



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e  
Documentação

Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

DAVI LOURENÇO DE SOUZA

**GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA: Uma reflexão  
sobre gestão**

Brasília – DF

Abril/2019

## FICHA CATALOGRÁFICA

Souza, Davi Lourenço de.

Gestão Democrática e Participativa: uma reflexão sobre gestão /  
Souza, Davi Lourenço de. – Brasília, 2018.

97 f. : il.

Monografia (especialização) – Universidade de Brasília,  
Departamento de Administração, 2019.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Esp. Anadélia Teles de Castro,  
Departamento de Administração.

1. Definir gestão. 2 História da Gestão. 3 Impactos de gestão  
atual. 4 Conexão do antigo com o atual

**Universidade de Brasília – UnB**

**Reitora:**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Márcia Abrahão Moura

**Vice-Reitor:**

Prof. Dr. Enrique Huelva

**Decana de Pós-Graduação:**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Helena Eri Shimizu

**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e  
Gestão Pública:**

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

**Chefe do Departamento de Administração:**

Prof. Dr. José Márcio Carvalho

**Coordenador do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Fátima de Souza Freire



DAVI LOURENÇO DE SOUZA

## **GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA: Uma reflexão sobre gestão**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do certificado de especialista (*lato sensu*) em Gestão Pública Municipal.

Professor(a) Orientador(a): Esp.  
Anadélia Teles de Castro

Anápolis – GO  
2019

DAVI LOURENÇO DE SOUZA

**GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA: Uma reflexão sobre gestão**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília do aluno

**Davi Lourenço de Souza**

Especialista, Anadélia Teles de Castro  
Professora-Orientadora

Paulo José Goes Daltro, MSc.  
Professor-Examinador

Anápolis, 27 de abril de 2019.

Dedico este trabalho a minha família, em especial a minha mãe, Rosa Souza, por ser a mulher que é, amorosa, amiga, mãe, e por fazer dos meus dias, os melhores que poderiam ser.

Para todos aqueles que acreditam em mim, conseguimos! Obrigado pelo amor, confiança e apoio. Para minha mãe, Rosa Souza, pelo empenho de ser a expressão exata do que é ser mãe. Para meu padastro, Antônio Nunes, pela força que representa. Para Wesley e Wilder, por serem irmãos amorosos. Para as cunhadas Gisele e Lucimar, por todo cuidado e zelo que tiveram e tem comigo. Para Nelma, por ser resposta de Deus à minhas orações se dedicando a me amar como sou. Para os demais, que direta e indiretamente me apóiam nesta caminhada de estudos, vida pessoal e profissional. Meus mais sinceros agradecimentos.



## RESUMO

A Gestão Democrática e Participativa é um estudo que proporciona uma reflexão sobre a gestão de forma global e na sequência uma ideia mais reflexiva e específica. O levantamento das informações se deu pela necessidade de buscar fatos sobre a gestão no cenário atual em contrapartida aos seus inícios (histórico dela). Os métodos utilizados foram feitos por pesquisa qualitativa através de bibliografias já existentes. Dos resultados alcançados, estão: uma visão de quais avanços ocorreram com a Gestão e quais os pontos de atenção que o tema carrega, principalmente sobre descentralização do poder decisório; formato das relações do Governo Federal, Estadual e Municipal; atendimento das demandas da sociedade civil além da participação da população por meio de organizações representativas.

1. gestão

2. democracia

3. histórico da gestão

## SUMÁRIO

|     |                                      |                                      |
|-----|--------------------------------------|--------------------------------------|
| 1   | INTRODUÇÃO .....                     | 11                                   |
| 1.1 | Contextualização .....               | 11                                   |
| 1.2 | Formulação do problema .....         | 13                                   |
| 1.3 | Objetivo Geral .....                 | 13                                   |
| 1.4 | Objetivos Específicos .....          | 14                                   |
| 1.5 | Justificativa .....                  | 14                                   |
| 2   | REVISÃO TEÓRICA .....                | 15                                   |
| 3   | MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA ..... | 15                                   |
| 4   | RESULTADOS DA DISCUSSÃO .....        | 16                                   |
| 5   | CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES .....      | 20                                   |
| 6   | REFERÊNCIAS .....                    | 21                                   |
|     | MINICURRÍCULO .....                  | <b>Erro! Indicador não definido.</b> |

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

O problema do estudo será direcionado à identificação de princípios de Políticas Públicas e Gestão Democrática do Governo Municipal e como sociedade, quais os desafios são encontrados bem como as facilidades num contexto mais amplo. Busca-se também dar atenção a evolução deste tipo de gestão do ponto de vista dos envolvidos, nas suas participações desde um início de um novo projeto a ser implementado.

Conforme Salles (2010) para falar sobre município, é inevitável começarmos fazendo referência a um marco da história recente do País: o movimento pela redemocratização na década de 1980, que resultou na Assembléia Constituinte e na elaboração da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. À época, o País se ressentia do período de um quarto de século sob o regime autoritário inaugurado no ano de 1964. Se somarmos esses anos aos oito do Estado Novo (1937-1945) e aos 41 da República Velha, a República dos “Coronéis” (1889-1930), concluiremos que no século XX tivemos poucos resultados quanto à efetivação da Democracia no Brasil.

Com esta pesquisa tem o intuito de refletir, do ponto de vista histórico, sobre os princípios de Políticas Públicas e Gestão Democrática do Governo Municipal apontando o percurso da construção desta gestão como base para a idéia de sociedade participativa desde os primórdios até a elaboração de projetos mais sólidos desta gestão.

Para definir o momento histórico a premissa utilizada é a de Benevides (1991) onde diz “Alguns instrumentos que foram criados em 1988 garantem a participação direta do cidadão nas deliberações, nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. São eles: o plebiscito, o referendo e as leis de iniciativa popular”.

Com o processo de globalização, iniciou-se uma transformação da cultura e da educação, onde de certa forma a população começou a observar, ou dar atenção, ao que diz respeito à sua expressão perante o governo, algo sobre revelar sua expressão. Isto posto no âmbito de estarem envolvidos no tema e não se excluírem de opinar sobre o referido, mostrando sua autonomia e voz nos processos

governamentais. Desta maneira, entende-se que a população não queria aceitar apenas o que lhe era oferecido mas também participar da construção desta oferta.

Observando a importância deste tema, pode-se perceber que a Gestão Democrática e Participativa tem sua relevância no que se refere à transformação no modelo mental da sociedade bem como se dá o processo de participação citado acima.

Partindo do pressuposto de que um dos objetivos da Gestão Democrática é o envolvimento da sociedade em decisões que precisam ser desenvolvidas pelo Governo, este estudo trata do tema centrado-se em bibliografias já existentes com insights do autor.

A metodologia se baseia em pesquisas bibliográficas com o intuito de trazer a tona uma visão sobre o tema e também uma reflexão sobre as dificuldades que o Brasil possui em se tratando de Gestão, principalmente da forma Democrática: se há efetividade ou se são apenas trechos de uma história contada.

Dos exemplos de participação popular ora já citados, entende-se que estes estão pautados na Constituição Federal e que segue uma linha lógica, se vivemos numa democracia, que haja poder de fala, de voz, de escolhas de todos.

Buscando entender como se dão, atualmente, a política pública desta gestão considera-se observar neste trabalho pontos como os instrumentos da Democracia direta e semidireta; conselhos e oscilações populistas.

Fez-se então um levantamento de dados para agregar informações a pesquisa, objeto deste trabalho, por meio de uma bibliografia e outras fontes para. Nesse sentido, o texto traz um breve levantamento de dados históricos que juntos, promovem uma trajetória da democracia no campo político brasileiro trazendo o olhar para a construção de uma proposta ou uma nova percepção de gestão democrática. Sabe-se que há diversos impasses hoje para que a sua aprovação no processo Constituinte aconteça mas a proposta é fazer uma provocação quanto ao tema. Por fim, problematiza o contexto de regulação do princípio de gestão democrática e seu significado.

Ao que tange o disposto do Artigo 49 da CF Inciso XV, o problema deste trabalho pretendeu trazer parte do texto e também contextualizar um pouco mais sobre fatos históricos e do cotidiano que tratam sobre ele.

Utilizou-se a metodologia quantitativa, sendo usado como instrumento para pesquisa coleta de informações em bibliografias que já tratam do tema, a fim de pontuar quais os princípios e histórico de Políticas Públicas e Gestão Democrática

No que se refere às Políticas Públicas da gestão democrática nota-se que a sociedade precisa avançar no tema, pois muitos percorrem o campo do “eu tenho este ou aquele direito”, mas não procuram participar ou praticar do processo de construção da Democracia, o que acaba acontecendo é que as práticas democráticas se fragilizam e não o que se chama de facilitações da Democracia. Só é possível construir um sistema democrático consolidado se a sociedade participar deste processo fazendo o seu dever de casa no envolvimento do tema.

O primeiro capítulo mostra uma parte histórica da Gestão Democrática no Brasil, trazendo dados já vistos com a intenção de contextualizar e mostrar o que já é fato além de citações de alguns autores. No segundo capítulo há uma abordagem sobre a história da Gestão bem como os seus aspectos positivos em se tratando da política em si. Mostrar-se-á os impactos ligados a Gestão Democrática na sociedade e também um paralelo (conexão) do atual com o antigo.

Por fim, o trabalho apresenta uma reflexão sobre o tema: a idéia que se vê é de que o envolvimento da sociedade é fundamental para construção de um país democrático. Foi com base em algumas bibliografias e artigos em torno deste tema que se fez uma análise do momento em que o Brasil se coloca, também um ponto de vista de onde se quer chegar em se tratando do que é real, dificultoso e soluto no que se refere aos avanços da Democracia.

## **1.2 Formulação do problema**

O presente trabalho buscará responder o seguinte questionamento: “Como tem se dado a gestão na atualidade?”

## **1.3 Objetivo Geral**

Apresentar a evolução da gestão e sua conexão com a atualidade.

## **1.4 Objetivos Específicos**

Definir gestão

Mostrar a história (surgimento) do termo

Apresentar os impactos de gestão atual

Apresentar a conexão do antigo com o atual

## **1.5 Justificativa**

A justificativa deste trabalho se dá, pela fato de ser um tema digno de um olhar crítico, teórico e quiçá filosófico sobre o assunto. Dar ênfase na abordagem da Gestão Democrática, primeiro por estar pautada e instituída de forma legal nos princípios constitucionais de 1988.

## **2 REVISÃO TEÓRICA**

### **2.1 Reflexão sobre a CF**

Numa abordagem histórica o sentido de gestão democrática pode ser caracterizado como aquele que dá importância para a participação consciente na tomada de decisões, pautado por orientações e tonificando a democratização com embasamento nas ações conjuntas. Este conceito foi criado para mostrar ou dar um melhor enfoque ao termo administração do governo. Sua constituição se dá com os movimentos onde a política do país se abre e começa-se a promover conceitos novos e valores, que associados, dão idéia de que o governo não deve ser autônomo, mas procurar a participação da sociedade.

## **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

### **3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa**

O presente trabalho foi operacionalizado de forma a atender um padrão descritivo qualitativo através de literaturas já existentes e conceitos de alguns autores buscados em alguns periódicos.

### **3.2 Caracterização da organização, setor ou área *lócus* do estudo**

Boa tarde do conteúdo, objeto deste trabalho, foi extraído do texto da professora Helena de Motta Salles do Departamento de Ciências da Administração / UFSC.

### **3.3 Amostra da pesquisa**

A amostragem deste trabalho se deu por bibliografias de autores conceituados e conteúdos selecionados de maneira a responder a questão central do referido trabalho.

### **3.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa**

Primeiramente se fez necessário escolha do tema com base no apresentado pelo curso, na seqüência foi-se levantando dados de como se daria o trabalho, logo após elaborado o projeto e ao final, com todas as bibliografias em mãos, se estruturou o presente trabalho.

### **3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados**

A coleta dos dados aconteceu com a escolha do material ora mencionado da professora Helena Motta Salles e também por meio de periódicos de outros autores, dos quais se cita Leonardo Avritzer, Silvio Antônio Bedin entre outros.

## **4 RESULTADOS DA DISCUSSÃO**

### **4.1 Traços Históricos Da Democracia**

O ano de 1964 foi marcado pelo golpe militar e somente em 1988 e com a Assembléia Constituinte foi que a Constituição Federal foi elaborada. Conforme apresentado por SALLES (2010), à época, o País se ressentia do período de um quarto de século sob o regime autoritário inaugurado no ano de 1964. Se somarmos esses anos aos oito do Estado Novo (1937-1945) e aos 41 da República Velha, a



República dos “Coronéis” (1889-1930), concluiremos que no século XX tivemos poucos resultados quanto à efetivação da Democracia no Brasil.

(ROMANELLI, 1987; GERMANO, 2000) relatam que ao final da década de 1980 do século XX, o Brasil passa por mais uma transição política. Sai das amarras da ditadura militar, cerceadora da voz do brasileiro por 20 anos. BENEVIDES (1991) se debruça sobre a complementaridade entre as formas de representação e de participação; a forma de participação permite o aperfeiçoamento da Democracia pelo ingresso direto do povo no exercício da função legislativa e na produção de políticas governamentais.

A partir dos Princípios Constitucionais de 1988, enfatiza-se a importância dos mecanismos de participação para a democratização da gestão, considerada como o elemento principal para a construção de um processo democrático, a participação implica o processo de execução e tomada de decisões. SANTOS (2002, p. 59) afirma que, os processos de libertação e de democratização giram em torno da “percepção da possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em tomada de decisão”.

Pode-se destacar a conceituação do que é a Gestão Democrática quando se dá enfoque à representatividade da composição de gestão, tanto no olhar da multiplicidade dos olhares voltados para essa questão, quanto aos mecanismos que já existem. Dessa forma, gestão democrática engloba a esfera macro das decisões governamentais.

O Brasil passa, no século XX, por mais uma transição política e após a Constituição de 1988, a temática da gestão democrática ganha espaço na realidade da educação no país, onde algumas questões de esfera social se tornam um desafio na inserção da participação popular na gestão democrática ativa no campo educacional na formação de cidadãos.

Assim que o Brasil se tornou República, em 1889, não havia ainda uma organização escolar. Assim, na virada do século, começa-se a se delinear a perspectiva da administração (VIEIRA, 2001). Assim, pode-se afirmar que a gestão democrática possui características próprias tendo assim um sentido mais amplo do que simples aplicação de métodos e técnicas meramente administrativas pelos seus fins objetivados a serem atingidos.

O início de um novo período da história brasileira, com o fim da Ditadura e a instauração da Nova República a inovação democrática no Brasil deu início a

democratização na educação pondo fim ao período ditatorial. Com o fim da ditadura militar no Brasil, houve várias reformas, inicia-se um novo panorama político proporcionando aos cidadãos a participação nas decisões políticas no país.

De acordo com SALLES (2010), a Constituição de 1988, apelidada de “Constituição Cidadã” por Ulysses Guimarães por ter consolidado os direitos dos cidadãos, possibilitou entre outros resultados a restauração do federalismo com o reconhecimento dos municípios como entes federativos, ao lado da União e dos Estados-membros. No novo texto constitucional, o princípio da descentralização administrativa e política também incluiu os municípios, como vemos em seu artigo 18: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição. (BRASIL, 1988).

Diante disso, e institucionalizando diversas sugestões de medidas surgidas no processo de redemocratização, emergiram no País formas de representação não eleitoral, ou representação por afinidade, segundo AVRITZER (2007), categoria na qual se incluem os Conselhos Municipais.

## 4.2 O Atual e antigo na Gestão Democrática

A cientista política Maria Victória Benevides definiu nossa Democracia como semidireta porque nossa Constituição inclui mecanismos da Democracia direta, além de estabelecer o sistema representativo. Como não é possível reunir o povo na ágora como nas antigas cidades estados, a participação direta se dá por outros mecanismos, contemporaneamente. BENEVIDES (1991) se debruça sobre a complementaridade entre as formas de representação e de participação; a forma de participação permite o aperfeiçoamento da Democracia pelo ingresso direto do povo no exercício da função legislativa e na produção de políticas governamentais.

BENEVIDES (1991) comenta ainda, que o que distingue plebiscito de referendo é a natureza da questão que levou à consulta popular – se normas jurídicas ou qualquer outro tipo de medida política – e o momento da convocação. Em relação à natureza da causa, o referendo concerne unicamente a normas legais ou constitucionais, enquanto o plebiscito concerne à qualquer questão de interesse público, não necessariamente normativa – inclusive políticas governamentais. Quanto ao momento da convocação, “o referendo é convocado sempre após a edição de atos normativos para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais em vigor; o plebiscito consiste em uma manifestação popular sobre medidas futuras, relacionadas ou não à edição de normas jurídicas. (BENEVIDES, 1991, p. 133, grifo nosso)”.

O processo de redemocratização no Brasil então, toma como marco a Constituição de 1988, que criou instrumentos para a consolidação da Democracia no País e atribuiu aos municípios um papel inédito na Federação. O exercício da Democracia fica comprometido, no entanto, pelo descrédito dos cidadãos em relação à política e em particular ao Poder Legislativo, o que traz como uma de suas conseqüências a judicialização da política. O fortalecimento da Democracia no Brasil exige a reabilitação da atividade política aos olhos da população e a combinação do sistema representativo com os mecanismos de Democracia Participativa. A Constituição criou vários deles, dos quais destacamos o papel fundamental dos Conselhos Municipais, amplamente difundidos no País e que constituem um importante elo entre Estado e sociedade no âmbito municipal.

## 5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Sabe-se que o período de redemocratização conforme relatado por SALLES (2010), acarretou uma ativação talvez inédita da sociedade civil no País e aguçou a consciência a respeito dos direitos de cidadania. Em análise já clássica, Marshall (1967) distingue os direitos civis, políticos e sociais. No Brasil, o retorno à Democracia envolveu a recuperação das liberdades civis básicas e dos direitos políticos; quanto aos direitos sociais, ainda constituem a dimensão mais precária de nossa cidadania, dada a desigualdade perversa do País. Esses são direitos coletivos, diversamente das duas primeiras categorias, e a Constituição de 1988 tratou de protegê-los em seu Capítulo II, artigos 6º a 11. A progressiva complexidade da sociedade brasileira fez despontar novas modalidades de direitos coletivos (direitos do consumidor, direitos relacionados ao meio ambiente etc.) ao lado daqueles já consolidados e conhecidos desde a vetusta CLT (direito ao trabalho, à remuneração justa, a férias etc.).

O trabalho quis dar atenção para a relevância do processo em curso, no País e no mundo, para a importância da afirmação de um modelo contra-hegemônico de Democracia, que inclui entre seus requisitos essenciais a participação ao lado dos mecanismos já consolidados de representação com afirma SALLES (2010). Das experiências que estão amadurecendo nos vários municípios, esperamos que surja um País melhor, no qual a convivência entre os cidadãos tenha como base a justiça social e a equidade. A institucionalidade que emergiu a partir da Constituição de 1988 fornece a fundação para o avanço da Democracia Participativa. Mas a Democracia apenas se constrói como resultante dos avanços e recuos da sociedade, que rompe a cada dia com o passado autoritário, na medida em que permanece atenta e vigilante para que a disseminação de valores e de práticas democráticas façam parte dessa imensa experiência humana, que, de acordo com Caputo (2004, p. 35), “[...] está ligada à busca histórica de liberdade, justiça e progresso material e espiritual. Por isso é uma experiência permanentemente inconclusa”.

## 6 REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In:

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.) Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. Dados, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007.

BEDIN, Silvio Antonio. **A Gestão Democrática e a Reforma do pensamento.** In: Escola: da magia da criação - as éticas que sustentam a escola pública. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2006. p.103-115.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** São Paulo: Ática, 1991.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução.** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

GERMANO, José Wellington. **Estado Militar e Educação no Brasil: 1964-1985.** São Paulo: Cortez, 2000.

MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

ROMANELLE, Otaiza de Oliveira. **História da educação do Brasil (1930/1973)** Petrópolis: Vozes, 1987.

SALLES, Helena da Motta. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC. **Gestão democrática e participativa.** [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org): **Os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.