

# **PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS: a experiência do Movimento Nossa BH**

Juliana Nunes Moreira<sup>1</sup>

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio<sup>2</sup>

Laise Copolillo Ayres<sup>3</sup>

## **RESUMO**

O presente artigo apresenta e discute a relação das organizações da sociedade civil com o Estado e o papel dessas organizações na construção de políticas públicas locais. Primeiramente busca-se, por meio dos modelos de gestão do Estado, delinear como vem ocorrendo, após a sua redemocratização e a Constituição de 1988, o processo de participação da sociedade civil na construção de políticas públicas. O artigo prossegue abordando o fenômeno da participação das organizações da sociedade civil que tem como consequência a criação e projeção de espaços públicos democráticos. Mais adiante são analisadas as formas de associativismo social e político que vão se consolidando no Brasil por meio destas novas experiências participativas no desenho de políticas públicas, apresentando por fim como exemplo desta participação o Movimento Nossa BH. Espera-se que esse trabalho teórico possa contribuir para o debate sobre as práticas participativas da sociedade civil na construção e implementação de políticas públicas.

109

**Palavras-chave:** Sociedade Civil. Participação Popular. Poder Local. Gestão de Cidades.

---

1 Mestrado em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Email: aruanda@hotmail.com

2 Doutorado em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas – SP. Email: armindo.teodosio@gmail.com

3 Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Email: ayres.laise@gmail.com

## **PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN LOCAL PUBLIC POLICIES: the experience of Movimento Nossa BH**

### **ABSTRACT**

110 This article presents and discusses the relationship between civil society organizations and the State and the role of these organizations in the construction of local public policies. Firstly, through the State's management models, it seeks to outline how the process of civil society's participation in the construction of public policies has been taking place, after its redemocratization and the 1988 Constitution. The article goes on to address the phenomenon of participation by civil society organizations, which has the consequence of creating and projecting democratic public spaces. Later on, the forms of social and political associations that are consolidated in Brazil through these new participatory experiences in the design of public policies are analyzed, finally presenting the Nossa BH Movement as an example of this participation. It is hoped that this theoretical work can contribute to the debate on the participatory practices of civil society in the construction and implementation of public policies.

**Keywords:** Civil society. Popular participation. Local Power. City Management.

## **PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES: la experiencia de Movimento Nossa BH**

### **RESUMEN**

Este artículo presenta y discute la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado y el papel de estas organizaciones en

la construcción de políticas públicas locales. En primer lugar, a través de los modelos de gestión del Estado, busca esbozar cómo se ha llevado a cabo el proceso de participación de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas, después de su redemocratización y la Constitución de 1988. El artículo continúa abordando el fenómeno de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, que tiene la consecuencia de crear y proyectar espacios públicos democráticos. Posteriormente, se analizan las formas de asociaciones sociales y políticas que se consolidan en Brasil a través de estas nuevas experiencias participativas en el diseño de políticas públicas, presentando finalmente el Movimiento Nossa BH como ejemplo de esta participación. Se espera que este trabajo teórico pueda contribuir al debate sobre las prácticas participativas de la sociedad civil en la construcción e implementación de políticas públicas.

**Palabras clave:** Sociedad Civil. Participación Popular Poder Local.  
Gestión de La Ciudad.

111

## 1 INTRODUÇÃO

A partir das últimas décadas as interações entre Estado e as organizações da sociedade civil tiveram uma grande ênfase nas discussões acadêmicas e na formulação de agendas de políticas sociais. Observa-se uma proliferação de diferentes formas de se relacionar entre esses atores, muitas delas balizadas por tentativas de construção de políticas, programas e projetos sociais sob diferentes graus e formas de colaboração, levando-os a repensar e reordenar seus papéis na sociedade contemporânea (TEODOSIO, 2008).

Assim pesquisar sobre as organizações da sociedade civil adquire grande destaque no cenário onde há a expansão do desenvolvimento de propostas na esfera pública que tenham por base o protagonismo da sociedade civil na construção de uma nova comunidade e de novos espaços públicos, respeitando o direito de cidadania e o aumento da

participação democrática da população (GOHN, 2005). A partir daí surgem iniciativas de articulação da sociedade civil que se propõe a criar espaços de interlocução e controle democrático do desenho, da implementação e da avaliação de políticas públicas nas cidades.

Para estudar essas transformações optou-se por analisar nesse ensaio teórico a participação das organizações da sociedade civil nas políticas públicas locais. Estas mudanças são advindas da participação, mobilização e protagonismo das organizações da sociedade civil nas estruturas do Estado, que se iniciaram a partir da sua descentralização no final dos anos 80 e que por sua vez são favoráveis a introdução de controles sociais na gestão pública.

Observa-se que em países em desenvolvimento, como os latino-americanos, e mais especificamente como o Brasil, a agenda de reforma então estabelecida, firmando-se na Constituição de 1988, teve como eixo a redemocratização e o fortalecimento de movimentos sociais estes associados à descentralização e à participação dos cidadãos. A ênfase nas novas formas de implementação de políticas públicas, leva à aproximação, diálogo e colaboração do Estado com atores não-governamentais oriundos da sociedade civil (TEODOSIO, 2008; FARAH, 1998).

Um dos fatores decisivos para o surgimento de um ambiente favorável de aproximação entre sociedade civil e Estado foi o contexto político brasileiro no final dos anos 80. Segundo Fischer (2005, p.6), "(...) a redemocratização do país foi concretizada, aumentando os espaços sociais para o exercício da cidadania e para formas organizadas de participação." Mas ocorreram também, mudanças internacionais, como a queda do muro de Berlim e a crise dos regimes socialistas do leste europeu de 1989, que suscitaram novas esperanças para a mobilização coletiva e para os movimentos sociais, colocando em voga os conceitos de cidadania e de sociedade civil. (GOHN, 2005;

DUPAS, 2003) Nessa nova dinâmica associativa nos últimos 20 anos há a criação, por parte dos governos locais, de espaços públicos e plurais de articulação e participação. Assim, faz-se necessário entender cada vez mais essas mediações entre Estado e sociedade civil que apareceram no Brasil nos anos 90, e as diversas formas de participação institucionalizada. (AVRITZER e PEREIRA, 2005; SANTOS, SERAFIM, PONTUAL, 2008; PASSADOR e PASSADOR, 2005)

Os temas das relações entre Estado e as organizações da sociedade civil, assim como o da participação popular nas políticas públicas é encontrado tanto no discurso pautado na democracia participativa, quanto “na redefinição da noção de cidadania, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores sociais na década de 80.” (DAGNINO, 2002, p.10) Assim, ao se estabelecer a convivência de interlocutores com interesses diferenciados, surgem a constituição dos espaços públicos. O levantamento da literatura mostra que essa tarefa ainda se encontra por ser construída de forma mais consistente e, que estudos sobre o desdobramento dessas relações se fazem relevantes.

113

Por outro lado, uma série de estudos apontam limites, desvios, desafios, promessas mal cumpridas e preocupações quanto à essas interações entre governo e sociedade civil, na provisão de políticas e serviços sociais. A presença das organizações da sociedade civil na sua interação colaborativa com o Estado - via conselhos e outras formas institucionalizadas – estabelece “(...) uma premissa básica: seu objetivo não é substituir o Estado, mas lutar para que esse cumpra seu dever (...)” (GOHN, 2005, p.61) A partir dessas reflexões, questiona-se: como experiências bem sucedidas da sociedade civil podem ampliar a participação cidadã na gestão de políticas públicas? A constituição de espaços públicos democráticos tem propiciado uma efetiva incorporação das demandas populares nas políticas do Estado? Quanto dessas demandas foram atendidas

ou implementadas pelo governo em suas diversas políticas? Nesse sentido, a participação social no Brasil, ainda possui inúmeros desafios dos quais se destacam:

(i) a resistência de diversos setores do poder público em (...) compartilhar o poder com organizações da sociedade; (ii) a grande distância que subsiste entre os resultados formais e reais da participação. (...); (iii) a fragilidade das organizações da sociedade civil tanto do ponto de vista financeiro como político, e; (iv) a dificuldade de estender a participação social para o campo da política econômica. (CICONELLO, 2007, p.8)

114

Essas questões vão refletindo como a participação se delinea como um fator crucial para a democratização das relações Estado e sociedade (DIAS, 2007). Pode-se prever que o século XXI será o século onde o público não-estatal poderá estabelecer-se numa dimensão principal da vida social, uma iniciativa importante da sociedade civil da capital mineira foi o Movimento Nossa BH, o qual se propõe a criar espaços de diálogo entre lideranças comunitárias, organizações sociais, empresas, cidadãos e governo a fim de promover o “comprometimento da sociedade e dos sucessivos governos com uma agenda e um conjunto de metas que tenha como foco a melhoria da qualidade de vida dos habitantes de Belo Horizonte.” (NOSSA BH, 2011, p.4).

É importante ressaltar que a crise enfrentada pelo Estado exige uma administração pública eficiente. Por isso esta crise também consiste em uma oportunidade para alterar o perfil do Estado, ou seja, “um Estado além de social e liberal, que seja mais democrático, (...) suas atividades sejam (...) submetidas ao controle social, dissociando a lógica comercial do interesse coletivo”. (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p.17) Contudo esta nova relação que vem se configurando entre Estado e sociedade civil, a partir do desdobramento de experiências participativas e da reconfiguração do Estado nas últimas décadas,

apresenta inegáveis superações e limitações no campo político e social. Assim há a necessidade de construir referências neste estudo que possibilitem estimular uma maior participação da sociedade civil no planejamento, na implementação e no monitoramento de políticas públicas, e contribuir para incrementar a gestão democrática.

Esse artigo foi estruturado em cinco seções onde todas elas buscam examinar a participação da sociedade civil na construção de políticas públicas locais. Além dessa introdução que apresenta as razões desse trabalho teórico, a segunda seção traz uma discussão sobre a natureza das relações entre organizações da sociedade civil e o Estado. A terceira seção analisa os modelos de gestão do Estado e a construção de políticas públicas, a quarta discorre sobre a participação das organizações da sociedade civil na construção de políticas públicas, citando como exemplo o Movimento Nossa BH, enquanto a quinta seção intitulada Considerações Finais, sintetiza as discussões do trabalho teórico que versa sobre a relação das organizações da sociedade civil com o Estado e sua participação na construção de políticas públicas.

115

## **2 NATUREZA DAS RELAÇÕES ENTRE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO**

O termo Sociedade Civil, quando citado, gera confusão em relação a sua definição devido a sua pluralidade seja em termos de atores envolvidos, ou de interesses dos atores envolvidos. Por isso vale realizar uma discussão acerca do termo no intuito de resgatar este conceito levando em consideração as principais teorias e definições existentes. No ocidente, observa-se atualmente, o aumento de interpretações sobre o termo para a democratização dos processos deliberativos criando mais espaços públicos. Historicamente, a origem do conceito de sociedade civil, segundo Alves,

(...) pode ser encontrada justamente no lugar, na polis da Grécia, no seu sistema de governo democrático. A sociedade civil grega, ou a polis, não distinguia o regente dos regidos. Não existia a noção de "sociedade" como se tornou conhecida na modernidade. Os romanos traduziram o termo e denominaram "sociedade civil" (*societas civilis*) quando sua "utilização introduziu um nível de pluralização". A pluralização refletiu as diferenças entre as estruturas que governavam na era medieval e a polis da Grécia Antiga. (...) não ocorreram mudanças significativas na interpretação do conceito durante essa era, a não ser a transferência do termo da Grécia para mundo ocidental. (ALVES, 1993, p.2)

116

Ao final do século XX alguns autores reconstróem as contribuições de Alexis de Tocqueville, nas quais define a sociedade civil "como uma associação cívica, consistindo numa legião de entidades assistenciais, de caridade, fraternais, ligas cívicas, associações religiosas, etc." (GOHN, 2005, p. 65). Já Dupas (2003, p.24), definiu sociedade civil, "(...) como a tentativa de delimitar um espaço neutro e autônomo em relação ao Estado e à política a partir da separação entre os conceitos de política e sociedade, e os conceitos de economia e estado".

Assim, com a modernidade constituiu-se "o desenvolvimento de um "novo" relacionamento entre sociedade civil e o Estado Moderno. "Mas o surgimento do capitalismo altera esse relacionamento. Observa-se a seguinte distinção feita entre duas fundamentais escolas de pensamento: a liberal e a marxista. A primeira acreditava haver "uma separação entre o Estado moderno e a sociedade civil. A segunda acreditava na inexistência dessa separação", segundo ela ambos eram estabelecidos por interesses da burguesia. (ALVES, 1993, p. 2)



Ainda em relação aos conceitos podemos reconhecer que a denominação para a terminologia Organizações da Sociedade Civil (OSCs) é polissêmica, podendo ser encontrada em diversas referências, tanto na literatura nacional, quanto internacional, se referindo ao mesmo tipo de organizações. Sendo que essas organizações são assinaladas pela diversidade e complexidade, resultando em distintas adjetivações e qualificações, a saber: não-governamentais, sem fins lucrativos, filantrópicas, voluntárias, sociais e do terceiro setor, dentre outras (TEODOSIO, 2008).

Em relação a estes vários conceitos, para muitos autores estes se diferenciam em pequenos detalhes, o terceiro setor deve ser entendido como o conjunto de entidades da sociedade civil com fins públicos e não-lucrativas. Logo é uma esfera que abarca dentro de si as organizações não governamentais. Entretanto existem várias definições e outros termos utilizados como sinônimos de Terceiro Setor, sendo os mais comuns "Setor de Caridade", "Setor Filantrópico", "Setor Independente", "Setor Voluntário", "Economia Social" e ainda "Organizações Não-Governamentais". Várias críticas surgiram em distintos contextos nacionais, com utilização da terminologia "Terceiro Setor", quando começou a internacionalização dos estudos sobre as organizações não-lucrativas. Somando a esse contexto, temos nos anos 90, as agências internacionais de financiamento atribuíram um enfoque grande ao papel da sociedade civil, na construção da democracia tanto nos países pós comunistas do Leste Europeu quanto nos países em desenvolvimento. A combinação dos dois movimentos acima citados, fez com que muitos tratassem "Sociedade Civil" e "Terceiro Setor" como sinônimos. (ALVES, 1993)

117

É importante destacar que ao denominar a expressão organizações da sociedade civil no lugar de pertencentes ao terceiro setor, adota-se uma série de concepções teóricas relevantes para a compreensão das relações Estado, mercado e sociedade civil.

Conforme argumenta Alves citado por Teodósio (2000, p.103), “a noção de sociedade civil permitiria se caminhar para abordagens que repolitizassem as discussões sobre os três setores.” (TEODOSIO, 2008) Outro conceito importante explicitado por Salamon e Anheier (1998), foi o de Organizações do Setor Sem Fins Lucrativos, que assim devem ser nomeadas quando: 1) for apontada como uma organização institucionalizada, que seja significativa; 2) for separada dos governos, ou seja, privada; 3) não repassar os ganhos gerados para os donos ou diretores; 4) for capaz de governar as atividades da organização em questão e 5) existir o caráter de voluntariedade de seus participantes.

118

Para o Setor Sem Fins Lucrativos existem algumas teorias que tentam explicar o que permite que essas organizações se desenvolvam. A primeira delas é a teoria da falha do governo/mercado, o ponto de partida para esta teoria é a limitação inerente, que foi reconhecida pela economia clássica, na capacidade do mercado para fornecer quantidades suficientes de bens públicos. Sendo assim, esta é a razão pela qual a sociedade recorre as Organizações do Setor Sem Fins Lucrativos, para suprir a falha do mercado/governo. Salamon e Anheier (1998) apontam que este tipo de comportamento é mais comum em sociedades heterogêneas e com isso têm-se três hipóteses: a) quanto maior for a diversidade da população, maior será o setor sem fins lucrativos; b) quando maior os gastos do governo com o bem estar social, menor será a atuação do setor sem fins lucrativos e c) quanto maior for a diversidade da população, maior será a confiança dessa população no setor sem fins lucrativos para se obter suporte, que é negligenciado por parte do governo.

A segunda teoria, a da oferta, para além do que foi abordado na teoria da falha do governo/mercado, é necessário que dentro da sociedade existam pessoas com a intenção de que o setor sem fins lucrativos surja. Segundo Salamon e Anheier (1998), o surgimento

deste setor não acontece ao acaso. Uma das circunstâncias que torna tal situação propícia é a competição religiosa, onde uma ou mais religiões se tornam atraentes ao promoverem um sistema de saúde ou educação. Sendo assim: a) Quanto maior for o nível de competição religiosa, maior será o setor sem fins lucrativos; b) quanto maior o nível de competição religiosa, maior será a confiança da sociedade no setor sem fins lucrativos.

Uma terceira linha de análise teórica, a teoria da confiança, acredita em um outro tipo de falha de mercado: a assimetria de informações ou mesmo a falta da mesma. Tal situação afeta diretamente os consumidores quando a questão é julgar a qualidade dos bens ou serviços que procuram. Sendo assim, o surgimento do setor sem fins lucrativos tem relação direta com o nível de confiança de uma sociedade perante o mercado. Logo, quanto maior o nível de confiança nos negócios de uma sociedade, menor será o nível de insurgência do setor sem fins lucrativos e ainda, quanto menor for este nível de confiança, mais provável será que o setor sem lucros seja financiado. (SALAMON; ANHEIER, 1998). Já de acordo com a visão da teoria do estado de bem-estar tradicional, espera-se que quanto maior o nível de desenvolvimento econômico, maior é a prestação dos serviços de assistência social pelo Estado. E ainda, quanto mais extensa a prestação de serviços do Estado para o bem-estar social, menor é propensão de surgir o setor sem fins lucrativos. (SALAMON; ANHEIER, 1998).

119

Por fim, as teorias do bem estar provido pelo Estado e da falha do mercado/mercado tendem a pensar na relação entre Estado e setor sem fins lucrativos como uma situação de competição ou conflito. Entretanto, é interessante perceber que muitas vezes os setores sem fins lucrativos são ativos em áreas que o Estado ainda não foi mobilizado para atuar. Assim como o mercado possui falhas, a ação do setor sem fins lucrativos também possui falhas, como a

da “ação voluntária”. Este tipo de situação é inerente ao setor sem fins lucrativos, pois muitas vezes existe a intenção de atuar, mas a atuação voluntária é muitas vezes lenta e existe ainda o problema de se organizar tais ações para que elas sejam mais eficientes. Dessa forma, deve-se pensar no Estado e no setor sem fins lucrativos como interdependentes e não como uma relação de competição. Assim pode-se perceber que Sociedade Civil e Estado se completam e se reforçam, por isso devem sempre procurar trabalhar juntos fortalecer a democracia de seu país. (SALAMON; ANHEIER, 1998).

120

Através dessas explicitações observa-se que ao longo dos anos o conceito de sociedade civil vem sofrendo reformulações, passando por diversas concepções e significados no Brasil e na América Latina. Surgindo num período intitulado trajetória das transições democráticas. Nos anos 70, no meio dessa trajetória o termo foi de fato introduzido no vocábulo político, tornando-se também sinônimo de participação e organização da população civil no enfrentamento do regime militar. Nesse período, temos a autonomia com um dos principais eixos de articulação da sociedade civil. (GOHN, 2005) Começa a mudar o sentido atribuído a sociedade civil com o término do regime militar. Com isso, a autonomia passa a não ser um eixo fundamental para a construção de uma sociedade democrática, como era enfatizado pela sociedade civil no regime ditatorial. Encontramos os novos e antigos atores sociais definindo seus ideais de luta e conquista para as políticas públicas. Nos anos 90, amplia-se o campo da sociedade civil onde o surgimento de uma pluralidade de atores, atribui à cidadania a mesma relevância que o conceito de autonomia tinha nos anos 80. A cidadania começa a ser incorporada nos discursos oficiais e remetendo a ideia de participação civil. (GOHN, 2005)

A sociedade civil vai se expandindo e se entrelaça com a sociedade política, contribuindo para as mudanças e reformas que o Estado

vem sofrendo nos anos 90. O desenvolvimento do novo espaço público, designado de público não-estatal, onde temos os conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público na gestão da coisa pública, no que se refere às demandas sociais. Ocorrendo assim, uma democratização e inversão de prioridades das administrações na gestão da coisa pública. (GOHN, 2005) Conquistar espaços para aumentar a participação social é uma das perspectivas mais desafiadoras para análise sobre a abrangência da democracia nas relações entre o governo e a sociedade civil. O fortalecimento do espaço público e a abertura da gestão pública à participação da sociedade civil na elaboração de suas políticas implica num grande desafio, o de garantir a implantação de políticas que privilegiam um estreito relacionamento entre equidade e participação.

A discussão sobre a participação popular no Brasil transformou-se nas últimas décadas, acompanhando as mudanças políticas do país. Nos anos 90, a participação passa a ser percebida como estratégia para construção de uma gestão pública renovada. (TEODOSIO, 2008) Essas mudanças políticas ocorridas na década de 90 fazem com que surja um ambiente favorável a aproximação entre os diferentes atores sociais. Com a redemocratização consolidada, ampliam-se os espaços sociais para as demandas sociais, o exercício da cidadania e a novas formas de participação. A ampliação do espaço público, "(...) e controle que a sociedade exerce sobre a coisa pública, adquire relevada importância ora porque as instituições demonstram-se insuficientes no exercício da cidadania, ora a esfera pública transcende os limites do Estado." (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p. 24).

121

A transparência da coisa pública e de sua gestão é a certeza da democracia participativa, a qual aumenta a convicção de que a transparência junto com o controle social protege os direitos

públicos. Portanto, o controle social que se constitui em uma forma onde a sociedade pode controlar o Estado, estabelece também um controle sobre as organizações públicas não-estatais e as entidades descentralizadas do Estado. (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999) Ainda em relação a participação da sociedade civil na esfera pública e os conceitos que a ela estão ligados, destacamos que o chamado terceiro setor, termo definido por Landim (2002, p.42) "(...) organizações privadas que se pretendem sem fins lucrativos e com finalidade pública (...), no Brasil, do já famoso "organizações não-governamentais" para algo que evoca "setor", um "terceiro setor", merece atenção", se encontraria dentro da esfera pública com sobreposições com a esfera estatal do mercado, apresentando organizações com diversas configurações e de natureza híbrida.

122

Nessa perspectiva, a necessidade de ultrapassar e não restringir as leituras ao tecnicismo gerencial marca as discussões acadêmicas e, as práticas de gestão de ONGs. Por isso, a terminologia sociedade civil admite considerar o espaço de suas organizações como construto dialógico onde as construções comunicativas entre os diferentes atores são relevantes para análise de ações colaborativas. (TEODOSIO, 2008). Faz-se necessário entender como vem se delineando a constituição do Estado no Brasil por meio dos seus modelos de gestão e seu processo de reconfiguração que visa ampliar a participação das organizações da sociedade civil na construção de políticas públicas.

### **3 MODELOS DE GESTÃO DO ESTADO E CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A herança de um Estado centralizado no passado colonial e na monarquia foi abalada com a instauração da República, mas durante a maior parte da história brasileira a criação de recursos administrativos necessários para o desempenho de capacidades estatais esteve

concentrada no nível central de governo (ARRETCHE, 1996). Com a emergência do Estado desenvolvimentista, a partir de 1930, temos um aumento progressivo das funções do governo, passando a União a assumir uma parcela expressiva das capacidades financeiras e administrativas na mesma medida com os demais níveis de governo. Durante o regime militar, a forma de expansão do Estado aumentou sua capacidade de arrecadação de recursos financeiros, bem como, a expansão significativa do volume de empresas estatais, “de órgãos públicos de regulação da atividade econômica e de agências federais encarregadas da prestação de serviços sociais.” (ARRETCHE, 1996, p.9) No entanto, esta expansão demandaria também a criação de capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios, sendo que estas capacidades explicam em parte o início do processo de descentralização em andamento hoje. (ARRETCHE, 1996).

Percebe-se o surgimento de um processo de fortalecimento das capacidades administrativas de estados e municípios, a partir de políticas estimuladas e implementadas, quando da vigência do Estado centralizado. Assim, “fortalecer institucional e politicamente os municípios e conferir poder efetivo aos gestores das cidades significa criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional”. (ARRETCHE, 1996, p.3). Pode-se dizer segundo o autor, que seria fortalecer novas instituições que encorajam a democracia na base territorial, mas não eliminando as antigas instituições da democracia representativa (ARRETCHE, 1996). A descentralização das políticas sociais da esfera federal para as instâncias locais de governo é concebida com um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, ao aproximar problemas de gestão, aumentando o vínculo entre clientes e entidade responsável pelas decisões sobre os serviços. Vale ressaltar que essa descentralização não representa apenas transferir atribuições, mas visa sobretudo como redistribuição do poder. (FARAH, 1998).

As dificuldades políticas com que se depara o Executivo Federal em um contexto de crise das capacidades estatais do governo de empregar um programa de reformas estruturais, bem como, o fortalecimento institucional e administrativo dos níveis municipal e estadual, esclarecem boa parte da dinâmica dos conflitos nacionais. Dessa perspectiva, a crise do Estado que marca o final do século XX influencia o início de dois tipos de respostas. "Nos anos 80 assistimos à onda neoconservadora com sua proposta do Estado mínimo; nos 90, quando começa (...) proposta neoliberal, o movimento em direção à reforma ou (...) à reconstrução do Estado torna dominante". (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p.15)

124

A crise na América Latina e no Brasil, "por sua vez, enquanto crise do Estado Nacional-Desenvolvimentista é a um só tempo a crise de um modelo de desenvolvimento e a crise do Estado indutor desse modelo" (FARAH, 1998, p.52). Essa crise estimulou a inovação social na resolução dos problemas coletivos e na própria reforma do Estado.

Podemos identificar no Brasil, dois momentos na discussão sobre a reforma do Estado nas áreas sociais. "O primeiro momento teve início na década de 70 e ganhou impulso nos anos 80, no âmbito do processo de democratização do país." (FARAH, 1998, p.54) O segundo momento, foi devido à insuficiência de recursos diante da crise do Estado, que limitou sua capacidade de atender as demandas sociais. (FARAH,1998)

Nesse período em que a crise do modelo social-burocrático do Estado se evidencia e a globalização passa a estabelecer novos modos mais eficientes de administração pública, aumenta "a importância de uma forma não privada nem estatal de efetuar os serviços sociais assegurados pelo Estado". Surgindo então, "as organizações de serviço público não-estatais, atuando na oferta de serviços de educação, saúde e cultura com o financiamento do Estado."



(BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999; BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p.16) A expressão “público não-estatal” são organizações ou formas de controle “públicas”, que estão direcionadas ao interesse comum; “são “não-estatais” porque não fazem parte do aparato do Estado, seja porque não empregam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais.” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, p.16, 1999) Este setor é também tratado por “terceiro setor”, “setor não-governamental”, ou “setor sem fins lucrativos”.

A reconfiguração do papel do Estado que vem acontecendo na década de 90, pode conduzir também à uma mudança na relação entre Estado e a sociedade civil, na qual a busca de novas formas de articulação conjuntamente no que se refere às atividades sociais, irá conduzir a inclusão de novos atores na formulação e na implementação de políticas públicas. Seja como resultado de esforço deliberado pela descentralização de competências e atribuições, seja pela descentralização de recursos a partir da Constituição de 1988, seja como fruto da dinâmica democrática e da maior proximidade dos governos locais com relação às necessidades da população, o fato é que os governos estaduais e, sobretudo os municipais estão promovendo um processo de reforma da ação do Estado na área social, rompendo com algumas características tradicionais da intervenção estatal no Brasil nessa área. (FARAH, 1998)

125

Conforme descrito por Farah (1998), nas políticas sociais fomentadas pela esfera subnacional de governo no Brasil, nas últimas décadas, identificam-se tendências de mudanças que tem semelhanças com algumas das propostas de reforma do Estado. Sendo essas tendências articuladas em dois eixos, a saber: “o primeiro diz respeito ao conteúdo das políticas, configurando novas políticas sociais, e o segundo recai sobre o processo político e a gestão de políticas públicas, estabelecendo, novas formas de gestão, (...) processos decisórios (...).” (FARAH, 1998, p.55) Dentro desse processo de

reforma da ação do Estado na área social, temos o que Vernis e outros citado por Teodósio, (2000) chamam de “Pluralismo de Bem-Estar a perspectiva sociocêntrica” de Vieira citado por Teodósio, (2000, p.27) e “apontam que nessa dimensão o Estado ocupa um papel menos dominante na provisão coletiva de serviços sociais, reconhecendo a complexidade e interdependência dos problemas sociais em relação à própria sociedade (...)”. A figura a seguir apresenta três diferentes formas de configuração dos papéis do Estado, organizações da sociedade civil e mercado na provisão de políticas sociais. (TEODOSIO, 2000)

Aproximação ↓	Função			
	Provisão		Produção	
	<i>Financiamento</i>	<i>Regulação e planejamento</i>	<i>Controle e avaliação</i>	
<i>Estado de Bem-Estar</i>	Administrações Públicas	Administrações Públicas	Administrações Públicas	Administrações Públicas e, às vezes, apoio do terceiro setor
<i>Pluralismo de Bem-Estar</i>	Administrações públicas com cofinanciamento de particulares e apoio das empresas	Governo, terceiro sector e empresas	Administrações Públicas com colaboração do terceiro setor	Terceiro setor e Empresas
<i>Neoliberalismo</i>	Fontes privadas	Mercado	Mercado	Empresa privada com uma contribuição de seguridade do terceiro setor

Figura 1 – Argumentos para a colaboração público-privada  
Fonte – VERNIS et al., 2007, p. 67

Através do desenho analítico de Vernis e outros citado por Teodósio (2008) pode-se visualizar as categorias de papéis dos atores nas políticas sociais (TEODOSIO, 2008). No Estado de Bem-Estar erigiu uma das crises do Estado moderno e “qualquer que seja a origem ou o eixo central da crise, quase todos os países ocidentais, centrais e periféricos estão sendo confrontados atualmente com questões parecidas, que se materializam na incapacidade dos seus governos” de cuidar das demandas sociais que aumentam, tornando-os ineficazes

para governar. (FADUL, 1999, p.71) De outro lado, temos o Estado do Pluralismo de Bem-Estar, que tem como um de seus elementos estruturantes as diferentes possibilidades de relacionamento entre os atores de Estado e as organizações da sociedade civil que se revelam na oferta de serviços sociais (TEODOSIO, 2000). Por fim segundo a tese neoliberal, o discurso dominante é o da redução ao mínimo do aparelho do Estado e das atividades estatais, do enxugamento de sua máquina administrativa, “existindo apenas para garantir o livre funcionamento das forças do mercado, deixando de ser uma esfera que disputa recursos escassos com o mercado.” (FARAH, 1998, p.52)

No entanto, as fronteiras entre as divisões denominadas de Estado de Bem-Estar, Pluralismo de Bem-Estar e Neoliberalismo (VERNIS et al., 2007) parecem ir se delineando quando se discute sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. A partir deste contexto surge um modelo de gestão pública, denominado administração gerencial brasileira ou movimento gerencialista que teve início na Europa e Estados Unidos. Ganhando força no Brasil, nos anos 90, esse movimento debate a reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. (PAES DE PAULA, 2005)

127

Em outro contexto, originou-se a vertente da qual se provem a administração pública societal, ligada a tradição mobilizatória brasileira atingindo seu ápice nos anos 60. “O campo movimentalista se centrava na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, pois questionava o Estado como protagonista da gestão pública (...).” (PAES DE PAULA, 2005). Diante disso, surgia a noção de administração pública societal, mas não havia no poder central uma representação política presente. (PAES DE PAULA, 2005)

Ao analisar esses dois modelos de gestão do Estado, são identificadas três dimensões principais para a construção de uma gestão pública democrática, a saber: "(i) a dimensão econômica-financeira (...);(ii) a dimensão institucional-administrativa (...); (iii) a dimensão sociopolítica (...)." (PAES DE PAULA, 2005, p.40) Evidencia-se que na vertente gerencial, o enfoque incide principalmente nas dimensões econômico-financeira e institucional administrativa. Já na vertente societal, o enfoque é na dimensão sociopolítica. (PAES DE PAULA, 2005) Portanto, percebe-se que ao analisar os dois modelos de gestão do Estado propostos, bem como o esquema analítico de Vernis et al. (2007), o que se configura é o Estado de Pluralismo de Bem-Estar que melhor se aproxima do modelo societal, e o neoliberalismo pode se configurar no modelo de gestão gerencial além do que, ambos os modelos fazem parte de um contexto histórico e de opções políticas coletivas, submetidas às influências exercidas pelos atores sociais e pelas instituições envolvidas. (PAES DE PAULA, 2005)

128

Repensar este paradoxo da reforma do Estado, no qual temos de um lado a lógica neoliberal apregoando o Estado mínimo, de outro o Estado de Bem-Estar que entra em crise nos 80. Surge no meio desse processo de redesenho das funções do Estado, se assim podemos dizer o Estado do Pluralismo do Bem-Estar, que vem se delineando como um instrumento das sociedades modernas no campo da descentralização das relações políticas, no aumento do controle social sobre o Estado e na participação popular.

Evidencia-se assim, que a reforma do Estado iniciada nos anos 70, analisando em particular sua intervenção na área social e, análise de sua agenda de reformas das políticas sociais ao longo da década de 80 e 90, apresentou com mais enfoque a democratização dos processos decisórios de formulação, implementação e controle das políticas públicas, a preocupação com a eficiência e eficácia da gestão pública, refletindo esse processo na esfera subnacional de governo.

Mas essa reconfiguração do papel e das políticas de gerenciamento do Estado exige uma compreensão mais efetiva da sociedade sobre qual a melhor forma de configuração do Estado deve se legitimar nesse processo de redesenho de uma nova ordem social e política.

#### **4 A PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Novas formas de organização dos grupos sociais surgiram juntamente com o fim dos regimes ditatoriais na América Latina. Além do seu ativismo político essas organizações se sobressaíam pelo intenso envolvimento dos seus participantes no processo decisório. Destaca-se as Comunidades Eclesiais de Base, movimentos sociais urbanos e conselhos de fábrica que exerceram papel importante na transição para a democracia, em função de atentarem-se para as reivindicações populares e por tornarem-se autênticas escolas de participação popular para a sociedade civil. (CERQUEIRA, 2008).

129

Estudos sobre os movimentos sociais mostram que eles têm divergências e debates na literatura internacional e nacional. “Isto se deve, em parte a diversidade dos movimentos e a complexas dinâmicas envolvidas para a sua aparição.” (ROSA, et all, 2009, p. 5). Apontam também que um dos primeiros movimentos sociais mais expressivos que se registra na história moderna foi o movimento operário, que lutava por melhores condições de trabalho e salários.

No Brasil durante o regime militar – 1964 a 1985 - a participação dos cidadãos na esfera pública era restringida e desencorajada. Sendo que essa situação, não foi impeditiva para florescer fora dos espaços oficiais e controlados, uma pluralidade de experiências participativas e emancipatórias na sociedade brasileira. As experiências participativas eram promovidas por uma pluralidade de sujeitos políticos (ONGs, movimentos sociais, sindicatos, etc.) por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) – grupos ligados à Igreja Católica de todo

país – que atribuíram a esse movimento unidade e força política. As CEBs com sua abordagem pedagógica que destacava a participação, a comunidade e ideais igualitários, estabeleciam uma tentativa de encorajar a autonomia e a organização de grupos e setores populares, durante as décadas de 1970 a 1980. (CICONELLO, 2007).

Durante o processo de redemocratização do país na década de 1980, as forças políticas e sociais em sua maioria, tinham um concepção de democracia mais ampliada, não restringindo-a apenas ao restabelecimento do sistema representativo eleitoral. Queriam mais, queriam mudar a estrutura do Estado, não- democrático e autoritário, transformando-o radicalmente por meio de uma transformação gradual nas estruturas de poder (CICONELLO, 2007). Com a Constituição de 88, inicia-se a criação de mecanismos de participação cidadã e de controle social das políticas públicas onde parte da sociedade inicia a ideia de que a democracia representativa, sozinha, não iria conseguir garantir os novos direitos até então conquistados. A ideia de que seria necessário gerar mecanismos de democracia participativa consolidava-se permitindo assim, um maior controle sobre o aparato do Estado, no que diz respeito a elaborar e monitorar os serviços prestados a população. À medida que os movimentos sociais ampliavam o conceito de direitos de cidadãos e lutavam pela constituição de novos direitos, buscavam aumentar a interface com os Três Poderes com o desafio de intervir diretamente na proposição e controle das ações do Estado. (SANTOS, SERAFIM, PONTUAL, 2008).

A Constituição além de promulgar vários princípios e diretrizes sobre a participação dos cidadãos no desenho, na implementação e no controle social de políticas públicas, reconheceu também novas atribuições para as organizações da sociedade civil nesse novo cenário político brasileiro que se configura, enfatizando seu papel de ator e agente na condução da “coisa pública”. Com isso,

criaram-se basicamente quatro formas de participação da sociedade civil no âmbito do Estado: Orçamento Participativo, Plano Diretor, Conselhos de Políticas e Conferências. Desta forma, as decisões do governo não mais se limitam ao poder executivo e gestores públicos, mas são partilhadas com a sociedade civil (CICONELLO, 2007). Vale ressaltar que estas quatro maneiras de participação envolvem formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. Segundo Avritzer (2008), é possível diferenciar estas formas em três aspectos: “iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil no tema e vontade política do governo em implementar a participação” (AVRITZER, 2008, p.46).

O Orçamento Participativo (OP) é uma forma de balancear e criar uma articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, pois a sociedade ou os conselhos formados pela população se constituem em uma instância de tomada de decisão sobre as políticas públicas. (AVRITZER; PEREIRA, 2005). Esta forma de participação da sociedade civil possui o seu desenho institucional de cima para baixo, uma vez que depende da vontade do governante. Ao mesmo tempo se caracteriza como sendo uma política fortemente democratizante, pois a entrada é livre para qualquer cidadão que busque a participação. (AVRITZER, 2008).

A pergunta que se faz é: como a OP inova a democracia representativa “clássica” e “tradicional”? Na medida em que incorpora os cidadãos diretamente no processo de tomada de decisão e, simultaneamente, estimula a delegação de autoridade. Dentro do OP, o mecanismo deliberativo é amplo e pertence aos atores sociais, não a uma sociedade civil especializada, situação esta que permite a participação de diferentes grupos que constituem uma sociedade. Interessante notar que as experiências de OP possuem uma articulação expressiva com a questão partidária, onde o partido

do Partido dos Trabalhadores (PT), de acordo com os dados, é aquele em que possui maior reincidência em incentivar e consolidar o OP. (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

Pessoas que participam de OP, geralmente, possuem algum outro tipo de atuação em entidades ou organizações. A relação estreita entre associativismo e participação foi ainda mais significativa no início do processo do OP. Assim, a experiência associativa praticamente constitui-se em um pré-requisito para que os indivíduos sejam escolhidos como representantes das regiões e temáticas que compõem o OP. Ou seja, indivíduos isolados e descolados das formas associativas tendem a possuir um papel secundário e minoritário na condução do processo e nas suas definições. (SILVA, 2001). Já os planos diretores possuem seu desenho institucional de ratificação pública, isto é, os cidadãos não participam do processo decisório, mas são chamados para referendá-lo publicamente, assim a sociedade civil discute uma decisão já anteriormente tomada pelo Estado. Esta forma de participação é indicada no caso de contextos completamente hostis à participação, pois seria o desenho capaz de anular políticas particularistas (AVRITZER, 2008).

132

Os conselhos de políticas são caracterizados pelo processo de partilha de poder. É constituída uma instituição na qual Estado e sociedade civil participam simultaneamente, isto é, é um modelo paritário com representantes governamentais e representantes da sociedade civil em igual número, o que permite um controle social por parte das organizações e movimentos da sociedade civil. É a combinação entre a reivindicação de um Estado mais ativista e de uma forma popular de controle público por parte dos movimentos populares (AVRITZER, 2008). Outra característica deste modelo é o fato de ser deliberativo, com atribuições de discutir sobre a formulação, as prioridades e o orçamento da política pública. Vale ressaltar que estes conselhos de políticas são aplicáveis nas três esferas da Federação – União,



estados e municípios – formando, assim, uma estrutura de gestão federativa das políticas públicas (CICONCELLO, 2008). É possível afirmar que este modelo possui maior independência do sistema político se for comparado com o orçamento participativo.

Por fim, a última forma de participação popular é a Conferência de Políticas Públicas, as quais reúnem milhares de pessoas em todo o país. Esta maneira de participação tem como principal característica a ocorrência em períodos regulares (a cada quatro ou dois anos). É importante destacar que um dos principais pontos positivos desse mecanismo “é a possibilidade de seus participantes contribuírem para a criação de pautas políticas e de uma agenda de prioridades que irão influenciar a política pública determinada no próximo período de sua vigência.” (CICONCELLO, 2008, p. 6). Após as conferências, a agenda é monitorada pelas diversas organizações da sociedade civil em variados espaços políticos.

Em relação a sua classificação quanto a sua forma de despontar estes movimentos distinguem-se basicamente dois tipos existentes de organização de movimentos sociais: “(i) Emergentes, que são aqueles movimentos sem articulação previa, são instantâneos, (...) como protestos abruptos e passeatas, e; (ii) Planejados, que são aqueles movimentos que tem uma articulação organizada via organismos da sociedade civil, como associações (...)” (Rosa, et all, 2009, p.12) Pode-se dizer que nessa nova dinâmica associativa surge uma nova forma de se conduzir aos processos de participação ampliada, que agem de um lado em torno das reivindicações e carências populares e, de outro na defesa dos direitos constitucionais adquiridos. (AVRITZER, PEREIRA, 2005)

Deparamo-nos hoje com diversos outros movimentos na sociedade, que apesar de suas particularidades, apresentam em comum, a organização de pessoas para que exijam seus direitos. Segundo

Santos, Serafim e Pontual (2008, p.2) os movimentos sociais podem ser definidos como: "um conjunto de organizações, formais ou não, que apresentam para o Estado ou para outros segmentos da sociedade civil uma serie de reivindicações que consideram seus "direitos", a partir da Constituição Federal ou outras leis infra-constitucionais." Por sua vez, GURZA LAVALLE, CASTELLO, BICHIR (2004, p.46) apresentam um perfil dos movimentos sociais com as seguintes características: "(i) não trabalham com temas como as ONGs e algumas entidades assistenciais,(...); (ii) sua estratégia distintiva é a mobilização coletiva da população (...) e,;(iii) assumem problemas mais amplos que aqueles (...) trabalhados por associações de bairro."

134

Dada a rapidez das transições os estudos sobre as formas de organização política não estatal e não partidária no Brasil, estudos teóricos e empíricos apresentam inúmeros trabalhos e, que segundo a literatura podem ser divididos em três gerações: (i) nos anos 80, as pesquisas tinham como referência o conceito dos movimentos sociais; (ii) nos anos 90, os trabalhos se orientam pelo conceito de sociedade civil, e; (iii) no início deste século XXI, chamam a atenção para o conceito de capital social (BORBA, SILVA, 2004). Pois bem, dada as três grandes abordagens mencionadas, ressalta-se que a tarefa desse estudo está em analisar as formas de associativismo social e político que vai se consolidando no Brasil por meio das novas experiências participativas no desenho de políticas públicas. Portanto, ao fazer o resgate dessas formas de representação e participação política da sociedade civil, busca-se compreender como a consolidação de espaços públicos perante o Estado pode criar processos democráticos de co-gestão.

É importante ressaltar que o espaço público vai se projetando e, busca assegurar a participação de vários segmentos da sociedade civil além dos movimentos sociais: organizações não-governamentais,

universidades, setor empresarial, sindicatos, etc. As diferenças entre essas formas de manifestação, pouco esclarece as possibilidades e os desafios que se delineiam com a presença de OSCs – Organizações da Sociedade Civil, na oferta de serviços sociais. (SANTOS, SERAFIM, PONTUAL, 2008; TEODOSIO, 2008)

Nos últimos anos organizações da sociedade civil, estabeleceram-se como atores sociais relevantes nos processos políticos e econômicos, tanto no Brasil quanto no cenário internacional. Essas organizações através de suas inserções, representações eficientes dos interesses públicos, a participação popular em suas atividades, propostas e estruturas de organização, são como vetores da modernização da gestão de políticas sociais no país. Neste contexto, a relação das organizações da sociedade civil com o Estado e as empresas exercem diferentes papéis. Em um dado momento elas podem agir no controle da execução de projetos sociais, em outros na execução de políticas públicas, ou exercê-los simultaneamente. (TEODOSIO, 2008)

135

Vale ressaltar, que as parcerias realizadas com o Estado acabam algumas vezes fazendo com que as organizações da sociedade civil percam seu caráter contestatário, que as diferenciava nos anos 80, mas se consolidam no cenário sociopolítico como entidades independentes. (VIEIRA, 2001) Nesse processo de democratização do Estado, a “União deixa de ser a instituição responsável por vários pontos das políticas, dando espaços a estados, municípios e instancias ainda menores (...)” (RODRIGUES, 2009, p.1) A descentralização do Estado cada vez mais difundida baseia-se em dois pilares principais: a participação e a transparência da coisa pública. O primeiro consiste na ampliação do poder da população na construção da cidadania democrática e, o segundo na necessidade do governo de prestar contas e justificar suas ações. É importante salientar, que a participação não é neutra, é mudança é distribuição de poder. (RODRIGUES, 2009)

Com a criação de canais de participação, percebe-se que as organizações da sociedade civil não pretendem assumir as responsabilidades do poder público, mesmo realizando atividades em algumas áreas que são de atuação do Estado, mas buscam formar parcerias com ele aonde o mesmo continue a exercer papel central de regulação política econômica e social. As organizações da sociedade civil buscam novas formas de diálogo, estratégias e relações com o Estado para que promovam iniciativas conjuntas que vão se consolidando nos espaços públicos. Por isso busca-se uma melhor conexão entre a sociedade civil e a população em geral, para que promovam entre si espaços de discussão e construção de plataformas de luta conjunta que provoque uma maior pressão sobre os governos, de controle social das políticas públicas e a construção mais ampla da noção de cidadania (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006; SANTOS, SERAFIM, PONTUAL, 2008).

136 Como exemplo concreto destes canais de participação é válido citar o Movimento Nossa BH que é uma organização da sociedade civil e se propõe a criar espaços de diálogo entre lideranças comunitárias, organizações sociais, empresas, cidadãos e governo a fim de promover o “comprometimento da sociedade e dos sucessivos governos com uma agenda e um conjunto de metas que tenha como foco a melhoria da qualidade de vida dos habitantes de Belo Horizonte.” (NOSSA BH, 2011, p.4). Assim, pretende exercer um controle democrático no processo de definição, implementação e avaliação de políticas públicas em Belo Horizonte.

A criação do Movimento Nossa BH (MNBH) está em consonância com o surgimento de movimentos que visam incentivar e expandir a participação popular na gestão pública. A inspiração advém primeiramente da iniciativa colombiana “Bogotá como vamos”, que, desde 1997, tem obtido sucesso em aglutinar diversos atores sociais com o objetivo de controlar as iniciativas públicas e assim

impactar positivamente na qualidade de vida da população na capital colombiana (NOSSA BH, 2011).

No Brasil, o movimento no qual o Nossa BH se espelhou foi o Nossa São Paulo, lançada na capital paulista em maio de 2007. Em Belo Horizonte, a possibilidade de instituir um movimento semelhante começou a ser discutida em janeiro de 2008 por representantes de organizações empresariais e sociais. E ao analisar a ação do Movimento Nossa BH durante esses anos percebe-se que ele tem incidido sobre uma diversificada gama de assuntos que dizem respeito aos interesses da população de Belo Horizonte.

A atuação do Movimento Nossa BH baseia-se em três eixos: o Programa de Indicadores e Metas, o acompanhamento da Gestão Pública e a Educação para a cidadania. (NOSSA BH, 2011). O primeiro consiste na seleção, sistematização, disponibilização e divulgação dos principais indicadores de qualidade de vida de Belo Horizonte para apropriação de toda a sociedade, dotando os cidadãos de “maior poder de debate e negociação frente aos técnicos de governo” (TEODÓSIO, 2009, p.16). O segundo eixo - acompanhamento da Gestão Pública - refere-se “ao acompanhamento sistemático das atividades dos poderes executivo e legislativo municipais, incidindo na tomada das decisões governamentais.” (NOSSA BH, 2011). O terceiro eixo - Educação para a Cidadania -, por sua vez, diz respeito à execução de ações, campanhas e eventos que pretendem contribuir com a educação da população para a cidadania.

A atuação do Movimento pode ser entendida como uma atuação da sociedade civil em ações coletivas a fim de obter acesso à cidade, sendo capaz de influenciar nas decisões políticas e impactar na forma em que o poder público tem respondido às demandas sociais. Sublinha-se ainda a importância do Nossa BH na busca

pela quebra da lógica do privilégio decisório, difundindo práticas de compartilhamento entre o Estado e a sociedade em espaços públicos.

## **5 CONCLUSÃO**

Iniciativas de modernização das políticas públicas expressam mudanças por meio da participação popular, dos movimentos sociais e sua aproximação entre governos, no qual estreita suas relações com o desejo de aumentar a efetividade das políticas públicas. Essas articulações entre governo e sociedade civil acabam sendo assumidas como expressão da maturidade democrática da sociedade em equacionar seus problemas sociais. A literatura aponta que com a Constituição de 1988, o cenário brasileiro foi marcado por profundas transformações políticas, econômicas e sociais. Essas mudanças vêm implicando uma reconfiguração do Estado, abrindo espaço para os movimentos sociais, as organizações da sociedade civil que aumentam e congregam novos temas na agenda política o que com isso exerce papel fundamental na construção do espaço público (AVRITZER, 2005; VIEIRA, 2001).

138

Neste contexto, mostra-se relevante analisar as relações entre o Estado e a sociedade civil na provisão de políticas e serviços sociais, bem como a incorporação de agendas ligadas a ampliação da democracia e da participação que multiplicam atores e espaços, ampliam espaços de discussão e deliberação. Significando renovação nos dispositivos institucionais, administrativos e de gestão urbana principalmente no nível dos governos municipais (AVRITZER, 2005). Espera-se identificar pontos positivos e de vulnerabilidade sobre a relação estabelecida entre os diversos atores sociais juntamente com o governo na construção de políticas públicas e espaços democráticos que ampliem a participação cidadã e promova a equidade social. Por isso faz-se necessário aprofundar mais nos estudos sobre o tema,

bem como desenvolver um estudo empírico que aponte os avanços das práticas participativas da sociedade civil.

É possível afirmar que já houveram diversos avanços no que tange a participação popular nas políticas públicas, mas também é necessário admitir que ainda há muito no que trabalhar e aprimorar neste campo.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo; MAGALHÃES, Reginaldo; SCHÖDER, Mônica. Social movements beyond the iron cage: weak links in territorial development. **World Development**, Vol. 36, No. 12, pp. 2874–2887, 2008. Disponível em: < [http://ac.els-cdn.com/S0305750X0800243X/1-s2.0-S0305750X0800243X-main.pdf?\\_tid=da484707b3270ca83a8c5724594051b9&acdnat=1337613462\\_d96124752f87b65c9622363ebf6067ed](http://ac.els-cdn.com/S0305750X0800243X/1-s2.0-S0305750X0800243X-main.pdf?_tid=da484707b3270ca83a8c5724594051b9&acdnat=1337613462_d96124752f87b65c9622363ebf6067ed) >. Acesso em: 20 mai. 2012.
- ALVES, M. A. et al. Apresentação. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.48, n. 3, jul/set 2008, p. 61-63.
- ALVES, M. A. **O conceito de sociedade civil**: em busca de uma repolitização. *Revista Organização e Sociedade*, v. 1, n.1, dez, 1993.
- ARRETCHE, M. T. S. **Mitos da descentralização**: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, p.1-26, 1996.
- AVRITZER, L. PEREIRA, M.L.D. **Democracia, participação e instituições híbridas**. *Teoria e Sociedade*, número especial, p. 14-39, marco de 2005.
- AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da autorização à Legitimidade da Ação*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443- 464. 2007.
- AVRITZER, L. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, n.1, p. 43-64, 2008.

AZEVEDO, S.; PRATES, A. A. P. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, p.122-152, 1991.

BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconsolidação democrática reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, 15 (4), p. 98-104, 2001.

BOEIRA, S. L. SANTOS, A. C. B.; SANTOS, A. G.. Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos jurídicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.43, n.3, p.694-712. 2009.

BORBA, J.SILVA,L.L. Sociedade civil ou Capital social? Um Balanço Teórico. **Revista Alcance**, UNIVALI – vol. 11 – n.3, p.461-475, set./dez. 2004

CERQUEIRA. L. Participação cidadã, onde avançamos, onde emperramos? **Democracia Viva**, n. 40, p. 60-64, set., 2008.

CICONELLO, A. **A participação social como proceso de consolidação da democracia no Brasil**. From Poverty to Power: How Active Citizens an Effective States Can Change the Word, Oxfam International, 2008. P. 1-12, setembro, 2007.

CORREIA, M.V. C. **Controle Social. Dicionário da Educação Profissional em Saúde**, 2ª. Edição, Escola Politécnica de Saude-Joaquim Venancio, 2009 – Fundação Oswaldo Cruz.

COSTA, F.L. CUNHA, A. P. Dilemas da participação cidadã na gestão de políticas públicas. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p.79-95, jan./jun, 2009.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz & Terra, p. 279-301, 2002.

DIAS, R.A.M. Marcos Teóricos, paradigmas e sentidos da participação: faces diversas de um mesmo espelho. **VI Conferencia Regional de ISTR para a América Latina y El Caribe**, 8-11 de novembro, Salvador, Brasil, p. 1-12.



DRAIBE, S. **As Políticas sociais Brasileiras: diagnóstico e perspectivas.** In: IPEA, IPLAN. Prioridades de políticas públicas para a década de 90, vol.4, Brasília, 1990.

DUPAS, Gilberto. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado.** São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FADUL, E.M.C. Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação a uma nova ordem social? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n.1, p.70-78, jan/mar 1999.

FARAH, M.F.S. Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.33, n.1, p.51-59, jan/mar 1998.

FERNANDES, R. C. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FISCHER, R.M. Estado, Mercado e Terceiro Setor: uma análise conceitual das parcerias intersetoriais. **Revista de Administração**, v. 40, n.1, p.5-18, jan/fev/mar.2005

GOHN, M. G. **O Protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGS e redes solidárias.** São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção questões da nossa época; v. 123.)

GOIRAND, Camille. **Analysing Social Movements: A Comparison of European and Latin-American approaches since the 1970s.** Barcelona: CIDOB, n.30, jul. 2009. Disponível em: < [http://biblioteca.universia.net/html\\_bura/ficha/params/title/analysing-social-movements-comparison-of-european-and-latin-american-approaches/id/48472792.html](http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/title/analysing-social-movements-comparison-of-european-and-latin-american-approaches/id/48472792.html)>. Acesso em: 20 de jun. 2012

GOODE, William J.; HATT, Paul K. **Métodos em Pesquisa Social.** 4. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1973. (16)

GURZA LAVALLE, A. CASTELLO, G. BICHIR, R.M. Quando novos atores saem de cena. Continuidade e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. **Política e Sociedade**, n.5, p. 37-55, out., 2004.

GURZA LAVALLE, A. HOUTZAGER, P.P, CASTELLO, G. Representação política e organizações civis Novas instancias de mediação e os

desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, no. 60, p.43-66, fev.2006.

IRIVIN, R. A; STANSBURY, J. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?. **Public Administration Review**, 64: 55-65. doi: 10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x

KLIKSBERG, Bernardo. ¿Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos? **Rev. Adm. Pública**, v.41 no.3 Rio de Janeiro maio/junho, 2007.

JACOBI, P.R. Políticas Sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência e Saúde Coletiva**, 7(3):443-454,2002.

LANDIM, L. Múltiplas identidades das ONGs. In: HADDAD, S. (org.) **ONGs e universidades: desafios para a cooperação na América Latina**. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; Petrópolis, p. 17-50, 2002.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, jan./abr. 2008.

MCADAM, Doug; SCOTT, W. Richard. Organizations and Movements. In: DAVIS, Gerald F; MCADAM, Doug; SCOTT, W.Richard; SALD, Mayer N. **Social Movements and Organization theory**. New York: Cambridge University Press, 2005. cap 1, p.4-40.

MENDES, D.C.V.R. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katal**. Florianópolis, v. 10,n.2,p.143-153 jul/dez.2007

NEDER, R.T. As ONGs na reconstrução da sociedade civil no Brasil. **Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado**. São Paulo 26-28 marco 1998.

NOSSA BH. **Apresentação Nossa BH**. 2011 b. Disponível em: <[http://nossabh.org.br/up\\_apresentacao/pu3ca3pa9ri5.pdf](http://nossabh.org.br/up_apresentacao/pu3ca3pa9ri5.pdf)>. Acesso em: 16 mar. 2012

NOSSA BH. **Sociedade civil propõe mudanças no PPAG de Belo Horizonte** 2011h Edição 11/2011 - Belo Horizonte, 22 de outubro de 2011

OLIVEIRA, F. Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs da democratização? In: HADDAD, S. (org.) ONGs e universidades: desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; Petrópolis, p. 51-62, 2002.

PASSADOR, C. S. PASSADOR, J. L. Políticas públicas e a construção da democracia no Brasil: reordenamento do espaço público? **X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administracion Publica**, Santiago, Chile, 18-21, oct., 2005, p. 1-23

PAULA, A. P.P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v.45, n. 36, p.36-49, jan/mar 2005.

PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (orgs.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editoria Fundação Getulio Vargas, 1999, p. 15-48.

RODRIGUES, A.L. Gestão participativa em Organizações: mitos, possibilidades e desafios. **Revista Integração**, p. 1-15, 2009.

143

ROSA, A.R.ALVES, M.A. MENDONCA, P. GOMES, M. V. **Por uma agenda de pesquisa sobre movimentos sociais na América Latina**. ENANPAD 2009, p. 1-16.

SALAMON, Lester M; ANHEIER, Helmut K. Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally. **International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, n. 3, v. 9, 1998, p. 213-247.

SANTOS, A. SERAFIM, L. PONTUAL, P. **Os movimentos sociais e sua relação com os canais institucionais**. Observatório dos Direitos do Cidadão/Instituto Polis, p. 1-6, setembro, 2008.

SILVA, A. J. H., FERREIRA JUNIOR, I.; ROSSONI, L. Administração pública e gestão social: a produção científica brasileira entre 2000 e 2005. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.4, p.655-680. 2008.

SIMMONS, Richard; BIRCHALL, Johnson. A joined-up approach to user participation in public services: strengthening the "participation

chain". **Social Policy & Administration**, v. 39, n. 3, p. 260-283, jun. 2005.

SPINK, Peter K. CLEMENTE, R.. KEPPKE, R. Governo Local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 34, n.1, p.61-69, jan/mar 1999.

TEIXEIRA, A. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz & Terra, p.105-142, 2002.

TEIXEIRA, Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Revista katálysis**, v.10, n.2, p. 154-163, 2007.

TEODOSIO, Armindo dos Santos de Sousa. **Parcerias tri-setoriais na esfera pública: implicações, impasses e perspectivas acerca da provisão de políticas sociais em três experiências**. 2008. Tese(doutorado) – Escola de Administração de Empresas São Paulo.

144

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Souza. **Parcerias Tri-Setoriais Na Gestão Urbana De Belo Horizonte**: Uma análise das implicações e desdobramentos do Movimento Nossa BH sobre a esfera pública. Projeto de pesquisa apresentado Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais para o editaln. 0021/2008 – Programa de Infraestrutura para Jovens Pesquisadores / Programa Primeiros Projetos. 2009.

VALLA, V. V. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 14(Sup. 2): 7-18, 1998.

VIEIRA, L. Cidadania e controle Social. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (orgs.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editoria Fundação Getulio Vargas, 1999, p. 213-2

VIEIRA, L. **Os argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.