Artigo Compacto

Participação social no Brasil: Controle social para além da gestão participativa institucional

Social participation in Brazil: Social control beyond participatory management

Rodrigo Berredo Leal Ferreira Amado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, rodrigoberredo@poli.ufrj.br

Como citar:

AMADO, Rodrigo Berredo Leal Ferreira. Participação social no Brasil: Controle social para além da gestão participativa institucional. In: III SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA: SINGEURB, 2021, Maceió. **Anais...** Porto Alegre: ANTAC, 2021. p. 9-14.
Disponível em: https://eventos.antac.org.br/index.php/singeurb/issue/view/14

RESUMO

A gestão dos serviços essenciais afeta diretamente o desenvolvimento humano, individual e coletivo. A participação social no processo de gestão urbana e de serviços essenciais tem importância aparentemente consensual na literatura, além de ser assegurada por diversos marcos regulatórios no Brasil. A prática apresenta conflitos de interesse e entraves burocráticos. Diante de tal contradição, se dá a relevância desse trabalho, que busca explicitar principais desafios e potenciais ferramentas que promovam a participação social equitativa e sustentável. Para isto, a metodologia utilizada foi de revisão bibliográfica qualitativa. Revisou-se literatura do século atual sobre a realidade de participação social no Brasil, além desafios e sugestões para processos participativos, para além da institucionalidade. Resultados sugerem que espaços participativos não levam em conta os contextos individuais das partes interessadas, além de não promoverem capacitação. Entende-se as menções a participação social nos marcos como reflexo da intensa mobilização social do período de redemocratização brasileira. Assim, os espaços participativos aparecem mais como cumprimento de exigência legal, favorecendo interesses da classe dominante. A discussão sugere a mobilização e organização sociais como principal meio de participação social no Brasil, possibilitando aumento do controle social. As ferramentas subjetivas e de aprendizado sociais devem ser aproveitadas nesse contexto.

Palavras-chave: Participação social, Gestão participativa, Controle social.

ABSTRACT

Essencial services management directly impacts, both individually and collectively, human development. Social participation in urban management has, apparently, consensual importance in literature. Futhermore, it is mentioned directly and indirectly on structural Brazilian legislation. Reality presents conflicts of interests and burocratic obstacles. From such contradiction, comes the relevance of this study, thus aiming to make explicit major challenges and potencial tools which might promote equitative and sustainable social participation. The methodology was bibliographic qualitative research. Studies about social participation in Brazil, from the current century, were revised. Besides, challenges and suggestions regarding participative processes, beyond institucionality, were also researched. Results suggest that participative spaces hardly take into account individual contexts of stake holders, and does not provide capacitation. Therefore, mentions to social participation in Brazilian legislation can be understood as reflex of the intense social mobilization during the

redemocraization period. Participative spheres seem to exist mostly to comply with legal requirement, but favoring interests of the dominant classes. The discussion suggests social mobilization and organization as main means of social participation in Brazil, empowering society through social control. Subjectivity and social learning are importante tools in this context.

***Keywords**: Social participation, Paticipaory management, Social control.*

1 INTRODUÇÃO

Participação comunitária tem sido entendida como fator de cada vez maior importância na gestão urbana, sendo fundamental para se rumar à sustentabilidade e equidade social. Se apresenta uma contradição: Apesar do aparente consenso quanto à importância da participação na Gestão de Recursos Naturais (GRN), o que se vê são diversos casos malsucedidos, que intensificam a marginalização de algumas populações (MORALES & HARRIS, 2014, p. 704). Recursos naturais, por sua vez, são a matéria prima em torno de que se estabelecem as dinâmicas sociais, visto que são necessários para o atendimento das mais básicas necessidades humanas.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 institucionaliza a participação social, que reverbera para diversas áreas como legislações infraconstitucionais. Os princípios inicialmente norteadores seriam serviços públicos descentralizados e de qualidade, garantindo a participação social através de conselhos e fóruns (PICOLLI et al, 2017, p. 399). No entanto, a participação social representa um mecanismo de equilíbrio na correlação de forças entre Estado e sociedade. Isto, como será apresentado, pode não estar no melhor dos interesses do Estado, visto que este tem como principal função a manutenção de poder por parte das classes dominantes. Há aqui, portanto, uma segunda contradição.

A relevância desse trabalho se dá diante de tais contradições. Há um grande desafio para se consolidar mecanismos de gestão orientados à participação social sustentável e equitativa na prática. Assim, essa pesquisa tem por objetivo explicitar principais desafios e potenciais ferramentas que aproximem o aparente consenso teórico à materialidade da participação social, possibilitando processos de gestão cada vez mais participativos, equitativos e sustentáveis. Para isto, a metodologia utilizada foi de revisão bibliográfica qualitativa. Revisou-se literatura do século atual sobre: gestão participativa de recursos naturais; menções à participação social em marcos regulatórios brasileiros; realidade da participação social no Brasil; e sobre a efetividade de mecanismos e abordagens nos processos de gestão participativa, além de potencialidades e desafios.

2 ASPECTOS PARA DICUSSÃO

2.1 Recursos naturais, serviços básicos e necessidades humanas

Recursos naturais são elementos fundamentais para a manutenção da vida como um todo e sua gestão é estruturante do sistema socioeconômico atual. Segundo a hierarquia das necessidades de Maslow, a constante satisfação de necessidades possibilita que seres humanos atinjam um estado de autodesenvolvimento ao passo que promovem avanços para a comunidade em seu entorno. Maslow classificou em 5 as necessidades humanas, sendo a base da pirâmide as demandas fisiológicas, acima a demanda por segurança, as demandas de socialização, a demanda por estima, e, por último, a demanda por autorrealização (PAN et al, 2018, p. 5). A disponibilidade de recursos naturais impacta diretamente as demandas fisiológicas, que são as necessidades mais primárias do indivíduo e, assim, da sociedade. Seus

impactos se propagam para os outros níveis da pirâmide: saúde, educação, capacidade de trabalho, além das relações sociais e automotivação.

2.2 Gestão participativa

É necessário a compreensão do que caracteriza o viés participativo, e dos principais fatores de motivação/desmotivação da participação dos diferentes agentes nos processos de gestão. É fundamental que os mecanismos de participação social garantam uma representatividade dos usuários, assim como meios deliberativos e poder de veto, porém promovendo também arcabouço teórico e empírico orientando à tomada de decisão livre e consciente. É imprescindível pontes, diálogo constante, entre os representantes ativos nos processos decisivos e a comunidade. (SOUZA, 2017, p. 1060).

Processos de gestão participativa exigem uma abordagem dupla, que contemple tanto o indivíduo, quanto seu contexto de forma mais ampla (esferas cultural, social, econômica, política). Isto aparece na literatura, em geral, mal exposto ou de forma implícita. Emoção e subjetividade são fatores importantes na abertura de diálogo em processos participativos. Facilitam abordagem holística que atenda às necessidades individuais, assim como do contexto social de forma mais ampla. Não é suficiente apenas uma participação mais ampla de grupos vulnerabilizados em reuniões, fóruns e conselhos, se as estruturas sociais, culturais e institucionais não se adequarem às necessidades de tais grupos para que participem e se engajem. Sem estas, a participação será limitada, superficial de curto prazo e privilégio de quem tem condições biopsicossociais de engajamento. (MORALES & HARRIS, 2014, p. 704-705).

Um aspecto da participação social é a interação e o aprendizado sociais. Não há como forçar as partes ao aprendizado social, mas há como criar situações que o favoreçam. Aprendizagem social é uma teoria banduriana que explicita a importância de observar e modelar comportamentos, atitudes, e reações emocionais de outrem. O comportamento humano se explica a partir da contínua e recíproca interação entre influências cognitivas, comportamentais e ambientais. No cerne desse processo está o aprendizado comunicativo e coletivo. Alguns de seus efeitos de aprendizado são maior confiança na relação, novos pontos de vista, perspectivas e geração de conhecimento; além de desenvolvimento pessoal e técnica de agentes envolvidos (MURO & JEFFREY, 2012, p. 1-2).

2.3 Controle social

A teoria gramsciana propõe que Estado e sociedade civil são uma unidade orgânica. Na interação, o Estado exerce, historicamente, a função de manter o domínio da classe dominante. A sociedade civil, por sua vez, é heterogênea, sendo espaço de disputa de interesses, ideias e projetos de sociedade como um todo. O Estado incorpora demandas da sociedade civil, de acordo com a correlação de forças que se apresenta. O controle social se manifesta como um mecanismo de contrapeso à hegemonia da classe dominante através do fortalecimento do poder popular na correlação de forças da unidade dialética. O conjunto de aparelhos privados que compõem a sociedade civil, como sindicatos, escolas, igrejas, meios de comunicação, é disputado pelos interesses antagônicos (SOUZA & HELLER, 2016, p. 286-288).

2.4 Participação social no Brasil

A participação social vem ganhando força na esfera institucional principalmente por parte de órgãos internacionais. Em 1977, já fora destacada, na Conferência das Nações Unidas sobre a Água, a importância da gestão integrada com a participação popular nos processos de tomada de decisão (SOUZA, 2017, p. 1059).

No processo histórico de redemocratização brasileiro, a partir da década de 1980, percebe-se uma importância das pressões populares exercidas pelos movimentos sociais, de comunidades eclesiais de base e de entidades profissionais, fortalecendo a participação popular no processo democrático através do controle social por parte civil (SOUZA & HELLER, 2016, p. 286). Assim, se deu no Brasil, a institucionalização da participação social a partir da Constituição Federal de 1988, reverberando em diversos marcos regulatórios estruturantes do Estado, assim como se desdobrando para legislações de peso infraconstitucional. Na Tabela 1, pode-se ver as menções a termos relacionados à participação social em legislações como a Constituição, além de marcos regulatórios e leis referentes às áreas da saúde, educação e saneamento.

Tabela 1 – Menções a termos relacionados à participação social em legislação brasileira

	POLÍTICAS ESTRUTURANTES				**DESDOBRAMENTOS**		
Termos de busca	**Constituição Federal**	**Lei Orgânica da Saúde**	**Lei do Saneamento**	**Plano Nacional de Educação**	**Participação social no SUS**	**Política Nacional de Resíduos Sólidos**	**Lei da Educação Ambiental**
	1988	lei n 8.080/ 1990	lei n 11.445/ 2007	lei n 13.005/ 2014	lei n 8.142/ 1990	lei n 12.305/ 2010	lei n 9.795/ 1999
Participação social	-	-	-	-	-	1	-
Participação da comunidade	1	1	-	2	1	-	-
Mobilização social	-	-	-	-	-	1	-
Controle social	-	-	6	4	-	7	-
Sociedade organizada	-	-	-	-	-	-	-
Conselho	66	13	-	13	10	1	2
TOTAL	67	14	2	19	11	10	2

Fonte: Adaptado de Picolli et al (2017)

Souza (2017) afirma que a legislação, apesar de importante por definir direitos e deveres, não é suficiente, visto que não garante que as políticas sejam aplicadas de forma e alcançar seus respectivos objetivos. Na prática, os mecanismos previstos em lei possuem obstáculos, como interesses de mercado e de acesso a verba pública acima do atendimento à população, e a falta de conhecimento técnico (e de condições socioeconômicas) para a participação civil em condições de igualdade. A autora menciona entraves organizacionais, burocráticos e financeiros "decorrentes dos conflitos internos de opiniões, que comprometem inclusive a representatividade dos segmentos" (2017). Assim como a legislação se reverte em impacto quase nulo aos setores da sociedade, a sociedade civil se encontra com pouco controle sobre seus representantes e as tomadas de decisão (SOUZA, 2017, p. 1067).

3 DISCUSSÃO

A gestão de recursos e dos sistemas públicos básicos (educação, saúde, saneamento) tem impacto na vida humana, de forma coletiva e individual, afetando inclusive a capacidade de engajamento comunitário e a automotivação. A participação social nos processos de gestão urbana exige um ambiente bem preparado para receber as partes interessadas, que leve em conta seus contextos individuais, capacitando e propiciando as condições necessárias (técnicas, socioeconômicas e subjetivas) para uma tomada de decisão consciente, concretizando um processo equitativo e sustentável. Entretanto, os mecanismos propostos pelo Estado falham em proporcionar participação popular efetiva, visto que este visa manter o domínio por parte da classe dominante.

Pode-se perceber significativa presença de termos relacionados à participação social no arcabouço regulatório brasileiro, que deve ser encarado como fruto da intensa mobilização social no período de redemocratização do Brasil. Todavia, estes se traduzem na geração de espaços participativos cuja principal função é o cumprimento da exigência legal, não tendo como interesse a real participação social no processo de gestão ou o atendimento das necessidades populares. 'Conselho' é o termo mais citado nos marcos regulatórios (Tabela 1) estudados por Picolli et al (2017), sugerindo menções mais superficiais e abstratas aos termos orientadores da participação social por meio da organização e do controle social.

Fica explícita a relação desigual entre Estado e sociedade civil, na qual a legislação, apesar de importante diretriz, não é o suficiente para garantir que se chegue nos objetivos almejados quanto à participação social efetiva. Não é bastante, também, para assegurar que a população seja beneficiada, favorecendo a exclusão e a marginalização. Se entende como necessária a mobilização e a organização sociais, em vista de se aumentar o poder popular, fortalecendo a voz da sociedade civil na correlação de força da unidade Estado-sociedade civil. Este processo deve se dar, como sugerido por Souza (2017), pela mobilização de esforços coletivos para a "ampla capacitação dos agentes sociais (...) principalmente os mais vulneráveis e excluídos" (p. 1067), aumentando o controle social, possibilitando a disputa contra os códigos e poderes hegemônicos. A subjetividade e o aprendizado social se mostram ferramentas importantes nesse processo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os mecanismos de gestão impactam significativamente a vida, individual e em sociedade. Apesar do consenso teórico acerca da participação social nos processos de gestão, e das diversas menções em marcos regulatórios brasileiros, a realidade se dá de forma excludente, voltada para a manutenção de poder da classe dominante. A legislação se faz insuficiente, sendo necessário mobilização civil para se alcançar, através do controle social, participação social efetiva, para além dos mecanismos institucionais. Subjetividade e aprendizado social são ferramentas importantes nesse processo de mobilização.

A pesquisa não foi exaustiva, havendo espaço para ampliação de estudo quanto a marcos regulatórios de outros setores estruturantes, como transporte e energia, além de estudos de casos no contexto brasileiro.

AGRADECIMENTOS

Agradeço às Universidade e Instituições Públicas de pesquisa brasileiras.

REFERÊNCIAS

MORALES, M. C. & HARRIS, L. M. Using Subjectivity and Emotion to Reconsider Participatory Natural Resource Management. World Development. Vol. 64 p. 703-712. 2014.

MURO, M.; JEFFREY, P. Time to Talk? How the Structure of Dialog Processes Shapes Learning in Participatory Water Resources Management. Ecology & Society. Vol. 17, n. 1, art. 3. 2012.

PAN, W.; HOU, B.; YANG, R.; ZHAN, X.; TIAN, W.; LI, B.; XIAO, W.; WANG, J.; ZHOU, Y.; ZHAO, Y.; GAO, X. Conceptual Framework and Computational Research of Hierarchical Resident Household Water Demand. Water. Vol. 10, n. 6, art. 696. 2018.

PARKER, J. S.; MOORE, R; WEAVER, M. Developing Participatory Models of Watershed Management in the Sugar Creek Watershed (Ohio, USA). Water Alternatives. Vol. 2, n. 1, p. 82-100. 2009.

PICOLLI, A. S.; KLIGERMAN, D. C.; COHEN, S. C. Políticas em saúde, saneamento e educação: trajetória da participação social na saúde coletiva. Saúde & Sociedade. São Paulo, Vol. 26, n. 2, p. 397-410, 2017.

SOUZA, C. M. N. Gestão da água e saneamento básico: reflexões sobre a participação social. Saúde & Sociedade. São Paulo, Vol. 26, n. 4, p. 1058-1070, 2017.

SOUZA, C. M. N.; HELLER, L. O controle social em saneamento e em saúde: análise comparativa com base nos marcos legais federais brasileiros. Ciência e Saúde Coletiva. Vol. 24, n. 1: pp. 285-294, 2019.