utopia Possível**. 2. ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.

GOHN, Maria da Glória M. Conselhos populares e participação popular. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 34, 1990.

KECK, Margaret. **PT: A Lógica da Diferença**. Tradução Maria Lucia Montes. São Paulo: Ática, 1991.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. O PT e a Unidade Partidária como Problema. **Dados**, vol.45, n.1, pp.39-76, 2002. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 jul 2006.

MESQUISTA JÚNIOR, Geraldo; NOGUEIRA, Octaciano. **Sistemas Democráticos**: teoria da democracia. Unidade V do curso Política e Cidadania. Brasília: Senado Federal, 2005.

PINTO, Valeska Peres. A vitrine do ABC. **Teoria e Debate**, n. 3, jun. 1988. Disponível em: <www.fpabramo.org.br/td/td03/td3_opinioao.htm>. Acesso em: 26 maio 2006.

PONTUAL, Pedro; SILVA, Carla Cecília R. A. Participação popular nos governos petistas. In: GOVERNO E CIDADANIA: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT. Resoluções de Encontros e Congressos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

_____. Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil. 2002. Disponível em: <www.lula.org.br/assets/diretrizes.pdf>. Acesso em: 24 fev 2006.

RODRIGUES, Edmilson. Modos petistas de governar. In: GOVERNO E CIDADANIA: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

SAMUELS, David. As bases do petismo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 2, pp.221-241, Out. 2004. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762004000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 maio 2006.

SIMÕES, Júlio Assis. **O dilema da participação popular**: a etnografia de um caso. São Paulo: ANPOCS – Marco Zero, 1992.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS – PT. Evolução dos Governos e Mandatos do PT. Dez, 2002. Disponível em: <www.pt.org.br/site/upload_secretarias/17-0-2003_013-45-40_historico_institucional202002.ppt>. Acesso em: 30 maio 2006.

SOLER, Salvador. Experiências democráticas de participação nas prefeituras. In: PODER LOCAL, Participação Popular, Construção da Cidadania. São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Populares, 1994.

SOUZA, Ubiratan. Orçamento participativo, do município ao estado. In: GOVERNO E CIDADANIA – Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; TATAGIBA, Luciana. **Movimentos sociais e sistema político**: os desafios da participação. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2005.

TREVAS, Vicente. O Partido dos Trabalhadores e suas experiências de governo. In: GOVERNO E CIDADANIA – Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

* Submissão: 20/01/2011
Aceite: 15/03/2011