III ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

30/05 a 02/06/2017, UFES, VITÓRIA (ES)

ST 10 – EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Conferências Nacionais e Políticas Púbicas: uma análise longitudinal nas áreas de assistência social, meio-ambiente e políticas para as mulheres

CARLA GIANI MARTELLI (UNESP)
CELENE TONELLA (UEM)
MARIA APARECIDA CHAVES JARDIM (UNESP)
WAGNER DE MELO ROMÃO (UNICAMP)

RESUMO

O presente trabalho está inserido no debate recente na ciência política acerca da expansão de diferentes modalidades de participação da população junto aos espaços e processos de discussão e formulação de políticas públicas, formando um quadro de "inovação democrática" caracterizado por processos de criação e de inovação institucional que se diferenciam das modalidades diretas de participação política, a exemplo do plebiscito, do referendo ou da iniciativa de leis de base popular (Gurza Lavalle; Isunza Vera 2010).

PALAVRAS-CHAVE

Conferências Nacionais; instituições participativas; conferências de meio ambiente; conferências de assistência social; conferências de políticas para as mulheres.

1. Introdução

O presente trabalho está inserido no debate recente na Ciência Política acerca da expansão de diferentes modalidades de participação da população junto aos espaços e processos de discussão e formulação de políticas públicas. Em meio à multiplicidade de novos experimentos, este trabalho elege como objeto de estudo as Conferências Nacionais de Políticas Públicas. As conferências são consideradas como parte de um processo decisório mais amplo, a incidir sobre os vários setores de políticas públicas. Nesse caso, são pensadas como objetos com certa homogeneidade a compartilhar um desenho institucional semelhante. Mas para os objetivos deste trabalho interessa tratar cada conferência de política como um fenômeno político próprio, específico de determinado contexto da política pública e de sua respectiva comunidade política. Partimos do pressuposto de que há ganhos analíticos importantes quando se considera cada conferência de política pública como um fenômeno político específico, devendo ser priorizada a conjuntura político-institucional em que ocorrem. Conforme Romão (2016, p.10), "as conferências terão sentidos políticos distintos se for levado em conta, por um lado, o nível de institucionalidade do setor de política pública e, por outro lado, o modo como a comunidade de políticas do setor está configurada". O conceito de comunidade de política (*policy community*) corresponde - para nós - ao conjunto de atores envolvidos nos processos participativos. Nos termos de Kingdon (1995), as comunidades de política seriam os agentes sociopolíticos atuantes na formação da agenda em políticas públicas.

Neste trabalho serão analisadas as Conferências Nacionais de Assistência Social, as de Meio Ambiente e as de Políticas para as Mulheres com o objetivo de compreender o nível de institucionalidade de cada setor, bem como o modo como a comunidade de política se apresenta. Nossa hipótese é a de que quanto mais institucionalizado e estuturado for o setor de política, menos vulnerável estará para outras variáveis, por exemplo, vontade política. Inspirados por Romão (2016), trataremos a institucionalização de um setor a partir de dois aspectos, *antiguidade* e *extensão da política.*

O primeiro aspecto diz respeito à antiguidade do setor no aparelho de Estado, ou seja, questiona em que medida as políticas no referido setor são políticas de "Estado", perdurando nos vários diferentes governos. O segundo aspecto refere-se à *extensão* do setor de políticas no território nacional, ou seja, à divisão de responsabilidades sobre a política entre seus entes federados. Assim, um setor de política que se constitua em um "sistema" de políticas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) ou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em que a União, Estados e Municípios compartilham as tarefas de gestão da política – inclusive com repasses de recursos entre si com fundos de financiamento específicos para este fim – é mais institucionalizado que outros setores em

que isso não ocorre ou ocorre de forma fraca ou inicial. Também consideramos que quanto maior o nível de institucionalidade de uma política, maiores as chances de ter uma rede de política mais homogênea. No eixo *nível de institucionalidade* considerar-se-á a seguinte tipificação: *conferências de mobilização, conferências de disputa de agenda e conferências institucionalizadas (o ponto ótimo)*. Correspondente a esse eixo, o segundo eixo considera o nível de homogeneidade da política a partir da seguinte tipificação: *protocomunidades, comunidades heterogêneas e comunidades homogêneas (o ponto ótimo).*

Para Romão (2016), haveria uma relação positiva (não direta de causalidade) entre a institucionalização do setor de políticas e a homogeneidade de sua respectiva rede de políticas públicas de referência, ou seja, sugere que certos níveis de institucionalização de um setor de políticas tenderiam a corresponder a determinado nível de maturação da rede de políticas. Esta correspondência ocorre nas conferências de acordo com três tipos básicos: 1) *conferências institucionalizadas*: há concordância entre os agentes sobre os princípios e disposições essenciais do setor de políticas; o setor é maduro, bastante institucionalizado com possibilidade de conformar um sistema federalizado e com relativamente boa capacidade de colocar em prática as deliberações da conferência; 2) *conferências de disputa de agenda*: pertencem a setores que apresentam nível médio de institucionalização, associado a tentativas incipientes de organização como sistema federal de políticas, com disposição restrita ou irregular de repartição de recursos orçamentários federais; a comunidade não possui espaços formalizados para a geração de consensos de longo prazo, sendo as conferências mais espaços para a expressão da pluralidade de agendas em disputa do que para a negociação e pactuação do futuro da política; 3) *conferências de mobilização*: inscritas em áreas transversais de políticas que exibem um grau mínimo de institucionalização setorial, que não conformam sistemas nem contam com transferências periódicas de recursos; o acesso a fundos orçamentários depende de iniciativas pessoais e clientelistas; registram pouco desenvolvimento em municípios e mesmo no nível estadual e, em consequência, carecem de controles institucionais internos e específicos do setor; suas comunidades de políticas são proto-comunidades, pouco desenvolvidas e bastante fragmentadas, marcadas por iniciativas diversas de grupos pequenos que se comprometem com a defesa de certos princípios para a incipiente política e o fortalecimento de uma causa perante a opinião pública e governo.

Neste trabalho, o objetivo foi perceber a evolução dos três setores de políticas – assistência social, meio ambiente e políticas para as mulheres - com vistas a atingir o “ponto ótimo”, classificando-os conforme as variáveis propostas. Para tanto, procedeu-se a um recorte longitudinal analisando documentos e resoluções produzidos por dez Conferências Nacionais de Assistência Social, quatro Conferências de Meio-Ambiente e quatro Conferências de Políticas para Mulheres. Os documentos foram analisados usando os

seguintes pontos demarcatórios: a) arcabouço legal; b) os recursos, ou seja, a capacidade de definição clara das responsabilidades de cada um dos entes federados no financiamento da política; c) definição do desenho institucional e órgãos responsáveis; d) atores importantes para estruturação da política. Não se busca avaliar a efetividade das deliberações de cada setor, mas a construção do campo ao longo do tempo e a identificação dos atores que se movimentam na política.

2. Conferências Nacionais da Política de Assistência Social

Foram analisadas dez Conferências de Assistência Social, que ocorreram entre 1995 a 2015, sendo as três primeiras no governo FHC. Naquele momento, poder-se-ia falar de *conferências de mobilização*, na medida em que apontam a urgência da mudança substantiva na direção de uma política pública de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão, e de ruptura com o passado marcado pelo assistencialismo, pelo atendimento fragmentado à população pobre e ausência de políticas de Estado. Com a Constituição de 1988 e a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) viu-se um movimento em direção à construção dos "sujeitos de direito" e a universalizar direitos sociais, incluindo, a demanda de fim da Comunidade Solidária, programa que caracterizou a era FHC na assistência.

Os textos demarcam a necessidade de se criar regras claras para o relacionamento entre o setor público e as entidades filantrópicas, com revisão de convênios. Busca-se a regulamentação dos marcos legais da política, a definição dos órgãos responsáveis pelo financiamento, as fontes de recursos e a mobilização para a participação social.

As IV, V, VI e VII (2003, 2005, 2007 e 2009) conferências compõem uma segunda fase, a de *disputa de agenda*, e correspondem ao início do governo Lula que institui, já em 2003, o Ministério da Assistência Social e Combate à Fome. As VIII, IX e X Conferências, que ocorrem entre 2011 e 2015, são as que institucionalizam a política, implementando os eixos estruturantes do setor. O que se aponta como passo seguinte é o aprofundamento e disseminação dos eixos por todo o território nacional. Alguns desafios no cotidiano da política são também abordados: contratação de pessoal por meio de concurso público, construção de diagnósticos, vigilância socioassistencial, aprofundamento da participação de usuários, entre outros.

2.1- Marcos legais

A I Conferência foi realizada tendo como estrutura organizacional uma Secretaria de Assistência Social no interior do Ministério da Previdência e Assistência Social. Foi efetivamente organizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)

Como política pública, a assistência social, a partir da aprovação do LOAS, começa o processo de construção de gestão, incluindo a participação da sociedade civil na condução e tomada de decisões. A LOAS previu que o desenho da política ocorreria por meio da planificação e a primeira estruturação ocorreu em 1998, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A partir dos anos dois mil, registra-se a forte presença dos atos normativos e a centralidade exercida pela instância federal, que busca dar efetividade ao pacto federativo por meio de programas e ações pactuadas com estados e municípios. O PNAS tem como base a descentralização político-administrativa, pressupondo um comando único em cada esfera de governo, vinculado ao órgão de coordenação da assistência social em âmbito nacional. A PNAS vem por meio de princípios e de diretrizes nortear a implementação da política de Assistência Social, transformando em ação direta os objetivos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS. A PNAS serviu como orientadora para os procedimentos e ações a serem adotados pelos gestores da política de assistência social em todo o país.

Ocorre em 2005 a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O monitoramento da política, por meio das informações geradas pelo SUAS dos serviços socioassistenciais, visa o aperfeiçoamento constante do PNAS. A demanda por mudanças na LOAS aparece nos documentos das Conferências e as deliberações se concretizam por meio, primeiro, da apresentação do Projeto de Lei 3.00/2008, de iniciativa do executivo e, posteriormente, pela aprovação da Lei Ordinária 12435/2011.

A X Conferência apontou a necessidade de mudanças nas leis estaduais e municipais na seguinte direção: assegurar que os Estados e Municípios tenham aprovado as suas respectivas Leis Estaduais e Municipais da Assistência Social em consonância com a Lei Federal nº 8.742/93, modificada pela Lei Federal 12.435/2011, até julho 2017, para aprovação nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, garantindo princípios de dignidade e justiça social.

2.2- Arranjos institucionais e recursos

Conforme Sposati (2013) o passado da política possui como característica “o apartheid institucional” dos órgãos gestores da assistência social ao desenvolver precariamente ações descontínuas e pontuais para atender a imensa população mais vulnerável. As ações eram regidas pelo assistencialismo, pelo favor, sob a capa da docilização e do não reconhecimento do outro como sujeito de direito. Para aqueles de inclinação ideológica liberal, os segmentos de crianças ou pessoas com deficiências, mereceriam amparo. E, tradicionalmente, no Brasil, as organizações de caridade ligadas a igrejas, principalmente a igreja católica, foram as responsáveis principais por essa assistência.

Nas II e III conferências permanecem as seguintes demandas: implantação e publicização de um cadastro único nacional das entidades assistenciais, sob a responsabilidade da SAS; elaboração de legislação específica que defina critérios para a fiscalização permanente das entidades de saúde, educação e cultura inscritas nos conselhos; e submissão ao controle e decisão dos Conselhos de Assistência Social, dos programas e projetos sociais desenvolvidos e apoiados pelas empresas e entidades beneficentes, com recursos de incentivo fiscal e renúncia fiscal.

Ganham ênfase as proposições pela extinção o Programa Comunidade Solidária e outros programas e organismos governamentais, tais como Fundos de Solidariedade que atuam paralelamente na área da Assistência Social nas três esferas de governo, tendo em vista a implantação do Comando Único preconizado pela LOAS, incorporando seus recursos e patrimônios aos órgãos executores da Política de Assistência Social.

A fase de mobilização se caracteriza pela demanda de aplicação da LOAS, de mudança na legislação no que se refere a verbas específicas da assistência social e na destinação de recursos para as entidades assistenciais. Criação, elaboração e implantação dos Planos de Ação e Fundos por parte dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas do governo compõem a demanda. No período em análise, foi constatada a redução na participação financeira da União e aumento das esferas Estadual e Municipal.

Aparecem modelos para a garantia de recursos para a Assistência. Exemplos: destinar ao Fundo Nacional de Assistência Social os recursos para as ações emergenciais; o Fundo de Assistência Social deve ser o único depositário e repassador de verbas para a assistência social; os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem assegurar em seus orçamentos, 5%, o mínimo, para o financiamento da Política de Assistência Social; vincular 5% da arrecadação total de jogos lícitos de azar para os Fundos Municipais de Assistência Social.

Na III Conferência (2001), apesar do refluxo provocado pelo distanciamento por lei de quatro anos entre uma conferência e outra, o entendimento é que houve avanço na estrutura da política de espaços de discussão entre os entes federados, já que aparecem as Comissões Intergestores Bipartites (CIB) e as Tripartites (CIT) para pactuar critérios de partilha de recursos.

A IX Conferência avança nas proposições de responsabilização, fortalecimento e espraiamento por todo o território nacional dos serviços que compõem o SUAS.

2.3 – Relação entre os Entes Federados

O SUAS está balizado pela descentralização, respeitando os desenhos constituintes do pacto federativo: compartilhamento de responsabilidades, autonomia de Estados e municípios, somados ao estímulo à participação popular. Trata-se de um modelo permeado

por dificuldades em relações que se equilibram entre a unidade e heterogeneidade política e de território.

A gestão compartilhada foi definida pelo PNAS de 2004, sendo espaços de partilha as comissões Intergestoras Tripartites e Bipartites (CIT e CIBs), as deliberações das Conferências e os Conselhos Gestores. As Conferências do período Lula apontam intensos debates em torno da gestão compartilhada e indicam a necessidade de cofinanciar e detalhar a estrutura dos equipamentos da assistência. Por exemplo, a VI Conferência traz como objetivos elevar padrão de qualidade da gestão, vigilância socioassistencial, articulação (órgãos), monitoramento, reordenamento institucional para garantir o SUAS. A VIII Conferência fala em assegurar cofinanciamento a partir dos pisos de financiamento da proteção social básica e especial de média e alta complexidade; criar mecanismos técnicos, financeiros e de gestão, sob responsabilidade dos estados e pactuados na Comissão Intergestores Bipartite (CIB), que garantam a oferta de serviços regionalizados de proteção social especial de média e de alta complexidade, especialmente para os municípios de Pequeno Porte I e II, respeitando as diversidades regionais, conforme art. 13 (incisos II, IV e V) da LOAS.

Como é voz corrente no dia-a-dia das atividades, trata-se de uma política que tem CPF – Conselhos, Plano e Fundo. As unidades subnacionais ficaram responsáveis pelos repasses fundo a fundo aos municípios. À União coube o cofinanciamento de todas as ações da política, financiamento e estruturação dos programas de transferência de renda (Bolsa Família e BPC).

Os dados disponíveis no ESTADIC (2013) – Pesquisa de Informações básicas Estaduais -, quadro 1 anexo, apontam em números a consistência da Política de Assistência no que se refere à sua estrutura estadual. Todos os estados possuem Secretaria exclusiva, conselho de assistência deliberativo, fundo estadual de assistência e planos (14 unidades estão em fase de elaboração). No item cofinanciamento dos serviços, 21 unidades responderam positivamente e Acre, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Goiás e Distrito Federal responderam não possuírem cofinanciamento de serviços.

No nível municipal, a implementação de fundos, planos e conselhos seguem em ritmo acelerado. Quando se foca nas unidades básicas da assistência, que são os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), segundo o MUNIC (IBGE,2013) o número de CRAS existentes no país aumentou 44,9%, de 2009 para 2013. A Região Nordeste foi a que concentrou a maior proporção de municípios com CRAS (99,5%), seguida do Centro-Oeste (98,7%), Norte (97,6%), Sudeste (96,4%) e Sul (96,1%).

2.5 – Dos atores e das comunidades de política

Quando se trata do SUAS, há uma gama de atores envolvidos, muitas vezes com perspectivas diferentes dos objetivos do sistema. Há o gestor, o trabalhador, o conselheiro, o cidadão usuário da política. Em muitas situações não há consenso nos rumos que projetos e ações devem tomar.

Considerando que o CNAS foi o principal propulsor do processo conferencista, vale a pena olhar os atores que dele participam. Um primeiro aspecto a destacar é a evidente renovação na representação. Na primeira fase, que corresponde às três primeiras conferências, observa-se a presença das tradicionais entidades filantrópicas como a LBA e Cáritas, mas também de entidades de perfil de representação social mais ampla como ABONG, CUT e Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Em destaque o conselho Federal da Assistência Social que aponta o início do protagonismo da Universidade na estruturação do campo da política de assistência, estando presente na condução do Conselho de Assistência, nas palestras de abertura das conferências e no Conselho Federal de Serviço Social, entre outros espaços.

O relacionamento tenso do CNAS com as entidades filantrópicas pautou a dinâmica do fórum por mais de uma década. As divergências diziam respeito ao grau de regulação que o governo deveria exercer sobre os prestadores de serviços filantrópicos ou privados. Entre 1993, quando de sua criação, até 2009 o CNAS tinha por competência registrar, emitir parecer e conceder atestado de mérito às organizações privadas de educação, saúde e assistência social. O atestado de mérito permitia a isenção de pagamento de taxas e contribuições públicas.

O preenchimento das vagas destinadas à sociedade civil foi marcado pela presença crescente das chamadas entidades congregativas: Federações, Associações de Representação Nacional etc., envolvendo entidades de perfil filantrópico como Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas – FENATIBREF, mas também de representações mais plurais como as centrais sindicais, a Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM), Fórum Nacional de População de Rua, entre outras.

São representações verticalizadas, que congregam organizações regionais e plurais. Lavalle, Castello e Bichir (2004) ao questionarem o “misterioso sumiço no debate acadêmico ocorrido nos anos 1990” dos movimentos sociais, apresentam a perspectiva de que os movimentos sociais permaneceram em cena e continuaram a ocupar posições centrais “nas teias de relações que articulam atores da sociedade civil" (p. 43). Sem dúvida, ocorreram mudanças ao longo dos anos, e os movimentos com organização no nível nacional são os principais protagonistas do novo cenário. São exemplos: o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), a Central de Movimentos Populares (CMP), o Movimento Nacional de

Luta por Moradia (MNLM), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam). Constatar essa presença no CNAS reforça os argumentos dos autores.

O decreto 5003, de 2004, modifica a composição da sociedade civil no CNAS. Passam a ser nove membros, distribuídos pelas seguintes categorias: I- três representantes de usuários ou de organizações de usuários da assistência social; II - três representantes das entidades e organizações de assistência social, na forma do art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; III - três representantes dos trabalhadores da área de assistência social.

A representação dos usuários no Conselho, a partir de 2005 foi dada a entidades representando segmentos como *Organização Nacional de Cegos do Brasil – ONCB* e Pastoral da Criança. Há iniciativas de criação de fóruns de usuários, é o que aponta a composição do CNAS em 2015, por ocasião da X Conferência: representante do Fórum Estadual de Usuários do SUAS de Sergipe - FEUSUAS/SE e representante do Fórum Nacional dos Usuários de Assistência Social - FNUSUAS/PA;

2.5- Considerações preliminares para o setor da assistência social

Ao avaliar a política de assistência a partir do ciclo de políticas públicas, verifica-se a existência de todas as etapas, desde as demandas até monitoramento e avaliação. As fragilidades apontadas pelos delegados das conferências localizam-se em ao menos três pontos: a implementação com eficácia e efetividade da política em todos os municípios: com estrutura própria, pessoal de quadro permanente, obediência à territorialização e intersetorialidade com outras políticas; a pouca participação dos usuários em todos os níveis; relacionamento dos trabalhadores da assistência com os usuários da política.

A construção da política pública ao longo dos anos permitiu o deslocamento da discussão focada em recursos escassos para o campo da ampliação de direitos e empoderamento de usuários. Mas o ano de 2016 foi marcado por uma sucessão de medidas que apontam para o desmonte das políticas sociais e a imposição de uma agenda conservadora. Um indicador dos mais graves é o fato de deixar de existir um ministério exclusivo: o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário.

3. Conferências Nacionais de Política de Meio-Ambiente

As Conferências Nacionais do Meio Ambiente aconteceram nos anos de 2003, 2005, 2008 e 2013. A I, II e III ocorreram durante o governo Lula (2003-2010). As duas primeiras tiveram à frente do Ministério do Meio Ambiente a ministra Marina Silva. Na Conferência de

2008 o ministro do meio ambiente era Carlos Minc. A última Conferência, de 2013, ocorreu durante o governo de Dilma (2011-2014), que teve Izabella Teixeira como ministra do setor.

Na Conferência inaugural, de 2003, os eixos temáticos que mais estiveram em destaque foram: criação de conselhos e fundos, combate à poluição, gestão das águas, redução dos impactos ambientais, educação ambiental e licenciamento ambiental. O tema educação ambiental foi apresentado visando a promoção e o fortalecimento de Agendas 21 estaduais e municipais, envolvendo a sociedade civil organizada, formando multiplicadores por meio de ações de capacitação, buscando descentralizar e aperfeiçoar o sistema de gestão ambiental[i]. Segundo Abers e Oliveira (2015), a gestão Marina ficou marcada pela tensão resultante da lealdade ao movimento ambientalista e a lealdade ao partido. É de sua gestão a criação e o fortalecimento de diferentes conselhos de políticas públicas. O funcionamento do Conselho Nacional de Meio Ambiente, nesse período, foi intenso e constante, integrando diferentes setores para trabalhar os diversos interesses envolvidos em questões ambientais (Abers e Oliveira, 2015).

A conferência de 2005 teve como objetivo a utilização sustentável dos recursos naturais através de projetos calcados na transparência, participação e controle social, por meio da conscientização e envolvimento da população, respeitando as peculiaridades e especificidades de cada região. O interesse foi o de promover maior envolvimento de diferentes ministérios, governos estaduais e municipais, sociedade civil organizada, envolvendo o setor privado, as ONGs, povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, com ênfase em uma ótica compartilhada e participativa. Segundo Abers e Oliveira (2015), a equipe ministerial coordenada por Marina foi reconhecida por aumentar a importância da agenda ambiental no governo federal, estendendo os compromissos com a questão ambiental para outros ministérios. A Conferência de 2008 teve como tema as mudanças climáticas e a busca da economia sustentável.

Durante o governo Dilma, o PAC 2 foi colocado em cena, dando continuidade a politica de investimento em grandes obras de infraestrutura, iniciada no segundo governo Lula. Essa conferência enfocou os resíduos sólidos e teve como objetivo a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Grupos econômicos que lutavam contra as regulações ambientais ganharam influência, principalmente no parlamento. Uma grande coalizão de grupos de interesse voltados para o agronegócio trabalhou durante os anos 2011 e 2012 para mudar o código florestal e, apesar da posição crítica do Executivo contra o projeto de lei em negociação e do fato de a presidente Rousseff ter feito vários vetos à nova versão, o novo código florestal foi aprovado, mesmo sendo considerado, pelo grupo de ambientalistas, como o maior retrocesso na política ambiental brasileira. Novas políticas ambientais assumiram destaque no ministério, como a *Bolsa Verde* e o *Cadastro Rural*.

3.1- Marcos legais

O Art. 225 da Constituição de 1988 aborda o tema ambiental: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

Além de ser contemplado na Constituição de 1988, quando da realização da I Conferência, em 2003, o marco regulatório ambiental já contava com diversas iniciativas, por exemplo: Lei de 1989, Lei nº 7802/89, que exigia o registro prévio da produção, exportação, importação, comercialização e utilização de produtos agrotóxicos; Lei de crimes ambientais ou lei da natureza (lei n. 9.605 de 13 de fevereiro de 1998); Lei das Águas (Lei N° 9.433, de 8 de janeiro de 1997) que definiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; Política Nacional de Meio Ambiente, lei 6.938/81; Lei 9.605/98 de sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; Lei 9.795/99 da Política Nacional de Educação Ambiental; Lei 9.985/00 que institui o sistema nacional de unidades de conservação da natureza; Lei nº 12.608, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que por sua vez dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC) e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres.

Não é nosso objetivo aqui enumerar todas as leis do setor, mas sugerir a t*ransversalidade* do marco regulatório[ii] do setor ambiental, assim como a [iii]existência de leis anteriores à I Conferência.

3.2- Arranjos institucionais e recursos[iv]

Com relação a recursos, o setor possui o Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado em 1998, que garante recursos para a efetivação da maioria dos programas e projetos ambientais, com prioridade para os projetos voltados ao fortalecimento da gestão ambiental de municípios da Amazônia.

O setor possui o Comitê Gestor do Fundo Setorial de Recursos Hídricos, do Ministério da Ciência e Tecnologia, que apoia e financia projetos de pesquisa, inovação e capacitação na área de recursos hídricos.

Outros recursos são oriundos do programa Avança Brasil, que dialoga com a iniciativa pública e privada, com destaque para o BNDES. Além dos fundos nacionais, o setor ambiental conta com o Fundo Mundial para o Meio ambiente (GEF), que contribuiu, entre outros projetos, para a efetivação do projeto *Ações integradas público-privadas para a biodiversidade*, por meio de negociações com o MMA. Além disso, existem diversos

programas internacionais em que o MMA busca por financiamentos, inclusive com o Mercosul.

Finalmente, o setor ambiental usufrui de fundos de recursos internacionais, tais como *Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil,* criado em 1990 e financiado pelos governos dos países do G7, Países Baixos e União Europeia.

3.3-Relação entre os Entes Federados

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) foi criado em novembro de 1992, tendo como missão promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática.

Segundo o sitio oficial do MMA, constitui como área de competência do Ministério do Meio Ambiente os seguintes temas: a) Política Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos; b) Política de Preservação, Conservação e Utilização Sustentável de Ecossistemas, e Biodiversidade e Florestas; c) Proposição de Estratégias, Mecanismos e Instrumentos Econômicos e Sociais para a Melhoria da Qualidade Ambiental e do Uso Sustentável dos Recursos Naturais; d) Políticas para Integração do Meio Ambiente e Produção; e) Políticas e Programas Ambientais para a Amazônia Legal; f) Zoneamento Ecológico-Econômico[v].

Além de relação com outros ministérios, estados e prefeituras, o tema ambiental tem diálogo intenso com o setor privado. A resolução que sugere que instituições financeiras ligadas ao Banco do Brasil possuam politicas de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) é um exemplo, pois essa resolução tem sido aplicada inclusive por instituições financeiras não ligadas ao BB, como o Santander, Itaú, dentre outros.

Existe uma tentativa de diálogo com os municípios, sobretudo na fiscalização e no cumprimento da legislação ambiental. Além disso, houve a criação, instalação, ampliação, fomento e fiscalização de pontos públicos de coleta seletiva de lixo[vi] nos municípios[vii], a partir de 2010.

O Ministério tem adotado um conjunto de medidas buscando transferir o planejamento e a execução de políticas ambientais a Estados, Municípios, organizações não-governamentais e outras entidades públicas e privadas. Exemplos são os projetos financiados pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), executados de forma inteiramente descentralizada.

A importância do setor pode ser medida pelos dados na tabela 1 ao final do trabalho. Das 27 unidades federativas, 18 possuíam secretaria exclusiva de políticas para meio

ambienta; 8 possuem secretaria conjunta com outra política; e 1 possui departamento órgão ou similar de meio ambiente.

3.4- Dos atores e das comunidades de políticas

A questão ambiental aparece como um tema bastante heterogêneo na comunidade de politicas, com presença de atores distintos e até de espaços conflitantes (sindicalistas, empresários, pesquisadores, ambientalistas, instituições financeiras, instituições religiosas). A presença de atores internacionais também foi notada.

Segue uma lista de atores identificados em trabalho de campo para demonstrar sua heterogeneidade. Essa lista engloba atores da sociedade civil, do governo e internacional: Instituto de Defesa do Consumidor, Central Única dos Trabalhadores, Confederação Sindical Internacional, AFL-Cio (central sindical americana), Fundo Mundial para o Meio Ambiente, Global Environment Facility (GEF), PNUMA, Mercosul, Banco do Brasil, Petrobras, assim como instituições religiosas, como o Coletivo de Igrejas Ecocidadão, arquidiocese do Rio de Janeiro, Conferência Nacional dos Bispos (CNBB), igreja Episcopal Anglicana, que estiveram presentes também no encontro da Rio +20, em 2012, universidades tais como Poli/USP, UnB, UFLA, UNIVASF, UFV, UFBA, Universidade de Santiago de Comspostela, UFSC, FURG, UNIFESP, UFPE, Instituto Ethos de responsabilidade social, Embrapa,Ibase, e diversas ONGS sensibilizadas pela temática.

3.5- Considerações preliminares para o setor de meio-ambiente

A revisão da literatura indicou que o tema tornou-se politica de Estado - e recebe atenção desde o governo Vargas - expressando a *antiguidade* da politica. Romão (2016) afirma que a institucionalização de uma política é ainda frágil ao apresentar caráter transversal, uma vez que será preciso adaptar-se a novas e velhas realidades. Seguindo esse argumento, a politica ambiental se mostrou com *antiguidade* e pouca institucionalizada.

Apesar do setor possuir um fundo de recursos, o *Fundo Nacional do Meio Ambiente***,** criado em 1998, notamos uma constante interrogação com relação a obtenção de recursos nas Conferências.

No que se refere à comunidade politica, trata-se do encontro de diversos atores oriundos de distintos espaços sociais, inclusive internacional, como empresários, sindicalistas, ambientalistas, financistas, igrejas, disputando o sentido do que se entende por ambientalização. Essa heterogeneidade tem levado mais a uma disputa de agenda entre os participantes do que a busca de consensos.

4- Conferências Nacionais de Política para as Mulheres

Foi nos anos 2000, especialmente sob o governo Lula e o primeiro governo de Dilma Roussef, que as políticas para as mulheres ganham relevância no cenário nacional. Isto não quer dizer que antes disso havia um vácuo para o tema das mulheres. O movimento feminista, por exemplo, foi um importante protagonista na luta pelo direito da mulher, desde os anos 1919, com Bertha Lutz iniciando a luta pelo voto feminino, fundando a Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher, que futuramente se tornaria Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF), a primeira entidade de mulheres em nível nacional. Esse primeiro momento do feminismo perderia força na década de 1930 e o movimento retornaria sua importância na década de 1960 (Pinto, 2010). Desde então, tem tido presença constante na luta pelo direito das mulheres.

Em 1988, o processo de luta concentrou-se na Constituinte, com o envio da Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes. Das várias demandas propostas pelas mulheres, muitas foram aprovadas e incorporadas à nova Carta Constituinte, com destaque para a explicitação e consolidação de que "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações nos termos desta Constituição" (Art. 5º, I) e mais "que a sociedade conjugal seria exercida pelo homem e pela mulher" (Art. 22, & 5º). Assim, estava ampliado o protagonismo das mulheres, cuja atuação foi fortalecida pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), com intensa participação no processo constituinte e nos anos seguintes na sociedade brasileira.

4.1- Marcos Legais

Apesar de 1985 ser o ano da lei 7.353/85 que cria o primeiro Conselho Nacional de Direito da Mulher, foram os anos 2000, especialmente sob o governo Lula, que ocorreram marcos legais importantes no que se refere à política para as mulheres. Alguns exemplos:

- 2004, Ano da Mulher no Brasil; Lei 11.106/2005 – Retira anacronismos da legislação penal referentes à mulher, como a expressão "mulher honesta" e tipos penais como "a sedução", "o rapto de mulher para fins libidinosos e de casamento"; Lei 11.108/2005 garante às parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, no âmbito do SUS; EC 47/2005: altera o § 12, artigo 201 da Constituição; dispõe sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender trabalhadoras de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo; criado o Ligue-180 em 2005; criação da Lei Maria da Penha que trouxe a criação de 70 juizados especializados de violência doméstica e familiar contra a mulher, proteção policial determinada em até 48 horas, entre outras coisas; sanção presidencial à Lei do Feminicídio, que altera o Código Penal (Lei nº

13.104, de 09 de março de 2015); Lei 12.605 de 2012, definiu a obrigatoriedade da flexão de gênero em diplomas de mulheres, garantindo que todas as profissões sejam também nomeadas no feminino; Decreto 5.948 de 27/10/06 que instituiu a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que atuaria por meio de uma ação transversal envolvendo diversos ministérios e órgãos federais.

4.2 – Arranjos institucionais e recursos

A criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) remonta ao ano de 2003, início do governo Lula, com a transferência da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, vinculada ao Ministério da Justiça, para a Presidência da República. A partir de então, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), criado em 1985, passou a integrar a estrutura da SPM, como órgão colegiado, e três órgãos específicos singulares foram incorporados: a Secretaria de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres, a Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e a Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas.

Em 2015, já no governo Dilma, a SPM foi extinta quando da criação do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH), unindo a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria de Direitos Humanos e a Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Com a reforma administrativa do governo Temer, em 2016, o MMIRDH foi extinto, e a SPM, na condição de Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, passou a ser vinculada ao Ministério da Justiça e da Cidadania.

A 1ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres, de 2004, identifica a necessidade de alocação de recursos para os diferentes programas e projetos, no sentido de concretizar a transversalidade de gênero nas políticas públicas em geral. Recomenda-se, para tanto, garantir o caráter participativo na elaboração do Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, acompanhando o processo de execução orçamentária.

A 2ª Conferência (2007) avança no diagnóstico da situação orçamentária do setor. A inexistência de um fundo específico destinado à implementação das políticas de gênero, bem como a sua coordenação com as demais políticas públicas, segue como entrave à promoção das metas previstas no PNPM.

A 3ª Conferência (2011) tem um dos eixos de grupos de trabalho inteiramente voltado à discussão dos recursos. A criação de um fundo de caráter federativo, com disposição adequada de repasses fundo a fundo, constitui-se como desafio imediato da gestão de políticas para as mulheres. Nessa perspectiva, o estabelecimento de uma vinculação de recursos entre as esferas de governo permitiria o fortalecimento da

capilaridade e da transversalidade do setor, rumo à edificação de um sistema próprio das políticas para as mulheres.

Se as três primeiras conferências apresentam o diagnóstico da questão orçamentária, apontando recomendações consensuais, mas pouco estruturadas, é na 4ª Conferência, realizada em 2016, que se trata propriamente da estruturação do sistema de políticas para a promoção de equidade de gênero: um dos quatro eixos centrais de debate concentra esforços no oferecimento de subsídios para a criação de um Sistema Nacional de Políticas para as mulheres. Trata-se da maturação da discussão referente à institucionalização de mecanismos nas três esferas federativas para o fortalecimento e aperfeiçoamento da execução das políticas do setor.

No âmbito da concepção do sistema, as propostas diretamente associadas a recursos e orçamento giram em torno da criação de um fundo federativo, que pressupõe a substituição do repasse por meio de transferências voluntárias (destinadas a projetos específicos) pelo repasse fundo a fundo. Os recursos viriam, desde o plano federal, centralizados pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, até os planos estadual e municipal, com seus respectivos fundos. Destaca-se que o fundo, para além dos recursos orçamentários, deverá promover a captação de recursos tanto de ONGs quanto do setor privado e pessoas físicas. Diante de um quadro em que, em 2013, segundo dados do Estadic (tabela 1), apenas 6 unidades federativas possuíam Fundo Estadual de Direitos da Mulher – com mobilização de recursos inteiramente voltados ao financiamento das ações relativas às políticas para as mulheres – e outros 8 não dispunham sequer de orçamento específico para a formulação, coordenação e implantação de políticas para as mulheres, a institucionalização da cooperação mútua e estabelecimento de estratégias comuns, via sistema, ampliaria o alcance da estrutura de políticas.

4.4- Relação entre os Entes Federados

Os espaços das conferências têm demonstrado o desenvolvimento da discussão acerca da necessidade de fortalecimento da cooperação das esferas de governo. Enquanto as duas primeiras conferências abrem a problemática da articulação entre os entes federados, a partir da 3ª Conferência se releva uma preocupação mais definida com a sistematização e o financiamento das políticas para mulheres, pautando a criação e o fortalecimento das secretarias nos estados, municípios e DF, a garantia de vinculação de recursos federais para estados e municípios que tiverem criado organismos executivos de políticas para mulheres, e o estímulo ao debate da criação de um sistema de políticas para mulheres.

Os avanços e desafios no setor, no que tange à condição dos entes federados, são bastante visíveis nos dados publicados no Estadic (sistematizados nas tabelas 2, 3 e 4). Em

2013, os levantamentos revelam que os organismos de políticas para as mulheres (OPM) estavam presentes em todos os estados e no DF, sendo que 70% deles já contava com recursos específicos para promoção da igualdade entre homens e mulheres. Como partes da estrutura administrativa das distintas esferas do governo, os OPM (coordenadorias, secretarias, subsecretarias, diretorias, gerências, núcleos e superintendências) são os órgãos responsáveis pela execução da gestão das políticas para mulheres, considerando a intersetorialidade característica do setor e, portanto, atentando para as demandas em diversas áreas, tais como saúde, educação, trabalho, direitos humanos e segurança pública. Portadores de estrutura orçamentária e de recursos humanos próprios, estes organismos, em sua distribuição e rede de atuação, contribuem à análise das condições de institucionalização dos direitos das mulheres enquanto política pública, na medida em que revelam determinado grau de extensão do setor e determinada incorporação de demandas pelo poder público.

Das 27 unidades federativas, 11 (Acre, Amapá, Bahia, Goiás, Maranhão, Rio Grande do Sul, Roraima, Sergipe, Paraíba, Pernambuco e Distrito Federal) possuíam secretaria exclusiva de políticas para as mulheres; 10 apresentam setor subordinado a outra secretaria (Espírito Santo, Minas Gerais, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins); 4 possuem secretaria conjunta com outra política (Amazonas, Alagoas, Mato Grosso e Pará); e 2 têm o setor diretamente subordinado à chefia do Executivo (Ceará e Mato Grosso do Sul). Ainda de acordo com a pesquisa, todos os OPM se articulavam com secretarias estaduais para referenciar suas ações, incorporando políticas para as mulheres, conforme sugestão do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). A caracterização é a seguinte: 92% deles dedicavam-se a políticas de capacitação; 88% à execução direta de políticas públicas para as mulheres – entre as quais se destacam aquelas relativas à violência, ao trabalho e à segurança pública –, e 74% à articulação de políticas também com os municípios. Com relação às delegacias especializadas no atendimento às mulheres (DEAMs), havia unidades presentes em todas as unidades federativas (421, no total). Outros 110 núcleos especializados ofereciam atendimento em delegacias comuns. O Estadic 2013 também aponta que 85% dos estados já realizavam levantamento quantitativo de mulheres que sofrem violência. A caracterização do tipo de violência ou agressão sofrida tem sido, segundo a SPM, uma prática constante nas estruturas de serviço especializado.

Mesmo diante da resistência de determinados governos estaduais e municipais à pactuação do PNPM, destaca-se o crescimento expressivo do número de OPM no país: de treze instituições, em 2004, para 603, em 2013. Já em fevereiro de 2015, segundo balanço da SPM, totalizam-se 719, cobrindo 12,4% dos municípios brasileiros. Além disso, dados da SAIAT/SPM (Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas) revelam que a maior

presença dos organismos se dá em municípios de grande porte; se, em 2014, todos os municípios brasileiros com mais de 1.000.000 de habitantes possuíam OPM, a ocorrência diminui consideravelmente para municípios de médio e pequeno portes:

No que se refere à distribuição dos OPM por unidade federativa, ainda segundo dados da SAIAT/SPM (2014), observa-se relativa discrepância na relação entre o número de municípios e a ocorrência dos organismos. Enquanto Acre, Amapá, Pernambuco e Distrito Federal apresentam elevado percentual de municípios com OPM – respectivamente, 95,5%, 87,5%, 84,9% e 100% –, Mato Grosso, Minas Gerais, Piauí e Santa Catarina figuram com apenas 2% ou menos, cada. Ver tabela 3 anexa.

O desenvolvimento da rede pública de atenção a mulheres vítimas de violência também cresceu: de 331 serviços especializados, em 2003, para 988, em 2013. Analogamente, houve aumento do percentual de municípios com estrutura para formulação, coordenação e implementação das políticas: de 18,7%, em 2009, para 27,5%, em 2013, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC). Esses dados atestam o esforço de desenvolvimento institucional do setor, que, mesmo que ainda insuficiente, é notável e se associa diretamente à luta dos movimentos sociais e ao reconhecimento, por parte do Estado, da necessidade de garantir serviços com vistas à promoção da igualdade de gênero em todas as políticas públicas.

A 4ª Conferência avalia a exclusividade da estrutura na perspectiva do alcance da ação governamental. A implementação do sistema aparece como assegurador da efetividade da relação horizontal entre os entes federados, reforçando sua participação e compromisso na definição e gestão das políticas. Ademais, a defesa de integração das instâncias de governo atua no sentido de homogeneizar e desconcentrar as ações governamentais, favorecendo a gestão democrática.

Na concepção do Sistema Nacional, prevê-se que os Conselhos promovam decisões baseadas nos planos nacionais, que são definidos nas conferências. No caso das políticas para as mulheres, entretanto, ainda não há uma Política Nacional aprovada por decreto. Neste caso, conforme aponta o texto-base da 4ª Conferência, faz-se necessário, para instituição de sistema, um dispositivo constitucional ou lei ordinária, agrupando a política pública em si, os planos, os conselhos, as conferências e os órgãos federais em estrutura única coordenada pela SPM. Ver tabela 4.

4.4- Dos atores e das comunidades de política

Nesta seção, buscamos trazer à luz os atores que participaram da elaboração e das atividades das conferências. Constam na relação os atores que organizaram as conferências e aqueles que compuseram as mesas, os painéis, participaram da produção dos textos, boletins, resoluções etc. Não constam da relação os assinantes das listas de

presença, pois elas não foram divulgadas. Tampouco consta a identificação das delegadas, pois também não tivemos acesso a essa informação. Os certificados de presença das delegadas estão acessíveis no site, mas apenas com os nomes, sem seu Estado de origem. A relação dos atores foi feita a partir da programação das conferências, com exceção da IV Conferência que divulgou a programação sem o nome dos participantes das mesas, painéis e grupos de trabalho. Nos documentos da IV Conferência estão o Regulamento Interno, o Caderno de Propostas, Informativos, Inscrições para a feira de exposições, Roteiros para elaboração de relatórios para as etapas estaduais, livres, municipais e intermunicipais, os Decretos e Portarias, mas não constam os Anais e os Relatórios das Conferências.

Sendo assim, os quadros foram construídos apenas para as três primeiras conferências. Dividimos os atores em três tabelas: quadro 1- atores governamentais, quadro 2- atores representantes da sociedade civil e quadro 3- atores representantes de governos e/ou entidades internacionais. Ver quadros ao final do texto.

Com exceção dos atores internacionais, houve uma crescente participação de representantes de governos e de entidades da sociedade civil nas Conferências. A tabela 1 mostra o envolvimento de vários Ministérios e Secretarias nas Conferências, reforçando a transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas. Tanto é assim que o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, 2013-2015, fruto da 3ª Conferência, foi assumido em parceria por todos os Ministérios membros do Comitê de Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e acordado com a Casa Civil (Decreto 7959, de 13 de março de 2013).

Com relação aos atores da sociedade civil, presença nas três conferências é da Marcha das Mulheres, da CUT, do Instituto Feminista para a Democracia, além daquelas que se definem como membros representantes da sociedade civil no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. O que podemos notar é um crescente envolvimento dos governos com o tema da mulher e uma maior abrangência de convidados para participar das conferências, como foi o caso da II Conferência com um maior número de autoridades internacionais.

Os documentos das quatro conferências mostram um protagonismo muito grande por parte do governo federal, via Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, na organização do debate público sobre a temática da mulher. Sem esse protagonismo, seria difícil imaginar os avanços e conquistas dos setores, contando apenas com atores da sociedade civil, o que mostra um setor ainda muito colado aos governos em curso. Por ser uma política transversal e intersetorial, vários ministérios e secretarias tem de se envolver com a causa das mulheres, sob pena de não responderem às demandas que surgiram nas conferências. E isto requer vontade política para priorizar o tema das mulheres nas agendas governamentais. As pressões exercidas por atores e órgãos internacionais podem ajudar a

colocar o tema na agenda, mas ainda restam muitas dúvidas de como o setor organizar-se-á sem o empenho dos governos, como parece ser o caso no atual mandato presidencial.

Sendo assim, no que tange à comunidade de política, talvez pudéssemos falar em *comunidades heterogêneas* de políticas para o setor das mulheres, pois os princípios e valores gerais da política permanecem em disputa, a interação é intermitente e pode gerar clusters de poder, no qual alguns grupos tendem a estar de fora da construção da política. Há dificuldades de negociação, pois as disputas se dão em um jogo desequilibrado, em que alguns grupos controlam o acesso ao Estado e outros podem ser alijados de qualquer participação no processo de formulação ou decisão sobre a política.

4.5 - Considerações preliminares para o setor de política para as mulheres

Sugerimos pensar o setor com um nível médio de institucionalidade. Isto porque, com referência à antiguidade, pode-se dizer que essa política alcançou marcos legais importantes, passando de uma política de governo para uma política de Estado. A Lei Maria da Penha pode ser usada como símbolo de uma luta na história do Brasil que ganhou visibilidade e expressão jurídica, para além dos governos em exercício. Ainda que tenha sido em governos específicos – os dois governos Lula e o primeiro governo Dilma – que a problemática das mulheres tenha alcançado visibilidade temática e conquistado avanços institucionais importantes, não parece que os demais governos possam desprezar as conquistas do setor. A própria extensão da política faz com que fique mais difícil desconsiderar suas demandas, uma vez que um leque maior de pessoas e entidades pode estar envolvido com a temática. Os dados mostram um aumento significativo de organismos de políticas para as mulheres (OPMs) pelo território nacional, com secretarias exclusivas e delegacias especializadas no atendimento às mulheres.

Pensando em termos de desenho institucional e da relação possível entre os entes federados, o país tem 444 conselhos estaduais e municipais dos direitos das mulheres, 795 organismos de políticas para as mulheres (secretarias, gerências, coordenadorias) e 27 organismos estaduais de políticas para as mulheres, representando números importantes no quesito extensão (http://www.spm.gov.br/4cnpm/assuntos/Documentos/presskit_finalizado-1.pdf/view, p.6).

Mas, ao mesmo tempo, poderíamos falar que é um setor com institucionalidade baixa, de *antiguidade* recente, na medida em que a extinção da Secretaria de Política para as Mulheres, em 2015, e do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, em 2016, apontam para a fragilidade do setor que fica à mercê de vontades e arranjos políticos.

As três primeiras conferências foram fundamentais para sensibilizar e mobilizar atores e instituições com relação à histórica problemática das mulheres no Brasil, e para a

necessidade de estruturação do setor, com recursos orçamentários próprios e definidos numa política nacional. A quarta conferência foi um espaço importante para discussão mais pragmática dos passos necessários para estruturação de um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres, mas as discussões foram suspensas com a medida de extinção do MMIRDH. Se o protagonismo do governo federal foi importante para ampliar os espaços de debate do setor, juntando atores e entidades, formando redes, este mesmo protagonismo é o responsável por tirar o tema da pauta de debates e não promover a articulação de atores, entidades e redes em torno da temática da política para as mulheres.

Olhando esse último aspecto, as conferências de políticas para as mulheres podem ser consideradas de *mobilização*, pois ainda contam com um grau mínimo de institucionalização setorial, não formaram sistemas e nem contam com transferências periódicas de recursos. Além disso, estão inscritas em áreas transversais de políticas, o que ajuda a complicar a estabilidade de medidas e políticas na temática de gênero, já que fica à mercê da vontade política de muitos gabinetes e na dependência de muitas articulações no jogo da política.

5- Considerações Finais

Neste trabalho procuramos testar a tipologia proposta por Romão (2016) levando em conta três setores de política – assistência social, meio ambiente e política para as mulheres. Cada um dos setores apresenta especificidades no que tange às variáveis aqui consideradas: marcos legais, arranjos institucionais, recursos, relação entre os entes federados e comunidade de política. As especificidades dos setores os colocam em diferentes níveis naquilo que diz respeito a sua institucionalidade e a sua comunidade de política, como procuramos mostrar.

A escolha das conferências nacionais como material de análise nos parece muito positiva, pois que permitiu um olhar longitudinal para cada área de política, uma vez que ocorrem com certa periodicidade. As conferências constroem uma história do setor, pois que os avanços, retrocessos e tensões podem ser acompanhados nos documentos por elas produzidos. Além do mais, as conferências são um espaço privilegiado para análise da relação entre os entes federados, já que acontecem de forma escalonada.

Mais do que avaliar a efetividade das conferências no que se refere à implementação das deliberações, esta pesquisa procurou contribuir com o entendimento das singularidades dos setores apontando as variáveis que influenciam para que esses espaços se tornem, juntamente com outras instituições participativas – conselhos, OPs, audiência públicas, etc. – um lócus de encontros e formação de redes, com vistas a atender as demandas das respectivas áreas de políticas públicas.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera; OLIVEIRA, Marília Silva. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos, OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 21, nº 2, agosto, 2015.

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. Estudos Avançados., São Paulo, v. 24, n. 68, 2010 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo. php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100010 &lng=en&nrm=iso/>. Acesso em: 19 abr 2014.

ACSELRAD, H. Novas Articulações entre Meio Ambiente e Democracia. IPPUR/UFRJ, 1999.

ALMEIDA, C. O marco discursivo da "Participação Solidária" e a nova agenda de formulação de ações sociais no Brasil" In DAGNINO, E., OLVERA, A. e PANFICHI, A. (org.) *A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006.*

ALVES, B. M.; PITANGUY, J. O que é feminismo. São Paulo: Brasiliense, 1991.

BECK, U. Risk society. Towards a new modernity. Londres: Sage Publications, 1992.

BECK, Ulrich. World risk society as a cosmopolitan society? Ecological questions in a framework of manufactured uncertainties. Theory, culture and society, vol.13 (4): 1-32, 1996.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria do Ensino Fundamental. Parâmetros Curriculares Nacionais Meio Ambiente. São Paulo, 1996. 56p. Disponível em: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/meioambiente/parametros_cur riculares.pdf. - Acesso em: 29/08/2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo SUAS 2014: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social. http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/cit-define-prioridades-e-metas-municipais-para-o-periodo-2014-2017acesso em 06/09/15

BUTTEL, F. Instituições Sociais e Mudanças Ambientais. Revista Idéias: Campinas, v. 8, n. 2, 2001.

CORREA, M. Do feminismo aos estudos de gênero no Brasil: um exemplo pessoal. Cadernos Pagu, 16, 2001, pp.13-30.

CORTES, S. V**.** *Policy community* defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. Porto Alegre, *Sociologias*, ano 17, no. 58, jan/abr 2015, p. 122-154.

DA SILVA, José Afonso, *Direito Ambiental Constitucional,* 4ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2002.

DEBERT, G. G. As delegacias de defesa da mulher: judicialização das relações sociais ou politização da justiça? In: CORREA, M. e SOUZA, E. R. (orgs.). Vida em família: uma perspectiva comparativa sobre crimes de honra. Campinas, SP: Pagu- Núcleo de estudos de Gênero/ Universidade Estadual de Campinas, 16-38.

DOIMO, A. M. A vez e a voz do popular. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, ANPOCS/Relume Dumará, 1995.

Franco, J. L. A. "Proteção à natureza e identidade nacional: 1930-1940". Tese de Doutorado em História. Instituto de Ciências Humanas, IH/UnB, Brasília, 2002.

FRASER, N. Mapeando a imaginação feminista: de redistribuição ao reconhecimento e à representação. Revista de Estudos Feministas (on line). Vol.15, n.2, pp.291-308, 2007.

Hochstetler, K.; Keck, M. E. Greening Brazil: environmental activism in State and society. Durham/London: Duke University Press, 2007.

IPEA. "Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)". Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2011.

JARDIM, Chaves, Maria. MARQUES, Viviane. Da criação da CUT ao interesse pelas questões ambientais: Eco 92 e Rio +20. Revista de Pós-graduação em Ciências Sociais do Maranhão (no prelo, 2017).

JARDIM, Maria. Entre a solidariedade e o risco. Sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFSCar, 2007.

LAVALLE, ADRIAN GURZA, CASTELLO, GRAZIELA. e BICHIR, RENATA MIRÁNDOLA .(2004) “Quando novos atores saem de cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais”. *Revista Política e Sociedade,* Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 35-54.

LEITE LOPES, J. S. A ambientalização dos conflitos em Volta Redondas. In: ACSELRAD,H. Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p.217-44.

LOSEKANN, C. "A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos". Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, IFCH/UFRS, Porto Alegre, 2009.

MARQUES, Bassi, Viviane. Sindicalismo e meio ambiente: a participação da Central Única dos Trabalhadores nas Conferências Eco 92 e Rio +20 Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Universidade Paulista Julio Mesquita, UNESP de Araraquara, 2016.

MARTELLI, C. G. Entre o saber revelado e o saber aprendido. *Estudos de Sociologia*. V.7, n.13/14, 2003.

MORAES, M. L. Q. Mulheres em movimento: o balanço da década da mulher do ponto de vista do feminismo, das religiões e da política. São Paulo: Nobel-Conselho da Condição Feminina, 1985.

PINTO, C. R. J. Feminismo, História e Poder. Revista de Sociologia e política, v.18, n.36, p.15-23, jun.2010.

RAMALHO, JOSÉ RICARDO. Trabalho, direitos sociais e sindicatos na Constituição de 1988:duas décadas de acirrada disputa política. In OLIVEN, RUBEN JORGE [*et al.]* (org.) *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: ANPOCS, 2008, pp. 133-151.

ROMÃO, W. How to measure effectiveness? Suggestions from a comprehensive approach on Conferences in Brazil. *Paper* apresentado no 2016 Congress of the Latin American Studies Association, New York, May, 2016.

SANTILLI, J. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005.

SARTI, C. A. O feminismo brasileiro desde os anos 1970: revisitando uma trajetória. Revista de Estudos Feministas, v.12, n. 2, Florianópolis, maio/ago, 2004.

SPOSATI, ALDAÍZA. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In Colin, Denise Ratmann Arruda *[et al.*] (org.) *20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social.* Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2013, pp. 20-41.

VIOLA, E.; VIEIRA, P. "Da preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: um desafio ideológico e organizacional ao movimento ambientalista no Brasil". Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 26, n° 4, p. 81-104, out.-dez., 1992.

ANEXO: Tabelas e quadros

Política Nacional de Assistência Social

Quadro I

Órgão/atividade	Situação nos Estados/DF
Secretaria Estadual exclusiva	Todos possuem
Plano Estadual da Assistência	14 em fase de elaboração; 13 aprovados
Comissão Intergestora Bipartite (CIB)	Todos possuem
Adota desenho de regionalização dos municípios	20 sim 7 não
Conselho Estadual de Assistência	27 Deliberativos
Plano Estadual de Assistência	13 aprovados e 14 em fase de

	elaboração
Fundo Estadual	Todos possuem
Cofinanciamento dos Serviços	21 sim, 6 não (AC, PA, PI, RN, GO e DF)

Fonte: Estadic 2013

Política Nacional de Meio-Ambiete

Tabela 1

UF	**Caracterização do órgão gestor de mais alta hierarquia na estrutura administrativa**
RO	Secretaria estadual exclusiva
AC	Secretaria estadual exclusiva
AM	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
RR	Departamento, assessoria ou órgão similar de meio ambiente
PA	Secretaria estadual exclusiva
AP	Secretaria estadual exclusiva
TO	Secretaria estadual exclusiva
MA	Secretaria estadual exclusiva
PI	Secretaria estadual exclusiva
CE	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
RN	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
PB	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
PE	Secretaria estadual exclusiva
AL	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
SE	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
BA	Secretaria estadual exclusiva
MG	Secretaria estadual exclusiva
ES	Secretaria estadual exclusiva
RJ	Secretaria estadual exclusiva
SP	Secretaria estadual exclusiva
PR	Secretaria estadual exclusiva
SC	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
RS	Secretaria estadual exclusiva
MS	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
MT	Secretaria estadual exclusiva

GO	Secretaria estadual exclusiva
DF	Secretaria estadual exclusiva

Fonte: Estadic 2013

Política nacional de Política para as mulheres

Tabela 1 – Situação orçamentária do setor de políticas para as mulheres nos entes federados

UF	EXISTÊNCIA DE FUNDO ESTADUAL DE DIREITOS DA MULHER	EXISTÊNCIA ORÇAMENTO ESPECÍFICO PARA A FORMULAÇÃO, COORDENAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MULHERES
RO	Sim	Não
AC	Não	Sim
AM	Não	Sim
RR	Não	Não
PA	Sim	Sim
AP	Sim	Sim
TO	Sim	Sim
MA	Não	Sim
PI	Não	Sim
CE	Sim	Sim
RN	Não	Sim
PB	Não	Sim
PE	Não	Sim
AL	Não	Sim
SE	Não	Não
BA	Não	Sim
MG	Não	Não
ES	Não	Sim
RJ	Sim	Sim
SP	Não	Não
PR	Não	Não
SC	Não	Não
RS	Não	Sim

MS	Não	Não
MT	Não	Sim
GO	Não	Sim
DF	Não	Sim

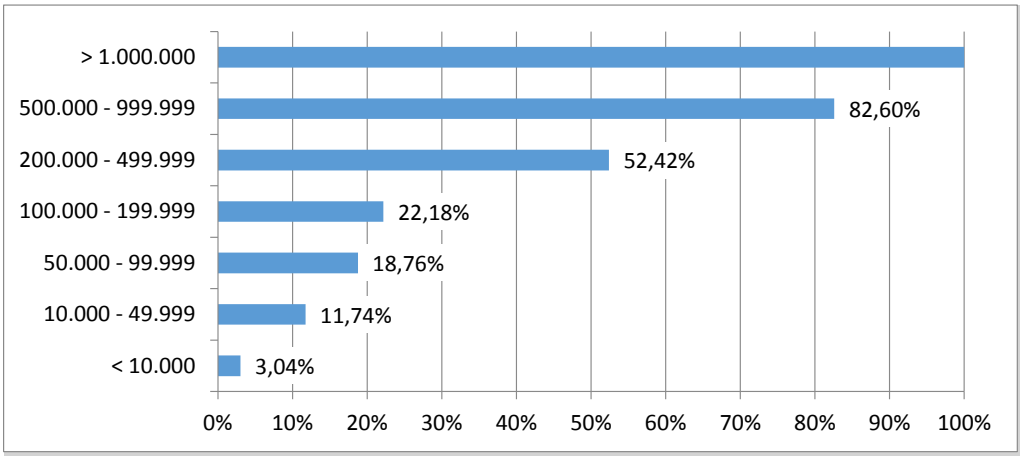
Fonte: Estadic 2013.

Tabela 2 – Gestão das políticas para as mulheres nos entes federados

UF	Caracterização do órgão gestor
RO	Setor subordinado à Secretaria de AS
AC	Secretaria estadual exclusiva
AM	Secretaria estadual em conjunto com AS
RR	Secretaria estadual exclusiva
PA	Secretaria estadual em conjunto com AS
AP	Secretaria estadual exclusiva
TO	Setor subordinado à Secretaria de DH
MA	Secretaria estadual exclusiva
PI	Setor subordinado à Secretaria de AS
CE	Setor subordinado diretamente à chefia do executivo
RN	Setor subordinado à Secretaria de DH/Justiça
PB	Secretaria estadual exclusiva
PE	Secretaria estadual exclusiva
AL	Secretaria estadual em conjunto com DH
SE	Secretaria estadual exclusiva
BA	Secretaria estadual exclusiva
MG	Setor subordinado a outra secretaria
ES	Setor subordinado a outra secretaria
RJ	Setor subordinado à secretaria de AS e DH
SP	Setor subordinado à secretaria de Justiça
PR	Setor subordinado à Secretaria de DH
SC	Setor subordinado a outra secretaria
RS	Secretaria estadual exclusiva
MS	Setor subordinado diretamente à chefia do executivo
MT	Secretaria estadual em conjunto com AS e DH
GO	Secretaria estadual exclusiva
DF	Secretaria estadual exclusiva

Fonte: Estadic 2013

Figura 1 – Ocorrência de OPMs segundo população dos municípios



Fonte: SAIAT/SPM/PR (dez. 2014)

Tabela 3 – Distribuição dos OPM por UF

UF	Número de OPMs presentes
RO	03
AC	23
AM	12
RR	02
PA	16
AP	16
TO	06
MA	63
PI	03
CE	10
RN	08
PB	34
PE	158
AL	21
SE	31
BA	40
MG	16
ES	04
RJ	29
SP	41
PR	13

SC	08
RS	110
MS	25
MT	04
GO	21
DF	02

Fonte: SAIAT/SPM/PR (dez. 2014)

Tabela 4 – Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres

UF	Ano de lançamento	Último ano de vigência	Composição do comitê de acompanhamento/monitoramento
AM	2008	2015	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da cultura; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento à geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública; Outras secretarias; Sociedade civil
PA	2010	2010	Órgão gestor da assistência social
AP	2008	2012	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da cultura; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento a geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública; Outras secretarias; Sociedade civil
TO	2008	2011	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento a geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública; Sociedade civil
RN	2009	2013	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento a geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública; Sociedade civil
PB	2013	2015	*
PE	2007	2017	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da cultura; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento a

			geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública; Outras secretarias; Sociedade civil
SE	2012	2015	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor da segurança pública; Outras secretarias; Sociedade civil
BA	2013	2015	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da cultura; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento a geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública
MG	2013	2015	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da cultura; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento a geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública; Sociedade civil
MS	2013	2015	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento a geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública; Outras secretarias; Sociedade civil
GO	2009	2014	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da cultura; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor da segurança pública; Sociedade civil

* Sem comitê de acompanhamento

Fonte: Estadic 2013

Tabela 5 – Conselhos dos Direitos da Mulher nos entes federados

UF	Ano de criação	Caráter do conselho
RO	2002	Consultivo; deliberativo
AC	2011	Deliberativo; fiscalizador
AM	2006	Consultivo; deliberativo; normativo; fiscalizador
RR	1996	Consultivo; deliberativo
PA	1991	Deliberativo; normativo
AP	2004	Consultivo; fiscalizador *
TO	2000	Consultivo; deliberativo; normativo; fiscalizador
MA	2001	Deliberativo; normativo
PI	2000	Consultivo; fiscalizador

CE	1986	Consultivo; deliberativo
RN	1986	Deliberativo *
PB	1991	Consultivo
PE	2004	Deliberativo
AL	1986	Deliberativo; fiscalizador
SE	–	–
BA	2011	Consultivo; deliberativo; normativo; fiscalizador
MG	1983	Deliberativo
ES	2004	Consultivo; normativo; fiscalizador
RJ	1987	Consultivo; deliberativo; normativo; fiscalizador *
SP	1986	Consultivo
PR	2013	Deliberativo
SC	1999	Fiscalizador
RS	2012	Deliberativo; normativo; fiscalizador
MS	1979	Consultivo; deliberativo; normativo; fiscalizador
MT	2002	Consultivo
GO	1999	Consultivo
DF	2011	Consultivo; deliberativo; fiscalizador

* Sem recursos orçamentários estaduais que apoiem o funcionamento.

Fonte: Estadic 2013

Quadro 1- Atores do governo

Atores do Governo	I Conferência	II Conferência	III Conferência
Presidente da República	x	x	
M. Secret. Especial de Política para as Mulheres	x	x	x
M. Minas e Energia	x		
M. Meio Ambiente	x	x	
M. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	x	x	x
Presidenta da Comissão Especial do Ano da Mulher no Senado Federal	x		

Presidenta da Comissão Especial do Ano da Mulher na Câmara dos Deputados	x		
Secret. da Mulher do Governo do Estado de Alagoas	x		
M. da Casa Civil	x	x	x
Secretaria da Mulher do Governo do Estado do Acre	x		
M. de Ciência e Tecnologia	x		x
Primeira Dama	x	x	
M.Educação		x	
M. Saúde		x	x
M.Esporte		x	
M.Turismo		x	
M. do Desenvolvimento Agrário		x	x
M. da SGPR		x	x
M. Secret. Especial de Aqüicultura e Pesca		x	
Governador do Amapá		x	
M. do Supremo Tribunal Federal		x	
Secret. de Política Social do Rio de Janeiro, Benedita da Silva		x	
Coord. da Mulher da Prefeitura de Fortaleza		x	
Prefeita de Fortaleza		x	
Deputada federal Luiza Erundina		x	
M. do Superior Tribunal de Justiça		x	
Secret. de		x	

Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia de Niterói (RJ)			
Coord. Municipal da Mulher de BH/MG		x	
M. Planejamento			x
M. Desenvolvimento Social e Combate à Fome			x
M. Justiça			x
Advocacia Geral da União			x
Deputada Federal Rose de Freitas (PMDB)			x
Janete Pietá (PT-SP)			x
SPM	x	x	x
CNDM	x	x	x
Secret. Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência			x
Secret. de Mulher e Diversidade Humana da Paraíba			x
Secret. Da Mulher e da Promoção da Cidadania de Mato Grosso do Sul			x
Fórum de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (FOGPM)			x
SPM- Paraná			x
SPM- Pernambuco			x
Secret. Nacional da Juventude			x
Coord. Estadual de Políticas para as Mulheres do Ceará			x
FOGPM -SPM- RJ			x
FOGPM- SPM- João			x

Pessoa			
FOGPM- SPM- Rio Grande do Sul			x
FOGPM- SPM- Maranhão			x
Coordenação dos Serviços de Atenção em Defesa dos Direitos da Mulher do Amazonas			x
Coordenadora da Bancada Feminina da Câmara Federal			x
Prefeitura de SP			x
TOTAL	14	24	29

Quadro 2 – Atores da sociedade civil

Atores Sociedade Civil	I Conferência	II Conferência	III Conferência
CNDM	x	x	x
Articulação de Mulheres brasileiras	x	x	
CUT	x	x	x
Geledés- Instituto da Mulher Negra	x		
CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, informação e Ação	x		
SOS Corpo- Instituto Feminista para a Democracia	x	x	x
Marcha Mundial das Mulheres	x	x	x
CONAMI Indígenas	x		
Cantoras/atrizes	x		x
União Brasileira de Mulheres	x		x

Presidente da Caixa Econômica Federal		x	
UNE		x	
Articulação de Mulheres Negras		x	x
Feministas de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos		x	x
Mulheres pela Paz		x	
Universidade Federal da Bahia		x	
Mulher de Guarulhos/SP		x	
Universidade Federal de Pernambuco			x
Liga Brasileira de Lésbicas			x
Universidade de Caxias do Sul			x
USP			x
Centro Feminista de Estudos e assessoria			x
Instituto Patrícia Galvão			x
Observatório da Mulher			x
Federação das Associações de Mulheres de Negócios e Profissionais do Brasil			x
Confederação de Mulheres do Brasil			x
Coord. das Escolas Indígenas Pankararu			x
Grupo Hospitalar Conceição			x
Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva			x
Confederação Nacional dos			x

trabalhadores na Agricultura			
IPEA			x
Associação Brasileira de Estudos de melhor idade			x
Fórum Nacional de Mulheres Negras			x
ONG Criola			x
TOTAL	10	21	25

Quadro 3 – Atores Internacionais

Atores Internacionais	I Conferência	II Conferência	III Conferência
Federação Internacional das Mulheres	x		
Instituto da Mulher do México	x		
Comissão para a Igualdade e pelos Direitos das Mulheres de Portugal	x		
Deputada de Cuba	x		
Deputada da Fundação Colosio- México	x		
Conselho Nacional da Mulher do Equador	x		
Comissão Econômica para a América Latina- CEPAL - ONU	x		
M. Instituto da Mulher do Paraguai		x	
M. Serviço Nacional do Chile		x	
M. Família e Promoção da Mulher de Angola		x	
Diretora do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a		x	

Mulher			
Deputada nacional da Argentina		x	
Presidenta do Partido Ação Cidadã da Costa Rica		x	
Feminista uruguaia Lilian Celiberti		x	
Rede de Mulheres Afrolatinoamericanas e Afrocaribenhas		x	
ONU			x
Comitê Latino-americano e do Caribe para a defesa dos direitos da mulher			x
Michelle Bachelet- ex-presidenta do Chile			x
TOTAL	7	8	3

[i] Em relação ao licenciamento ambiental federal foi presentado uma meta de aperfeiçoamento por meio do diálogo do IBAMA com outros órgãos do governo e representações de classe empresarial brasileira. Este diálogo é importante para o fortalecimento dos quadros técnicos de aprimoramento dos procedimentos e na transparência das informações, tornando-as pública.

[ii] Encontramos na coleta de dados discursos dos ambientalistas sobre alterações na legislação, considerada retrocesso. Indicamos a seguir essa legislação citada no trabalho de campo**.**
*Em maio de 2008, o governo Lula anunciou a revisão do Decreto 6.321/2007 – que fortalecia os mecanismos de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia –, de forma a abrandar suas determinações. Essa nova perspectiva estaria em dialogo com o segundo governo Lula, assentado nas obras de infraestrutura, como hidrelétrica de Jirau e Belo Monte.
*O governo Lula aprovou a legislação de comercialização de produtos agrícolas geneticamente modificados no Brasil. Em março de 2005 foi criada a Lei da Biossegurança (11.105/05), que permite o uso de organismos transgênicos
*Projeto de Lei 4148/08 revoga o Decreto 4.680/03, que exigia símbolo da transgenia em rótulos de produtos.
*Código Florestal Brasileiro, regulado pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

[iii]

[iv] Os documentos estudados indicam que a busca por recursos é sempre uma preocupação nas Conferencias, contudo, o tema sensibiliza a iniciativa privada e também instituições governamentais e não governamentais internacionais ao redor do mundo.

[v] O Ministério é composto pelas Secretarias: Secretaria de Mudança do Clima e Florestas**;** Secretaria de Biodiversidade**;** Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental**;** Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável**;** Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental.

[vi] Apesar disso, pesquisas apontam que somente 1.055 municípios têm programas de coleta seletiva. Como o Brasil tem mais de 5 mil cidades, esse número representa apenas 18% dos municípios. Ver para isso: http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2016/06/85-dos-brasileiros-nao-tem-acesso-coleta-seletiva-mostra-estudo.html

[vii]Podemos tomar como exemplo de diálogo com o Estado, a aprovação e implementação dos PCNs da Educação fundamental e média (conteúdo ambiental na disciplina ciência no ensino fundamental e no médio, inserido em biologia, geografia, física e química).

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 10 – Efetividade das instituições participativas

"É um assunto natimorto": notas sobre as competências dos participantes do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Cachoeiras de Macacu, RJ.

Luciano Padilha dos Prazeres/UFF

Resumo

Neste trabalho discuto as competências dos integrantes do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Cachoeiras de Macacu – RJ em vista da elaboração, do debate e da resolução de uma proposta levada ao conselho. Atento para uma dimensão na qual os participantes disputam a visão sobre aspectos da realidade social e mobilizam recursos para alterá-los. Reflito sobre a noção de "efetividade deliberativa" considerando os interesses em jogo, a expansão do assunto e as influências sobre a administração pública. Percebo que em torno da proposta de financiar projetos de educação ambiental através do Fundo Municipal de Meio Ambiente são mobilizadas concepções sobre as atribuições do Conselho, das agências de governo e das entidades civis. Por meio dessas concepções são dispostos as maneiras de resolver um assunto, o que repercute na valorização e na defesa da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, na projeção de parcerias entre entidades civis, agências de governo e empresas e na elaboração de procedimentos administrativos. Em vez de finalizar a discussão sobre um assunto tido como "natimorto", os conselheiros demonstram habilidades para mantê-lo vivo no Conselho.

Palavras-chave: conselho de meio ambiente; efetividade deliberativa; administração pública; participação popular.

“É um assunto natimorto”: notas sobre as competências dos participantes do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Cachoeiras de Macacu, RJ.

Introdução

Neste trabalho analiso as competências dos integrantes do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Cachoeiras de Macacu – RJ em vista da elaboração, do debate, da resolução e dos encaminhamentos de uma proposta apresentada no conselho. Os integrantes do Conselho retomam assuntos suscitados neste espaço dando-lhes formas apropriadas para serem resolvidos. O formato “proposta” do assunto possibilita o encaminhamento para resolução e, ao ser discutido, põe em evidência as opiniões dos conselheiros sobre a realidade social que se deseja alterar. A disposição de proposta no Conselho abre a possibilidade dos conselheiros de alterar a destinação dos recursos públicos e de implementar uma política ambiental. Por meio das discussões, o assunto é reconsiderado pela capacidade dos conselheiros de incorporar visões sobre a atividade a ser executada (a proposta em si), o provimento de recursos na administração municipal (as verbas), as atividades correlatas (o financiamento de associações de moradores e o pleito a editais) e sobre as alternativas à proposta (por meio de entidades de fomento e pelas atividades da secretaria de meio ambiente) antes de tomarem uma decisão. Mesmo após a decisão, no decorrer das reuniões, os conselheiros demonstram maneiras de contornar o assunto, o que acaba expandindo-o e mantendo-o vivo no conselho.

Os estudos que analisam os casos de conselhos municipais e de demais experiências participativas procuram dar conta de aspectos importantes para a sua organização e funcionamento. São destacados, entre outros aspectos, a base representativa, a vocalização e o modo como ocorre a tomada de decisão, o que acaba por constatar o domínio de representantes do governo nos espaços participativos. Os estudos de Avritzer (2010), Gohn (2011) e Dagnino (2002) sustentam essas visões sobre os espaços participativos e consideram traços das relações de poder característicos da sociedade brasileira, tal como as relações clientelísticas entre dominantes e dominados e o papel central do governo nas instâncias de tomada de decisão. Desse modo, os conselhos funcionariam aquém de suas prerrogativas institucionais e distantes dos ideários de democracia participativa. Um dos aspectos que subsidiam essas visões diz respeito à noção de efetividade deliberativa operada nas análises sobre os espaços participativos.

Conforme Eleonora Cunha (2010), um sistema deliberativo compreende espaços de deliberação tais como fóruns, conferências, comissões e conselhos, estes últimos demonstrando uma estrutura permanente, natureza deliberativa, composição paritária e

vínculo com os órgãos responsáveis pela gestão de políticas públicas. Os conselhos, nessa visão, "têm como objetivo possibilitar a participação da sociedade, por meio de organizações e associações civis, na formulação da política e no controle de suas ações" (CUNHA, 2010, p. 95). A autora sintetiza a noção de efetividade deliberativa como

> a capacidade efetiva dessas instituições influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações (CUNHA, 2010, p. 98).

Nestes termos, a autora considera, nos casos de Conselhos Municipais de Assistência Social, a capacidade dos conselheiros de decidirem efetivamente sobre a organização e funcionamento do conselho e sobre aspectos da política de assistência social. Contudo, escapa na análise de Cunha os sentidos que são operados no processo de tomada de decisão[1].

As maneiras como ocorrem a tomada de decisão, os modos de controlar e influenciar as ações empreendidas são aspectos da efetividade deliberativa que correlacionam-se com análises que procuram compreender a organização e o funcionamento dos espaços participativos. Nos trabalhos de Heredia *et al (*2012), as relações sociais construídas nesses espaços e os efeitos sociais das experiências participativas são analisadas em detrimento das aferições de um ideal ou mal funcionamento do conselho. A observação e descrição dos processos de tomada de decisão que ocorrem na cena do conselho permitem aos autores a compreensão da organização e funcionamento dos espaços participativos por lançar o olhar sobre o que está em jogo nesses espaços[2]. Desse modo, ponho em questão as atribuições de um conselho pelas correlações entre o seu grau de efetividade deliberativa, sua força de atuação e seu significado.

Neste estudo procuro correlacionar as análises sobre a efetividade deliberativa de espaços participativos pela compreensão dos atos dos atores sociais que os integram. Esta abordagem possibilita a correlação dos dados obtidos em pesquisa de campo com aspectos do funcionamento e organização de experiências participativas analisados em casos similares[3]. A análise do ato de proposição, de debate e resolução de um assunto levado ao conselho abre a possibilidade de lançar novos olhares para o processo de tomada de

1 Os sentidos da tomada de decisão ou o assunto posto em discussão são analisados por Cunha (2010) e Avritzer (2010) através da noção de "vocalização", de quem "fala" ou toma a palavra nas discussões. Deste modo, representantes de cada segmento são classificados de acordo com o número de "falas" registradas em atas.

2 Os autores observam a valorização ou a importância de aspectos diversos, dentre os quais estão a legitimidade ou autenticidade da ideia de participação popular mobilizada, as transformações das práticas de governo e a irrupção de novas fontes de autoridade.

decisão, o que diz respeito à capacidade dos integrantes do conselho de influenciar, controlar e decidir sobre um assunto. A conclusão é que os integrantes do conselho engajam-se nas discussões tornando um assunto relevante para aquele espaço e que acabam por dar resoluções contínuas, que se acumulam ou se propagam através de assuntos outros. Essa visão apoia-se nas considerações de Mosse (2005) quanto à apropriação, por parte dos participantes de projetos de desenvolvimento, de recursos materiais e cognitivos construídos pelo seu inter-relacionamento constante. Conforme o autor, nos espaços participativos é construído o "conhecimento local" que justifica a operação, a manutenção e o "sucesso" do projeto como também sustenta as visões dominantes sobre os projetos de desenvolvimento (MOSSE, 2001; 2005).

A correlação entre os aspectos da efetividade deliberativa e os aspectos da organização e funcionamento de um conselho é realizada através da análise do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Cachoeiras de Macacu – RJ. Os integrantes desse conselho põem em evidência o funcionamento idealizado do conselho, com sua capacidade de agir em nome da participação popular e de influenciar a gestão pública. Eles põem em evidência o seu funcionamento usual, com êxitos e fracassos rotineiros. As discussões mantidas no Conselho Municipal de Meio Ambiente operam com essas avaliações do ideal e do usual, o que leva os conselheiros a se engajarem mais ou menos em determinados assuntos. É durante as discussões que os participantes do conselho definem a pertinência e a importância do assunto para tratá-lo neste espaço ou em demais instâncias.

As discussões que tratam de um projeto de educação ambiental empreendidas no conselho resultam em atos de influência na administração municipal, de controle sobre os participantes e de decisão sobre o assunto levantado. Elas atenderiam, então, às concepções de funcionamento do conselho por demonstrar a proposição de agenda, a institucionalidade de procedimentos e a deliberação inclusiva (CUNHA, 2010). Contudo, as discussões possibilitam mudanças das visões dos participantes sobre os aspectos da realidade social e a mobilização de recursos variados para alterá-la (HEREDIA *et al*, 2012). Ao dispor um assunto no conselho, este assunto atrai a atenção dos participantes os quais engajam-se apropriando, modificando e decidindo sobre o assunto, tornando-o um assunto valorizado entre os participantes. Os integrantes do conselho demonstram a capacidade de elaborar, debater e de decidir o que repercute na manutenção de um assunto "vivo" mesmo após a decisão de reprovação.

---

3 Dentre os estudos que analisam conselhos municipais, destaco o trabalho de Moura (2005) que foca o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Cachoeiras de Macacu e as coletâneas de Albuquerque (2006), Avritzer (2010), Dagnino (2002), Heredia (2012), Leite Lopes (2004), Leite Lopes & Heredia (2014), Souto & Paz (2012) e Villa-Bôas (1994).

Os dados que subsidiam este estudo foram obtidos para a pesquisa de doutoramento na qual procurei compreender a organização e funcionamento de dois conselhos municipais, quais eram o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e o Conselho Municipal de Meio Ambiente. Realizei a pesquisa de campo entre setembro de 2012 e dezembro de 2013 em Cachoeiras de Macacu, município situado na Região Leste do Estado do Rio de Janeiro e com população de cerca de 55 mil habitantes. O trabalho de campo contou com o acompanhamento das atividades de conselhos, com a coleta de atas de reuniões, com a manutenção de conversações e realização de entrevistas com os participantes regulares e eventuais dos conselhos. Por meio da observação participante foi possível a incursão em atividades que contavam com a presença de dirigentes de entidades civis e/ou de gestores públicos, como por exemplo os seminários e conferências municipais, as reuniões de associação de moradores e os encontros casuais entre participantes de conselhos e fóruns. Nessas ocasiões e especialmente quando da obtenção de documentos em repartições públicas, era possível manter diálogos sobre assuntos discutidos nos conselhos.

O processo de criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente no município foi prolongado. Um espaço similar fora indicado na Lei Orgânica Municipal (1990) e houve cinco tentativas de formar o conselho através de lei[4]. Sua inauguração se dá com os atos de eleição e de posse dos conselheiros em julho e setembro de 2009, respectivamente. A primeira reunião registrada em ata ocorre quatro meses após a posse, em janeiro de 2010. São destinados 18 cadeiras de conselheiros divididos igualmente entre representantes do poder público e representantes da sociedade civil, e mais uma de presidente, função destinada ao secretário municipal de meio ambiente. A partir de 2011 as reuniões passaram a ser mensais, elas ocorrem no Auditório da Prefeitura Municipal e contavam com cerca de 12 participantes regulares. Entretanto, verifica-se constantemente a falta de quórum, o que impende a tomada de decisão por dois terços dos conselheiros. São assíduos os representantes de secretarias municipais, de associações de moradores, de unidades de conservação estaduais e representantes de ONG's, além de funcionários da secretaria de meio ambiente.

Dentre os conselheiros é comum a visão do Conselho como um espaço de diálogo e de acompanhamento das atividades da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Diverge-se entre eles a visão de controle sobre a gestão do Fundo Municipal de Meio Ambiente. O controle sobre a gestão do Fundo oscila entre a visão de uma atribuição legal e de um interesse declarado como "saber o que está acontecendo". Desse modo, os participantes

4 As leis são datadas nos anos de 2000, 2003, 2005, 2007 e 2009.

fundem concepções de um funcionamento ideal e usual que desdobram em maneiras de pressionar o secretário e prefeito para a operacionalização de uma política pública e maneiras de auxiliar o secretário a gerir as políticas ambientais. A atuação dos conselheiros é avaliada por eles como aquém do esperado principalmente pela comparação com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, tido como um conselho atuante, “que briga”. Pesa, nessa avaliação, o relativo controle do secretário de meio ambiente sobre as discussões e resoluções e a incipiente experiência dos conselheiros em espaços de participação popular.

Discussão e resolução: a proposta entra no jogo

A proposta de financiar projetos de educação ambiental surge através de algo sinalizado por antigo secretário de meio ambiente, o que indica certa viabilidade da mesma. Esta viabilidade era sustentada por projetos executados nas secretarias de meio ambiente e de educação com apoio de entidades civis. Dentre esses projetos estão os seminários de educação ambiental, o plantio de árvores em datas temáticas e o fomento à Agenda 21 Escolar. O montante de repasses para o Fundo e o saldo positivo do mesmo amparam a proposta. Durante a reunião de setembro de 2012 uma versão da proposta é apresentada pelo presidente do conselho: “lançar editais para pequenos projetos”. Essa proposta inicial é acompanhada de uma solicitação do presidente: “que os conselheiros encaminhem apontamentos de forma que essa proposta se torne viável”[5]. Uma primeira condição para a viabilidade da proposta está na averiguação, pela Procuradoria Municipal, da lei que cria o Fundo. Outra condição, posta por representante de associação de moradores, está na solicitação de recursos para o Fundo na Lei Orçamentária Anual. A discussão sobre a proposta tende a ser encerrada pelo presidente ao informar o envio para os conselheiros de um “documento prévio” sobre o lançamento de edital. Entretanto, uma convidada, dirigente de cooperativa de piscicultores, toma a palavra questionando a possibilidade de “financiar os processos de licenciamento de pequenos produtores piscicultores” em vista das dificuldades para a regularização da piscicultura. Essa possibilidade, a qual poderia tornar-se própria de demais segmentos sociais, é refreada pelo presidente. Este sinaliza a destinação de recursos para a coletividade em detrimento de beneficiários individuais. A proposta é mantida em perspectiva de discussão no conselho até a troca de secretário propiciada pela mudança de gestão da Prefeitura Municipal. A partir da reunião de junho de 2013 a proposta é discutida de maneira contínua. Alguns aspectos da realidade social são mobilizados para

5 Trecho da ata da terceira reunião ordinária do COMMA de 10 de setembro de 2012.

justificar a proposta e, no decorrer das discussões, demais aspectos passam a compor o teor da proposta, ressignificando-a.

Conforme registrado na ata da reunião de 10 de junho de 2013, o quarto dos cinco itens da pauta versava sobre "investimento de 20% do FUMMA advindos do ICMS Verde para a educação formal nas unidades de ensino", a proposta foi apresentada pelo representante da secretaria municipal de educação. Através da observação da reunião, a apresentação da proposta toma a forma de uma demanda a ser contemplada com recursos financeiros repassados ao Fundo Municipal de Meio Ambiente. A proposta é assim registrada em caderno de campo: "destinar 20% dos recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente para projetos de educação ambiental"[6]. Dentre os vinte e três participantes da reunião, quatro engajam-se na discussão. Eles tendem a concordar sobre a necessidade de investir em educação ambiental ao tratar das atividades e bens realizadas sob o signo da educação ambiental, como o plantio de árvores, a divulgação de informações, a elaboração de programas e livros e a recuperação de unidades escolares. Eles discordam sobre o montante das verbas e da viabilidade da proposta questionando o valor dos recursos (5 mil reais) e a quantidade necessária para executar projetos ambientais. Entretanto, a possibilidade de elaborar projetos e concorrer em editais abre um ponto de concordância entre os debatedores, o que é sinalizado pela possibilidade de obter recursos em demais agências financiadoras. A discussão gira em torno de princípios de redistribuição e de retenção de recursos financeiros.

O proponente é tido como um jovem ambientalista que, desde a década de 1980, atua em atividades ambientais. Hélio[7] possui cerca de 40 anos, exerce a direção de rádio

6 No começo da reunião, após a averiguação do quórum e leitura da ata anterior, o presidente do conselho ordenou os itens de pauta e solicitou aos proponentes uma apresentação rápida de seus pontos. O primeiro deles foi apresentando pela representante suplente das associações de moradores do 3º distrito, a qual solicitava a verificação de um ponto irregular de despejo de lixo. O segundo item, a apresentação de resultados do Plano de Manejo do Monumento Natural Pedra do Colégio, fora anunciado por duas representantes da empresa que elaborava o plano. O terceiro item era uma solicitação de relatório sobre a gestão do Horto Municipal, solicitação apresentada pelo representante da secretaria de educação. O quinto item da pauta foi apresentado pelo representante da Ordem dos Advogados do Brasil, o qual relatava a formação de parceria entre a Associação Cachoeirense de Defesa Animal e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Durante a reunião mais dois pontos foram inclusos. Um primeiro não chegou a ser discutido, fora registrado em ata como solicitação do representante da secretaria de educação para a secretaria de meio ambiente "ver a possibilidade de transformar a área da escola municipal do Funchal em unidade de conservação". O segundo item inserido foi apresentado por funcionária de secretaria de meio ambiente, a qual relatava a organização da Conferência Municipal de Meio Ambiente. A essa apresentação seguiu-se os Informes ou Assuntos Gerais, os quais foram proferidos pelo presidente do conselho (três informes), por professor visitante (uma sugestão de ponto de pauta) e pelo representante da secretaria de educação (um informe). A reunião estava agendada para as 16 horas, iniciou-se às 16 horas e 44 minutos em segunda chamada com doze membros titulares e três suplentes. Nesta ocasião havia vinte e dois participantes presentes. A reunião foi encerrada pelo presidente por volta das 19 horas.

7 Os nomes dos participantes foram substituídos a fim de preservar suas identidades.

comunitária, a Desperta FM, e trabalha na Secretaria Municipal de Educação, cargo o qual sustenta sua representação no conselho de meio ambiente. Em sua trajetória ele incorpora, como demais jovens ambientalistas, a atuação em entidades civis, a ocupação de cargo na administração municipal e a ocupação de cargo de direção de entidade civil. Entre 2010 e 2011 ele atuara no conselho como funcionário da secretaria de meio ambiente. Uma das debatedoras era antiga representante de organização não governamental no conselho. Eduarda possui cerca de 35 anos, possui formação de bióloga e atuara em duas ONG's, a IBIO e a REGUA. Na ONG Reserva Ecológica do Guapiaçu (REGUA), Eduarda coordenava as atividades do Fórum Agenda 21 Local. Em 2012 ela inicia o trabalho em empresa de consultoria Masterplan e, no fim de 2013, volta a trabalhar em projeto da REGUA. Na ocasião da reunião, Eduarda e outra representante da empresa apresentavam dados e informações sobre um plano de manejo de unidade de conservação. Outra debatedora é antiga representante de associações de moradores do 1º Distrito de Cachoeiras de Macacu. Maria Luíza, com cerca de 60 anos, integra o conselho desde a inauguração deste. Aposentada, ela dirige uma associação de moradores em área de balneário e mobiliza constantemente antigos vínculos de trabalho em universidade federal para auxiliar os debates. Dentre os participantes do conselho, Maria Luíza frequentemente realiza apontamentos durante as discussões que, de acordo com ela, visa conhecer o que está sendo discutido, "procurar saber o que está acontecendo". O debate se concentra entre esses três participantes. O presidente do conselho, Leonardo, possui cerca de 50 anos e formação em técnico agrícola e advocacia. Trabalhava no Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) até ser convidado a compor o governo municipal eleito nas eleições de 2012. Nessa ocasião, candidatara-se para o cargo de vereador e nas eleições de 2008 a vice-prefeito, ambas pelo Partido da República (PR).

O presidente de conselho atua, nessa ocasião, de modo a passar a palavra para o proponente e a encerrar a discussão. Neste segundo momento ele relaciona as atividades da secretaria de meio ambiente realizadas sob a alcunha da "educação ambiental" e aponta possíveis soluções para os problemas levantados. Por essa abertura de Leonardo, Hélio retoma a palavra e discorre sobre atividades realizadas por demais entidades, ao passo que Eduarda procura esclarecer os responsáveis pelas atividades listadas. O debate é retomado com essas considerações pontuais de Hélio, Eduarda e Leonardo até que este encerra a discussão ao passar para o item de pauta seguinte. Os demais participantes do conselho, antes de serem expectadores da discussão, eles atuam de modo a auxiliar os debatedores demonstrando atos de concordância. Essa forma de agir dos participantes é complementada pelas conversas paralelas, as quais possibilita a formulação de considerações favoráveis ou

contrárias ao assunto discutido. Frequentemente são formados burburinhos que exaltam ou criticam algum argumento ou ponto de vista.

A discussão é assim registrada em ata:

> O Sr. Hélio, titular da secretaria de Educação, tendo em vista que o ICMS Verde foi criado não só para defender as florestas mas também as questões socioambientais, solicita 20% do ICMS e fala da necessidade desse percentual para criar um Programa Municipal de Educação Ambiental e também para fazer um trabalho sobre a bacia hidrográfica do município, esse percentual também vai ser para confeccionar um livro que fala sobre a APA do Macacu. Eduarda pede a palavra e diz que não entendeu e pergunta se está sendo solicitado 20% do ICMS Verde. O Sr. Hélio informa que é 20% do que o Fundo Municipal arrecada. O presidente informa que é 20% dos 5% que o fundo arrecada. A Sra. Eduarda informa que não entende e fala que a secretaria de educação arrecada muito mais do que os 5% que é passado para o Fundo Municipal de Meio Ambiente. O Sr. Hélio informa que a secretaria de Educação hoje não tem verba para investir em Educação Socioambiental. A Sr. Maria Luíza pergunta se a Educação não tem um projeto para buscar verba na área de educação ambiental de algum ministério. A Sra. Eduarda diz que os 20% não dá para confeccionar os livros que falam da APA Macacu para os alunos da rede municipal (Trecho da Ata da Terceira Reunião Ordinária do COMMA em 10 de junho de 2013).

Percebo, pela análise da ata e pelo acompanhamento da reunião, que as posições dos debatedores oscilam com as considerações favoráveis e contrárias à proposta. Além da margem percentual de recursos, as considerações dos participantes discorrem sobre as atividades de educação ambiental, como o fomento às atividades e à divulgação de informações ambientais. Tanto as considerações finais dos participantes quanto a decisão tomada são suprimidas da ata, o que obscurece parte dos elementos que sustentam a discussão.

Conforme os registro de caderno de campo, recolhidos no decorrer da mesma reunião, os elementos excluídos da ata juntam-se aos valores dos recursos para justificar e embasar a discussão. A apresentação do proponente mescla temas do terceiro e quarto item de pauta, os quais são apresentados concomitantemente. Quanto ao terceiro item, Hélio solicitava a divulgação de informações ambientais do município em programa estadual (Mais Ambiente, do Instituto do Ambiente-RJ, disponível online). Ele pontua a inexistência de dados sobre o município e frisa a sua atuação em atividades socioambientais, tal como a passeata juvenil e o engajamento na “questão social do ambiente”. Hélio alinha a primeira demanda com a sua proposta ao discorrer sobre a conciliação entre as leis ambientais que incentivam atividades socioambientais e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) citando o Programa Águas de Macacu, a transversalidade da temática ambiental e elaboração do livro APA Macacu. Todos esses elementos condicionam aspectos da realidade social passíveis de alteração. A proposta é assim sintetizada: “destinar 20% dos

recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente para projetos de educação ambiental". A intenção do conselheiro é dar continuidade às atividades da secretaria de meio ambiente e de educação mas através da participação direta de estudantes secundaristas. Durante as discussões, a proposta é concordada pelos demais. Eduarda, ao tomar a palavra, salienta a continuidade dos projetos ambientais no município por distintas entidades. Entretanto, ela passa a contrapor a destinação de recursos entre as secretarias municipais de educação e de meio ambiente para fomentar atividades socioambientais salientando o valor insuficiente dos recursos, "5 mil reais não dá para os 5 mil alunos da rede [de educação municipal]". Enquanto Maria Luíza concorda com Eduarda, salientado a ordem de recursos para cada secretaria, Eduarda questiona a situação das unidades ambientais em escolas, como a "sala verde" e os "cantinhos verdes". Hélio reage aos questionamentos de Eduarda justificando o fechamento das unidades ambientais das escolas pelo secretário de educação anterior e rebatendo a visão dos recursos financeiros da secretaria de educação. Sugere, então, a elaboração de parcerias para recuperar as unidades ambientais fechadas. Neste ponto, Hélio, Eduarda e Maria Luíza demonstram concordância sugerindo a formulação de parcerias para redigir projetos para captação de recursos, "está cheio de edital, está cheio de fundos". Entretanto, nova discordância surge ao serem considerados os recursos, projetos e editais da área da educação, "educação é a que mais tem projeto". Com a intervenção de Maria Luíza, a qual tece comentários de sua atuação no município e das agências financiadoras de projetos, o debate tende a se encerrar, o que acaba por ocorrer momentaneamente após o apelo de Hélio, "vamos resgatar o que foi feito a um tempo atrás". Até o momento em que o presidente se pronuncia, o debate não gera votação ou resolução sobre a proposta. Quando toma a palavra, Leonardo relata as atividades de educação ambiental realizadas no município e sua integração com programas municipais e estaduais, os quais "são contemplados com mais de 20% dos recursos do Fundo". Essa tentativa de resolução sobre o assunto gera a intervenção de Hélio, o qual procura distinguir a atuação em atividades ecológicas e em atividades ambientais, frisando então a necessidade de "ver a realidade em vez de ter visões românticas do meio ambiente". Ele pontua então atividades realizadas com estudantes, como o plantio de árvores e as caminhadas ecológicas enquanto Eduarda acusa algumas das atividades como de fomento da CEDAE (Companhia Estadual de Águas e Esgotos – RJ) e da REGUA. Neste clima de discordância, Leonardo procura encerrar a discussão avisando sobre o envio mensal de relatórios para o INEA e a adequação da prestação de contas no conselho. A discussão é finalizada com Hélio, o qual presta uma queixa em voz alta: "tem conselheiro que nem sabe

os nomes das espécies [de árvores] plantadas". Após esta intervenção, Leonardo passou para o próximo item de pauta deixando o assunto sem resolução definida.

O processo de tomada de decisão poder ser visto nessa cena do conselho através do trânsito das posições dos atores sociais. O proponente, Hélio, apresenta sua proposta não como representante da secretaria de educação, mas como "jovem ambientalista". Essa posição é justificada pelo seu histórico de atuação em atividades socioambientais. Entretanto, Hélio distingue as posições de "ambientalista" e de "ecologista", destacando para o segundo as atividades socioambientais em detrimento da preocupação com as florestas. Eduarda, por sua vez, representa setores ligados às atividades "ambientais" que incorporariam não somente as florestas como também a gestão de unidades de conservação. Antes de vincular sua representação com a empresa, Eduarda se posiciona de modo a defender a distribuição de recursos entre as repartições da administração municipal. Nesse sentido, ela demonstra conhecimento do montante de recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente, o valor dos recursos para a execução de projetos, o quantitativo de beneficiários e as formas de obtenção de recursos. A obtenção de recursos é reforçada por Maria Luíza, ao indicar uma fonte financiadora de projetos. Até então, a educação ambiental é considerado um assunto merecedor de atenção pela possibilidade de financiar atividades deste tipo no município. Pela análise da dinâmica da reunião, a decisão fica por ser anunciada pelo proponente ou pelo presidente, o que é evitado por ambos. Embora a resolução não seja tomada, desdobram-se do assunto pontos acordados entre os participantes do conselho, tais como a possibilidade de obter financiamento para projetos e a valorização das atividades de educação ambiental. Esses pontos do acordo são reforçados pelo presidente do conselho, principalmente por demonstrar a vinculação das verbas disponíveis com as atividades de educação ambiental em curso na secretaria de meio ambiente. A posição de gestor de repartição municipal possibilita a Leonardo destacar o volume de recursos de sua pasta e de relatar as atividades de educação ambiental executadas na mesma. Ao tratar dos "dados" da secretaria de meio ambiente, Leonardo muda a discussão para um informe, listando então as informações disponíveis. Com base nessas informações que Hélio põem fim à discussão, concluindo sobre a falta de informação dos conselheiros e deixando sua proposta sem decisão explícita.

Desdobramentos da proposta: novas propostas, novos problemas

Durante a reunião de julho de 2013, o assunto é retomado após a leitura da ata da reunião de junho. O presidente relata a verificação de disposição de lixo em área irregular e os valores relativos à proposta de Hélio. Leonardo destaca a destinação anual de 6 milhões

de reais do ICMS Verde para o município e os repasses mensais de 25 mil reais para o Fundo Municipal de Meio Ambiente. Enfatiza, por fim, o comprometimento desses recursos para as atividades regulares da secretaria de meio ambiente destacando “temos cinco gerências no departamento de educação ambiental” e listando os funcionários de cada gerência. O pronunciamento de Leonardo gera a reação de Hélio, que sugere “vamos puxar os projetos para a educação formal, vamos apresentar projetos pequenos pela comunidade”. A discussão consta com as intervenções de Eduarda e de Thales (representante da secretaria de saúde, com cerca de 35 anos e formação em medicina veterinária) que tratam da indicação do valor dos recursos necessários para um projeto, da ampliação do leque de beneficiários, do caráter experimental de um primeiro financiamento do Fundo com parcela reduzida de recursos e da indicação das entidades que correntemente financiam projetos. Durante a discussão surgem então novas propostas e novos problemas a serem enfrentados pelos conselheiros. Com as intervenções de Hélio, são registradas duas propostas que decorrem da anterior: “destinar 20% dos recursos do FUMMA para financiar projetos da comunidade em educação ambiental”; “criação de UC [unidade de conservação] na escola do Funchal”. Ambas são retidas como item de pauta para a reunião seguinte.

Durante a reunião de agosto de 2013 o assunto é tratado como primeiro item de pauta e novamente não são proferidas resoluções sobre a proposta. Hélio retoma a proposta como “financiar projetos de várias escolas com a participação dos estudantes”, salientado a visão equivocada, segundo ele, “o dinheiro não fica no Fundo, vai para as escolas”. A discussão é realizada em clima exaltado, com pronunciamentos em tom de voz alta e de acusações. Uma delas é proferida por Hélio, que queixa “da última vez que fui falar, fui interrompido”, e outra é de Thales que sugere “vamos ver o quanto cada secretaria ganha para fazer o trabalho dela”. Maria Luíza e o assessor do secretário de meio ambiente entram na discussão com Hélio e Thales ao pontuar as atividades de educação ambiental, a disposição e distribuição dos recursos na administração municipal, a possibilidade de obter financiamentos de projetos e a necessidade do conselho de investir em educação ambiental. A discussão é encerrada por Leonardo quando este indica a discussão das propostas como item de pauta para a próxima reunião.

Durante a reunião de setembro de 2013, o assunto retorna como indicativo de pauta e, com a ausência do proponente, o presidente do conselho procurar resolver o assunto tratando-o como um “assunto natimorto”. Entretanto, a proposta é apropriada por Maria Luíza que solicita o financiamento de projetos de entidades civis, exemplificando com as atividades de uma associação local que atua com cuidados a animais domésticos, a ACDA

(Associação Cachoeirense de Defesa Animal). Sendo o décimo item da pauta, a proposta é assim registrada em ata: “votação dos 20% para a educação ambiental em 2014 de acordo com a Lei Municipal 1681/07. Foi colocado em votação o repasse de 20% e, por unanimidade os conselheiros foram contra” (Trecho da Ata da Sexta Reunião Ordinária do COMMA de nove de setembro de 2013). A forma como ocorre a decisão é elucidativa sobre as perspectivas de alterar a realidade social e de mobilizar recursos para engajar-se na discussão, o que será melhor percebido com a descrição da dinâmica da discussão. De acordo com a ata, a decisão pode ser percebida como distribuição de recursos financeiros da administração municipal em conformidade com lei municipal, para essa questão os conselheiros recorrem à votação, o que resulta na decisão de rejeitar a proposta.

Conforme os registros de caderno de campo, o assunto é discutido como o sexto de oito itens da pauta, descrito como “recursos para a educação ambiental”. Encontravam-se presentes quatorze participantes, doze dos quais eram conselheiros. Engajam-se na discussão Maria Luíza, Leonardo, Neide (com cerca de 35 e formação em medicina veterinária, representante titular da ONG ACDA) e Otávio (com cerca de 50 anos, proprietário rural com formação em administração, representante titular de associação de moradores do 3º Distrito e dirigente da ONG REGUA). Após a intervenção de Maria Luíza, Leonardo relata longamente sua visão sobre o assunto seguido por intervenções pontuais dos demais:

> Leonardo: achei que o assunto seria natimorto mas vi que ganhou tamanho, não pronunciei antes mas agora vou dizer. A educação ambiental está na coleta seletiva [com o Programa Municipal Coleta Seletiva Solidária e Programa Municipal de Resíduos Sólidos, este discutido na II Conferência Municipal de Meio Ambiente]. Mas falta o caminhão. A gente faz muita coisa com o pouco recurso que temos, não tem como dedicar os 20% do Fundo. Há outros locais que pode-se obter recursos para a educação ambiental. A Secretaria de Meio Ambiente é o primo pobre do governo municipal, a maior é a Educação, com 51% do orçamento municipal, depois vem a Saúde com 29% e resta 1% para a Secretaria de Meio Ambiente.
> Neide: lembro o que a Eduarda falou, para não tirar de quem não tem nada. E dá para concorrer em editais de outras empresas.
> Leonardo: esse assunto voltou na pauta. Podemos fazer ações integradas com a Secretaria de Educação, com atividades de educação ambiental no galpão do Horto Municipal.
> Maria Luíza: [pronunciamento confuso] as pessoas têm dificuldade de fazer parcerias como a REGUA.
> Leonardo: então não há necessidade de passar os 5%. O conselho acha prudente não encaminhar? Tá passado isso?
> Otávio: tem quórum?
> Leonardo: tem.
> Otávio: então está resolvido. Ele vai achar que é sacanagem, ele não veio hoje…

> Leonardo: já chega, acabou (trecho do caderno de campo referente à reunião do Conselho Municipal de Meio Ambiente do dia 09 de setembro de 2013).

Esse processo de tomada de decisão é sustentado pelas visões sobre os valores dos recursos financeiros da administração municipal e dos valores dos repasses para o Fundo Municipal de Meio Ambiente. Os temas que baseiam a discussão e as posições favoráveis e contrárias à proposta são postos desde a primeira discussão, em junho de 2013. Faltava, naquela ocasião, a convocação para votação ou a declaração de uma resolução, tal como o fez Otávio: “então está resolvido”. Entretanto, os temas que sustentam a proposta agregam considerações favoráveis e contrárias à medida que os participantes discutem a proposta, o que reverte para o repasse de recursos financeiros a discussão de atividades socioambientais, de valores do orçamento municipal, de atividades da secretaria de meio ambiente e de aspectos do engajamento dos conselheiros.

Enquanto o secretário e parte dos conselheiros incentivavam a discussão da proposta, no decorrer das reuniões eles passam a dispor obstáculos para ela. O secretário procura demonstrar o comprometimento dos recursos financeiros e as atividades de educação ambiental integradas às atividades correntes da secretaria, o que inviabilizaria a proposta como uma norma. Presidente e conselheiros pontuam a visão sobre os recursos orçamentários pondo em contraste as secretarias de educação e de meio ambiente como também a dificuldade de se elaborar um edital e a possibilidade de entidades de fora do município concorrerem e serem contempladas, o que comprometeria os recursos financeiros do Fundo Municipal de Meio Ambiente. Uma das saídas apontadas para esses dilemas trata da elaboração de projetos e de sua submissão em outros editais de fundos ou empresas. Este ponto é tacitamente concordado entre os conselheiros e soluciona parcialmente a disputa sobre os recursos públicos. Contudo, o mérito das atividades socioambientais e os meios de executá-las contrastam as posições dos participantes, o que impede o desdobramento das possíveis parcerias entre os conselheiros. A acusação do proponente demarca esse sentido: “tem conselheiro que nem sabe os nomes das espécies plantadas”. Ao desincentivar a formulação de parcerias, Hélio acaba por contrariar a defesa de sua posição no debate. Ele deixa de vincular-se a uma trajetória de mobilização em atividades socioambientais para incorporar a posição de funcionário da secretaria de educação e, desta forma, sua proposta é desaprovada. Resta aos conselheiros os aspectos da realidade social para alterar, quais sejam o incentivo às atividades socioambientais, a realização de atividades de educação ambiental em repartições da administração municipal e a formulação de projetos e parcerias para fomentar a educação ambiental. Assim, é mantida em perspectiva a formulação de parcerias entre entidades do município, empresas e

agências de governo, a organização e divulgação de atividades de educação ambiental pela secretaria de meio ambiente e a divulgação de atividades socioambientais realizadas pelas entidades civis e agências de governo. Quanto a este último ponto, uma nova proposta surge: “criação de unidade de conservação na escola do Funchal”. Esses temas baseiam a proposta inicial e esta é reapropriada por demais participantes no decorrer das discussões com as sugestões de “fazer um edital experimental”; “financiar projetos de estudantes secundaristas”; “financiar projetos de entidades civis”. Mesmo com os obstáculos postos, é mantida a perspectiva de financiar projetos “locais” através do Fundo.

O secretário de meio ambiente, por sua posição, condensa as considerações desfavoráveis à proposta. Ele também valoriza as atividades socioambientais incorporando-as como atividades de educação ambiental integradas às atividades da secretaria de meio ambiente e esse conjunto de atividades é relacionado com as despesas do Fundo, o que é justificado com a menção ao valor superior ao proposto por Hélio (“mais de 20%”). Enquanto a declaração de alguma resolução não é anunciada, resta ao presidente do conselho o relato das atividades correntes da secretaria de meio ambiente. É neste ponto que ele leva os conselheiros a apoiarem sua posição. Quando o presidente convoca a votação, as posições já se encontram definidas. Todos os conselheiros discordam da proposta de repassar recursos do Fundo exceto, talvez, o próprio proponente, o qual estava ausente nessa ocasião.

A posição do secretário é reforçada na reunião de outubro de 2013 quando ele trata da prestação de contas do Fundo Municipal de Meio Ambiente[8], explana sobre a irregularidade do repasse de recursos da secretaria de fazenda para a secretaria de meio ambiente e, em vista do aumento de recursos pela transferência de ICMS Verde, relata o aumento de despesas a serem pagas com recursos do Fundo. Nesta ocasião, parte dos conselheiros passam a cobrar a transferência regular de recursos para a secretaria e o incentivo às atividades que gerem ICMS Verde. Ainda assim, Maria Luíza sugere a redistribuição dos recursos, “abrir para que o dinheiro vá para os projetos”.

Quando do retorno do representante da secretaria de educação à cena do Conselho, na reunião de novembro de 2013, ele age de modo a contornar sua proposta apresentando projetos de lei estadual sobre a educação ambiental. Hélio relata as atividades de educação ambiental realizadas pela secretaria de educação[9] e incetiva os demais a debaterem um

8 Esta foi a primeira vez que foi apresentado um relatório de prestação de contas no conselho pela tesoureira do Fundo. Em outras ocasiões o presidente apenas noticiava os repasses, despesas e saldo do Fundo.

9 As atividades eram: elaboração do Plano Municipal de Educação Ambiental e do Programa Municipal de Educação Ambiental; Dia Mundial da Água; produção e exibição de fotografias; plantio de mata ciliar; plantio informal de árvores; visitação ao Parque Estadual dos Três Picos e à Reserva Ecológica do Guapiaçu; publicação da cartilha da APA Macacu; curso de formação de

projeto de lei de educação ambiental para o município. Leonardo impede o surgimento de um debate tentando encerrar a discussão sumariamente. Ele relata as atividades de educação ambiental realizadas pela secretaria de meio ambiente[10] e logo em seguida convoca o relator do item de pauta seguinte. No decorrer da reunião, os representantes de agência estadual de governo, de ONG, de associação de moradores e de associação comercial apropriam parcialmente a proposta de redistribuir os recursos do Fundo. Eles relatam problemas associados com a educação ambiental, tal como a poluição de cursos d'água por parte de moradores e turistas, e sinalizam a necessidade de lei para coibir a poluição e para incentivar a educação não-formal da população. O representante de associação comercial, a convite do presidente do conselho, relata as ações dos comerciantes e empresários em relação à lei que regulamenta o uso de sacolas plásticas, o que gera entre os participantes a ideia da educação ambiental não-formal ser um caminho para a conscientização de comerciantes, empresários e consumidores. Já na reunião de dezembro de 2013, o representante de agência estadual relata a execução de atividades de educação ambiental com o apoio de associação de moradores e de forma paralela à secretaria de meio ambiente.

A temática da educação ambiental é mantida em perspectiva através do contraste entre as atividades correntes e atividades futuras, as quais poderiam ser estruturadas através de parcerias entre agências de governo, entidades civis e empresas e regulamentadas através de leis, planos e programas. As visões sobre a educação ambiental e suas divisões em educação formal, não-formal e informal são consolidadas como atividades socioambientais próprias para lidar com a população ou com determinados segmentos sociais, como empresários e consumidores. Enquanto o financiamento de projetos de estudantes secundaristas e de entidades civis resta como algo a se resolver, a execução de parcerias, planos e programas pela secretaria de meio ambiente e por agência estadual se tornam cada vez mais recorrentes na cena do conselho. Restaria para o conselho a discussão de projeto de lei para obter o arcabouço legal para as parcerias e restaria também a possibilidade de utilizar o Fundo Municipal de Meio Ambiente para gerir recursos para a educação ambiental, "formal" ou "não-formal".

Considerações Finais

Ao refletir sobre a efetividade deliberativa analisada em casos de experiências participativas percebo, tal como no caso aqui analisado, a capacidade dos conselheiros de

professores e inclusão da matéria "educação ambiental" na grade escolar.

10 Quais eram: Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária; concurso de poesia; semana das águas; e implantação da reciclagem de resíduos da construção civil.

tomar para si um assunto e de alterá-lo até a sua resolução. Esse ato é constituído por maneiras de influenciar, controlar e decidir sobre um assunto que perdura em discussões. A proposta de redistribuição dos recursos do fundo de meio ambiente é apropriada pelos participantes do conselho, é debatida através da indicação de aspectos favoráveis e contrários, sendo assim reapropriada, e é alterada ao longo das reuniões. As intervenções dos presentes, mesmo daqueles que permanecem em silêncio, direcionam a forma de decidir sobre o assunto. Na reunião de junho de 2013, ocasião em que a proposta é apresentada, o conjunto de participantes tende a formular a decisão por base não declarada, sem, por exemplo, convocar votação. Entretanto, a resolução sobre a proposta é tacitamente concordada entre os conselheiros a cada intervenção. Certo modo de controlar e decidir sobre a proposta é visto na performance do presidente do conselho, o qual abdica a convocação de votação, e na performance do proponente, que escusa a verificação do apoio à sua proposta, o que implicaria na visão de uma incapacidade de expressão dos participantes (AVRITZER, 2010, p. 22) ou a baixa capacidade de contestação (CUNHA, 2010, p. 107). Outros modos de controle são desenvolvidos na reunião de setembro de 2013, na qual o proponente se ausenta e, consequentemente não intervem na discussão, e quando o presidente convocação a votação. Ainda que o conjunto de conselheiros sejam favoráveis quanto ao momento da decisão, a maneira de expressá-la decorre da apropriação dos aspectos tidos como positivos da proposta. É nesse sentido que o presidente do conselho engaja-se com a justificação das atividades de educação ambiental executadas na secretaria de meio ambiente. Para a tomada de decisão são realizados atos de contestação, são verificadas as considerações favoráveis e contrárias à proposta sendo então seu o aspecto financeiro rejeitado.

Os integrantes do Conselho, ao demonstrarem a capacidade de dispor e de adequar um assunto por meio dos debates, refinam a questão e enaltecem os interesses em jogo. A proposta é apresentada pelo proponente através de seu engajamento em atividades socioambientais, o que gera a valorização do assunto, mas é debatida com a figura do funcionário da secretaria de educação, o que gera dúvidas quanto à comprovação da proposta. Enquanto as atividades socioambientais e as atividades de educação ambiental são valorizadas, os interesses em torno dos recursos do fundo de meio ambiente são dissimulados entre os participantes que visam a retenção dos recursos do fundo e os participantes que visa sua redistribuição. A redistribuição e a retenção dos recursos são aspectos do posicionamento dos participantes que oscilam entre as atividades futuras e as atividades correntes assinaladas como educação ambiental. Ainda que rejeitada, a redistribuição dos recursos se torna um aspecto positivo para os conselheiros que

concordam com a proposta ao proporem alternativas para a redistribuição, sua ampliação e, por fim, por pressionar a administração municipal a regularizar os repasses ao Fundo. As discussões e as intervenções do presidente do conselho levam os participantes a chegarem a um acordo com base na argumentação sobre as atividades de educação ambiental e os recursos utilizados para executá-las, o que reverbera na valorização da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. A escolha do momento para a tomada de decisão revela a técnica de governo (L'ESTOILE, 2015) que faz com que os participantes se expressem sobre o que decidir, como decidir e porquê decidir.

Mesmo após a tomada de decisão, o assunto serve de base para demais temas, o que repercute na expansão do assunto através do alargamento da agenda e da influência sobre as atividades da administração pública. Assuntos de outra nominação são então alinhados como assuntos relativos à educação ambiental e à redistribuição de recursos públicos, o que acaba por tornar a educação ambiental bipartida em "formal" e "não-formal". A discussão em si abre a possibilidade de tratar do assunto de formas variadas, como através de leis, programas, planos e parcerias, e pressiona o secretário de meio ambiente a justificar as atividades da administração pública. Conquanto o presidente relata as atividades da secretaria de meio ambiente, os participantes municiam-se de informações que não as teriam de outra forma e, pelo conjunto das discussões, compreendem a obtenção e a destinação dos recursos públicos (BARREIRA, 2012; BEZERRA, 2012). Esse municiamento de informações, ou o "saber o que está acontecendo", permite aos participantes desenvolverem formas de pressionar agentes da administração pública ou de atuar em um horizonte de atribuições legais da administração pública. Nesse sentido, a elaboração de leis passa ao largo da atribuição dos conselheiros e o controle sobre os recursos do fundo coincide com as visões das atribuições formais dos conselheiros. Ao propiciar contornos e novos sentidos ao assunto, os conselheiros escapam do encerramento da discussão e é gerada uma forma de pressão sobre a administração pública para o favorecimento da secretaria de meio ambiente e para o fomento de atividades tidas como educação ambiental. Desse modo, percebo a complexificação das relações de poder entre os participantes do conselho ao ter, como aspecto valorativo, o domínio sobre os assuntos e informações discutidos no conselho (BOURDIEU, 2014). Os participantes demonstram também competências inesperadas, tal como na discussão sobre projetos de lei e a explanação sobre atividades paralelas ao conselho e à secretaria. Essas competências estendem o assunto superando os obstáculos levantados e readequando os meios de para efetuá-lo como um código de conduta (LEITE LOPES, 2004), o que garante continuidade para as atividades de educação ambiental.

Tido pelos participantes como um espaço de diálogo, “uma rua de duas mãos”, o Conselho de Meio Ambiente possibilita a troca de informações entre atores sociais situados em distintas posições sociais. Por meio desta comunicação ocorre a ampliação das visões sobre a realidade social e o envolvimento dos atores sociais em atividades diversificadas, o que habilita os conselheiros a tratarem de aspectos específicos dos assuntos. Como analisado, os integrantes do conselho demonstram competências variadas que acabam por manter vivo um assunto tido como “natimorto”.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (org.). **Participação popular nas políticas públicas:** espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

AVRITZER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

BARREIRA, Irlys A. F. Participação: experiências, significados e rede de poderes em municípios cearenses. In: HEREDIA, Beatriz et al (orgs.). **Política, governo e participação popular:** conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.

BEZERRA, Marcos O. Formas de participação popular e produção de interesses coletivos – observações a partir de duas experiências no Estado do Rio de Janeiro. In: HEREDIA, Beatriz et al (orgs.). **Política, governo e participação popular:** conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado:** cursos no Collège de France (1989-92). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CUNHA, Eleonora S. M.. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo, Cortez, 2011.

HEREDIA, Beatriz et al (orgs.). **Política, governo e participação popular:** conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.

LEITE LOPES, José Sérgio (coord.). **A ambientalização dos conflitos sociais.** Participação e controle público da poluição industrial. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

_____; HEREDIA, Beatriz M. A. (orgs.). **Movimentos sociais e esfera pública**: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados. Rio de Janeiro, CBAE, 2014.

L'ESTOILE, Benoît de. La réunion comme outil et rituel de gouvernement: conflits interpersonnels et administration de la réforme agraire au Brésil. **Genèses**, n. 98, mars 2015. pp. 7-27.

MOURA, Joana T. V. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar. A representação de interesses em perspectiva. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12., 2005, Belo Horizonte. **Anais…**, Belo Horizonte, SBS, 2005, p. 1-24.

NEVES, Delma P. Políticas Públicas: mediação e gestão de demandas sociais. **Retratos de Assentamentos**, n. 13, p. 171-206, 2010.

SOUTO, Anna L. Salles; PAZ, Rosângela D. O. da (orgs.). **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

VILLA-BÔAS, Renata (org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES).

ST 10 - Efetividade das instituições participativas

Reflexão sobre o diálogo da gestão pública e a juventude organizada do município do Jaboatão dos Guararapes sobre a garantia de Direitos.

Mariana Bezerra Lyra - UPE

RESUMO

Com base na efetivação do primeiro direito do Estatuto Nacional da Juventude, direito à cidadania, à participação social e política e à representação juvenil, este artigo tem a proposta de analisar a experiência de reativação do conselho municipal de juventude do município de Jaboatão dos Guararapes, nos anos de 2013/2014, a partir da dimensão da participação juvenil e da relação estabelecida entre o poder público e a sociedade civil. Buscando entender como se dá o processo da reativação e elencar princípios norteadores para efetivar uma relação saudável entre a juventude e a gestão pública. A metodologia utilizada é a observação participante a partir experiência prática na gestão da autora deste artigo – como proposto por Vergara (2010). Constatou-se que o poder público precisa rever a forma de dialogar com a juventude e a população jovem necessita reconsiderar a forma de se relacionar com a política institucional. Ainda, chegou-se na definição de 07 princípios para colaborar com a efetivação das Políticas Públicas de Juventude.

Palavras-chaves: participação, política pública, juventude.

INTRODUÇÃO

A partir da redemocratização do Brasil e da aprovação da sua Constituição da República Federativa (CF) de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã", inicia-se a luta pela efetivação da garantia dos direitos - com destaque no campo dos direitos individuais, sociais e políticos. Movidas pela busca da efetivação da CF, no final da década de 80 e durante a de 90, surgiram muitas organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais, que passaram a exigir a efetivação das Leis, como exemplo: a Lei do Estatuto da Criança e do Adolescente[1] e a Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro[2].

Em 1995, inicia-se a segunda grande reforma administrativa do Estado brasileiro com grandes desafios de implantação, tendo a intenção de trabalhar, além de medidas de ajustes fiscais, "o fortalecimento do gerenciamento público, de instituições de controle e imputação de resultados e estruturas mais flexíveis em que o cidadão pode-se perceber e ter voz, como usuário de serviços públicos e contribuinte" (COSTIN, 2010, p.33). Essa segunda reforma foi influenciada pelas recomendações do Consenso de Washington[3] (DE PAULA, 2005).

Com a nova configuração da administração pública, Ana Paula de Paula, reforçada pela contribuição de alguns autores, destaca que "o desenho institucional trazido pela nova administração pública aumentou o isolamento dos decisores, ampliando o incentivo às práticas personalistas e voluntaristas" (DE PAULA, 2005, p.143). E também traz uma reflexão sobre a importância de se pensar novos arranjos institucionais para viabilizar a ampliação da representatividade e a participação dos cidadãos na gestão pública. Tendo como objetivo fortalecer a gestão pública democrática alicerçada em 03 dimensões: econômico-financeira; institucional-administrativa e sociopolítica (DE PAULA, 2005).

No que se refere à política de juventude, o governo brasileiro participou do Congresso das Nações Unidas (ONU) em 1985, ano internacional da juventude[4], com foco em dar mais atenção aos jovens. No qual assinou um termo de compromisso para desenvolver políticas específicas para este segmento populacional (ANDRADE, 2012; CASTRO 2009; SPOSITO&CARRANO,

---

1 Link para acessar a lei na íntegra: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm

2 Link desta lei: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm

3 Encontro com diversos pesquisadores da América Latina para recomendar o desenvolvimento das políticas econômicas para os governos dos países em desenvolvimento implementar, através "de políticas fiscais e monetárias associadas às reformas institucionais, com base na desregulação, abertura à competição externa, privatização e estabilização monetária" (ESTEVES, 2008, p.186), bases da economia neoliberal.

4 Ano que a ONU estabeleceu como foco para os países desenvolverem ações para a população jovem que estava vivenciando grandes problemas sociais no mundo.

2003). Destaca-se, a partir dos anos 90, uma mobilização da sociedade civil organizada com o objetivo de exigir políticas públicas para a juventude brasileira, que se encontrava numa situação delicada. De acordo com o Projeto Juventude (2004) as últimas décadas do século XX retratou uma juventude com alto índice de desemprego, déficit educacional expressivo e aumento da taxa de homicídio da população jovem, sendo essa juventude denominada como "risco social" (CASTRO, 2009; SPOSITO&CARRANO, 2003).

Em 2003 deu-se espaço a discussão institucional do marco legal das Políticas Públicas de Juventude[5] (PPJs) no Brasil, para a garantia dos direitos dos jovens. No primeiro mandato do governo de Luis Inácio Lula da Silva foram criadas a Secretaria Nacional da Juventude e o Conselho Nacional da Juventude, em 2005. E em agosto de 2013, no Governo de Dilma Rousseff, sancionou o Estatuto Nacional da Juventude. Vale ressaltar que o Estatuto Nacional da Juventude, Lei 12.852/2013[6], é o documento institucional que garante os direitos da juventude brasileira, a partir das suas especificidades, mas até o momento não houve a regulamentação do Sistema Nacional de Juventude, como exige a Lei.

Paralelo a essa discussão institucional, tem-se uma luta por entender o jovem como sujeito[7] de direitos, que devem ser respeitadas a sua autonomia e a sua capacidade de mudança, através da participação social. No final da década de 90 surgem movimentos e organizações juvenis que começam a pautar a juventude pela sua diversidade - juventude rural, juventude LGBT, juventude negra - indo além da juventude partidária e estudantil. Por isso, passa-se a trazer as pautas das diversas juventudes, representadas nas Conferências Nacionais de Juventude.

Com o movimento da descentralização da responsabilização pela execução das Políticas Públicas, impulsionada pela CF, os municípios passam a ter mais responsabilidades, por estar próximo do contexto local (ANDRADE, 2006; PEREIRA, 2010). O qual provoca a gestão pública a perceber a importância da dimensão territorial do desenvolvimento no estímulo às PPJs, exigindo uma postura de levar em consideração a história, a cultura local, a diversidade dos habitantes e as

---

[5] O artigo toma como base a definição de Políticas Públicas de Juventude produzidas pelos Institutos Ibase e Pólis: conjunto de princípios, estratégias e ações que contempla as distintas realidades dos (as) jovens, estabelece seus direitos e responsabilidades e afirma suas identidades e potencialidades. A política é pública quando pertence a todos (as) e é construída por toda a sociedade. Assim, as políticas devem criar condições para que os (as) jovens participem da vida social, econômica, cultural e democrática do país, (IBASE e POLIS, 2006, p.8).

[6] Lei disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm

[7] Entende por sujeito "um ser singular, exemplar único da espécie humana, possui uma história, interpreta o mundo, dando sentido a este mundo, à posição que ocupa nele e às suas relações com os outros seres humanos" (PERONDI, 2017, p101).

suas relações com o poder público, para proporcionar oportunidades aos jovens (como trabalho, cultura, participação). Com isso, contribuindo com o desenvolvimento local e a criação de novos territórios de sociabilidade, nos quais os jovens possam assegurar seus direitos (SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2014).

A pesquisa Agenda Juventude Brasil (2013), apresenta o dinamismo dos jovens em suas ações, o imediatismo em ver resultados e a descrença na política institucional, 67% dos jovens brasileiros afirma que o problema do país que mais incomoda é a corrupção e 88% nunca participaram e nem gostariam de participar de um partido político. Mas a juventude tem consciência que o fator mais importante para a garantia dos direitos dos jovens é as políticas do governo e 83% destes compreendem que a política é muito ou mais ou menos importante (Agenda Juventude Brasil, 2013). E grande parcela dos jovens acredita nas mudanças através das ações cotidianas, exercendo a cidadania e ética, com relações mais horizontais, em busca da garantia dos seus direitos (BOX1824, 2009). Isso mostra um panorama da juventude de estabelecer um certo distanciamento da política institucional.

Conforme a determinação da participação popular como um direito legítimo na CF, no processo de decisão e controle para a consolidação da democracia no Brasil, criam-se alguns mecanismos de diálogo entre a sociedade e o poder público para realizar o controle social, como conselhos e fóruns. (CRUZ E FREIRE, 2003). Com a discussão ao longo dos anos sobre o jovem como sujeito de direitos e reforçado pela sanção do Estatuto Nacional da Juventude, o seu primeiro direito: direito à cidadania, à participação social e política e a representação juvenil, garante no seu artigo 4º "o direito à participação social e política e na formulação, execução e avaliação das políticas públicas de juventude" e o seu artigo 6º estimula a criação de conselhos de juventude. Devido a isso, o poder público tem o grande desafio de desenvolver políticas **com** a participação da juventude. Ou seja, precisa desenvolver políticas **de** juventude: "políticas onde jovens estão envolvidos na formulação e na execução das políticas de juventude e participam nas decisões em relação às políticas públicas de juventude. Jovens são sujeitos de decisão" (LEON, 2009, p.66).

Este artigo terá como objetivo se debruçar na experiência do Conselho[8] Municipal de Juventude do município de Jaboatão dos Guararapes do estado de Pernambuco, no período de 2013 a 2014, buscando compreender esse espaço a partir da conexão de diversos pensamentos e entendimentos a cerca desta instância de participação e controle social. O dialogar abrange

[8] Conforme o Conselho Nacional de Juventude, "Os conselhos são instâncias de participação e interlocução da sociedade com o Estado no planejamento e na execução das políticas públicas". (CONJUVE, 2015, p.16).

momentos de conflitos e consensos, perceber como a gestão pública está se abrindo a este canal de participação com a sociedade é um dos movimentos deste texto. Entendendo a importância do desenvolvimento da accountability, para o fortalecimento do controle social. É necessária a responsabilização do governante de acordo com os compromissos públicos firmados com a população, como o bom uso do dinheiro público e políticas públicas de qualidade, através do diálogo intersetorial (DOIN de et al., 2012).

Além de ter o conhecimento que 66% dos jovens acreditam possuir muita capacidade de poder mudar o mundo, no entanto, a maioria dos jovens entrevistados pela pesquisa Agenda Juventude Brasil (2013) possui um baixo envolvimento pessoal em formas de associativismo e participação política ou social. Ou seja, uma boa parte da juventude brasileira tem intenções por mudança, mas ainda não se sentem sensibilizados a participar de espaços institucionais. No entanto, já existem 8% da população jovem lutando por transformações sociais ao longo do país (BOX1824, 2009). Com esse cenário, chega se a pergunta norteadora deste artigo: o que é necessário para estabelecer um diálogo saudável entre a população jovem e a gestão pública, para o eficaz desenvolvimento de políticas públicas de juventude?

A proposta deste artigo é ao longo do texto aprofundar a dimensão da participação, compreendendo o jovem como sujeito de direitos, trazer como a política pública de juventude está sendo desenvolvida no território e se deter ao diálogo da gestão pública com a juventude na reativação do conselho municipal de juventude, a partir da experiência da cidade de Jaboatão dos Guararapes. Concluindo que o poder público necessita rever a forma de dialogar com a juventude e a população jovem necessita reconsiderar a forma de se relacionar com a política institucional.

METODOLOGIA

Foi realizado um estudo de abordagem qualitativa, adotando-se como método o estudo de caso, com a realização da pesquisa bibliográfica/ documental e da observação participante.

Escolheu-se a estratégia de investigação estudo de caso, para colaborar na compreensão e aprofundamento do fenômeno estudado (LAVILLE e DIONNE, 1999; CRESWELL, 2010). Segundo Stake estudos de caso são:

> uma estratégia de investigação em que o pesquisador explora profundamente um programa, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos. Os casos são relacionados pelo tempo e pela atividade, e os pesquisadores coletam informações detalhadas usando vários procedimentos de coleta de dados durante um período de tempo prolongado (apud CRESWELL, 2010, p. 38).

A PPJ é uma política muito recente e frágil na sua institucionalização no âmbito dos três poderes. A escolha de um município permite-nos debruçar no como localmente o estímulo à participação juvenil está se dando entre o poder público municipal e a juventude recifense.

A autora desenvolveu observação participante a partir da sua experiência prática no trabalho, que exerceu na gestão de juventude no município de Jaboatão dos Guararapes (VERGARA, 2010). Nesse sentido, buscando compreender o contexto da realidade local, as relações e o seu campo invisível (como a questão do poder e a qualidade da liderança). Isso

> significa aprender a ver os fenômenos de maneira renovada, praticando um modo de enxergar que é um ato ativo de "pensar para dentro" da coisas - não é simplesmente uma compilação de peso, medida e números seguidos de explicações que aprisionam os fatos num mundo enrijecido de hipóteses e teorias (KAPLAN, 2005, p.50).

Entende-se que existe o envolvimento do pesquisador com o seu campo de trabalho, como Allan Kaplan traz, "somos tanto participantes como observadores, tanto neutros quanto envolvidos, ao mesmo íntimos e distantes" (2015, p.193).

A JUVENTUDE E O DIREITO À PARTICIPAÇÃO

No final da década de 90 e na de 2000, foi levantada a discussão da importância do jovem ser considerado como sujeito de direito, ao invés do entendimento da juventude enquanto problema social (NOVAES, 2007). É importante observar a juventude como potencialidade e não se limitar a compreendê-la como "problema" a ser enfrentado, e sim garantir os seus direitos e deveres para colaborar no desenvolvimento da sociedade, respeitando a sua diversidade. Helena Abramo expressa de maneira pertinente a forma como o jovem é visto como problema:

> Quando os jovens são assunto dos cadernos destinados aos "adultos", no noticiário, em matérias analíticas e editoriais, os temas mais comuns são aqueles relacionados aos "problemas sociais", como violência, crime, exploração sexual, drogadição, ou as medidas para dirimir ou combater tais problemas. (ABRAMO, 1997, p. 25)

O entendimento do jovem como sujeito de direitos exige uma compreensão da sociedade, em especial da gestão pública, de que existem duas dimensões de políticas a ser desenvolvidas para a juventude: a primeira se refere à transição para o mundo adulto (aqui entram os direitos à educação, à saúde e ao trabalho e renda, por exemplo); já a segunda se refere às especificidades do experimentar esta etapa da vida (como os direitos à participação, ao desporto e lazer, à

diversidade e igualdade), com o foco na melhoria da qualidade de vida[9] da população jovem.

A compreensão do jovem como sujeito de direitos exige um reconhecimento deste como um ator social importante a ser ouvido e reconhecido no pensar a sociedade. Isso nos remete a importância da discussão sobre participação, bem definida por Ninenberg de uma forma ampla, que é o ato de "estar envolvido, tomar parte ou influenciar nos processos, nas decisões e nas atividades num contexto ou campo de ação em particular" (MINAYO, e BOGHOSSIAN, 2009, p.413). Complementado essa discussão, Carole Pateman propõe as definições de *participação plena* e *participação parcial*. A participação plena é: "um processo no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões" (PATEMAN, 1992, p.98). Esta precisa ser alcançada através de educação política, nas escolas e no nosso dia a dia nas organizações e no diálogo com o outro. Sabendo que em muitos momentos, na atualidade, estamos desenvolvendo a participação parcial, que é definida como "o processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, mas onde o poder final de decidir pertence apenas a uma das partes" (PATEMAN, 1992, p.97). A participação parcial é observada neste trabalho, na relação do governo municipal com a juventude de Jaboatão dos Guararapes, que ouve os jovens, mas na "tomada de decisão" decide, sem priorizar os interesses destes. No entanto, ainda é muito recente a luta pelos direitos sociais, que se encontra em processo de consolidação a garantia destes direitos. Devemos ter a consciência que "os ganhos de cidadania dependem, fortemente, das lutas sociais, isto é, da capacidade de indivíduos e coletivos se mobilizarem para participar ativamente da condução de seus destinos" (SECRETARIA NACIONAL DA JUVENTUDE, 2014, p.92). E assim, conseguirmos dar um grande passo no caminho do exercício da participação plena.

Maurício Perondi traz no artigo "Jovens e Participação Social: Narrativas de Experiências em Coletivos Juvenis" que o jovem constrói sua identidade a partir das suas relações e da participação social. O autor ao pesquisar jovens que participam de coletivos juvenis, estes, unanimemente, relataram que a experiência em participar de um grupo de jovens influenciaram profundamente nos sentidos diversos para suas vidas e na concepção como um ser social e político. (PERONDI, 2017). Observa-se que grande parte dos trabalhos acadêmicos sobre participação da juventude é com base na experiência comunitária e é importante estudar a participação juvenil com destaque nas instituições públicas (MINAYO, e BOGHOSSIAN, 2009, p.420).

---

[9] Compreende-se qualidade de vida, conforme a abordagem de Novaes: (...) qualidade de vida é um conceito em permanente construção/reconstrução. Portanto, dinâmico e inconcluso. Assim sendo, podemos pensá-la como uma aspiração coletiva e individual a ser concretizada por meio de equidade de acessos e da ampliação de oportunidades em diferentes dimensões coletivas e individuais (2006, p. 49).

O tema participação juvenil tem sido um campo de muitos estudos, principalmente na área de ciências sociais, no qual podemos apontar para dois grandes desafios, de acordo com as autoras Boghossian e Minayo: “a ideia da participação e distribuição de poder nas ações e políticas que envolvem a juventude tem representado, atualmente, o grande desafio trazido para a cena pública” (2009, p.415). E o “quadro de crise das formas tradicionais de ação no sistema político institucional que atinge o conjunto da sociedade” (MINAYO, e BOGHOSSIAN, 2009, p.416), que exige novas formas de se relacionar com a política e a participação. Ou seja, “pesquisadores da participação juvenil como Muxel (1997), Mische (1997) e Sposito (2000) têm apontado que é preciso encontrar categoria, métodos e referências de análise que possam dar conta da compreensão de novas modalidades da participação juvenil”. (MINAYO, e BOGHOSSIAN, 2009, p.416). Com isso, sair da dicotomia do debate, de afirmar que os jovens não participam ou que os jovens participam a partir de uma nova perspectiva.

OBSERVANDO A POLÍTICA DE JUVENTUDE NO TERRITÓRIO

Com o entendimento de estimular e garantir a participação da juventude, o poder público tem o grande desafio de desenvolver políticas com a participação da juventude, nas dimensões de estabelecer um diálogo permanente, ir ao território para conhecer as suas reais demandas e transformar as demandas juvenis em Políticas Públicas. Além de existir o desafio orçamentário, para realizar ações efetivas e de qualidade. As políticas públicas de juventude precisam reconhecer e contemplar os jovens “na formulação, na execução e na participação das decisões em relação às políticas públicas de juventude. Jovens são sujeitos de decisão” (LEON, 2009, p.66). O poder público deve estimular a participação e o diálogo como mecanismos importantes para o exercício da democracia.

Com o intuito de aprofundar a reflexão sobre a participação juvenil e as instâncias institucionais de diálogo entre o poder público e a sociedade civil, toma-se como estudo de caso a experiência do conselho municipal de juventude da cidade de Jaboatão dos Guararapes, Região Metropolitana do Recife (RMR), localizado no Estado de Pernambuco, Brasil. O qual possui cerca de 644.620 habitantes, dos quais 173.311 são jovens, 28%, segundo censo demográfico de 2010. Cerca de 60% da população jovem está fora das escolas; 28%, 47.136 jovens jaboatanenses, que nem estudam e nem trabalham; e 73% dos jovens vivem em famílias com renda *per capita* de até 01 salário mínimo mensal (IBGE, 2010).

Ao ter conhecimento do quadro juvenil do território, a Prefeitura do Jaboatão dos Guararapes instituiu em 2009 uma secretaria específica para esta parcela da população; em 2010

criou o conselho municipal de juventude, com o intuito de estabelecer um diálogo direto com os jovens. No entanto, em 2012 não houve renovação do mandato e no mesmo ano, com uma nova reforma administrativa, perdeu o *status* de secretaria e passou a ser uma gerência. Além de ter criado no segundo semestre de 2013 o Comitê Intersetorial de Política Pública de Juventude, para fortalecer o processo de implementação de tal política, através do diálogo entre as secretarias da Prefeitura; com o papel de mapear as políticas existentes no âmbito municipal para este segmento, monitorar as políticas que contemplam a juventude; e promover ações estratégicas para a efetivação das Políticas Públicas.

Ao analisar o trabalho realizado pelos gestores de juventude em Jaboatão do Guararapes, apresentaram um conhecimento embrionário sobre políticas públicas de juventude, se limitando a compreensão, na sua maioria, da realização de projetos e programas[10], sem o domínio do ciclo de políticas públicas (PP)[11]. Com isso, perde a possibilidade de pensar mecanismos para se avançar no amadurecimento e na implementação das PP. Muitos gestores públicos de juventude ainda não compreendem o seu papel, o de pensar em estratégias de efetivação de políticas específicas para esse segmento da população, desde a compreensão do que é uma Política Pública de Juventude até o desenvolver de uma cultura de trabalho intersetorial para alcançar a efetivação das políticas públicas de juventude (LEON,2009). Além de perpetuar formas antigas de dialogar e se relacionar com a juventude.

O autor Miguel Abad reforça, a partir de suas pesquisas sobre a PPJ na América Latina, que o número de estruturas de apoio e instituições estatais especializadas em juventude têm se multiplicado, mas existem alguns problemas de fundo que dificultam a implementação efetiva das PPJs e que são frequentemente descritos como falta de recursos e vontade política de governo. Contudo, detalha alguns pontos importantes: programas setoriais e concorrentes; reinvindicação de universalidade; centralização e concentração de decisões; relação instrumentalista com jovens e adolescentes; excessiva padronização de escritórios especializados em juventude; e baixa profissionalização do pessoal técnico do Estado (ABAD, 2002).

Sposito, Carvalho e Souza em seu artigo “A juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas” destacam que “as práticas locais, as forças políticas e os principais atores envolvidos conformam significativa

---

[10] Esse diagnóstico sobre os gestores da Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes faz parte do Trabalho de Conclusão de Curso da especialização da autora deste artigo, defendido em fevereiro de 2017, sobre o tema “Construindo Política Pública de Juventude: Observações de Avanços no Território”, no qual foram realizados entrevistas com os gestores municipais.

[11] Segundo Michael Howlett o ciclo possui cinco estágios: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão política, implementação da política e avaliação da política.

diversidade no delineamento e nos pressupostos das iniciativas" (SPOSITO, CARVALHO e SOUZA, 2006, p.240). E traz a informação que "a participação e a democratização das ações do ponto de vista sociopolítico ainda são metas a serem atingidas". (*ibid,* p.256).

Em 2013 uma nova gestão assumiu a gerência de juventude, com o desafio de pensar táticas para o bom desenvolvimento da política da juventude municipal. Inicialmente precisou compreender quem era essa juventude[12]; conhecer as demandas da população jovem local; e construir um planejamento estratégico. Foi definido que a gerência tem um papel de: articular atores que executam políticas de juventude, propor diretrizes de ação, subsidiar o planejamento por meio da produção de conhecimento e monitorar a execução das políticas de juventude do município, além de dialogar com a juventude sobre suas demandas e inquietações. Com isso, determinou 03 eixos estratégicos de atuação: garantia de direitos de jovens, gestão intersetorial de políticas públicas de juventude e apoio a iniciativas juvenis e controle social.

Um dos grandes desafios dessa gestão foi estabelecer um diálogo com a juventude, ir ao território e conhecer as suas reais demandas. Acreditando que a participação e o diálogo são mecanismos importantes para o exercício da democracia. Apostou se na contratação de um gerente, uma pessoa vinda de movimentos juvenis, sensível e aberta a pensar estratégias de acordo com as pesquisas da Agenda Brasil (2013) e o Sonho Brasileiro, que apontou para um trabalho de sensibilizar a sua equipe sobre as formas de abordar e dialogar com a juventude. Não se podia manter o padrão de formas de participação sem olhar para a diversidade juvenil e o que ela estava clamando, num momento seguinte às jornadas de junho de 2013.

Se detendo ao diálogo da gestão pública com a juventude a partir do Conselho Municipal de Juventude

A primeira grande missão da "nova" gestão foi reativar o conselho municipal de juventude, desde 2012 desativado. Instância de participação e interlocução da juventude com o Estado, com o objetivo de planejar e monitorar a execução das políticas públicas (CONJUVE, 2015). Tendo consciência da descrença da população no atual modelo representativo de governo, bem como nas estruturas formais de participação social (TEIXEIRA, 2008). Apesar de avanços da garantia da participação social, através da CF, e do como desenvolver o controle social, tem se a dificuldade das reais reivindicações da sociedade chegar aos espaços formais de diálogos entre a

[12] Desenvolveu-se um diagnóstico com dados secundários, como IBGE, Mapa da Violência, PNAD e dados da Prefeitura, como os resultados da Conferência de Juventude de 2011 e dados da Assistência Social, CADUNICO.

sociedade civil e o poder público. A pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) “Dimensões da Experiência Juvenil Brasileira e Novos Desafios às Políticas Públicas” (2016), no capítulo 1, no qual aprofunda uma discussão sobre o Conselho Nacional de Juventude e a participação social dos jovens no ciclo de Políticas Públicas aponta “problemas relacionados à análise de qualidade dos arranjos de diálogo e participação social, criados no entorno e no âmbito das políticas públicas” (IPEA, 2016, p.18). Silva constata que:

> a ampliação da participação social e os arranjos participativos ainda não contemplam todas as etapas do ciclo de políticas públicas, tais como: a elaboração, o planejamento, a implementação e a avaliação. Em parte, isto se deve à realidade de que grande parte desses arranjos – conselhos e conferências, por exemplo – padece da ausência de ferramentas adequadas para conseguirem fazer valer suas propostas e deliberações junto aos gestores públicos governamentais (SILVA *apud* IPEA, 2016, p.18).

Em 2013, a nova gestão da Gerência de Juventude, que possuía uma equipe de 10 pessoas (01 gerência, 01 coordenação, 04 chefias de núcleo, 03 assistentes administrativos e 01 estagiário), realizou duas tentativas de reativação do Conselho Municipal de Juventude, com a estratégia inicial de mapear os coletivos juvenis e convocá-los para uma reunião na sede da Prefeitura, tendo como pauta principal a reativação do conselho. Sabendo que o diálogo da gestão municipal com a juventude estava enfraquecido e era preciso estabelecer laços, pensar formas de reaproximação. Pois não existiam canais de diálogos permanentes, como o funcionamento de um espaço físico com o intuito de fortalecer a participação juvenil e o conselho estava desativado As duas tentativas de reativação não surtiram muito efeito, conseguindo a presença de poucos jovens.

A juventude de Jaboatão dos Guararapes é muito diversificada, de acordo com a localidade que vive possui uma compreensão maior sobre política, como a área de Jaboatão Centro, a qual possui uma história de luta política em prol da melhoria da qualidade de vida dos habitantes ou menos expressiva em outras localidades da cidade. Quando se fala sobre grupo de resistência política, os grupos de hip hop conseguem se articular no município de Jaboatão e trazem um posicionamento forte politicamente, sobre o papel do poder público e do controle social. Existe uma grande mobilização juvenil em torno de grupos de dança, em destaque swingueira. Acessar esses grupos é desafiador, porque a sociedade julga esses jovens, por dançarem músicas provocantes e com letras que abordam muita sensualidade, mas não buscam compreender o que os move a se juntarem. Como a população do município é maioria evangélica, existe uma barreira para se discutir a diversidade sexual, que é bem expressada pela juventude. Existem grupos juvenis que levantam essa bandeira e provocam discussões como o direito a casamento homo afetivo. Uma grande barreira a ser vencida é a precariedade do transporte público, que inviabiliza os jovens a acessarem outras partes da cidade e ainda é fácil encontrar

jovens que nunca foram à cidade vizinha Recife, por exemplo.

Em fevereiro de 2014 desenhou-se outra estratégia de aproximação, através da estrutura de mobilização da Prefeitura, a qual possui mobilizadores regionais nos territórios com o propósito de ser a porta de entrada da Prefeitura, o primeiro contato com a população. .A ideia foi contar com o apoio dos mobilizadores regionais para articular a juventude do local, na intenção da gerência de juventude realizar uma roda de conversa sobre participação e reativação do Conselho Municipal de Juventude. Essa ideia, também, não obteve êxito. Observou-se que estes possuíam outras prioridades, desenvolver ações de mobilização em torno de outros públicos, e que essa demanda de mobilização dos jovens era secundária. Além de terem uma fraca aproximação com essa parcela da população e o entendimento de compreender o jovem numa perspectiva do vir a ser, uma fase de transição para a vida adulta. Isso remete à questão de até que ponto a gestão pública prioriza políticas para a juventude e compreende os jovens como sujeitos de direitos?

Em maio de 2014 tentou-se a estratégia de ir até os jovens, no território[13], mesmo com pouca infraestrutura, alcançou-se cerca de 600 jovens em 23 rodas de conversa realizadas, para discutir a importância da participação política nos espaços institucionais, em especial o do conselho, a partir de um diálogo aberto e transparente. As mobilizações atingiram os jovens que participam de serviços da prefeitura, grupos juvenis das áreas de cultura, de educação, de esporte, de garantia de direitos, entre outros[14]. O diálogo com os grupos mais politizados e organizados, inicialmente, foi um contato com muita cobrança e descrença, por ausência de direitos da juventude e a imagem consolidada do político “corrupto”, que não cumpre suas promessas políticas à sociedade. Para muitos, foi o primeiro contato com a gerência de juventude e deram um voto de confiança no processo pela forma que estava se dando a relação. Os representantes do poder público provocaram os jovens a cobrar da gestão pública os seus direitos, ou seja, de exercerem o controle social. Pois, sem a pressão da sociedade a gestão pode priorizar outras políticas, por compreender mais estratégica para os seus “interesses”.

Essa mobilização colaborou para a compreensão do significado de participação para a juventude, que precisa se dar a partir da realidade de cada jovem. Se este não entender que a participação o ajuda a modificar a sua realidade, não tem sentido essa discussão. E promover

[13] Compreende-se o território como “a cena do poder e o lugar de todas as relações, mas sem a população ele se resume a apenas uma potencialidade, um dado estático a organizar e a integrar numa estratégia”. (RAFFESTIN, 2011, p.52).

[14] Englobou alguns serviços, como o de Convivência de Fortalecimento de Vínculos da Rede de Assistência Social Municipal e o de Educação de Jovens e Adultos- EJA. Em relação aos grupos juvenis, alcançou grupos de hip hop, swingueira, cineclube, coletivo de maracatu, grupos de igreja, grupos de monitoramento de políticas públicas, grupos estudantis (como grêmios), grupos de capoeira, grupos de peladas, entre outros.

uma reflexão que mostre a importância do direito a participação abre portas para outras dimensões do ser cidadão, como colocar na agenda pública uma demanda da juventude e o estímulo a acompanhar a gestão pública e cobrar melhorias, para alcançar uma qualidade de vida digna para toda juventude.

Em julho de 2014 houve a eleição, que foi pensada metodologicamente para promover um fortalecimento da participação política juvenil. A reativação do conselho teve este caráter de formação política para a juventude e a gestão. Do âmbito da juventude de se empoderar e conhecer mais sobre o direito à participação social e política. Já pelo lado do poder público, de rever sua dinâmica de diálogo com a juventude e de como “garante” a participação juvenil. No dia da eleição, a comissão eleitoral (composta por representantes da sociedade civil e poder público) desenvolveu, inicialmente, uma conversa em roda com os jovens candidatos e votantes sobre o papel do conselheiro, o que é política pública, o papel da gerência de juventude, entre outras pautas, para em seguida cada candidato defender o porquê desejava se candidatar, tentando trabalhar a busca de um consenso entre os candidatos, de compreender quem seria a melhor opção para assumir a vaga de determinado segmento. Caso não houvesse o consenso, realizaria a eleição do segmento juvenil, de acordo com o regimento eleitoral. A eleição foi bem sucedida, os presentes gostaram da proposta metodológica e os conselheiros eleitos saíram cientes da responsabilidade de assumirem a missão de representar a juventude do Jaboatão dos Guararapes.

A etapa seguinte foi organizar a posse dos conselheiros, na qual os integrantes do mesmo foram convidados para construir este momento, a partir do seu objetivo. Se todo o processo buscou uma construção conjunta com a juventude, a posse do Conselho precisava ser construída com os conselheiros eleitos. Por isso, pensou-se a metodologia do dia, juntamente com os conselheiros eleitos, e decidiu-se escrever uma carta coletiva sobre a importância da reativação desta instância de controle social, para ser lida no dia do evento e escolheram um conselheiro para lê-la. A posse ocorreu como planejada e em seguida deu-se andamento à organização da formação dos conselheiros, compreendendo esse momento como de equalização de conceitos para iniciar as atividades ordinárias desta instância de participação. Escolheram-se as datas com os conselheiros e realizou-se a formação.

No processo formativo, observou-se uma baixa compreensão da estrutura política do Estado, como a Prefeitura se organiza, o entendimento de como desenvolver um controle social mais qualificado, o que é uma política pública. A formação não conseguiu suprir as necessidades dos conselheiros por informação e sim começar a introduzir conteúdos importantes para exercer conscientemente a sua cidadania plena e o seu papel de conselheiro.

Percebeu-se, ao longo do processo da reativação do conselho, um receio de se abrir para um processo democrático e a gestão ser minoria nos acentos, se limitando a olhar o espaço do conselho como um campo meramente de disputa partidária. Por isso, houve toda uma argumentação de convencer o secretário responsável pela área de juventude a aceitar a proposta e mostrar como algumas atitudes, como a transparência das informações, estabelecer um diálogo aberto e construir um processo educativo político, ajudou muito a sustentar e a conseguir alcançar os objetivos metodológicos e ir além, como mostrar outra possibilidade de se fazer política.

Os gestores precisam compreender que com os espaços de participação social fortalecido, a política se fortalece e o processo se torna vivo, sem o sentimento de estar fazendo algo proforma. Outro ponto desafiante é a atenção dada pela gestão púbica aos conselhos como um todo, principalmente aos que não gerem fundo, recursos financeiros. Não existia um órgão que de fato olhasse para todas as discussões geradas pelos conselhos de direitos existentes na Prefeitura, para promover um trabalho com base nas demandas comuns e levar esse conteúdo para uma discussão mais estratégica sobre o desenvolvimento e fortalecimento das Políticas Públicas. Se quisesse saber o que os conselhos estavam discutindo, teria que ir a cada secretaria responsável por determinado conselho, para conhecer o conteúdo discutido. Isso provoca a pergunta se essa gestão estava trabalhando de forma participativa, se leva em consideração o que a sociedade civil está pautando como importante para garantir os direitos.

É importante destacar que:

> a existência de regras administrativas, que fortalecem a capacidade dos conselhos de fazerem valer suas decisões, diminui o poder discricionário da vontade política dos gestores públicos em dar ou não consequência às deliberações dos espaços participativos institucionalizados. (IPEA, 2016, p. 39).

O fortalecimento do controle social e dos processos de *accountability* é primordial para a população ter a consciência que sem a sua fiscalização, a sua cobrança, o seu conhecimento sobre política, o poder público irá gerir o recurso público de acordo com os seus interesses, que muitas vezes vai além de servir ao público, a população. E esse trabalho perpassa do conselheiro compreender o seu papel e assumi-lo, desenvolver cultura política, conhecer mais os seus direitos e deveres e compreender a dinâmica do Estado, o desenvolvimento das Políticas Públicas e como estrategicamente pode atuar para a melhoria da qualidade de vida da população. Isso foi observado pelo estudo do IPEA:

> Entre os fatores que contribuem para os resultados pouco significativos dos arranjos participativos analisados, a autora ressalta a baixa representatividade dos conselheiros não governamentais, a fragilidade nos vínculos entre estes e suas bases de origem, a falta de qualificação dos conselheiros para o exercício dos

seus papéis e a baixa capacidade propositiva dos conselhos (IPEA, 2016, p.21).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou entender a maneira da gestão pública trabalhar com participação juvenil e como essa juventude participa dos espaços políticos institucionais, a partir de uma experiência prática: a reativação do Conselho Municipal de Juventude do município de Jaboatão dos Guararapes.

Sabe-se que o Brasil ainda vive uma consolidação da sua democracia e de seus mecanismos de diálogo entre a sociedade e o poder público, para realizar o controle social de qualidade. E, talvez, esse entendimento seja um vir a ser eterno, no sentido de sempre buscar se aprimorar. Isso exige atenção para quebrar paradigmas que travam a dinâmica de processos participativos, por exemplo. Com isso, chegou-se a conclusão que é necessário se debruçar em duas dimensões na relação entre o poder público e a juventude: o como a gestão pública pode se organizar para promover diálogos e espaços de participação e como se estabelece um diálogo saudável entre a gestão governamental e a juventude.

O proporcionar a possibilidade de vivenciar a experiência no território permitiu o entendimento mais consistente do papel da administração pública para se obter eficiência nas Políticas Públicas de Juventude, que se sintetiza em três pontos básicos para o gestor ficar atento:

1. Gestão das PPJs: trabalhar o entendimento de juventude na gestão; o gestor responsável pela política de juventude precisa ter capacidade técnica e experiência na área de juventude.

2. Modelo de Gestão Pública: como rever práticas burocráticas, pensar em um novo desenho institucional e novos arranjos que quebrem a segmentação dos setores; como criar uma cultura intersetorial em todo o organismo; como trabalhar com a participação social e processos democráticos para empoderar os cidadãos a monitorarem a gestão pública durante todo o mandato e considerar de extrema importância o conteúdo discutido e deliberado nos conselhos e conferências para a efetivação das Políticas Públicas;

3. Participação social: uma relação direta do controle social com a *accountability* (como proporcionar dados abertos e processos transparentes para a sociedade exercer o direito de monitorar a gestão pública); garantia da cidadania; apoiar e desenvolver formação política

para a população; estabelecer estratégias de diálogo do poder público com a sociedade civil de forma direta (estratégias além dos conselhos e conferências) e a importância da gestão pública ir ao território para conhecê-lo e dialogar com a população (isso engloba desde corpo técnico operacional ao estratégico).

Também se abordou outra dimensão, uma mais invisível, como referenciado por Kaplan (2005), conforme a abordagem metodológica utilizada para a produção deste estudo, que trouxe algumas conclusões, ainda podendo ser aprofundadas. Esse movimento levou a observar como se dão as relações entre a gestão pública e a juventude. Notou-se que existe o desafio de estabelecer um diálogo saudável entre o poder público e os jovens da sociedade civil, que negam, na sua grande maioria, o formato atual da política institucional, que buscou ser retratado no caso da reativação do conselho municipal de juventude do Jaboatão dos Guararapes. Esta experiência trouxe vários aprendizados, e como resultado, apresentou alguns princípios a serem cuidados e fortalecidos, para o poder público e os jovens da sociedade civil estabelecer uma relação no intuito de discutir as políticas de juventude. São estes:

- o conhecimento do território;
- a importância de ir até o território dialogar com os jovens nas suas comunidades em horários flexíveis;
- a importância do diálogo como facilitador da relação;
- o desenvolvimento de um diálogo franco, transparente, responsável e aberto com os jovens;
- o reconhecimento da importância do papel da juventude no processo, enquanto um sujeito de direito;
- acreditar que o pensar a política com a juventude é fundamental para haver participação efetiva no processo;
- e o poder que o exercício do controle social proporciona na relação entre Estado e sociedade, na intenção da melhoria das políticas públicas e da qualidade de vida da população.

Por parte da juventude, observou-se a necessidade de compreender com mais consciência que essa energia questionadora de gestão pública institucional precisa ser potencializada para diálogos provocativos, com o objetivo da gestão pública se repensar, sabendo que a mudança em muitos momentos só se torna visível e gritante, quando já se é necessário se reinventar. Além do seu entendimento de participar para conseguir transformar a sua realidade, a partir do local, muito conectado com o virtual, com a contradição de momentos de distanciamento do seu território. Mas

isso não nega a sua participação.

Essas dimensões permitem colaborar com a revisão de posturas no estímulo a participação juvenil e de formas de se fazer política, juntamente com avanços mais concretos na construção do Sistema Nacional de Juventude, na realização de um diálogo articulado entre as esferas públicas (federais, estaduais e municipais), bem como a ampliação da sua transversalidade e estratégias articuladas no desenvolvimento de políticas intersetoriais (CASTRO, 2009; LEON, 2009; SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2013; VIZIA, 2012).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAD, M. **Las politicas de juventud desde la perspectiva de la relacion entre convivencia, ciudadania y nueva condicion juvenil**. Última Década, Viña del Mar, CIDPA, nº16, p. 119-155, mar, 2002. Disponível em: < http://migre.me/vcqED>. Acesso em: 01/10/2016.

ABRAMO, H. W. **Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil**. Revista Brasileira de Educação, n. 5 e 6, p. 25-36, mai.-dez, 1997. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/rbe/files/rbe_05_e_06.pdf>. Acesso em: 30/09/2016.

ANDRADE, C. **Juventude e políticas públicas no Brasil**. Revista Desafios do Desenvolvimento. Nº 60, 2012.

ANDRADE, J. A. Redes de atores: uma nova forma de gestão de políticas públicas no Brasil? **Revista Gestão & Regionalidade**, São Paulo, No 64, mai-ago, 2006. Disponível em: <http://migre.me/f27DN>. Acesso em: 01/04/2017.

BOX1824. **O sonho brasileiro**. São Paulo: 2009.

CASTRO, J. de et al. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009.

CIDADANIA, I. **Projeto Juventude**. Documento de Conclusão – Versão Final. São Paulo, 2004.

CONJUVE. **Guia Conselhos de Juventude**. Brasília – DF, 2015.

COSTIN, C. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRESWELL. J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto.** 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRUZ, Gisele; FREIRE, Jussara. Participação e arenas públicas: um quadro analítico para pensar os conselhos setoriais e os fóruns de desenvolvimento local. In: Cadernos Metrópole, n. 10, pp. 75-102, 2003.

DE PAULA, A. P. P. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

DOIN, G. A.; DAHMER, J.; CHIES SCHOMMER, P.; SPANIOL, E. L. **Mobilização Social e Coprodução do Controle: o que Sinalizam os Processos de Construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social.** Revista Pensamento&Realidade, São Paulo, v. 27, n. 2, 2012. Disponível em: < http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/12648>. Acesso em: 23 jan. 2017.

ESTEVES, T. J. **Integração regional na América Latina: da CEPAL ao Consenso de Washington.** Revista IDeAS, v. 2, n. 2, p. 172-202, jul.-dez, 2008.

HOWLETT, M. de et al. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBASE E PÓLIS. **Diálogo nacional para uma política pública de juventude**.[elaboração Eliane Ribeiro e Patrícia Lânes; ilustrações Beto Vieira]. - Rio de Janeiro: Ibase; São Paulo, SP: Pólis, 2006.

IBGE. **Resultados do Censo 2010**. Disponível em:http://www.censo2010.ibge.gov.br/Acesso em:

08/04/2017.

IPEA. **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas** / organizadoras: Enid Rocha Andrade da Silva, Rosana Ulhôa Botelho. – Brasília : Ipea, 2016.

KAPLAN. A. **O proceso social e o profissional de desenvolvimento. Artistas do invisível.** São Paulo: Instituto Fonte para o Desenvolvimento Social e Editora Fundação Peirópolis, 2005.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEON, A. de et al. **Políticas Públicas de Juventude** .Curso de formação, capacitação e atualização política – Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira : Brasília, DF, 2009.

MINAYO, M. C. S., e BOGHOSSIAN, C. O. **Revisão sistemática sobre juventude e participação nos últimos 10 anos.** Revista Saúde e Sociedade. São Paulo, v.18, n.3, p.411-423, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v18n3/06.pdf Acesso em: 13/04/2017.

NOVAES, R. **Juventude e Sociedade: jogos de espelhos. Sentimentos, percepções e demandas por direitos e políticas públicas**. Revista Sociologia Especial – Ciência e Vida. São Paulo, outubro de 2007.

NOVAES, R. de et al. **Política nacional de juventude: diretrizes e perspectivas**. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude, Fundação Friedrich Ebert, 2006.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, M. **Rede Cidades**. Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, São Paulo: São Paulo, 2010. Disponível em: < http://migre.me/62Qqj>. Acesso em: 20/09/2016.

PERONDI, M. **Jovens e participação social: narrativas de experiências em coletivos juvenis**. In. As juventudes e seus diferentes sujeitos/ Tarcísio Augusto Alves da Silva, organizador. 1.ed. Recife: EDUFRPE, 2017.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo, São Paulo: Ática, 2011.

Secretaria Nacional da Juventude. **Estação juventude: conceitos fundamentais – ponto de partida para uma reflexão sobre políticas públicas de juventude** / organizado por Helena Abramo. – Brasília – DF, 2014.
___ Agenda Juventude Brasil: Pesquisa nacional sobre perfil e opinião dos jovens brasileiros 2013, Brasília - DF, 2013.
___ Cartilha Políticas Públicas de Juventude, Brasília – DF, 2013.

SPOSITO, M.; CARRANO P. C. R. **Juventude e políticas públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Educação. Nº. 24, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a03>. Acesso em: 21/03/2017.

SPOSITO, M. P.; CARVALHO E S., H. H.; SOUZA, N. A. **Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas**. Revista Brasileira de Educação, São Paulo v.11, n. 32, 238-257, 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v11n32/a04v11n32.pdf >. Acesso em: 22/03/2017.

TEIXEIRA,A. C. Até onde vai a participação cidadã? São Paulo: Le Monde Diplomatique Brasil, 2008.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12 ed. São Paulo: Altas, 2010.

VIZIA, B. Como nossos pais? - Mudança do perfil etário da população brasileira coloca em destaque políticas públicas voltadas para o jovem. Revista Desafios do Desenvolvimento. Nº 60, 2012.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)
Seminário Temático 10 - Efetividade das instituições participativas

Avanços e desafios da participação da sociedade civil: um estudo sobre o CONADE (Conselho Nacional da pessoa com deficiência)

Angela Vieira Neves[1] (UnB) e Thaís Kristosch Imperatori [2](UnB)

Resumo:
O presente artigo apresenta reflexões sobre construção democrática em um estudo realizado com o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE). Neste artigo apresentamos alguns indicadores qualitativos da pesquisa: o poder de decisão e as práticas políticas presentes nesse arranjo participativo, de modo a compreender como se dão as relações que permitem a ampliação e a garantia de direitos para as pessoas com deficiência no Brasil. Os dados apontam que o CONADE é um importante espaço de disputa política, diálogo e articulação entre governo e sociedade civil para a construção de políticas públicas destinadas a pessoas com deficiência. A participação da sociedade civil permitiu que novas demandas fossem inseridas na pauta do conselho e apresentadas ao governo. Isso revela o potencial democratizador e mobilizador do CONADE.

Palavras-chave: Democracia, Participação, Representação.

[1] Professora Associada da UNB Do Programa de Pós Graduação em Politica social do Departamento de S social. Coordenadora do Gepedss(Grupo de pesquisa Sobre democracia, sociedade civil e s social)
[2] Assistente Social da UNB e Doutoranda do Programa de Pós- Graduação em Política Social da UNB. Pesquisadora do Gepedss(Grupo de Pesquisa sobre democracia, sociedade civil e s social)

INTRODUÇÃO

O reconhecimento de direitos a pessoas com deficiência é recente no Estado brasileiro, principalmente pós-Constituição Federal de 1988. Nesse processo, a mobilização da sociedade civil foi de suma importância no deslocamento dessa questão do âmbito privado da caridade, do assistencialismo e dos cuidados familiares, para o espaço público. Apenas nos anos 1980, a questão da deficiência entra no cenário político e público.

Embora já se tenha avançado em termos de garantias legais, com a normatização de direitos sociais e ampliação de espaços democráticos de participação como os Conselhos e as Conferências de direitos para pessoas com deficiência nos níveis municipal, estadual, distrital e federal, ainda se percebe lacunas nas políticas públicas que atendem as necessidades mínimas desse público e os reconheçam enquanto sujeitos de direitos. Segundo dados do Censo 2010, 23,9% da população brasileira possuem alguma deficiência, o que corresponde a uma parcela significativa de brasileiros que demanda cuidados específicos de saúde, alternativas de educação inclusivas e ofertas de trabalho e emprego adaptadas a suas necessidades e limitações.

O presente artigo mostra os resultados da pesquisa intitulada “Espaços Públicos, Participação da sociedade civil e construção democrática: Um estudo sobre os Conselhos Nacionais e seu impacto na ampliação de direitos na cultura política brasileira”[3]. Os dados analisados referem-se especificamente ao Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE).

Trata-se de uma pesquisa qualitativa realizada entre 2015 e 2016, a qual utilizou como técnicas: a observação das reuniões do CONADE, análise de documentos como atas, moções, recomendações e relatórios do trabalho desenvolvido pelo CONADE; reuniões periódicas para discussão de bibliografias, indicadores e categorias centrais da pesquisa; aplicação de questionários em formato online a conselheiros; e realização de entrevistas semi-estruturadas com conselheiros previamente selecionados.

1. Notas introdutórias sobre os direitos das pessoas com deficiência no Brasil.

Historicamente, a proteção social para pessoas com deficiência tem sido realizada pela sociedade. Figueira (2008), ao recuperar a trajetória das pessoas com deficiência no Brasil, destaca que as primeiras instituições foram criadas ainda no império, sendo uma temática tratada no âmbito privado, dos cuidados familiares, da caridade e do assistencialismo.

---

[3] A pesquisa contou com a participação do bolsista de Iniciação Científica José Luiz J. de Oliveira.

Apenas na década de 1980, a questão da deficiência entra na esfera pública, sendo 1981 declarado como “Ano Internacional da Pessoa Deficiente” pelas Nações Unidas, o que reforçou o debate sobre esse tema no Brasil a partir de movimentos sociais de pessoas com deficiência. Nesse contexto, destaca-se a “Coalizão de Pessoas Deficientes”, posteriormente denominado “Movimento pelos Direitos das Pessoas Deficientes”, o Núcleo de Integração de Deficientes - NID, o Movimento pelos Direitos das Pessoas Deficientes - MDPD, entre outras. Em 1984, é criado o Conselho Brasileiro de Entidades de Pessoas Deficientes e a Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos - ONEDEF, que passou a representar o Brasil junto ao Disable People´s International. Nesse sentido, além de uma organização nacional, as entidades e associações buscaram apoio internacionalmente (FIGUEIRA, 2008).

As reivindicações dos movimentos sociais foram incorporadas na Constituição Federal de 1988, considerada um marco no reconhecimento dos direitos sociais. Com a Carta Magna, a deficiência tornou-se uma questão social incorporada à proteção social pública. Há, portanto, a definição de uma série de direitos para pessoas com deficiência, tendo em vista o reconhecimento como responsabilidade do Estado a proteção e integração social das pessoas com deficiência em diversas áreas como trabalho (art. 7º, XXI e art. 37, VIII); saúde (art. 23, II); previdência social (art. 201, v, §1º); assistência social (art. 203, IV); educação (art. 208, III); e acessibilidade (art. 227, II).

Destaca-se que esses movimentos sociais das pessoas com deficiência, nos anos 1980, se organizaram em meio a um processo de efervescência das lutas populares, que exigiam maior democratização e ampliação da participação da sociedade civil nos processos decisórios. Segundo Raichelis (1998, p. 70),

> Aquela década [1980] foi a arena de amplo movimento de conquistas democráticas que ganharam a cena pública: os movimentos sociais organizaram-se em diferentes setores, os sindicatos fortaleceram-se, as demandas populares ganharam visibilidade, as aspirações por uma sociedade justa e igualitária expressaram-se na luta por direitos, que acabaram consubstanciando na Constituição de 1988, com o reconhecimento de novos sujeitos como interlocutores políticos.

Passa-se a se utilizar o termo “sociedade civil” em oposição à ditadura militar, expressando a reativação dos movimentos sociais, de base operária e popular. Ela passa a ser composta por um vasto conjunto de atores com organização coletiva, que tornavam públicas as suas carências e que reivindicavam mais liberdade social e justiça social (DURIGUETTO, 2007). Forma-se, portanto, uma pluralidade de organizações que passam a atuar na mobilização, conquista e ampliação de direitos civis, políticos e

sociais, tendo como direção fundamental a luta pela cidadania, e a democratização das decisões públicas.

Na análise de Neves (2008), nesse período se constrói uma nova relação entre Estado e sociedade civil, na qual, a partir de diferentes mecanismos de incentivo à participação, se busca democratizar o Estado e politizar a sociedade civil. A participação da sociedade civil se amplia e ela se torna ativa na busca por direitos de cidadania. Emergem, então, movimentos populares com caráter reivindicativo, que reforçam o projeto democrático. Destaca-se ainda que nos anos 1990, ocorreu a criação de diversos conselhos nos âmbitos municipal, estadual e federal, além de experiências municipais de orçamento participativo, ou seja, um período no qual se buscou, institucionalmente, uma maior integração e debate com a sociedade civil.

Diversas legislações buscaram ampliar a proteção social das pessoas com deficiência no Brasil desde os anos 1990, a exemplo da Lei 7.853/1989; a Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Decreto 3.298/1999), a chamada Lei de Acessibilidade (Lei 10.098.2000); e o Decreto 5.296/2004.

A Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, da qual o Brasil foi signatário em 2007[4], é um grande marco no reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência. A Convenção também inova no conceito de deficiência baseado no modelo social:

> Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas. (BRASIL, 2009)

Desse modo, a concepção de deficiência, no marco legal brasileiro, passa a orientar-se concretamente pelo modelo social[5]. Segundo esse modelo, “a experiência da deficiência não era resultado de suas lesões, mas do ambiente social hostil à diversidade física” (DINIZ, 2007, p. 15). Isso significa que “deficiência é um conceito complexo que reconhece o corpo com lesão, mas que também denuncia a estrutura social que oprime a pessoa deficiente” (ibid, p. 9).

O modelo social da deficiência tem implicações concretas para o campo das políticas públicas e sociais uma vez que desloca as necessidades das pessoas com deficiência, antes restritas à esfera privada e dos cuidados familiares, e as insere como

---

[4] A Convenção recebeu status de emenda constitucional por meio do Decreto 6.949/2009.

[5] Diniz (2007) afirma a existência de dois modelos para compreensão da deficiência. O primeiro, conhecido como modelo médico, tem como foco central a lesão a partir das ideias de normalidade e patologia. Nessa perspectiva, a restrição corporal necessita de avanços na área da saúde de modo a oferecer um tratamento que reabilite a pessoa e promova seu bem-estar, reforçando saberes do campo biomédico. Em oposição a essa perspectiva, surge a partir dos anos 1960, o modelo social da deficiência.

uma questão pública, permitindo a organização social e política desse grupo (SANTOS, 2008). Enquanto o modelo médico busca alternativas de saúde, cura e reabilitação, com foco no indivíduo e sua lesão, o modelo social compreende a melhoria das condições de vida das pessoas com deficiência a partir de adequações nos ambientes, de modo que se tornem inclusivos. Desse modo, o debate sobre deficiência insere-se nas discussões sobre direito, justiça social e políticas de bem-estar.

Em 2015, após anos de debate no âmbito Legislativo, foi também aprovada a Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015), comumente chamada de Estatuto da Pessoa com Deficiência. Trata-se de um marco legal que incorpora a definição de deficiência presente na Convenção, busca garantir direitos e orientar políticas públicas em diversas áreas.

2. Histórico do Conade

O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE) foi criado em 1999, como um órgão superior de deliberação colegiada, composto por representantes do governo e da sociedade civil, com competência para monitorar, acompanhar e avaliar a política nacional no que diz respeito à pessoa com deficiência. Ele integra a estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Trata-se de um mecanismo que permite a participação da sociedade civil nas decisões das políticas pública

As competências específicas do CONADE foram estabelecidas em seu regimento interno, alterado em 2010[6]. Em relação à composição, o CONADE é paritariamente formado por representantes do poder público e da sociedade civil, totalizando 38 conselheiros titulares, juntamente com o mesmo quantitativo de suplentes, conforme estabelecido em seu Regimento Interno[7]. Os representantes do

[6] O Regimento Interno do CONADE foi alterado pela Resolução nº. 1 do próprio Conselho, de 15 de outubro de 2010.Destacam-se aprovar planos e programas da Administração Pública Federal direta e indireta na área das pessoas com deficiência, bem como zelar pela efetiva implantação da Política Nacional para Inclusão da Pessoa com Deficiência, acompanhar o planejamento e avaliar a execução de políticas públicas em diversas áreas destinadas a este grupo social, além de participar da promoção, proteção e implementação da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência no Brasil.

[7] Art. 2º O CONADE tem a seguinte composição:
I - dezenove representantes e respectivos suplentes dos seguintes órgãos governamentais:
a) Casa Civil da Presidência da República; b) Ministério das Cidades; c) Ministério da Ciência e Tecnologia; d) Ministério das Comunicações; e) Ministério da Cultura; f) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; g) Ministério da Educação; h) Ministério do Esporte; i) Ministério da Justiça; j) Ministério da Previdência Social; l) Ministério das Relações Exteriores; m) Ministério da Saúde; n) Ministério do Trabalho e Emprego; o) Ministério dos Transportes; p) Ministério do Turismo; q) Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; r) Secretaria Especial de Política para as Mulheres da Presidência da República; s) Conselhos Estaduais; e t) Conselhos Municipais.

governo são indicados por variados órgãos do governo federal, além de representação dos Conselhos Municipais e Estaduais. A sociedade civil, por sua vez, ocupa seus assentos por meio de votação e mandato, exceto aqueles com cadeira cativa. Observa-se que dentro da representação das entidades e organizações da sociedade civil busca-se uma distribuição pelo tipo de deficiência, conforme estabelecido no artigo 3º do Regimento Interno[8]:

Em 2015, foi realizado um processo de eleição para as organizações da sociedade civil, com mandato de dois anos. Para se candidatar, a organização deve cumprir o requisito de ser privada sem fins lucrativos e ser filiada em pelo menos cinco estados, distribuída, no mínimo, por três regiões do país. No processo de eleição, a primeira etapa é a habilitação das organizações, as quais ficaram na condição de candidatas e eleitoras. Em um segundo momento ocorreu o processo de eleição por meio eletrônico (CONADE, 2015).

3. A pesquisa de campo, metodologia e o perfil dos conselheiros

A pesquisa de campo foi realizada entre 2015 e 2016, com metodologia qualitativa e utilizando como instrumentos: observação das reuniões do CONADE, aplicação de questionários e entrevistas entre conselheiros do CONADE e análise de documentos e atas. As entrevistas e os questionários foram aplicados aos representantes mais participativos ativistas e protagonistas enquanto um critério qualitativo na escolha dos sujeitos.. Nas entrevistas também utilizamos critérios qualitativos na sua aplicação, a partir de alguns indicadores tais como: participação, poder de decisão, histórico, natureza e composição dos conselhos além da representação e práticas políticas.

Com relação a ética na pesquisa foi assinado um termo de consentimento livre entre os entrevistados mantendo o sigilo e o anonimato e de acordo com o código de ética

---

II - dezenove representantes e respectivos suplentes da sociedade civil organizada, a seguir indicados: a) treze representantes de organizações nacionais de e para pessoa com deficiência; b) um representante da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB; c) um representante de organização nacional de empregadores; d) um representante de organização nacional de trabalhadores; e) um representante da comunidade científica, cuja atuação seja correlata aos objetivos da política nacional para inclusão da pessoa com deficiência; f) um representante e respectivo suplente do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia; e g) um representante da Associação Nacional do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência - AMPID.

Parágrafo único. Considera-se organização nacional para pessoa com deficiência, a entidade privada sem fins lucrativos e de âmbito nacional, com filiadas em pelo menos cinco estados da federação, distribuídas, no mínimo, por três regiões do país.

[8] Art. 3º Os representantes das organizações nacionais, de e para pessoa com deficiência na forma do inciso II, alínea a, do art. 2º, serão escolhidos dentre os que atuam nas seguintes áreas:

I - um na área de condutas típicas;II - um na área de deficiência auditiva e/ou surdez; III - três na área de deficiência física; IV - dois na área da deficiência mental e/ou intelectual; V - dois na área de deficiência por causas patológicas; VI - dois na área da deficiência visual; VII - um na área de deficiências múltiplas; e VIII - um na área de síndromes.

profissional do S social. Todos os entrevistados se mostraram muito disponíveis para contribuir com a pesquisa.

O questionário, em formato online, foi enviado por e-mail a todos os conselheiros, sem restrição entre seguimento (governo e sociedade civil) e posição no conselho (titular e suplente) e obtivemos 27 respostas, sendo 18 da sociedade civil. Foram ainda realizadas 17 entrevistas, sendo 11 com conselheiros da sociedade civil e 6 com representantes do governo. O questionário permitiu identificarmos o perfil sócio-político dos conselheiros por meio de indicadores como idade, sexo, escolaridade e experiências associativas.

4. Poder de decisão no Conade.

Na compreensão da maioria dos conselheiros, as principais funções do CONADE são articular com órgãos do Executivo e do Legislativo e apresentar as demandas das pessoas com deficiência para o governo no âmbito federal. Conforme sistematizou uma conselheira: "Mas o principal é transformar as deliberações das conferências, das instituições, tentar articular para poder transformar as demandas em políticas públicas. E a parte da legislação, acompanhar os projetos de leis que estão tramitando para ver se não ferem os princípios da constituição da pessoa com deficiência como nós atuamos.". (Entrevistada 15)

Nas entrevistas, os sujeitos pesquisados relataram suas experiências nas comissões do CONADE. Em relação à Comissão de articulação de conselhos foi explicado que seu objetivo é articular os conselhos dentro do país, cria-los onde não existem e fortalecer os existentes para que sejam atuantes. A Comissão de comunicação social, por sua vez, tem a função de divulgar tudo que ocorre dentro do CONADE e, inclusive, divulgar qualquer direito que a pessoa com deficiência possua que desconheça ou não saiba como utilizar algum direito.

A Comissão de Políticas Públicas trata de como estão sendo planejadas e executadas as políticas públicas para pessoas com deficiência em diversas áreas. Conforme explicou um entrevistado: “Ela recepciona as demandas que chegam da comunidade, da sociedade, do segmento das pessoas com deficiência, chegam demandas por exemplo, denúncias, reclamações dos serviços públicos para atender aquelas pessoas, chegam propostas também de alteração de legislação, tá.” (Entrevistado 5). Uma conselheira do governo destacou que essa comissão é muito cobrada por parte da sociedade civil:

> No CONADE a gente participa de todo o debate deles, né, como membro. A gente tem a Comissão de Políticas Públicas que a gente faz parte, tem outras comissões e tal. A gente discute, debate, a gente ouve, a gente é muito cobrado. Então, a gente também cobra. Eu fico no misto entre... Tem hora que eu me

> sinto super conselheira porque eu tô aqui em um processo também de convencimento dos meus gestores, dos meus chefes, dos meus colegas dessa agenda, né, da transversalidade dessa agenda. E ao mesmo tempo, tem hora que eu me sinto super governo. (Entrevistada 6)

A Comissão de atos normativos trata das normas legais tanto internas quanto externas ao CONADE. Essa Comissão de atos normativos também emite pareceres quando solicitada sobre projetos de lei. Alguns conselheiros mencionaram a aprovação da LBI como uma importante ação realizada por essa comissão.

Em relação ao acesso às informações, os conselheiros informaram que isso ocorre de forma positiva e que o site do conselho está atualizado e tem sido um importante instrumento para divulgar as informações. Nesse sentido, nenhum conselheiro citou dificuldades no acesso a informações sobre o Conselho.

Um dos pontos centrais referente ao poder de decisão refere-se à definição da pauta das reuniões, ou seja, dos temas abordados no espaço coletivo do conselho. Os conselheiros afirmaram que a pauta do CONADE é definida primeiramente pelo presidente do conselho e pelos presidentes das comissões, que se reúnem antes da realização das reuniões. Essa pauta vai para votação no pleno no primeiro dia de reunião do Conselho, na qual é possível a sua alteração, sendo caracterizado pelos entrevistados como um processo de negociação entre governo e sociedade civil.

Isso não é apresentado pelos entrevistados como um aspecto negativo ou que impeça a participação dos demais conselheiros. Ao contrário, todos afirmaram que se sentem a vontade para apresentar sugestões e inserir temáticas nas pautas. “Eu vejo também a participação, todo mundo tem a sua fala, tem o seu local de fala, tem a sua forma de discutir, tem condições de falar” (Entrevistada 3). Os conselheiros afirmaram conseguirem incluir temas na pauta: “Se uma proposta é boa, não interessa se ela veio da sociedade civil ou do governo, nós temos que atuar, avançar.” (Entrevistada 17).

Outro conselheiro ainda esclareceu nos seguintes termos: “Qualquer conselheiro pode sugerir. A cada reunião qualquer conselheiro, um Conselho estadual, uma entidade pode vir ao CONADE discutir alguma pauta. Lógico que existes limites, mas, trabalham com a perspectiva de avançar, mas ele (CONADE) é aberto, qualquer um pode vir participar.” (Entrevistado 10).

Os entrevistados afirmaram se sentir a vontade para expor suas ideias.

A maioria dos conselheiros ressaltaram o papel que a sociedade civil tem na definição da pauta: “A pauta do conselho nós da sociedade e civil é quem definimos, algumas pautas já vem das comissões mesmo, mas temos um tempo certo de mandar e será avaliada se entra ou não na pauta pela presidência ampliada.” (Entrevistado 7).

Entretanto, a definição da pauta não implica necessariamente no poder de decisão presente no conselho. As respostas foram divergentes neste sentido. Alguns entrevistados afirmam que o maior poder de decisão é do governo, o qual tem mais articulação interna e, portanto, mais coesão nos seus posicionamentos e votações, enquanto a sociedade civil não tem uniformidade no seu posicionamento Outro conselheiro denominou como “má influência” o poder do governo federal no CONADE: “Existe má influência grande do governo federal, as políticas acabam se atrelando aos interesses do governo e seus convênios” (Entrevistado 9). Esse elemento é apresentado inclusive por conselheiros governamentais.

> Acho que depende muito do movimento, o que está sendo colocado na reunião, é bem paritário mesmo. Tem temas que são tensos, dizer pra você que aqui também não é um espaço da política eu vou estar negando. Falando enquanto governo, quando tem um tema muito tenso na plenária, a gente tenta ter uma fala muito limpa pra se fortalecer, pra gente não dar esse desequilíbrio, se necessário faz algumas reuniões, então o governo, nesse momento, ele pode ter um poder de decisão quando a gente se articula bem, não só por interesse, mas pode acontecer que do outro lado tenha interesses individuais e não necessariamente do movimento, já vi acontecer aqui, principalmente na gestão passado, quando foi lançado o Plano Viver Sem Limites, tem muitos questionamentos em relação a isso. (Entrevistada 2)

Outros, por outro lado, afirmaram que tanto governo quanto sociedade possuem o poder de decisão, citando exemplos em que a mobilização da sociedade civil foi muito intensa: “Quando a sociedade civil quer ela consegue derrubar o governo e quando o governo quer ele se une contra a sociedade civil”. (Entrevistada 17). Nesse sentido, há temáticas que mobilizam a sociedade que se reúne e vota em bloco, assim como o governo. “Então, há momentos em que você quer discutir uma pauta que vai ser a favor da sociedade civil e que vai contra o entendimento do governo e a gente observa que há um posicionamento de apoio ou não de um grupo, tanto de um grupo quanto do outro.” (Entrevistada 13).

Há ainda situações ainda em que há divergências internas dentro da sociedade civil. "Muitas vezes as próprias instituições que representam tem alguns pontos que não tem entendimentos, defende a sua instituição e não o movimento como um todo” (Entrevistada 2). Outra conselheira ainda disse que o CONADE é um conselho de direitos, mas ele não é constituído majoritariamente por organizações que defendem essa perspectiva dos direitos, a maioria é de organizações coorporativas que se interessam por recursos financeiros. (Entrevistada 1)

Há ainda entrevistados que entendem que a relação entre governo e sociedade civil tende à busca pelo consenso nas discussões dentro do CONADE. Conforme apresenta um conselheiro: “há um processo de convencimento e sensibilização do governo com a sociedade civil, mostrando a ela, melhores formas de atuação, fazendo com que a sociedade civil se torne um parceiro nas discussões e deliberações políticas.” (Entrevistada 5).

Segundo uma das conselheiras da sociedade civil, a sociedade civil dá equilíbrio para o governo. "Há divergência de pensamento. O governo apoia uma linha e a sociedade civil outra. Mas eu acredito muito no dialogo. Há melhor forma de crescer é com o dialogo. Nem sempre todo mundo precisa concordar com tudo." (Entrevistada 15). “As pessoas tão lá em uma postura, não precisa ser de concordância, mas de estabelecimento de diálogo e tentando achar uma solução possível mesmo com posições diferentes.” Esse processo exige uma compreensão prévia da realidade, realizada em momentos anteriores ao da reunião: “É, você tá vendo que vai entrar naquela pauta. Antes mesmo disso já foi feito mil conversas, mil pactuações. Já recebeu mil reclamações. Eu já entendi o que tá acontecendo.” (Entrevistada 6)

A maioria dos conselheiros da sociedade civil afirma a necessidade de uma maior mobilização do segmento das pessoas com deficiência, de modo que as deliberações das políticas não sejam apenas simbólicas. Essa articulação ocorre em torno de algumas temáticas, como afirmou essa conselheira: "Esporadicamente fazemos reunião em separado da sociedade civil. E dependendo das demandas temos uma atuação em blocos." (Entrevistada 15).

5. As práticas políticas: democratização ou corporativismo?

A maioria dos conselheiros da sociedade civil afirmou que embora o Conselho discuta sobre a política pública para pessoas com deficiência, por vezes isso não representa mudanças. “A questão é que o CONADE não tem o poder de mandar fazer, ele pode orientar, se posicionar. Não há interferências, o CONADE tem o direito e o dever de se posicionar e é o que nós fazemos.” (Entrevistado 8). “Não há, muitas vezes a prática e a experiência comprova que muita coisa é concedida para que se pare de cobrar”. Ou é concedido de uma forma impossível de ser implementada ou é concedido, mas nenhum outro ato é feito.” (Entrevistado 11). “Talvez exista, um compromisso político no papel, mas na realidade ainda está muito falho.” (Entrevistado 7). Nesse sentido, alguns conselheiros destacaram que o poder público, por muitas vezes, não leva em consideração o posicionamento do conselho ou que as suas deliberações são inviabilizadas. Trata-se de uma questão de “vontade política”, no termo de uma conselheira.

Por outro lado, há conselheiros que afirmam o compromisso do governo em concretizar as propostas:

> Eu vejo o conselho como um conselho muito participativo. Eu acho que as pessoas, assim, é um conselho que as pessoas discutem, tem as suas divergências, mas ainda eu sinto que é um espaço que eles buscam ter uma integração porque é um direito para todos, assim, ali, sabe, presente. Então todo mundo se sente muito contemplado. O que eu já ouvi dizer é que em alguns outros momentos foi mais rivalizado isso, assim, foi mais disputado. Hoje eu vejo mais um grupo que de fato quer ter o seu alcance, né, o objetivo maior é que de fato a politica pra tratar dos direitos da pessoa com deficiência consiga ser mais efetivada. (Entrevistada 3).

Apesar das fragilidades do conselho, o CONADE tem voz muito ativa principalmente junto aos conselhos municipais e estaduais. Uma conselheira citou que algumas secretarias governamentais são mais participativas que outras e que as entidades divergem de pensamento entre si e não se articulam. Nesse sentido, segundo um dos conselheiros o CONADE possui mais influência no Congresso do que no Executivo. Uma conselheira entrevistada explicitou os tensionamentos existentes no CONADE no seguinte trecho:

> Existe uma discussão. Por que o conselho é paritário entre governo e sociedade civil? Porque o governo é o legislador e o executor das ações e nós é quem vivenciamos as consequências disso, a efetivação disso na ponta. Então algumas coisas acontecem e se efetivam ou não e nós trazemos para cá. E muitas vezes nós precisamos da explicação deles e até dizer para eles, os conselheiros do governo, que as coisas não estão se efetivando lá na ponta. Então em alguns momentos a gente conflitua porque a gente questiona a lei e em outros momentos a gente questiona o porquê que não se efetiva a política. E por outro lado há uma contribuição com informações, que muitas vezes a gente não tem, e uma resposta para eles. (Entrevistada 13).

Alguns entrevistados afirmaram que no CONADE há a busca pelo diálogo: “Não é consenso, mas é um conselho que consegue dialogar. O ministério, né, o conselheiro governamental coloca uma coisa e a sociedade civil diz "Olha, isso funciona lá, mas não funciona aqui, por exemplo, explica", sabe. Então, eu acho que tem em alguns momentos você consegue observar que a reunião flui, que os assuntos são debatidos, que as coisas são colocadas.” (Entrevistada 3). Isso significa em um compromisso tanto da sociedade civil como do governo na construção da política para pessoa com deficiência: “. Segundo algumas entrevistadas essa forma de atuação presente no CONADE é resultante da mobilização das pessoas com deficiência. Nesse sentido, é a sociedade civil que tensiona esse espaço, apresentando demandas e cobrando respostas do poder público:

> A participação no CONADE, sempre tem representantes que são mais dinâmicos, que fazem proposições, que trazem discussões e tem aqueles que muitas vezes querem só coletar informações e não tem uma atuação tão ativa como os outros. Tem um movimento que é mais

> forte, a gente consegue identificar, eu pessoalmente acho que os movimentos dos cegos são muito politizados, são muito questionadores, os surdos também, eu acho que também tem essa participação da física e da intelectual, mas tem alguns que se destacam mais, tem aqueles que gostam de brigar mesmo né. Eu acho que tem sim um papel importante na democratização dos direitos, talvez precisasse até mais, mas aí eu estou colocando por grupos, mas eu acho que eles têm um papel importante pra que a gente possa avançar cada vez mais, e falo do governo também. (Entrevistada 2)

> "Claro, o CONADE defende um grupo populacional muito específico, e a população em geral tem uma ideia de pessoa com deficiência com um estereótipo mesmo, de o cego, o surdo, o cadeirante, enfim, entre outras coisas. Claro que são pessoas com deficiência, mas a gente tem sempre que lembrar que nessa agenda, que é uma agenda digamos assim de grupos populacionais vulneráveis, e é um movimento muito forte no Brasil, pessoa com deficiência é um movimento muito forte. Eles são organizadíssimos. Eles são numerosos. Eles são valentes e brigam." (Entrevistada 6)

Nesse sentido, alguns representantes governamentais problematizaram qual sociedade civil compõe o CONADE:

> "Se você é um movimento social cujo DNA é muito de base social mesmo, tem um tipo de comportamento. Tá muito na defesa, na linha dos direitos, das conquistas, ele participa, ele cobra, ele te ajuda a fazer, mas é sempre muito muito. Eu acho que as entidades mais estabelecidas, instituições, elas colocam de um modo um pouco diferente. Não que elas não reivindiquem. Elas reivindicam, mas tem já é uma reivindicação que também é de uma posição institucional." (Entrevistada 6)

> "A gente tem que considerar dois pontos: um aspecto que a própria composição do colegiado, um colegiado paritariamente do lado da sociedade majoritariamente estão as organizações filantrópicas comunitárias, sem fins lucrativos, que em sua maioria prestam serviços, não são organizações que focam no direito, existem duas ou três. Portanto esse é um ponto fundamental, o CONADE é um conselho de direitos, mas ele não é constituído majoritariamente por organizações que defendem essa perspectiva dos direitos, a maioria é de organizações coorporativas que se interessam por recursos financeiros." (Entrevistada 1).

Em relação às práticas políticas do CONADE ainda foi citada a importância da articulação com o Legislativo, a exemplo da aprovação da Lei Brasileira de Inclusão (LBI), além do próprio Executivo. Segundo alguns entrevistados, o CONADE tem poder de influenciar a agenda pública e a garantir de direitos para pessoas com deficiência inclusive com poder de pressão no Congresso Nacional.

Segundo os dados dos questionários, 85% dos conselheiros possui uma visão positiva acerca da importância do CONADE para ampliação e garantia dos direitos da pessoa com deficiência, compreendendo que ele tem um papel muito importante.

Em relação à articulação entre conselho e Legislativo, 76% dos conselheiros responderam que as deliberações do CONADE influenciam a agenda do Congresso

Nacional. As justificativas foram diversas. Como exemplos estão a Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015), A Lei da Aposentadoria especial para Pessoas com Deficiência (Lei Complementar 142/2013) e a Lei para Autistas (Lei 12.764/2012). Essa articulação ocorre de diversas formas como a apresentação, discussão, negociação com parlamentares e elaboração de projetos de lei. Especificamente sobre a LBI, uma conselheira da sociedade civil explicou: “No legislativo eles também criaram uma frente parlamentar das pessoas com deficiência. A LBI foi uma articulação bacana entre o CONADE e essa frente. É necessária essa articulação.” (Entrevistada 17).

As respostas apontam que os conselheiros são mais otimistas em relação à influência do CONADE na atuação de Ministérios e Secretarias. Entre as respostas, 88% dos conselheiros afirmou que as deliberações do Conselho influenciam as políticas públicas para pessoas com deficiência elaboradas por esses órgãos. Uma resposta interessante afirma que “na verdade a resposta correta seria talvez”, expressando que há limites nessa influência, mas que ela ocorre.

Entre os exemplos de deliberações estão o Plano Viver sem Limites, ações na área da saúde como a Proposta para Desenvolver Diretrizes para o atendimento das Mulheres com Deficiência no SUS e a Coordenação Geral de Saúde da Pessoa com Deficiência do Ministério da Saúde, regulamentações no âmbito do Ministério do Transporte por meio da Agência Nacional dos Transportes Terrestres e o Programa Turismo Acessível do Ministério do Turismo.

As respostas dos conselheiros foram positivas ao expressarem que “O governo ouve muito o CONADE”. Além disso, “sempre que as deliberações do CONADE chegam aos órgãos executivos, estas são discutidas e na medida cabível é implementada”, “A elaboração de propostas de políticas públicas voltadas para as pessoas com deficiência, sejam novas ou aquelas que precisam ser revistas ou alteradas, na maioria das vezes são apresentadas ao Conselho para conhecimento, debates, contribuições, criticas, escuta qualificada, trocas de experiências e aprovação” e que “As deliberações do CONADE são fundamentais para a nossa atuação junto às ações, projetos e programas que tangem o tema da acessibilidade.”

Um conselheiro destacou a trajetória de construção do CONADE: “Hoje o CONADE é porque, por exemplo, quando qualquer órgão, qualquer poder que for fazer uma ação de política pública voltada para pessoa com deficiência, ele sempre busca o CONADE por esse reconhecimento desse movimento que foi desde os anos 80 e foi até a criação do CONADE. É um órgão de controle social bastante significativo e também busca monitorar, acompanhar sempre a garantia dos direitos das pessoas com deficiência.” “Então, o CONADE hoje é um órgão que representa, que tem assim, é muito valorizado tanto pelo poder executivo quanto pelo poder legislativo e também o judiciário. A gente

também, os tribunais, a área de justiça sempre está buscando. A OAB também é outra que está sempre junto com a gente e a gente busca auxílio a eles.” (MPS)

AVANÇOS E DESAFIOS DO CONADE:

Os conselheiros afirmaram que o CONADE permite ampliar a visibilidade das pessoas com deficiência no governo e, consequentemente, suas demandas na formulação de políticas púbicas que atendam suas necessidades. Embora haja diversas considerações sobre a necessidade de ainda se avançar nessa área, um conselheiro afirmou: “A visibilidade que se tem das pessoas com deficiência é gigantesca comparada com alguns anos atrás, o fato de terem rampas e braile em vários lugares, acho que é a parte mais visível dessa exposição.”. Na mesma direção, outro conselheiro explicou: “Um segmento que sempre esteve na invisibilidade, ainda continua, mas está avançando, está na pauta do dia, na prioridade nos poderes públicos e provocar a discussão no Brasil em Conselhos estaduais e municipais através de capacitação, através dos debates são avanços importantes”. Como expressões dessa visibilidade estão a inserção do CONADE no “jogo político”, termo utilizado por um conselheiro. Nesse sentido, ele tem se inserido em embates, na proposta de programas como o Programa Viver sem Limites, no qual esteve presente na formulação e execução, além do planejamento das políticas públicas desenvolvidas pela Secretaria de Direitos Humanos. Esse fato é citado como avanço também por conselheiros governamentais, conforme o seguinte trecho:

> “Então, o papel do CONADE eu acho extremamente importante porque ele permite essa sessão interministerial também. É um conselho, tem a sociedade civil trazendo as suas demandas. Eu acho que é uma forma, todo conselho é uma forma de aproximar o que aquela população, que aquele grupo tá dizendo pra fazer chegar no governo. É um canal muito direto. Eu acho muito fantástico. E por outro lado, é possibilidade também de reunir com esses atores interministeriais que a gente muitas vezes também não tem. A gente fala da integração, mas ninguém atravessa a rua não. A demanda que a gente tem aqui é tamanha que, assim, se você não se organiza, você é engolido por ela. Então, é fundamental.”

Outro avanço apresentado pelos entrevistados foi a ampliação do diálogo e articulação com o Legislativo que permitiu conquistas importantes para as pessoas com deficiência a exemplo da aprovação da LBI.

Também foi abordada a expansão de conselheiros dos direitos das pessoas com deficiência nos âmbitos estadual e municipal e a maior articulação com o CONADE. “Dentro das articulações do conselho conseguimos avanços, na antiga gestão tínhamos 460 conselhos hoje temos 600 conselhos dentro do país; então quer dizer houve um

acréscimo de quase 50%. Houve um trabalho de conscientização nos estados e municípios, que avançou dentro de 2 anos".

Em relação aos limites, os entrevistados relataram o longo intervalo de tempo entre as reuniões, que ocorrem com frequência bimestral. "Porque como as reuniões são bimestrais, e cada um do que está aqui tem diligencias, seus afazeres, cada está se dedicando para seu cumprimento. Então fica para a reunião mesmo e a cargo da mesa diretora. A mesa diretora tem mais atribuições do que os outros em si. Estou percebendo, ainda mais nessa gestão, o compromisso enquanto vice- presidente é enorme." Outro conselheiro destacou que há muitas demandas concentradas para as reuniões e nem todos os assuntos são esgotados. Houve ainda questionamentos sobre as limitações financeiras e orçamentárias do CONADE e a ausência de um fundo específico, os quais foram apresentados como limites para a atuação do Conselho.

Há ainda entrevistados que mencionaram a necessidade de uma ruptura cultural com a visão de incapacidade da pessoa com deficiência e a importância de seu protagonismo. Conforme destaca um entrevistado: "A maior dificuldade que eu acho é a barreira atitudinal. Porque a barreira arquitetônica você pode construir uma rampa". Nesse sentido, outro conselheiro destacou que as pessoas com deficiência devem lutar por direitos e não precisam de favores.

Tendo em vista o contexto de instabilidade política, houve preocupação por parte dos conselheiros em relação ao rumo do CONADE após o *impeachment* da presidenta Dilma Roussef. A continuidade desse espaço de participação, na opinião de uma conselheira, dependeria da mobilização e pressão dos conselheiros. "Hoje há um receio de alguns direitos sejam limitados, principalmente por essa junção de ministérios. A questão de o conselho ter seu reconhecimento como uma secretaria do governo, foi uma grande conquista, uma autonomia e hoje há esse receio de se perder esse espaço. Hoje ninguém sabe como vai ficar essa questão."

Um conselheiro governamental se mostrou preocupado com a democracia no Brasil ao afirmar que o controle democrático ainda é frágil apesar dos avanços.

> "No geral, vou falar então sobre o conselho, eu acho que a gente está num caminho de segmento que a consegue teve vários avanços, tem muitos desafios, mas acho que a gente pode, o Brasil é um dos países que mais avançou em políticas públicas da pessoa com deficiência, a gente tem uma legislação que nos fortalece. Quando teve a ultima reunião em Genebra, que o Brasil foi convidado, pra prestar conta da convenção, geralmente, pelas políticas que já são existentes, não é que o Brasil é uma referência, mas ele sempre é chamado pelos avanços de algumas coisas que a gente já conseguiu. O que precisa melhorar? Muito ainda. Agora a gente precisa cumprir o que a legislação já trouxe pra gente, implementar a acessibilidade, a educação inclusiva, a questão do transporte acessível para todos, desenho universal, ter um espaço onde está programado e acessível as pessoas com deficiência, para todos, que a pessoa com deficiência,

> ou idoso, qualquer um vai conseguir circular. Eu acho que o grande desafio nosso é a gente conseguir fazer com que as pessoas, principalmente dos conselhos municipais, consigam saber realmente o significado, consiga ter todas as informações, consiga levar pras pessoas que estão no seu território."

7. Conclusão dos Conselhos

Os resultado da pesquisa mostram que o CONADE expressa um avanço para a construção e fortalecimento das políticas públicas para as pessoas com deficiência no Brasil. Nesse sentido, este conselho tem demonstrado potencial democratizador por meio da mobilização da sociedade civil e pressão exercida sobre o Estado. Os indicadores mais democráticos que constatamos foram: poder de decisão, mobilização e participação da sociedade civil, vontade política do governo e forte representatividade dos conselheiros ora por identidade ao tema ora por compromisso político com a luta por direitos para pessoa com deficiência.

Ressaltamos que o espaço do CONADE está em um contexto de disputa entre projetos políticos, cabendo à sociedade civil tensionar as deliberações políticas para que efetivamente garantam direitos para as pessoas com deficiência. Os dados apontam para o efetivo exercício do papel dos conselheiros por meio do acesso a informações e poder de influência nas pautas e decisões do conselho.

O Conade mostrou que vale a pena participar de um espaço público de controle social e democrático lutando por direitos e fortalecendo assim a “democracia participativa” e qualificando a democracia representativa por parte do legislativo.

A pesquisa revelou a importância do ativismo e protagonismo de alguns setores da sociedade civil e também por parte do governo através de alguns ministérios que fortalecem a luta da pessoa com deficiência na ampliação de direitos sociais. Esse realmente é um caminho e uma saída democrática para fortalecer as políticas públicas decididas as portas fechadas ou apenas de forma burocrática e técnicas. O Conade, enquanto um espaço de controle social foi fortalecido e precisa manter sua força e participação num contexto adverso de ameaças à democracia. Essa experiência revelou essa democratização e politização no sentido de ampliar direitos de não só ouvir a sociedade civil mais ampliar seus processos de decisão através de um encontro de disputas e consensos entre governo e sociedade civil.

Portanto esse é o caminho para uma democracia vitoriosa nos termos de Ranciére (2015), uma democracia que combate à corrupção, a falta de transparência na relação entre público e privado no trato da política sociais e públicas no Brasil. Esse estudo representa uma semente democrática numa cultura política brasileira fundada no favor e no privatismo das relações sociais. O espaço do Conade revelou essa aposta participativa e democrática que embora com fragilidades mostrou que quando a

sociedade civil participa, se organiza e se mobiliza lutando por seus direitos as políticas públicas se ampliam. Esse estudo então revelou a importancia desses arranjos participativos representando aqui pelo Conade, um espaço público participativo de efetivo controle democrático com disputas entre projetos, mas com consenso em torno da luta pela Política para pessoa com deficiência.

Referências bibliográficas:

BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acessado em 23/02/2016/

BRASIL. Decreto nº. 6949, de 25 de agosto 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm Acessado em: 25/03/2016.

BRASIL, SDH, CONADE. Resolução nº 1, de 15 de outubro de 2010. Altera dispositivos da Resolução nº 35, de 6 de julho de 2005, que dispõe sobre o Regimento Interno do Conade. Disponível em: http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade/sobre-o-conade/regimento-interno Acessado em 20/02/2016

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm Acessado em 13/02/2016.

DINIZ, Debora. O que é deficiência. São Paulo: Brasiliense, 2007.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade civil e democracia: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FIGUEIRA, Emilio. Caminhando em silêncio: uma introdução à trajetória das pessoas com deficiência na história do Brasil. 2 ed. São Paulo: Giz Editora, 2008.

NEVES, Angela Vieira. Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SANTOS, Wederson Rufino dos. Pessoas com deficiência: nossa maior minoria. Physis, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 501-519, Sept. 2008 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312008000300008&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 23/04/2015.

SDH, CONADE. Relatório processo eleitoral 2015-2017. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield_generico_imagens-filefield-description%5D_155.pdf Acessado em 15/02/2016.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

Seminário Temático 10 - Efetividade das instituições participativas

Representação e práticas políticas: análise da participação no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso

Angela Vieira Neves[1] (Universidade de Brasília)

Priscila Nolasco de Oliveira (SEDESTMIDH/DF)

Melina Sampaio de Ramos Barros (Universidade de Brasília)

[1] Professora Associada da UNB Do Programa de Pós Graduação em Politica social do Departamento de S social. Coordenadora do Gepedss(Grupo de pesquisa Sobre democracia, sociedade civil e s social)
2. Assistente Social do SEDESTMDHI|DF . Mestre em Politica social pela UNB Pesquisadora do Gepedss(Grupo de Pesquisa sobre democracia, sociedade civil e s social
3. Assistente Social formada pela UNB. Mestranda do Programa de Politica social do Departamento de S social da UNB. Pesquisadora do Gepedss(Grupo de Pesquisa sobre Democracia, sociedade Civil e S social)

Representação e práticas políticas: análise da participação no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso

Resumo: O artigo discute as possibilidades do controle democrático na Política Nacional do Idoso. Teve como objetivo apontar os principais limites a partir das práticas políticas e do processo de representação nesse espaço público a partir da realização de um estudo de caso sobre o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) na gestão 2014-2016. Para tanto, a pesquisa qualitativa utilizou os seguintes instrumentais: análise documental, observação das reuniões, entrevistas e questionários. A representação no CNDI é composta paritariamente por conselheiros da sociedade civil e do governo, mas as reuniões ordinárias são majoritariamente formadas pela sociedade civil, a qual possui experiência participativa e afinidade com a temática do idoso. Entretanto, embora as reuniões sejam conduzidas pela sociedade, percebe-se que o CNDI é constituído por práticas burocráticas que centralizam as decisões e as informações no governo. Estes resultados aparecem como entraves para a construção democrática e ampliação dos direitos da pessoa idosa.
Palavras-chave: Democracia; Representação; Conselho

Introdução

O presente artigo é fruto da pesquisa do Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (GEPEDSS), denominada “Espaços Públicos, Participação da sociedade civil e construção democrática: Um estudo sobre os Conselhos Nacionais e seu impacto na ampliação de direitos na cultura política brasileira”. Como recorte de pesquisa, o conteúdo apresentado neste artigo se refere às práticas políticas e representação no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) durante a gestão 2014-2016.

O método crítico-dialético é utilizado para realizar a pesquisa na medida em que possibilita o alcance de resultados que partem da realidade do seu próprio objeto de estudo, isto é, direcionada pela sua própria estrutura e dinâmica. A pesquisa qualitativa contou com o seguinte procedimento metodológico: análise documental; observação das reuniões ordinárias do CNDI; aplicação de vinte e um questionários; e realização de vinte entrevistas, sendo oito com representantes do governo e doze com representantes da sociedade civil.

1 Redemocratização e espaços de representação

Durante o regime militar, em especial a partir de 1968, as práticas assistenciais são expandidas de maneira conservadora, com foco nos interesses estatais, no qual as diretrizes do Estado se confundem com as diretrizes das políticas sociais. Pode-se citar como exemplo a primeira medida que normatizava a assistência aos idosos, essa promoveria o "amparo previdenciário para maiores de setenta e cinco anos de idade", apenas para os beneficiários do sistema previdenciário. Este cenário demonstra que os direitos da pessoa idosa no Brasil foram constituídos tardiamente.

Reivindicando o reestabelecimento da democracia formal e, ainda, o direito não apenas de mobilizar, mas de decidir sobre a política, o período final dos anos 1970 até meados dos anos 1980 apresenta-se como um marco na história da organização civil do país. É nesse momento que grupos populares dos mais diversos irrompiam a cena pública reivindicando o direito a ter direitos, o que Sader (1988) denomina como a emergência de um sujeito coletivo com visibilidade pública.

Trata-se de um novo cenário político de superação, tanto quantitativa quanto qualitativamente, em relação ao conjunto de experiências de organização social anteriores ao período da ditadura, pois "há a ampliação e pluralização dos grupos, associações e instituições, que procuram se posicionar de forma autônoma em relação ao Estado" (GECD, 1998/1999, p. 16). A questão da autonomia surge, portanto, como o primeiro elemento articulador de uma noção de sociedade civil.

Apesar de plurais, os grupos e associações que emergiam no cenário político dos anos 1970 e 1980 tinham em comum a luta pela derrubada do regime autoritário e o restabelecimento da democracia formal, buscando um posicionamento autônomo em relação ao Estado. Essa nova configuração de classes populares no cenário público contou com a extensão dos movimentos populares na periferia de São Paulo, o crescimento de correntes sindicais contestadoras da estrutura tutelar do Estado, o aparecimento de comunidades de base, greves, dentre outras[2] "manifestações do comportamento coletivo de contestação da ordem social vigente" (SADER, 1988, p. 30).

A emergência desses novos atores sociais demandava o aprofundamento da democracia e soluções específicas para problemas sociais que assolavam o cenário brasileiro. Na análise de Neves (2008), o contexto de redemocratização dos anos 1980 engendra uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil a partir de diferentes mecanismos de incentivo à participação. "A reforma democratizadora do Estado e seus modelos de gestão são

[2] Destaca-se também grupos como a Igreja, principalmente por meio da CNBB (Conferência Nacional de Bispos do Brasil) e CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), os sindicatos e organizações de bairro que ocuparam papéis centrais na luta pela democracia e denúncia da violação de direitos humanos (GECD, 1998/1999).

fundamentais para entender quais são os instrumentos que estimulam a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas" (idem, p. 11).

Um dos caminhos visualizados para a ampliação da democracia passa a ser a reivindicação da criação de canais político-institucionais para a participação dos cidadãos nos processos de discussão e negociação de políticas públicas (DURIGUETTO, 2008). A conquista normativa dessa reivindicação se deu com a Constituição Federal de 1988. Nesse cenário em que a democracia é encarnada como ideia-conceito institucional, são feitas alterações importantes nos marcos da consolidação do processo democrático, nos quais foram criados novos instrumentos de gestão e participação, como os Conselhos de direitos e políticas públicas.

Os Conselhos Gestores são espaços públicos de composição paritária entre Estado e sociedade civil que têm por finalidade formular e controlar a execução das políticas públicas e setoriais. Conforme Tatagiba (2005), os conselhos são arranjos institucionais inovadores de caráter deliberativo. Eles permitem que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção de políticas públicas e redistribuição orçamentária.

2 Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)

Em 1982, a Organização das Nações Unidas (ONU) organizou em Viena a Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento com o objetivo de iniciar um programa internacional de ação para garantir a seguridade econômica e social da pessoa idosa, além de enfatizar a importância de políticas públicas específicas para a população idosa. Apesar da atenção a nível mundial, a repercussão no Brasil não foi imediata, o contexto era desenhado pelo cerceamento de direitos civis e políticos durante o regime militar e o debate sobre direitos humanos estava, mais do que nunca, engessado.

Em meio à promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 as demandas pela concretização de direitos foram evidenciadas e os movimentos organizados da sociedade civil eclodiram. Nesse sentido, o desenvolvimento da atenção à pessoa idosa no Brasil tem como cenário a mobilização dos movimentos sociais frente à transição democrática do país, bem como um crescimento do envelhecimento populacional em âmbito mundial, ainda, sem modelos concretos de proteção social destinados às pessoas idosas. Este quadro foi favorável ao desenvolvimento da pauta da pessoa idosa na agenda das políticas públicas, principalmente, pela CF 1988 que avança no campo da proteção social com a estruturação e ampliação da seguridade social com as políticas de saúde, previdência e assistência.

Este cenário resultou na elaboração do "Plano Preliminar para a Política Nacional do Idoso" pela Associação Nacional de Gerontologia em 1991. Após três anos da elaboração do seu plano, a Política Nacional do Idoso é promulgada, com a lei nº 8.842, visando a integração

e garantia de acesso de políticas setoriais e direitos sociais às pessoas idosas. A PNI tem por finalidade alcançar a autonomia, integração e participação da pessoa idosa na sociedade. Em 2003, após sete anos em tramitação no Congresso Nacional, o Estatuto do Idoso é promulgado com a lei nº 10.741, a fim de reforçar a Política Nacional do Idoso, bem como seus direitos e cidadania. Se comparado aos países componentes da América Latina signatários da ONU, o Brasil foi pioneiro no que se refere a pensar políticas específicas às pessoas idosas. No entanto, a implementação do aparato legal da política do idoso se apresenta com timidez na agenda das políticas públicas, estando longe de ser materializada. A atuação reduzida do Estado resulta no que Giacomin (2013) chama de "negação institucional do envelhecimento". É inegável que a promulgação da PNI configura-se como um avanço, mas acredita-se que ela "acaba sendo mais uma política social afetada pelas reformas neoliberais baseadas, por exemplo, no princípio da setorialização das políticas sociais e na privatização da execução das ações. O Estado passa, dessa forma, a não ser prioritário como garantidor de direitos, repassando, em parte, sua responsabilidade para a sociedade civil" (FERREIRA; TEIXEIRA, 2014, p. 167).

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso se constitui como um espaço de participação e visa debater, formular e avaliar a PNI, no sentido de democratizar a gestão da política promovendo a diálogo entre sociedade civil e governo. Não se pode atribuir ao conselho o papel transformador da política, nem como garantia democrática da mesma, mas ainda que os espaços participativos e não possam ser vistos como únicos agentes de transformação social, eles não deixam de fazer parte desse processo de transformação. Deve ser considerado a possibilidade que o conselho oferece de tensionar as estruturas centralizadoras do governo e de construir uma política participativa e de direitos. Ou seja, ao passo em que os participativos têm potencial democratizante, eles também possuem limitações inerentes à sua natureza e estrutura, que estão postas na realidade com as contradições das políticas sociais e a expansão do projeto neoliberal.

Ainda assim, o CNDI tem papel fundamental no que diz respeito à defesa dos direitos das pessoas idosas, uma vez que têm como premissa democratizar as decisões referentes à produção e monitoramento da PNI. Eles se tornam espaços estratégicos se pensados enquanto instâncias deliberativas e representativas, no intuito de decidir e fiscalizar a PNI, bem como defender os direitos das pessoas idosas na agenda das políticas públicas. Todavia, percebe-se entraves na efetivação desses instrumentos, na medida em que o processo histórico de implementação e realização destes espaços sofreram descontinuidades e negligência com a gestão governamental.

2.1 Natureza e composição

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) é integrante da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), a qual promove apoio administrativo e fornece os artifícios necessários para a sua realização. O Conselho Nacional, assim como os conselhos estaduais, municipais e distrital foi criado pela Lei Federal n. 8842/94, a qual dispõe da Política Nacional do Idoso (PNI). O conselho foi instituído no sentido de ser um dos mecanismos de gestão e organização da Política, onde assegurasse a participação social uma vez que seus integrantes são representantes de entidades governamentais e da sociedade civil. Nesse sentido, é um mecanismo capaz de permitir a participação da sociedade civil nas decisões de prioridades da agenda política. Todavia, o conselho enquanto instrumento de gestão da PNI foi vetado na sua criação e instituído apenas em 2002 como um conselho consultivo pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Apenas em 2004 se torna um conselho deliberativo permitindo a gestão compartilhada entre sociedade civil e governo, por decreto do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Constituído através do Decreto 5.109/04, o CNDI é por natureza um órgão colegiado permanente, paritário e deliberativo com a finalidade de contribuir para a elaboração e formulação da PNI. Em linhas gerais, de acordo com a redação do Estatuto do Idoso, com a Lei n.10741/03, compete ao conselho nacional supervisionar, acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução da Política. Tem por objetivo trabalhar em prol não só da execução da política, mas também da defesa e da garantia dos direitos da pessoa idosa.

O CNDI é composto por 56 representantes, 28 titulares e 28 suplentes. A composição do conselho é de caráter paritário, ou seja, dispõe de 28 membros do governo e 28 representantes de segmentos da sociedade civil. A representação do governo se dá por indicação de representantes dos órgãos do Poder Executivo definidos em decreto, a indicação é efetuada por titulares dos órgãos com até 20 dias para o final do seu mandato. Os representantes da sociedade civil são indicados pela organização a qual representam. Entretanto, para a organização participar, o CNDI realiza uma convocação que vai a público por meio do Diário Oficial da União em forma de edital, com 60 dias até do final do mandato da gestão atual. Desta forma, ocorre um processo eleitoral apenas para eleger as organizações da sociedade civil, as quais são divididas por segmentos específicos. Tanto as organizações eleitas quanto os membros indicados para representar os órgãos do governo possuem o mandato de até dois anos, uma vez que a gestão do Conselho é bianual, existindo a possibilidade de reeleição.

Para a constituir os componentes do governo, o Decreto 5.109/04 define a obrigatoriedade da participação de um membro da SDH/PR e membros dos órgãos do poder executivo pré-estabelecidos por regulamentação, tais quais: Ministério das Relações Exteriores – MRE, Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, Ministério da Educação – MEC, Ministério da Saúde – MS, Ministério da Cultura – MinC, Ministério do Esporte – ME, Ministério

da Justiça – MJ, Ministério da Previdência Social – MPS, Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, Ministério do Turismo – Mtur, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP e Ministério das Cidades – MC.

De acordo com o decreto o Decreto 5109/04 só são consideradas organizações da sociedade civil as entidades de direito privado sem fins lucrativos, de interesse e/ou de utilidade pública que tenha atuação no âmbito nacional, com representação em no mínimo cinco Unidades da Federação (UFs) distribuídas em três regiões. A eleição destas organizações é definida por regimento interno, onde as vagas são divididas por atuação dos segmentos da sociedade civil, que exercem a defesa ou promoção dos direitos da pessoa idosa, tais quais: organizações de trabalhadores urbano e rural (uma vaga); organizações de empregadores urbano e rural (uma vaga); órgãos fiscalizadores do exercício profissional (uma vaga); organizações de educação, ou lazer, ou cultura, ou esporte, ou turismo (uma vaga); organizações da comunidade cientifica (duas vagas); organizações de aposentados e pensionistas (duas vagas); organizações de defesa de direitos (três vagas); organizações de atendimento à pessoa idosa (três vagas).

Para a gestão 2014-2016, as organizações da sociedade civil participaram de um processo eleitoral realizado em outubro de 2014 por meio de uma assembleia de eleição convocada por edital no Diário Oficial da União (DOU). A assembleia elegeu apenas 13 entidades, uma vez que não houve nenhuma habilitação de organizações de empregadores urbanos e rural. Neste sentido, a gestão do biênio 2014-2016 iniciou com 13 representações até setembro de 2015, onde a cadeira foi pleiteada e ocupada pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF.

2.2 Representação

Apesar das entidades da sociedade civil passarem por um processo eleitoral para conseguirem representação no CNDI, e o governo ser representado a partir de indicação, foi percebido que a eleição se restringe apenas ao espaço do Conselho, uma vez que as entrevistas e os questionários apontam que 48% dos conselheiros foram indicados pelo seu órgão ou sua organização, 28% passaram por um processo eleitoral e 24% não responderam à questão. Pelos depoimentos, nota-se que a indicação vem de cima para baixo, seja pelo superior do órgão ou pela diretoria ou presidência da entidade ou se dá em decorrência da aproximação com a temática por via do trabalho como pode ser notado em algumas falas: “Na minha entidade tudo é indicação. Todo mundo opina e como eu sou a presidente eu que tenho a palavra, eu que tomo a decisão” (Entrevistada 1 – Sociedade Civil);

> No sindicato fazemos uma discussão dentro da nossa diretoria, então eles vêm indicados também pela direção do sindicato; tem ata e toda documentação registrando que há companheiro para representação. A minha vaga no CNDI é do sindicato e se você me perguntar se eu sair amanhã, quem vai ocupar a vaga? Aí será outra escolha do sindicato porque a vaga é do sindicato. (Entrevistado 2 – Sociedade Civil);

> Aí quando eu vim para cá [CNDI], a pessoa que era indicada pelo *ministério* à titularidade para o conselho na representação no CNDI era aqui desse departamento. E aí, por eu já ter trabalhado com a população idosa me indicaram para ser conselheira. (Entrevistada 3 - Governo)

Todavia, algumas organizações se submetem ao processo eleitoral, democratizando as decisões da própria entidade, como foi visto nas seguintes falas: “Aqui é com eleição. Nós temos que mandar a documentação de 3 regiões, de 5 associações com representação em 3 regiões do Brasil” (Entrevistada 4 – Sociedade Civil); “[Houve eleição na entidade] Nós concorremos a vaga na comissão de representantes de órgão de fiscalização” (Entrevistada 5 – Sociedade Civil).

Acredita-se que a existência de uma disputa eleitoral do coletivo da entidade no âmbito do CNDI não possui implicações democráticas no sentido negativo, uma vez que as indicações realizadas pela entidade se dá a partir de uma trajetória política, formação profissional e/ou atuação ocupacional na área relacionada à pessoa idosa. Desta forma, a indicação não acontece aleatoriamente e de forma arbitrária, ela considera, necessariamente, uma capacitação profissional e política dos escolhidos para serem conselheiros, o que é nítido ao reparar o perfil sociopolítico e profissional dos conselheiros. Nota-se, então, que a escolha é realizada pelo ativismo de seus representantes na luta pela política do idoso.

Outro aspecto a ser considerado é que na gestão 2014-2016 do CNDI foram eleitas apenas 13 entidades, considerando que não houve nenhuma habilitação de organizações de empregadores urbanos e rural. Neste aspecto, a gestão permaneceu com 13 representações até setembro de 2015, onde a cadeira foi pleiteada e posteriormente ocupada pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF. Percebe-se a fragilidade do conselho ao não possuir entidades de organizações de empregadores urbanos e rural pleiteando representação. Este fato pode ser analisado ao pensar que os critérios de habilitação das entidades dificultam a participação no sentido de possuir poucas entidades que atendem a todos os requisitos.

2.3 Poder de decisão

Teixeira e Albuquerque (2006) avaliam que para compreender se há ou não a partilha efetiva de poder nos espaços públicos é preciso identificar o grau de partilha de poder que tanto o Estado quanto a sociedade pretendem alcançar. Essa diferenciação na disposição

para o alcance da socialização de poder confere caráteres diferentes aos conselhos de direitos. Quando o governo se propõe a iniciar um processo de transparência e prestação de contas à sociedade, o Conselho se torna mais identificado com uma perspectiva consultiva. Por outro lado, a depender da relação entre Estado e sociedade, o Conselho pode ser um espaço público de efetiva partilha do poder de decisão, com características mais deliberativas (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006).

O CNDI parece mais identificado com a perspectiva consultiva. Na fala da entrevistada

> (...) o CNDI tem discussões importantes, que se discute a política como um todo, mas eu não vejo que ele tem força de deliberação como o CNAS, a política de assistência anda conforme seu conselho. Já no CNDI, eu vejo que assim, a política é muito transversal, as ações para a população idosa têm na área da educação, da assistência, da saúde, etc. Então, eu acho que não tem o poder deliberativo no sentido de bater o martelo. Por exemplo, o centro dia foi feito um estudo e comprovado que precisa ter pelo menos um centro dia nos estados voltados para a população idosa, mas isso depende do orçamento, depende do MDS, então não tem essa força, essa autonomia. É uma política que depende das outras, é transversal com as outras áreas e são várias áreas. (Entrevistada 1 - Governo).

Essa é uma questão importante, porque a transversalidade da política apresenta-se como desafio para a deliberação do conselho, tendo o orçamento – ou a falta dele – como um desafio principal. De acordo com as falas dos conselheiros, o debate no CNDI se dilui de forma que não conseguem deliberar de fato sobre a PNI, configurando um cenário de fragilidade política. Entretanto, quando há a necessidade de decisão fundamental os conselheiros afirmam que as decisões se centralizam no governo, atribui-se esse aspecto a uma estrutura burocrática e centralizada de governo, bem como a uma capacidade de uma frágil articulação por parte da sociedade civil. Estes aspectos podem ser percebidos nas falas dos conselheiros, tanto do governo, quanto da sociedade civil:

> Eu acho que em determinados assuntos o governo tem mais força para aprovar ou rejeitar. Coisas que dizem respeito ao próprio governo. Eles se unem para, por exemplo, ir contra um anseio da sociedade civil e vice-versa. As decisões, nem todas são executadas porque creio que exista uma certa conveniência por parte do governo para executar umas e outras não, ele vai colocando por debaixo dos panos, fazendo vista grossa. (ENTREVISTADA DA SOCIEDADE CIVIL 01)

> Já existiu mais [diferença no poder de decisão entre sociedade civil e governo], eu acho que hoje as coisas estão melhores. A gente está aprendendo, então é um exercício diário. Mas sim existe, a gente está em uma secretaria de governo é claro que isso está bem presente, é claro que está sempre presente não só nesse conselho, mas em outros alguns mais outros menos. A gestão passada foi muito difícil pra mim enquanto pessoa por conta dessas dificuldades de gestão mesmo de governo e Sociedade Civil. Já essa gestão tem sido mais tranquila, a gente é mais ouvida, a sociedade também está colaborando de uma outra forma. Eu acho que a gente está aprendendo, né? (ENTREVISTADA DA SOCIEDADE CIVIL 05)

> Olha, durante as reuniões é montado uma estrutura para dar impressão que a sociedade civil é a parte mais forte, tem mais voz, são maioria. A estrutura é montada para isso, mas não é isso que acontece na prática quando você volta para cá. Tem várias coisas que são decididas no CNDI que são simplesmente colocadas como não sendo prioridade. Então, no final das contas, quem acaba tendo mais força é o governo. Depende do Ministério. [...] A gente traz a pauta para cá, mas pelo *ministério* mesmo, pela estrutura do Governo Federal, a pauta acaba se perdendo. A estrutura montada é para dar voz para a sociedade civil, mas a estrutura do governo no depois é mais difícil de fazer que a prática da voz da sociedade civil, que é maior no CNDI, se torne maior na política pública. (ENTREVISTADO DO GOVERNO 14)

Na verdade, eu acho que existe diferença na capacidade de articulação, o governo consegue se articular com mais facilidade. Até porque quem centraliza a pauta e dialoga com os outros ministérios é a SDH [Secretaria de Direitos Humanos], uma vez tendo um tema mais polêmico na pauta, a SDH tem a facilidade de ligar para o pessoal dos ministérios e chamar para uma reunião. As pessoas se reúnem e discutem sobre o problema, como estão pensando em votar. É mais fácil a articulação, na sociedade civil eu acho que não (ENTREVISTADA DO GOVERNO 13).

Identifica-se o CNDI com a perspectiva mais consultiva do que deliberativa, tanto no sentido de poder decisivo ser centralizado no governo, como no de não pressionar que as decisões elaboradas sejam efetivadas. Esse resultado pode ser atribuído à estrutura burocrática e centralizada de governo, bem como a uma capacidade de articulação frágil por parte da sociedade civil. Desta maneira, percebe-se que o Conselho reivindica, mas não pressiona, conformando com um poder de decisão formal da Sociedade Civil.

No tocante ao poder de decisão do Conselho frente às políticas públicas voltadas para as pessoas idosas, 81% dos conselheiros consideram que o CNDI possui poder de decidir sobre políticas públicas, acreditam que o poder de decisão do CNDI parte do próprio fundamento do conselho, afirmando que “é a partir do CNDI que se abre, amplia e dar visibilidade a pessoa idosa no Brasil”. Os outros 14% que não consideram o poder de decisão do CNDI em relação às políticas públicas, se justificaram a partir do conceito de poder de decisão. Os conselheiros acreditam que o CNDI pode possuir influência sobre as decisões, mas não tem poder de decisão. Um conselheiro pontua que “não acredito que possa decidir sobre políticas públicas, mas pautar as discussões internas nos órgãos que decidem as políticas” e outro considera que “o CNDI não tem força para decidir sobre políticas públicas, pois essa competência está nos órgãos do executivo [...] o CNDI colabora com as discussões e influencia nas decisões, mas não tem o poder de decisão”.

2.4 Práticas políticas

Existe uma relação entre o poder de decisão do CNDI e o seu tensionamento, no sentido de que a tensão ocorre, por parte da sociedade civil, quando observa-se o não

atendimento de reivindicações que ocorrem no conselho. Desta forma, existe correlação de forças entre sociedade civil e governo, a partir das tensões realizadas pela sociedade civil ao se deparar com o não cumprimento das deliberações. Essa relação, ora harmoniosa, ora conflituosa, deveria provocar mais efeitos políticos no Conselho, com práticas voltadas para a mobilização e pressão gerando transparência e execução do que é demandado. Contudo, não se percebe efeitos tão nítidos, no sentido de resultados concretos, tendo em vista que o poder decisório ainda é centralizado no governo, uma vez que o tensionamento realizado por parte da sociedade civil é frágil, no sentido de que não fortalecer materialmente como um encaminhamento ou deliberação, isso acontece nas discussões e se dilui posteriormente. Sobre as práticas de pressão que podem gerar tensão, observa-se as falas das entrevistadas:

> Quanto tem uma tensão é quando a sociedade civil questiona alguma coisa que deveria ser feita e não é feita pro governo e a gente tem que responder enquanto ministério, mas não passa daí. Não consigo perceber essa tensão ou não tenho a malícia ainda para isso. (Entrevistada 1)
>
> Sim, eu acho que existe sim. Para a execução das deliberações né, a consecução final existe uma pressão sim. Dentro do que se tem como poder para isso, com as limitações que o próprio CNDI tem né. Até mesmo porque com relação a pessoa idosa essa consecução não traz dentro da visão política não traz tantos benefícios para o mundo político. Então isso embarreira um pouco as coisas. (Entrevistada 2).
>
> Acho que sim [se existe fiscalização no CNDI], principalmente da sociedade civil. Só que eu acho que essa pressão é diluída, é difusa porque vai de acordo com as reuniões do conselho.
> Tem perfis e perfis de Sociedade Civil. Eu participo de conselhos, em que a sociedade civil é crítica, mas não tão crítica, ela apoia muito o governo, como, por exemplo, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Aqui [CNDI] é meio termo. No CONADE o pau quebra. Aqui [CNDI] eu acho que a sociedade civil é bem crítica, vai do perfil das instituições também, têm conselheiros mais combativos e outros com o perfil mais de acompanhamento só. Por isso eu acho que o CNDI está no meio termo no estilo de sociedade civil questionadora. A fiscalização se dá por alguns conselheiros, pelo perfil pessoal, não é uma articulação da sociedade civil e do conselho para fazer isso andar. (ENTREVISTADA DO GOVERNO 13)

Desta forma, acredita-se que a frágil pressão dos conselheiros não gera *accountability*, no sentido de obrigatoriedade da prestação de contas, o que enfraquece o processo democrático do conselho, tendo em vista que impede a realização da gestão das deliberações do Conselho após serem encaminhadas. Entretanto, percebe-se que a pressão exercida pela sociedade civil impulsiona o governo a dar respostas às demandas apresentadas:

> Há uma pressão sim da Sociedade Civil. Olha, teve uma reunião que eu fui que não era nem do CNDI, era do Comitê do Envelhecimento Ativo, (...) teve uma senhorinha que ela falava assim “nessa próxima conferência vai ter a deliberação, de novo, que precisa ter um sistema da rede e não acontece, não é executado”. Não foi implementado. Mas essa coordenação de políticas

> para idosos, a Neuza fez um trabalho de pegar todas as deliberações das conferências do idoso e ver o que foi feito e o que não foi feito. Eu acho que o saldo é positivo, tem coisas que a gente não conseguiu fazer, mas tem se procurado atender a essas deliberações. (Entrevistada 1 - Governo).

> Então a sociedade está cobrando do CNDI um avanço na construção da conferência. Quer dizer, é um momento um pouco diferente dos outros. A conferência nos mobiliza muito mais agora a "botar o bloco na rua", vamos dizer assim (Entrevistada 4 – Sociedade Civil).

A sociedade civil do CNDI realiza uma auto-avaliação que se baseia na fragilidade de articulação por causa da centralização do governo, no sentido de que o papel fiscalizador e de pressionar da sociedade civil possui baixa densidade no governo, como identificado nas falas: "*O governo procura cooptar. É incrível! É muito complicado porque os conselheiros não são de chegar, "brigar" e ir até o fim. Não adiantar ir aos eventos e não ser combativo*" (ENTREVISTADA DA SOCIEDADE CIVIL 06); "*Para fiscalização não temos muita perna para isso ainda não. São muitas limitações"*. (ENTREVISTADA DA SOCIEDADE CIVIL 11);

> Não [existe fiscalização ou mobilização]! Esperam que um ou outro faça. Em relação a idoso, o assunto política de direitos não é tratado na sociedade. [No CNDI] Participam das comissões e o monitoramente é por meio das reuniões que se fica sabendo, porque ninguém vai poder sair do seu estado para vir aqui ver se esta acontecendo. (ENTREVISTADA DA SOCIEDADE CIVIL 09);

> Eu acho que ela faz [sociedade civil fiscaliza], mas ainda não está do jeito que gostaríamos. Muitas dessas decisões são relegadas ou são deixadas no esquecimento. Mas ela precisa continuar com esse papel, porque outras deliberações também são levadas em conta e são executadas. E se não fosse a sociedade civil para cobrar e exigir aí é que não seria feito mesmo, especialmente quando se trata de pessoa idosa, porque ainda existe uma cultura de desvalorização desse segmento. A gente sente que o compromisso político é de acordo com o seu interesse. Não deveria ser assim, mas esse compromisso, ainda me parece, balizado com os interesses. (ENTREVISTADA DA SOCIEDADE CIVIL 01)

Considera-se, desta forma, que o CNDI é constituído por uma racionalização burocrática que centraliza as decisões e as informações, tendo em vista que a deliberação depende da vontade política do governo para sua realização. E essa vontade política, geralmente não acontece. O processo posterior à deliberação é obscuro, não havendo retorno para os conselheiros das deliberações encaminhadas, as quais travam na SDH e nos Ministérios, impossibilitando o a geração de *accoutability*. Nesse sentido, a sociedade civil e o movimento das pessoas idosas não são protagonistas do Conselho.

Considerações finais

A pesquisa mostrou que os principais desafios do CNDI foi a necessidade de estabelecimento de um diálogo interconselhos, no qual os direitos do idoso dialoguem com os

debates realizados em outros conselhos: Assistência Social, Saúde, Direitos das Mulheres, fomentando discussões que são comuns a todos. Assim o fortalecimento da sociedade civil está difuso na organização do CNDI, para auxiliar na reinvindicação inserção e implementação da pauta das pessoas idosas e sobre o envelhecimento na agenda das políticas públicas.

Outra questão relevante é o fortalecimento da mobilização da população idosa para que este seguimento seja protagonista na conquista de direitos . Há também a necessidade de aproximação com os conselhos locais (municipais e estaduais) para uma efetiva fiscalização e monitoramento das decisões do CNDI no fortalecimento dos direitos dos idosos.

No tocante à representação no CNDI, percebe-se que apesar das entidades da sociedade civil passarem por um processo eleitoral para representação no CNDI, e o governo ser indicação, a eleição se restringe apenas ao espaço do Conselho, uma vez que as entrevistas e os questionários apontam que 48% dos conselheiros foram indicados pelo seu órgão ou sua organização, 28% passaram por um processo eleitoral e 24% não responderam à questão. Pelos depoimentos, nota-se que a indicação vem de cima para baixo, seja pelo superior do órgão ou pela diretoria ou presidência da entidade ou se dá em decorrência da aproximação com a temática por via do trabalho. Todavia, algumas organizações se submetem ao processo eleitoral, democratizando as decisões da própria entidade.

Sobre o poder de decisão identifica-se o CNDI com a perspectiva mais consultiva do que deliberativa, tanto no sentido do poder decisivo ser centralizado no governo, como de não pressionar que as decisões elaboradas fossem efetivadas. Esse resultado pode ser atribuído à estrutura burocrática e centralizada de governo, bem como a uma capacidade de articulação frágil por parte da sociedade civil.

Em suma esse espaço público de controle democrático é ainda frágil no próprio “controle social”, monitoramento, fiscalização das decisões por parte da sociedade civil que pressiona, mas por não ser organicamente mais mobilizada e organizada se fragiliza diante do governo e seu processo decisório burocrático e centralizado na SDH.

O CNDI tem que construir sua “identidade” e tornar mais visíveis suas lutas para sociedade brasileira ao terem “reconhecimento” de que o idoso não pode ser visto como um trabalhador não produtivo descartado para o capital e invisível para sociedade. Os dados da pesquisa mostraram o aumento dos idosos no mundo onde a questão do envelhecimento e da ampliação dos direitos dos idoso é uma questão urgente e necessária. Nesse sentido, o CNDI tem um papel central nessa luta e na ampliação de direitos para os idosos. O desafio está posto.

Referências bibliográficas

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia**: Um debate necessário. In: Libertas, Juiz de Fora, v. 8, n.2, p. 83-94, jul-dez, 2008.

GECD – Grupo de Estudos sobre Construção Democrática. **Sociedade Civil e Democracia:** reflexões sobre a realidade brasileira. In: Caderno Ideias, ano 5(2)/6(1), 1998/1999.

GIACOMIN, K. C. **Panorama dos 10 anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso.** In: BRASIL, 2013 – Dez anos de Conselho Nacional dos Direitos do Idoso: Repertórios e Implicações de um Processo Democrático.

Neves, Angela Vieira. Cultura política e democracia participativa. Um estudo sobre o orçamento participativo. Editora Gramma, Rio de Janeiro, 2008.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena.** São Paulo: Paz e Terra, 1988.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa:** Aprofundando o debate. In: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 209-213, nov. 2005.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. **Orçamentos Participativos:** projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Orgs). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

Seminário Temático 10 - Efetividade das instituições participativas

Trabalho: A participação sob medida: a existência e os graus de atividade de conselhos de direitos enquanto determinantes das políticas municipais para pessoas com deficiência.

Juliana de Castro Galvão – City University of New York

Andrei Suárez Dillon Soares – Escola Nacional de Administração Pública

Resumo

Conselhos intersetoriais são mecanismos efetivos de promoção de direitos de grupos vulneráveis? O trabalho sugere que sim. Para tanto, começa com um breve resumo da bibliografia sobre Instituições Participativas, com foco na sua efetividade na promoção de políticas públicas. Em seguida, apresenta um Índice de Programas e Ações para a Pessoa com Deficiência (IPA-PcD), composto por mais de dez variáveis sobre políticas públicas para este segmento retiradas do bloco de direitos humanos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2014. Utilizando técnicas de regressão linear, o trabalho mede então os coeficientes de determinação de variáveis explicativas da variância do índice. Desta forma, demonstra que a existência de políticas específicas para a pessoa com deficiência está correlacionada de forma estatisticamente significativa à estruturação de conselhos de direitos – mas, surpreendentemente, não à própria proporção deste segmento na população municipal. Por fim, é apresentado um modelo cujo coeficiente de determinação explica cerca de um terço da variância de valores no IPA-PcD.

Palavras-chave

Conselhos de direitos humanos; Pessoa com Deficiência; Federalismo; Políticas Públicas.

Apresentação

Entre outras mudanças, a promulgação da nova Constituição Federal de 1988 permitiu a disseminação de práticas participativas no Brasil, encerrando um século XX em que as instituições estatais do país se caracterizaram pelo insulamento e pela exclusão da população dos processos decisórios (AVRITZER, 2007 e 2011). Ainda que sem explicitá-la entre os cinco princípios da administração pública direta e indireta elencados em seu 37º artigo, a Carta inclui numerosas previsões de participação – compreendida como práticas que visam à "incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas" (AVRITZER, 2008, 45).

Atualmente, a participação está prevista em doze artigos constitucionais. Em sua redação atual, a Carta a exige em decisões tomadas por colegiados e conselhos de órgãos públicos (art. 10 e art. 39) e referentes à política agrícola (art. 187); à Seguridade Social (art. 194); à Saúde (art. 198); à Cultura (art. 216-A. X) e ao Combate e Erradicação da Pobreza (art. 79 e 82). Além disso, estabelece a obrigatoriedade da participação de uma entidade específica, a Ordem dos Advogados do Brasil, em seleções para o ingresso na Magistratura, no Ministério Público e nas Procuradorias estaduais e distrital (art. 93, 129 e 132).

A partir dos anos 1990, tais previsões foram complementadas por instrumentos jurídicos infraconstitucionais que incentivaram estados e municípios a construírem instituições participativas (doravante IPs) como mecanismos de controle social, desencadeando uma proliferação destas. Como aponta CORTES (2011), tal disseminação foi particularmente acentuada em áreas em que o recebimento de recursos federais foi vinculado à constituição – pelos entes federados beneficiários –de conselhos municipais (doravante, CMs) como instâncias controle social.

De fato, dados da Pesquisa de Perfil dos Municípios Brasileiros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Munic/IBGE) de 2014 demonstram como a aprovação das leis orgânicas da Saúde, da Assistência Social e da Educação foram todas seguidas de ondas de criação de CMs destes setores. Nos quatro anos posteriores à entrada em vigor da Lei nº 8.080/1990, cujo artigo 33 atribui aos conselhos o controle sobre a aplicação de recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS), 2.477 conselhos municipais de Saúde foram criados, contra 39 nos quatro anos anteriores à lei. Igualmente, 3.332 municípios criaram CMs de Assistência Social no quadriênio que seguiu à aprovação da Lei nº 8.742/1993, cujo artigo 30 estabelece a "efetiva instituição e funcionamento" desses como condição para o recebimento de recursos federais – contra apenas 18 no quadriênio anterior. Por fim, 1.664 conselhos municipais de Educação foram criados entre 1997 e 2000, após a aprovação da Lei nº 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, contra apenas 297 entre 1992 e 1995.

Uma tendência semelhante, ainda que menos acentuada, se deu com conselhos de promoção dos direitos de populações vulneráveis. Ainda na década de 1990, os quatro anos que seguiram à aprovação da Lei nº 8.069/1990, que dispôs sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e cujo

artigo 88 vincula os fundos municipais “aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente”, viram a constituição de 1,017 desses CMs, contra 8 no quadriênio anterior. Já a implementação do Estatuto da Pessoa Idosa, pela lei nº 10.741/2003, desencadeou a criação de 1.085 conselhos, contra 363 nos anos imediatamente anteriores. Em contraste, a promulgação da Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, em 2009, não fomentou a constituição de CMs: apenas 358 foram criados no quadriênio que seguiu à promulgação da convenção, contra 337 nos quatro anos anteriores.

Por terem maior capacidade administrativa, municípios mais populosos tendem a ter mais conselhos setoriais e de direitos constituídos, fazendo com que a porcentagem da população que reside em municípios que têm essas Instituições Participativas (doravante, IPs) seja maior do que a porcentagem de municípios. Elaborada a partir das Munic de 2013 e 2014, a Tabela 1 compara o grau de consolidação de conselhos nos 5.570 municípios brasileiros naqueles dois anos.

Tabela 1: Número e população dos municípios com conselhos constituídos, por tema (2013 e 2014)

Conselho	Municípios		População	
	Número	(%)	Milhares	(%)
Assistência Social*	5.562	99,86	202.711	99,96
Saúde	5.556	99,75	202.575	99,89
Direitos da Criança e do Adolescente	5.481	98,40	201.125	99,17
Alimentação Escolar	5.433	97,54	200.901	99,06
Educação	4.874	87,50	193.435	95,38
Direitos da Pessoa Idosa	3.450	61,94	174.099	85,85
Direitos da Pessoa com Deficiência	1.093	19,62	129.634	63,92
Segurança Pública	691	12,41	63.752	31,44
Direitos da Juventude	608	10,92	77.765	38,35
Direitos LGBT	21	0,38	26.434	13,03

Fonte: Pesquisa de Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic) 2013 e 2014. IBGE 2015.
* - Dados de 2013, sendo o restante referente a 2014.

Percebe-se assim que, em 2014, mais de 99% da população brasileira residia em municípios que haviam constituído conselhos de Assistência Social, Saúde, Direitos da Criança e do Adolescente e Alimentação Escolar, enquanto mais de 95% residia em municípios com conselho de Educação constituído e mais da metade residia em municípios com conselhos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência. O resultado desta disseminação é que, conforme estimativa de AVRITZER (2007, 150), o Brasil abriga cerca de 1,5 milhão de conselheiros municipais, 25 para cada vereador.

Como destaca AVRITZER (2011) tal proliferação gerou uma extensa bibliografia que reúne autores brasileiros e internacionais. Impossível de resumir aqui, tal bibliografia se caracteriza por uma pluralidade de abordagens – que vão da descrição empírica (ver, como exemplo, SILVA e ABREU 2002) à interpretação de modelos participativos em face à teoria da representação política (AVRITZER 2007), passando pela análise de como fatores institucionais como desenho e ambiente afetam o processo de tomada de decisão (PIRES 2011).

Esse extenso corpus, entretanto, apresenta uma escassez: poucos estudos quantitativos buscaram investigar o efeito que a existência e o grau de consolidação institucional de instituições participativas tem sobre as políticas públicas. Neste campo, merecem destaque os trabalhos pioneiros de AVRITZER e NAVARRO (2003), que demonstraram que o orçamento participativo influencia a alocação de recursos, bem como de BOULDING e WAMPLER (2010), que o associaram a quedas na extrema pobreza e aumentos no gasto social. Por fim, DONAGHY (2013) demonstrou que a constituição de um conselho setorial de habitação aumenta a probabilidade de municípios executarem políticas públicas nesta área.

Apesar dos avanços possibilitados por esses estudos, ainda não sabemos se – e em que medida – a existência e o grau de consolidação de IPs influenciam ou determinam a execução de políticas públicas em nível local. Trata-se de uma informação fundamental dada a mera disseminação delas.

Dentre as IPs, os Conselhos Municipais se apresentam como objetos privilegiados de estudo por dois motivos. Primeiramente, são compostos por especialistas em suas respectivas pautas (CORTES, 2011), uma homogeneidade e qualificação que – em tese – fortaleceria os laços de confiança recíproca que PUTNAM (1995) associa à ação coletiva eficaz. Além disso, são institucionalizados, integrando a própria administração dos municípios (BARRETO, 2011), o que os tornaria mais adaptados à estrutura burocrática: não como formas clássicas de participação, em que agentes civis permaneciam fora da estrutura que buscavam influenciar, conselhos alteram a mecânica decisória do Estado, no que FUNG e WRIGHT (2001) descrevem como uma dinâmica de *Governança Participativa Empoderada*.

Entender esta tal governança é também necessário dada a importância das prefeituras no desenvolvimento. A Constituição de 1988, em sua descentralização administrativa, reservou aos municípios um papel estratégico na implementação de políticas públicas, dando a eles o mesmo status constitucional que estados e União. Mas esse novo arranjo foi incapaz de eliminar a dependência política, econômica e administrativa dos municípios (ABRÚCIO, 2005, 46), que adotaram tarefas e poderes além da “retaguarda administrativa e técnica” de que dispunham (LASSANCE, 2012, 29). Ou seja, as capacidades limitadas desses entes são um importante gargalo ao modelo de governança federativa do desenvolvimento brasileiro.

Tendo em vista o protagonismo dos CMs como mecanismos de governança e dos municípios como agentes de desenvolvimento é – em suma – entender melhor o potencial e as limitações dos conselhos enquanto instituições estatais de gestão e governança. É a tal tarefa que o presente trabalho visa a contribuir, o que fará por intermédio da análise de dados da Munic de 2014, pesquisa cuja utilidade potencial para investigar instituições participativas foi sugerida por diversos autores (BARRETO, 2011), mas ainda pouco explorada.

O Índice de Programas e Ações para a Pessoa com Deficiência (IPA-PcD)

Os conselhos municipais de direitos da pessoa com deficiência incidem sobre a efetividade e o impacto de políticas sociais para pessoas deste segmento? Para tentar responder à pergunta, é preciso um instrumento que meça, de forma objetiva e com granularidade municipal, as políticas de promoção dos direitos desta população.

A tarefa é mais difícil do que parece. De uma parte, indicadores clássicos de cobertura seriam pouco confiáveis dada a heterogeneidade semântica[1] deste segmento nas diferentes bases de dados mantidas pelo Estado brasileiro, cujos órgãos setoriais definem deficiência de formas distintas e, com frequência, incompatíveis. De outra parte, mesmo que as bases fossem homogêneas em termos semânticos, inexiste hoje uma estimativa anual da população com deficiência por município, que seria fundamental para definir o universo de beneficiários de políticas específicas.

Por esse motivo, optamos por utilizar indicadores estruturais[2] - indicadores cujo foco são os programas, leis e ações municipais voltadas especificamente para a pessoas com deficiência. Não como indicadores de processo e resultado, tais indicadores têm como objeto não tanto o impacto de medidas sobre a população ou mesmo os insumos utilizados por agentes estatais, mas “a adoção de instrumentos legais e a existência e a criação de mecanismos institucionais básicos considerados necessários para promover e proteger direitos humanos”.

O resultado foi o Índice de Programas e Ações para a Pessoa com Deficiência (IPA-PcD). Composto por 15 variáveis sobre políticas públicas para este segmento retiradas do bloco de direitos humanos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2014, o índice aborda questões relacionas à acessibilidade de equipamentos e portais públicos; ao transporte público e à reserva de vagas em estacionamentos; à sinalização de espaços

---

[1] Por heterogeneidade semântica, entendemos a falta consistência e universalidade, entre bases de dados, da definição ou entendimento a respeito de uma determinada variável. Desta forma, utilizamos a expressão na acepção dada por Colomb (2007), que a usa para indicar “differences in representation among systems” (21).

[2] Utilizamos a expressão “indicadores estruturais” no sentido dado à expressão pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, segundo o qual “[structural indicators” reflect the ratification and adoption of legal instruments and the existence as well as the creation of basic institutional mechanisms deemed necessary for the promotion and protection of human rights”.

comuns; à promoção do acesso ao lazer de pessoas com deficiência; à prevenção e ao enfrentamento à discriminação; à geração de renda e aos cuidados de saúde.

O índice, vale dizer, utiliza menos de um terço das 47 questões da Munic que se referem à pessoas com deficiência. Foram excluídas, por exemplo, todas as variáveis que se referiam ao ano da lei ou criação de determinada política ou ação voltada a pessoas com deficiência (A433, A435, A475, A511 e A552). Como nosso modelo prevê uma análise estática, não-longitudinal,[3] não seria possível efetuar uma comparação qualitativa entre um ano de criação e outro.

Também foi excluída a variável A530, referente a realização nos últimos quatro anos de conferência municipal para a pessoa com deficiência, pois tais conferências costumam seguir um cronograma determinado em face a conferências estaduais e federal e por isso não necessariamente refletiria um maior comprometimento estrutural do município com a temática.

Foram ainda retiradas todas as variáveis referentes à acessibilidade da sede do governo municipal (A601 – A614), que não permitiam diferenciar casos de inexistência e de desnecessidade de estruturas – sendo por isso preditoras imperfeitas do empenho municipal em promover direitos das pessoas com deficiência. Por exemplo: tratando de elevadores, plataformas elevatórias e outros equipamentos de deslocamento vertical, a variável A602 foi excluída por não contemplar como opção o “não se aplica” para prefeituras cujas sedes tivessem apenas um andar. Igual caso se deu com a variável A605, sobre a existência de elevadores com braile e sonorização na sede. Sobre a existência de iniciativas de promoção do turismo acessível, a A620 também foi excluída devido à possibilidade de falsos negativos em municípios que não têm indústria ou infraestrutura turística em geral.

Outras variáveis foram excluídas devido à alta probabilidade de que não tenham sido compreendidas pelos respondentes do questionário, levando a ambiguidades na resposta e não confiabilidade do dado. É o caso, por exemplo, da A609, sobre a existência de pessoal capacitado em acessibilidade digital, e da A623, sobre programas e ações municipais de promoção de acessibilidade digital.

Outras variáveis foram excluídas por serem potencialmente redundantes com aquelas incluídas no índice. Foi o caso da A619, cujo objeto – programas, ações e medidas municipais de inclusão no ambiente escolar foi excluída – já estava contemplado na A188, que trata da

[3] Entende-se como estática uma comparação em que o contrafactual é constituído por observações simultâneas de objetos ou indivíduos semelhantes à exceção de uma característica independente (ALMEIDA, 2011, 325-326).

existência de medidas ou ações do órgão gestor da Educação voltadas a inclusão de alunos com deficiência nas escolas regulares[4].

Por fim, foram excluídas as variáveis A474 a A481, que se referem à existência, à natureza, à composição e ao grau de funcionamento do CM dos direitos da pessoa com deficiência. Com elevado potencial de endogeneidade, tais variáveis foram consideradas determinantes do índice e tratadas posteriormente, como variáveis independentes no modelo adotado.

Excluídas as variáveis vagas, pouco pertinentes e endógenas, o Índice de Programas e Ações para a Pessoa com Deficiência (IPA-PcD) foi calculado estabelecendo a porcentagem de leis, ações e programas mantidos por cada município, das 15 possíveis. Nenhum município atingiu a nota máxima de 100%, mas três chegaram à nota de 93,3%: Bauru (PE); Chapecó (SP); e Petrolina (SC). A média geral dos municípios foi de 35%. A Tabela 2, abaixo, apresenta a média do IPA-PcD por região geográfica e Unidade da Federação

Tabela 2 - Média do IPA-PcD por grande região geográfica brasileira e Unidade Federativa

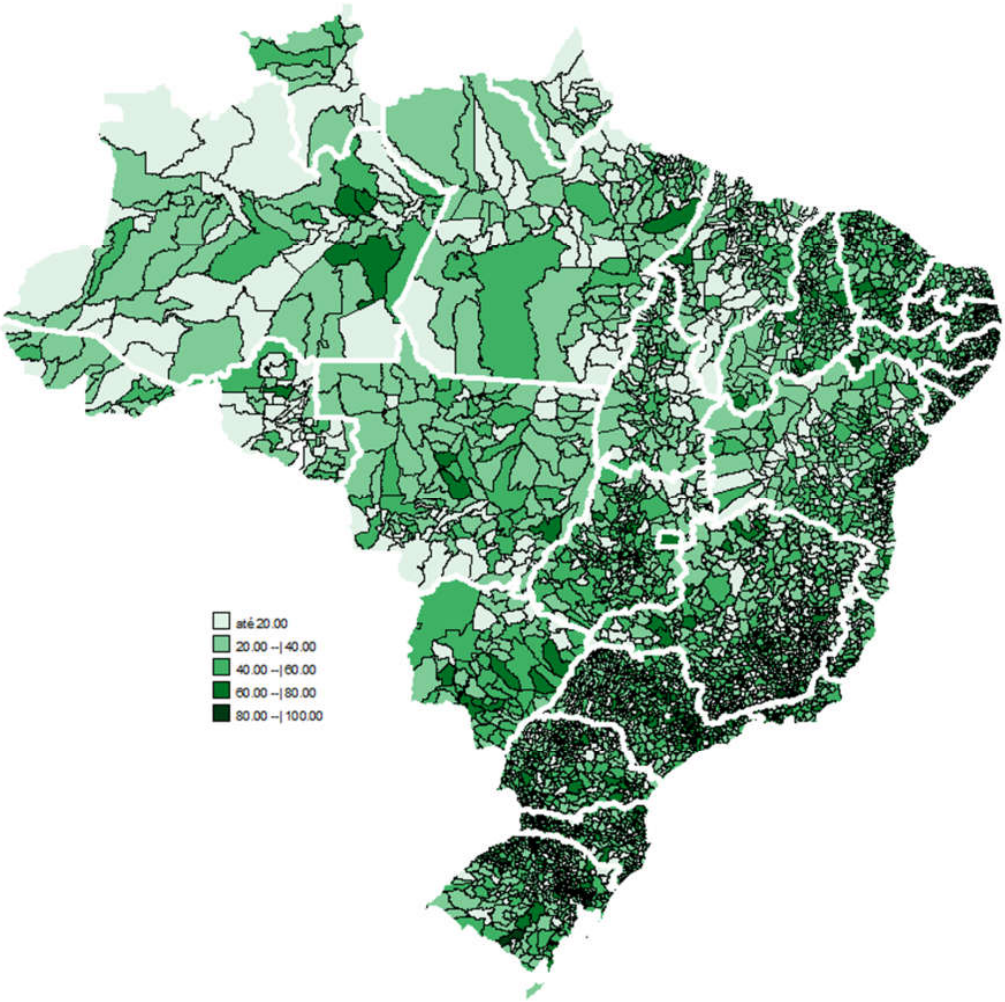
NE	35,51	**SE**	37,72	**N**	27,56	**S**	36,12	**CO**	48,07
AL	33,40	**ES**	35,38	**AC**	30,30	**PR**	35,25	**DF**	80,00
BA	33,48	**MG**	31,84	**AP**	20,83	**RS**	36,16	**GO**	36,26
CE	41,27	**RJ**	45,65	**AM**	28,92	**SC**	36,95	**MT**	31,73
MA	27,13	**SP**	37,98	**PA**	28,06			**MS**	44,30
PB	38,30			**RO**	27,18				
PE	38,05			**RR**	28,44				
PI	37,86			**TO**	29,21				
RN	37,76								
SE	32,36								

A tabela permite comparar o índice médio registrado pelos municípios de cada Unidade da Federação ou Região. De fato, o índice reproduz a acentuada desigualdade regional brasileira, com o Norte (27,56%) e Nordeste (35,51%) registrando as menores médias e o Sudeste (37,72%), Sul (36,12%) e Centro-Oeste (48,07%), as maiores. A Unidade

[4] Em 2014, 69% dos municípios declaram possuir programas, ações e medidas de promoção da inclusão no ambiente escolar (variável A619, do bloco de Direitos Humanos) mas quase 90% dos municípios declaram possuir ações voltadas a inclusão de alunos com deficiência nas escolas regulares (A188, do bloco de Educação). Considerando que são pessoas diferentes no município que respondem a cada bloco do questionário da MUNIC, preferiu-se utilizar a resposta à variável de inclusão no ambiente escolar presente no bloco de educação.

Federativa com o menor índice médio é o Amapá (20,83%), seguido pelo Maranhão (27,13%) e Rondônia (27,18%). A única Unidade Federativa do Nordeste com índice médio maior do que 40%, é o Ceará (41,27%), que por sinal, tem o quarto maior índice médio dentre todas as Unidades Federativas. O Distrito Federal apresenta o maior índice médio (80%), seguido por Rio de Janeiro (45,65%), Mato Grosso do Sul (44,30%). O Gráfico 1, abaixo, permite visualizar o IPA-PcD de cada município brasileiro.

Gráfico 1 - Mapa do IPA-PcD (%):



Regressões Lineares - O que determina o Índice

Mas os CMs de direitos da pessoa com deficiência incidem sobre a existência de políticas municipais para este segmento? Utilizando o IPA-PcD, torna-se possível avaliar empiricamente se a existência, o desenho institucional e o grau de atividade dessas IPs

incidem sobre a efetividade e o impacto de políticas sociais para pessoas desse segmento. Para tanto, foram efetuados seis modelos de regressão linear com dados do Censo 2010, MUNIC 2014, MUNIC 2013 e os dados do Produto Interno Bruto (PIB) municipal de 2014. As regressões respondem à equação

$$\Delta y = \beta_0 + \beta_1\, x_1 + \cdots \beta_k x_k + \mu$$

Onde:

Δy é a variável dependente, nestes casos o IPA-PcD, expresso como porcentagem;

β_0 é a constante; e

$\beta_1\, x_1 + \cdots \beta_k x_k$ são as variáveis independentes compostas por:

- *Dummy* das regiões geográficas brasileiros, tendo como base o Nordeste;
- *Dummy* de existência de conselho municipal para pessoa com deficiência (varável A474 da MUNIC). A variável assume valor 1 caso o município tenha este conselho e zero caso contrário;
- Logaritmo natural da população municipal estimada em 2014;
- Logaritmo natural Produto Interno Bruto (PIB) municipal per capta de 2014;
- Quantidade de reuniões realizadas pelo CM de direitos de pessoas com deficiência nos 12 meses anteriores à pesquisa, utilizada como proxy para o grau de atividade de cada conselho, conforme sugerido por BARRETO (2011), sendo que aos municípios que não possuem conselho ou não souberam responder à questão foi imputado o valor zero, referente a zero reuniões;
- PcD 1e 2 - Proporção de pessoas com deficiência no município considerando apenas os indivíduos que declararam não conseguir de modo algum ou ter grande dificuldade em realizar determinada ação, mesmo com o uso de facilitadores, com base nos dados do censo 2010;
- Educ1 – Proporção de pessoas no município sem instrução e fundamental incompleto, com base nos dados do censo 2010;
- Educ2 – Proporção de pessoas no município com fundamental completo e médio incompleto, com base nos dados do censo 2010;
- Educ3 – Proporção de pessoas no município com médio completo e superior incompleto, com base nos dados do censo 2010;
- Educ4 – Proporção de pessoas no município com superior completo, com base nos dados do censo 2010;
- ServidoresAS – número de servidores da Assistência Social por 10 mil habitantes, com base nos dados da MUNIC 2013;

- ASNivSup2013 – Porcentagem de servidores da assistência social municipal com nível superior, com base nos dados da MUNIC 2013;
- ASVinPerm – Porcentagem de servidores da assistência social municipal com vínculo permanente, com base nos dados da MUNIC 2013;

As variáveis de proporção de pessoas com deficiência e nível de instrução no município foram criadas com base nos dados do Censo 2010 do IBGE por ser o dado disponível mais recente para estes quesitos que contemple a desagregação municipal. Desde 2010, cinco novos municípios foram criados no Brasil e, portanto, não existem dados para estes municípios no censo 2010. Ainda que tenham sido pesquisados MUNIC 2014, esses municípios – Mojuí dos Campos (PA); Pescaria Brava (SC); Balneário Rincão (SC); Pinto Bandeira (RS); e Paraíso das Águas (MS) – não foram pesquisados especificamente no Censo 2010, tendo sido designados *missing* nestes quesitos.

A Tabela 3 apresenta os dados de seis modelos de regressões lineares com o intuito de observar quais variáveis tem maior poder de explicação da variação do índice. Ao final de cada modelo são reportados os valores do R^2, também denominado de coeficiente de determinação, e do R^2-ajustado. O R^2 mostra quanto da variação amostral na variável dependente (y) pode ser explicada pela(s) variável(eis) independentes (x). O R^2 varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1 maior é o poder explicativo do modelo. O R^2, devido a forma de seu cálculo, sempre aumenta com a inclusão de variáveis, mesmo estas não tragam melhoras maiores do que o esperado pelo mero acaso. Por outro lado, o R^2-ajustado aumenta somente se as novas variáveis incluídas melhorem o modelo mais do que o esperado pelo acaso e diminui caso contrário.

Nos modelos analisados na Tabela 3, pode-se observar que não há discrepâncias substanciais em nenhum dos modelos entre o R^2 e o R^2-ajustado. Nota-se que entre os modelos simples, ou seja, com apenas uma variável explicativa, o que apresenta o maior R^2 e R^2-ajustado é Modelo 2. A partir dos resultados do Modelo 2 pode-se concluir que o incremento de uma reunião anual do CM para pessoa com deficiência aumenta, em média, o índice em 1,44 pontos percentuais e esta variável sozinha explica aproximadamente 11% da variação média do índice.

Os Modelos 1 e 2 apresentam o impacto da existência do conselho e da quantidade de reuniões por ele realizadas, variável que entendemos como proxy do seu grau de consolidação institucional. Observa-se que é pequena a diferença em poder explicativo entre as duas variáveis. Como ambas medem de certa forma o mesmo elemento, pois na quantidade de reuniões foi imputado o número zero para municípios sem conselho, as duas variáveis não podem estar presentes no mesmo modelo. Desta forma, no Modelo 6, que é o

modelo completo, optou-se por analisar não a variável *dummy*, mas o número de reuniões, cujos coeficientes são de mais fácil comparação do que as demais variáveis numéricas.

Quanto à proporção de pessoas com deficiência, observa-se que no Modelo simples 3 ela tem coeficiente negativo. Isto significa que o aumento em 1 ponto percentual na proporção de pessoas com deficiência no município diminui o indicie analisado. Contudo, o seu poder explicativo é muito baixo, com um R^2 de 0,2%, além disso, no Modelo 6 multivariado a variável de pessoa com deficiência não é estatisticamente significante.

Os Modelos 4 e 5 são multivariados, mas apresentam variáveis de controle que podem ser categorizadas enquanto semelhantes. O Modelo 4 controla para tamanho da população municipal e PIB per capita, ambas estas variáveis tem um impacto substancial no aumento do índice e sozinhas explicam aproximadamente 16% da sua variação média. No Modelo 5 são avaliadas o poder explicativo de três variáveis relacionadas ao nível de consolidação institucional dos municípios. O que se observa é que o poder explicativo destas variáveis na variação média do índice é muito baixo (0,7%).

No Modelo 6 estão os resultados das regressões multivariadas. Observa-se que o modelo completo explica 22,3% da variação média do índice. A variável com o maior coeficiente é a que se refere ao tamanho da população municipal, seguida pela proporção de pessoas no município com nível superior completo e PIB municipal per capita. Todas estas variáveis apresentam sinal positivo, como esperado.

As principais conclusões gerais do Modelos apresentados na Tabela 3 são que o tamanho da população municipal, proporção de pessoas com ensino superior no município, PIB municipal per capita e quantidades de reuniões do conselho de pessoas com deficiência em 12 meses são preditores importantes do IPA-PcD. A variável de pessoas com deficiência explica muito pouco da variação do índice, sugerindo que as ações e programas dos governos municipais voltados para pessoas com deficiência não resultam do tamanho da população de beneficiários em potencial.

Mesmo controlando a regressão para todas as variáveis em análise, entretanto, por volta de 78% da variação do índice permanece sem explicação.

Tabela 3 - Regressões Lineares do determinante do Índice Municipal de programas e ações para pessoas com deficiência

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Região (Base: Nordeste)						
Norte						-8,277*** [0,755]
Sudeste						-4,292*** [0,648]
Sul						-1,797** [0,788]
Centro-Oeste						-2,065** [0,857]
Ln População municipal estimada 2014				4,657*** [0,163]		3,751*** [0,234]
Ln PibMuniPerCapita				3,276*** [0,275]		1,326*** [0,420]
Existencia de conselho municipal para pessoa com deficiência (Base: Municípios sem Conselho)	12,377*** [0,491]					
Quantidade de reuniões realizadas pelo Conselho de PcD nos últimos 12 meses		1,444*** [0,055]				0,618*** [0,061]
PcD 1 e 2			-0,310*** [0,102]			0,043 [0,098]
Educ1						0,491 [0,438]
Educ2						0,640 [0,444]
Educ3						0,494 [0,440]
Educ4						1,514*** [0,455]
ServidoresAS (número de servidores da Assistência Social por 10 mil habitantes)					-0,047*** [0,010]	0,065*** [0,011]
ASNivSup2013 (% de servidores da assistência social municipal com nível superior)					-0,033*** [0,011]	0,016 [0,011]
ASVinPerm (% de servidores da assistência social municipal com vínculo permanente)					0,026*** [0,007]	-0,009 [0,007]
Constante	32.563*** [0,217]	33,214*** [0,205]	37,277*** [0,778]	-40,392*** ['2,896]	36,130*** [0,615]	-67,964 [44,234]
R^2	0,103	0,111	0,002	0,159	0,007	0,223
R^2 ajustado	0,102	0,111	0,001	0,158	0,006	0,220

*** Significante a 1%
** Significante a 5%
Desvio padrão reportado em colchetes
Fontes: IBGE - MUNIC 2013, MUNIC 2014 e Censo 2010

Regressões Logísticas – O que determina as chances de existência de conselho municipal de pessoa com deficiência

Considerando o impacto expressivo da existência de Conselho sob o índice municipal de pessoa com deficiência, foram efetuadas regressões logísticas com o objetivo de averiguar quais seriam os principais determinantes da existência deste Conselho. Como a variável de existência de conselho de direitos da pessoa com deficiência é de natureza binária, faz-se necessário o uso de regressões logísticas. Por intermédio do método de máxima verossimilhança, regressões logísticas estimam as razões de chance de determinada fenômeno ocorrer. A especificação do modelo logístico em razões de chance é:

$$\Pr(Y = 1|X1, X2, \dots XK) = \frac{1}{1 + (\frac{1}{e^{(\beta_0 + \beta_1 X1 + \dots + \beta_k Xk}})}$$

No caso da nossa análise a variável que queremos explicar, ou seja, o Y, é a chance de um município ter ou não conselho de direitos de pessoa com deficiência dada a existência das variáveis explicativas. Com exceção das variáveis de existência e número de reuniões do conselho, as variáveis explicativas são as mesmas apresentadas na Tabela 3.

No caso de regressões logísticas, não existe uma estatística equivalente ao R^2 de regressões lineares. Ainda assim, diversos pesquisadores propuseram diferentes medidas que tentassem avaliar quão bem um modelo em uma regressão logística explica a variável dependente em relação a outro, como é possível ser feito em uma regressão linear. Estas medidas foram apelidadas de pseudo-R^2. Nos modelos expostos na Tabela 4 foram reportados dois pseudo-R^2, o de Cox & Snell e o de Nagelkerke, sendo que esta é um ajuste da primeira. O pseudo-R^2 de Cox & Snell tem um limite inferior a 1 e foi justamente este problema que NagelKerke tentou corrigir. A interpretação geral destes dois pseudo-R^2 é que quanto mais próximo de 1, mais perto o modelo está de prever o resultado em análise.

A partir desta discussão, pode-se observar a partir dos dados na Tabela 4 que, entre os Modelos de regressão logística simples, que vão dos Modelo 1 ao 3, o fator que apresenta o maior poder em predizer a chance de existência de conselho municipal de direitos da pessoa com deficiência é a proporção de indivíduos com ensino superior no município. Segundo os dados do Modelo 1, o aumento em um ponto percentual de pessoas com ensino superior completo no município aumenta em 1,41 vezes as chances de existir conselho de direitos de pessoa com deficiência no município.

Depois do Modelo 1, o Modelo 2 é o que apresenta o maior pseudo-R^2 entre os Modelos simples. No Modelo 2, vemos que o aumento de 1% no PIB municipal per capita aumenta em

mais de duas vezes as razões de chances de um município ter conselho de direitos de pessoa com deficiência.

O Modelo 3 testa o impacto da proporção de pessoa com deficiência. Percebe-se que além do pseudo-R^2 ser muito baixo, o aumento na proporção de pessoas com deficiência no município tem um efeito negativo nas chances de existência de conselho.

O Modelo 4 apresenta uma regressão logística multivariada, mas contemplada apenas as três variáveis que dizem respeito ao nível de consolidação institucional dos municípios. O poder explicativo deste Modelo é maior que o do Modelo 3, mas menor que os Modelos 1 e 2. Apenas a variável que se refere a porcentagem de servidores da assistência social municipal com vinculo permanente apresentou um impacto positivo, mas muito baixo, nas chances de existência do conselho.

O Modelo 5 inclui todos os regressores em análise. Destaca-se um substancial aumento do pseudo-R^2, contudo, diversas variáveis não se mostram estatisticamente significantes. Neste modelo, o tamanho municipal mostrou o maior impacto nas chances de um município ter conselho de direitos das pessoas com deficiência em comparação a não ter.

Tabela 4 - Regressão Logística das Razões de Chances de um município ter Conselho de Direitos da Pessoa com Deficiência

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
	Exp(B)				
Região (Base: Nordeste)					
Norte					1,027 [0,166]
Sudeste					0,726** [0,148]
Sul					0,688** [0,175]
Centro-Oeste					0,704* [0,187]
Ln População municipal estimada 2014					2,483*** [0,050]
PibMuniPerCapita		2,091*** [0,049]			1,037 [0,088]
PcD1e2			0,902*** [0,017]		1,045* [0,,024]
Educ1					0,972 [0,107]
Educ2					1,081 [0,108]
Educ3					0,994 [0,108]
Educ4	1,411*** [0,016]				1,146 [0,110]
ServidoresAS (número de servidores da Assistência Social por 10 mil habitantes)				0,977*** [0,003]	1,010*** [0,002]
ASNivSup2013 (% de servidores da assistência social municipal com nível superior)				0,988*** [0,002]	0,999 [0,003]
ASVinPerm (% de servidores da assistência social municipal com vínculo permanente)				1,008*** [0.001]	1,003* [0,002]
Constante	0,062*** [0.076]	0,00*** [0,481]	0,515*** [0,128]	0,424*** [0,113]	0,00 [10,827]
R quadrado Cox & Snell	0.098	0,041	0,006	0,031	0,217
R quadrado Nagelkerke	0.155	0,065	0,010	0,049	0,345

*** Significante a 1%
** Siginificante a 5%
* Significante a 10%
Fonte: IBGE - MUNIC 2013, MUNIC 2014, Censo 2010

Conclusões

As regressões lineares e regressões logísticas realizadas sugerem que a proporção de pessoas com ensino superior, a população total, o PIB per capita e o grau de atividade do CM de direitos da pessoa com deficiência têm um papel significativo na determinação do grau de implementação das políticas incluídas no IPA-PcD.

A participação das pessoas com deficiência na população geral, entretanto, não tem. Isso pode significar que a existência de ações e programas voltadas para pessoas com deficiência no município pode ser determinada mais pelo grau de organização das pessoas com deficiência do que por sua mera existência na população. Ao mesmo tempo, nas regressões logísticas, o impacto da proporção de pessoas com deficiência no município também se mostra fraco, sugerindo que o aumento na proporção dessa população não afeta as chances de constituição de um conselho.

Apesar deste papel da educação em aumentar as chances da existência de programas e ações voltadas para pessoas com deficiência, a maior parte da explicação da variação do índice entre municípios permanece por explicar. Os Modelos com os melhores ajustes ainda falham em explicar aproximadamente 78% da variação média do índice. Diversos fatores podem compor este componente não observado, como componentes subjetivos e pessoais de determinados prefeitos que os levem a investir mais em estruturas para pessoas com deficiência.

Anexo 1: Variáveis da Pesquisa de Informações Básicas Municipais que compõem o Índice de Programas e Ações para a Pessoa com Deficiência (IPA-PcD)

O Índice de Programas e Ações para a Pessoa com Deficiência (IPA-PcD) é um índice composto formado por 15 variáveis da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic de 2014. As variáveis utilizadas tinham dois conjuntos de resposta possível.

Com as opções 1) *totalmente acessíveis*; 2) *acessíveis de forma parcial (informações e serviços parcialmente acessíveis)*; 3) *não são acessíveis*; 4) *não soube informar* e 5) *não informado*, foi utilizada a variável:

A155 – Quanto ao acesso à informação pública, a página na internet e os serviços eletrônicos são acessíveis a pessoas com deficiência?

1) As demais 14 variáveis tinham como opções de resposta 1) *sim;* 2) *não*; 3) *não informado* e 4) *recusa*. Elas tratavam de:

A178 – [A prefeitura mantém políticas visando à] melhoria das condições físicas de acessibilidade nas escolas;

A179 – [O] órgão gestor da educação municipal adotou medidas ou ações para a criação de salas de recursos multifuncionais;

A188 – [O] órgão gestor da educação municipal adotou medidas ou ações para inclusão de alunos com deficiência nas escolas regulares;

A407 – [O] órgão gestor dos direitos humanos executa programas e ações para grupos específicos pessoa com deficiência;

A432 – [O] município tem legislação específica que preveja a adaptação de espaços públicos para facilitar a acessibilidade;

A434 – [O] Município tem legislação específica que garanta passe livre municipal a pessoa com deficiência no transporte coletivo;

A510 – Existe no município comitê permanente de acessibilidade?; A551 – Existe fundo municipal dos Direitos da pessoa com deficiência?;

A615 – [O município executa política de] melhoria de acessibilidade a espaços públicos;

A616 – [O município executa política de] Melhoria e garantia de acessibilidade de transporte público;

A617 – [O município executa política de] distribuição de órteses e próteses;

A618 – [O município executa política de] geração de trabalho e renda ou inclusão [de pessoas com deficiência] no mercado de trabalho;

A621 – [O município executa política de] prevenção à discriminação da pessoa com deficiência;

A622 – [O município executa política de] acesso ao lazer para pessoas com deficiência.

Referências

ABRÚCIO, F. *A Coordenação Federativa no Brasil*. Revista de Sociologia Política, n. 24, 2005. pp. 41-67.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. Human Rights Indicators: a Guide do Measurement and Implementation. NOVA YORK e GENEBRA: ACNUR, 2012. 174 p.

ALMEIDA, A. *Os efeitos das instituições participativas sobre efeitos causais. In: Pires, R. (Org.).* Efetividade das instituições participativas no Brasil. BSB: IPEA, 2011. pp. 324-343. 5

AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. 334 p.

AVRITZER, L. *Sociedade civil, instituições participativas e representação*. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: UERJ; 50 (3), 2007. pp. 443-464.

AVRITZER, L. *Instituições participativas e desenho institucional*. Opinião Pública. Campinas: Unicamp, 14 (1), 2008. p.43-64.

AVRITZER, L. *A qualidade da democracia e a efetividade da participação.* In: Pires, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil. BSB: IPEA, 2011. p.14-25.

BARRETO, D. S. *A pesquisa de informações básicas municipais: instrumento para avaliação de instituições participativas locais*. In: Pires, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil. BSB: IPEA, 2011. pp. 211-225.

BOULDING, C. e WAMPLER, B. Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being. World Development. Amsterdam: Elsevier, 38 (1), 2010 pp. 125-135.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Recuperado em 10/10/2016 em goo.gl/wUgZP.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 01/10/03: Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. 2003. Recuperado em 12/10/2016 em goo.gl/eSUXGA.

BRASIL. IBGE. Perfil dos estados e dos municípios brasileiros. RJ: IBGE, 2015. Recuperado em 10/10/2016 em goo.gl/k3S4YV. 126 p.

CORTES, S. V. *As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros*. In: Pires, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil. BSB: IPEA, 2011. pp. 137-149.

DONAGHY, M. M. Civil society and participatory governance: municipal councils and social housing programs in Brazil. New York, Routledge: 2013. 199 p.

FUNG, A. e WRIGHT E. O. *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*. Politics & Society, V. 29 N. 1, 2001. pp. 5-41

LASSANCE, A. *Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado*. In: IPEA. Federalismo à brasileira: questões para discussão. BSB: IPEA, 2012. pp. 23-35.

PUTNAM, R. *Bowling alone: America's declining social capital*. Journal of Democracy. Washington, 6 (3), 1995. pp. 65-78.

ROSSI, P. *The iron law of evaluation and other metallic rules*. Research in Social Problems and Public Policy. Bradford: Emerald, 7 (4), 1987. pp. 3-20.

SILVA, F.A.B & ABREU, L.E.L. "*Saúde: capacidade de luta" - a experiência do Conselho Nacional de Saúde*. Ipea - Texto para Discussão nº 933. BSB: IPEA, 2002. Recuperado em 10/10/2016 em goo.gl/yr06gN. 55 p.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 10 - Efetividade das instituições participativas

A Centralidade da Participação Social para a Efetividade dos Conselhos Municipais de Cultura da Baixada Fluminense

Marina Teixeira Gonçalves – UFRGS

Janaína Machado Simões – UFRRJ

Resumo:

Dentre as várias áreas nas quais os conselhos representam importante papel no desenvolvimento de políticas públicas, está a área da cultura. A reflexão sobre novas formas de gestão pública na área da cultura passa a ter ligação direta com mecanismos e espaços para a promoção da participação social, sendo os conselhos municipais da cultura componentes centrais nesse processo. Diante disso, o presente trabalho tem por objetivo analisar a centralidade da participação social para a efetividade dos conselhos municipais de cultura da Baixada Fluminense. Partindo de uma metodologia qualitativa e de uma discussão teórica sobre participação, conclui-se que o processo de participação social nos conselhos municipais de cultura da Baixada Fluminense acontece de forma limitada devido à natureza da política pública e das organizações que determinam a estrutura destes. Além disso, outros fatores influenciam a participação e consequentemente a efetividade dos conselhos, como as características da gestão e também as relações de poder entre os atores envolvidos.

Palavras-chave: Participação Social; Conselhos Municipais de Cultura; Baixada Fluminense.

1. Introdução

As discussões sobre conselhos de políticas públicas afirmam que eles têm por finalidade garantir o diálogo entre a sociedade civil e o poder público, além de exercer o controle social e fiscalizar a execução das políticas públicas e dos serviços. Por isso, Teixeira (2005) indica que os conselhos foram criados com o objetivo de partilhar o poder e descentralizar as decisões. Dessa forma, os conselhos têm como proposta ser um espaço que busca a resolução de conflitos entre os interesses da sociedade e do poder público. Logo, a participação social passa a ser elemento fundamental na discussão sobre a efetividade dos conselhos.

Dentre as várias áreas nas quais os conselhos representam importante papel no desenvolvimento de políticas públicas, está a área da cultura. Nos últimos dez anos, a área de políticas culturais vem passando por transformações, como a formulação do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura, as quais fizeram com que as formas de elaborar políticas nesta área fossem repensadas. A reflexão sobre novas formas de gestão pública na área da cultura passa a ter ligação direta com mecanismos e espaços para a promoção da participação social, sendo os conselhos municipais da cultura componentes centrais nesse processo.

A Baixada Fluminense a partir das diretrizes de políticas culturais federais e estaduais conseguiu, nos últimos anos, uma maior centralidade nos debates sobre a incorporação da cultura na agenda pública. Além de ampliar a participação e a articulação da sociedade civil no campo da cultura do estado do Rio de Janeiro, os municípios da Baixada Fluminense promoveram uma série de iniciativas em torno do desenvolvimento de espaços de diálogo e participação, como por exemplo, fóruns, conferências e, especialmente, os conselhos municipais de políticas culturais.

Embora tenham ocorrido avanços na construção de instâncias participativas na área da cultura nos municípios da Baixada Fluminense, é possível identificar diversos desafios no planejamento e na implantação dessas iniciativas. Verifica-se que ainda há a necessidade de considerar as especificidades regionais em seus processos de elaboração de políticas culturais e ampliar a participação da sociedade civil para uma maior efetividade dos conselhos nas decisões dos municípios. Diante disso, o presente trabalho tem por objetivo analisar a centralidade da participação social para a efetividade dos conselhos municipais de cultura da Baixada Fluminense.

2. A dinâmica de participação social no contexto brasileiro

De acordo com Demo (2009, p.18) “participação é conquista”, porque não é algo que existe por si mesmo, já que deve ser conquistado. Para o autor, a liberdade e a participação só são legitimas quando conquistadas. Mesmo assim, conforme afirma

Canedo (2009, p. 88), *"a participação é um processo de aprendizado que contribui para o empoderamento da população no sentido do fortalecimento de sujeitos autônomos, com consciência crítica*."

Tenório (1990) indica que a participação é uma prática social, é fazer políticas, é repensar o seu saber em confrontos com outros saberes. Assim, é possível entender os participantes como grupos sociais que estão envolvidos com os problemas locais e pretendem articular ações que beneficiem as comunidades, podendo ser estes ativos no campo político, social, cultural ou econômico (TENÓRIO et al 2008). Dessa forma, o objetivo da participação visa impedir que as decisões estejam concentradas no poder público e na minoria pertencente às classes dominantes, e deve garantir a igualdade de direitos e oportunidades por todos aqueles que poderão ser atingidos pelas ações (TENÓRIO ET AL, 2008).

De acordo com Bordenave (1983), a etimologia da palavra Participação vem do termo "parte". Participação é então "fazer parte, tomar parte ou ter parte" (BORDENAVE, 1983, p. 22). Porém, para o autor esses termos não dão o mesmo significado para Participação, porque fazer parte e tomar parte são diferentes, em que a primeira representa uma Participação passiva, e a segunda a Participação ativa.

Para Bordenave (1983) há diversas maneiras de participar, tais como: participação de fato, participação espontânea, participação imposta, participação voluntária, participação provocada (dirigida ou manipulada) e participação concedida. Assim, para o autor, o nível de participação estaria diretamente relacionado com o grau de controle dos membros sobre as decisões e a importância das decisões que tomam, partindo de um nível informativo, de consulta, de consulta obrigatória, de elaboração/recomendação, de cogestão, de delegação até a auto-gestão.

Bordenave (1983) também estabelece que existem dois tipos de processos de participação: a microparticipação e a macroparticipação. Segundo ele, a microparticipação acontece em grupos primários ainda, dentro da própria família, amizade e vizinhança e também em grupos secundários, como as associações, empresas e sindicatos. Já a macroparticipação também pode ser chamada de participação social, que consiste na intervenção em movimentos sociais que prevêem mudanças na sociedade (BORDENAVE, 1983).

No que diz respeito à macroparticipação, Bordenave (1983) discute alguns fatores que são condicionamentos desfavoráveis a participação. Para o autor, o primeiro condicionante é a questão da desigualdade, que não se limita à esfera social, mas alcança também a esfera política, que não há oportunidade para todos na participação política no país.

Além disso, Maranhão e Teixeira (2006) explicitam quatro desafios para a participação cidadã: articulação entre a participação e o modelo de desenvolvimento, falta de eficácia e efetividade dos canais de participação, fortalecimento das práticas de participação e necessidades de articulação entre todos os espaços participativos.

Nesse sentido, Ammann (1978) defende que a participação não deve ser um evento isolado e acidental, mas um processo dialético e consolidado no cotidiano dos cidadãos. Sendo assim, a intensidade da participação de uma sociedade acaba sendo influenciada pelas condições e oportunidades para participar, podendo esses meios serem conquistados pelas camadas populares ou não (AMMANN, 1978).

Segundo Tenório et al (2008), o Estado tem o papel de ser apenas um facilitador das ações dos grupos sociais que favoreçam o bem de todos. Então, a participação pode ser vista como o caminho para a democratização das políticas públicas no Brasil, mas também pode ser uma forma de legitimar e reforçar as práticas autoritárias do Estado (MARANHÃO, TEIXEIRA, 2006).

Todavia, não se pode desprezar a importância da participação institucionalizada na sociedade atual. A participação institucionalizada é quando a participação acontece por meio de algum canal de interação e diálogo formal, guiado por regras para decidir sobre políticas públicas (SERAFIM e TATAGIBA, 2014). Estes canais podem ter sido estabelecidos por meio de movimentos sociais ou protesto, ou ainda por órgãos estatais, o que também vai definir a forma como essa participação será conduzida (SERAFIM e TATAGIBA, 2014). É predominante no Brasil a participação institucionalizadaprincipalmente em forma de conselhos de políticas públicas, orçamento participativo e conferências públicas (SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

Costa e Cunha (2010) contestam várias questões em torno da participação social no Brasil, apresentando sete teses equivocadas que tem baseado as ações políticas no país. A primeira tese é que o Estado no Brasil institui a cidadania, sendo a presença deste muito forte e predominante na criação de instituições que possibilitem a participação (COSTA e CUNHA, 2010). Complementando a primeira, a segunda tese é de que a única cidadania possível é a estadania, na qual o Estado é tido como o agente educador e civilizador, crendo que o Estado é um ator neutro, porém num país caracterizado por desigualdades extremas, acaba-se por privilegiar grupos da elite e reforçar e perpetuar a dominação estatal (COSTA;CUNHA, 2010).

Por outro lado, a terceira tese discute que é a estadania que torna a cidadania possível, pois o Estado que define como dever ser a participação, quem participa, quais os caminhos para a participação (COSTA;CUNHA, 2010). Assim, embora instâncias participativas sejam criadas, estas são dependentes da atuação do Estado

para existir e funcionar (COSTA;CUNHA, 2010). Já a quarta tese afirma que a participação contribui para fortalecer os mecanismos de formulação e implementação de políticas e a efetividade já existentes (COSTA;CUNHA, 2010). Assim, nem mesmo a presença de fóruns e conselhos garante o aumento da governabilidade, já que com a regulação da participação pelo Estado, as decisões concentram-se em grupos que detêm maior recursos de conhecimento e riquezas (COSTA;CUNHA, 2010).

A quinta tese equivocada é que a participação garante a sustentabilidade aos programas sociais, perpetuando ações que apenas amenizariam os problemas. (COSTA,CUNHA, 2010). Já na sexta tese, os autores questionam o fato da participação estimularuma gestão democrática, pois pode servir de desagregação social, já que os grupos não pensam no bem comum, e são capazes de prejudicar outros grupos sociais para alcançar os benefícios almejados. Por último, os autores Costa e Cunha (2010)indicam que os espaços de participação não são suficientes para promover a participação, já que os obstáculos políticos e culturais também são um empecilho nesse processo.

Além disso, Costa e Cunha (2010) destacam quatros fatores que impedem a participação:

> "(1) cooptação de lideranças populares por grupos ou facções partidárias; (2) ausência de democracia interna nas organizações da sociedade civil e no aparelho de estado, reforçando o elitismo e a centralização de poder decisório; (3) escassez de informações aos interessados sobre o andamento das políticas; e (4) inadequada capacitação dos representantes populares para lidar com a complexidade técnica de algumas decisões." (COSTA;CUNHA, 2010, p. 548)

Portanto, ainda que a introdução dos mecanismos de participação social represente uma ampliação dos direitos sociais, não é suficiente por si só para garantir a plena participação (FLEIG, OLIVEIRA e BRITO, 2006). Para isso, os autores acreditam ser necessário ações conjuntas a esses canais de participação para propagação de informações e conscientização da importância da participação social. Contudo, apesar das limitações das organizações participativas, é preciso reconhecer que essas organizações são importantes para fortalecimento das práticas participativas e por isso o Estado e a sociedade devem se empenhar para que elas avancem ainda mais (FLEIG, OLIVEIRA e BRITO, 2006).

Nesse sentido, entende-se que os conselhos devem proporcionar um espaço de debate e representar um lugar para ouvir as demandas culturais e fortalecer a participação social (FARIA, 2009). Assim, conforme Faria (2009, p. 102) um conselho: "*deveria potencializar atores culturais, promover a aproximação entre sociedade e governo, ouvir rumores de criatividade pública e contribuir para a criação da esfera pública da cultura*".

3. Metodologia

A presente pesquisa, com o fim de atingir o objetivo proposto, utilizou a perspectiva qualitativa, seguindo as etapas propostas por Minayo (2012): (1) fase exploratória; (2) trabalho de campo; (3) análise e tratamento do material empírico e documental. A pesquisa foi delimitada na região da Baixada Fluminense, Segundo o IBGE (2009), a Baixada Fluminense faz parte da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro que é composta por 13 municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica. Dessa forma, foram estudados os conselhos municipais de políticas culturais desses municípios.

Sendo assim, para o trabalho de campo realizou-se pesquisa documental, observação e entrevistas semiestruturadas. Os critérios utilizados para a seleção dos sujeitos entrevistados foram: (a) ser atuante no contexto cultural da Baixada Fluminense, como artista, gestor ou conselheiro; (b) participar ou ter participado de um conselho municipal de cultura na Baixada Fluminense. A partir dessa delimitação, foram realizadas 24 entrevistas. Na análise, os entrevistados representantes do poder público estão sinalizados como “PP” e os conselheiros da sociedade civil como “SC” juntamente com o nome do munícipio que fazem parte.

Por fim, a análise de dados foi feita por meio de análise de conteúdo, que visa categorizar as entrevistas e dados de acordo com frases, palavras e conteúdos (ROESCH, 1996). Para tanto foram definidas as seguintes categorias de análise tendo por base a teoria: formas de participação, tomada de decisão, controle, papel da sociedade civil, conflitos e relações de poder. Por fim, a categoria cultura e desenvolvimento foi criada posteriormente, em função do conteúdo evidenciado nas entrevistas.

4. O processo de participação social nos conselhos municipais de cultura na Baixada Fluminense

O conselho de políticas culturais, de acordo com as definições utilizadas no Brasil, é:

> “uma instância colegiada permanente, de caráter consultivo e deliberativo, integrante da estrutura político-administrativa do Poder Executivo, constituído por membros do Poder Público e da Sociedade Civil. Criado por lei, tem como principais atribuições: propor e aprovar, a partir das decisões tomadas nas conferências, as diretrizes gerais do Plano de Cultura e acompanhar sua execução; apreciar e aprovar as diretrizes gerais do Sistema de Financiamento à Cultura e acompanhar o funcionamento dos seus instrumentos, em especial o Fundo de Cultura; e fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos decorrentes das transferências federativas.” (MINC, 2011, p. 27).

Os conselhos estão inseridos nos sistemas nacional, estaduais e municipais de cultura.O Sistema Municipal de Cultura (SMC), apresentado na figura 1, deve assinar um acordo de cooperação federativa do SNC e implementar uma lei municipal que legitime as ações, e também estabeleça ligações entre os elementos do SMC (MINC, 2011).

Figura 1 – Sistema Municipal de Cultura

Fonte: MINC, 2011.

Além disso, o conselho deve acompanhar a execução das diretrizes do PNC, bem como fiscalizar a utilização dos recursos financeiros da área (MINC, 2011). Quanto à composição do conselho, o SNC prevê que seja composto por 50% dos membros vindos da sociedade civil eleitos de forma democrática (MINC, 2011). Dessa forma, os conselhos costumam tomar suas decisões através de reuniões colegiadas periódicas. Portanto, com o objetivo de caracterizar a dinâmica de participação dos conselhos de políticas culturais, o quadro 1, a seguir, descreve as principais características encontradas nas reuniões desses 's.

Quadro 1 – Caracterização da reunião dos conselhos

Características da reunião	Características Gerais dos Conselhos Municipais de Cultura
Convocação	Antes do início do ano, é elaborado um calendário anual com as datas das reuniões mensais. Além disso, as convocações são feitas via e-mail, também por meio das redes sociais, dos sites dos conselhos e por telefone, quando disponibilizado pela secretaria. Porém, alguns conselheiros ao longo das reuniões reclamaram de não haver mais divulgação sobre a data da reunião.
Cenário	A maioria das reuniões ocorrerem na própria secretaria de cultura ou em alguma organização pública cultural.
Espaço	A estrutura é bem simples, apenas algumas cadeiras e mesa. Sendo que na maioria das vezes, todos sentados em volta da mesa em círculo, ou distribuídos informalmente.
Condução da reunião	Esse foi um ponto que variou muito de conselho para conselho. Nos regimentos, de forma geral, é estabelecido que a condução da reunião deve ser feita pelo presidente, e na ausência deste, pelo secretário geral. Mas, em alguns casos, a condução da reunião não segue formalidades e é definida pelos conselheiros.

Controle Hora	O horário é uma questão importante na reunião, os conselheiros sempre se preocupam bastante com o horário que vai terminar, e ficam receosos da reunião se estender demais. Entretanto, em alguns lugares, o controle não é tão rígido.
Encerramento	Geralmente, não há um encerramento formal, as pessoas vão deixando a reunião, e em virtude da falta de quórum a reunião acaba.

Fonte: elaborado pelas autoras a partir das observações nas reuniões.

O quadro 2, por sua vez, trata de descrever as principais características do processo de participação social nas reuniões colegiadas periódicas dos conselhos municipais de cultura da Baixada Fluminense.

Quadro 2 – Descrição da dinâmica da reunião dos conselhos

Dinâmica da Reunião	Características Gerais dos Conselhos Municipais de Cultura
Decisões Tomadas	Na maioria das reuniões observadas não houve tomada de decisão, algumas porque não havia quórum, outras porque a reunião foi informal. Algumas decisões ficam centradas na figura do presidente, sendo o voto apenas legitimador. Observam-se demandas por mais representantes da sociedade civil. Também há processos informais de tomada de decisão, em que a votação não ocorreu.
Atores envolvidos	Os atores desses conselhos são representantes da sociedade civil e representantes do poder público. Quase todos os conselhos são paritários, com exceção do conselho de Nova Iguaçu que é tripartidário, dividido entre poder público, sociedade civil e artistas. Os conselheiros da sociedade civil são pessoas engajadas com a cultura do município, representantes de várias manifestações culturais. Já os conselheiros do poder público são pessoas que trabalham nas secretarias municipais, que não possuem histórico de trabalho na cultura, com algumas exceções de alguns militantes de cultura que foram convidados a trabalhar no órgão municipal de cultura.
Grupos existentes	Não foi possível ter uma visão clara sobre os grupos presentes em cada conselho. Porém, em alguns momentos ficou claro o embate entre poder público e sociedade civil.
Representação	Não há uma paridade real, já que em alguns conselhos a maioria frequentadora representa o poder público. A ausência dos conselheiros da sociedade civil é recorrente, ocorrendo pela dificuldade de mobilização ou mesmo por resistência. Já quando há uma oposição do governo ao conselho, a ausência dos conselheiros do poder público é verificada.
Processo de Comunicação	Com algumas exceções, de processos formais em geral, o processo de comunicação acontece informalmente, no qual ocorre a exposição de ideias por parte dos conselheiros e o debate se estabelece.

Fonte: elaborado pelas autoras a partir das observações nas reuniões.

O primeiro aspecto a ser observado sobre o processo de participação diz respeito às suas formas. Os dados abaixo mostram que a participação social nos conselhos é prevista pelas leis, e por isso, podem se assemelhar ao que Bordenave (1983) chama de participação concedida, uma participação legitimada.

> "Bom, vou falar da experiência aqui. Tinha-se uma lei de criação né, na lei de criação, estava elencado lá, quais as instituições que participam né. Então, tem lá, são seis instituições governamentais, e seis não governamentais. Essa lei de criação, ela foi feita baseada na lei orgânica do município, onde prevê como será as questões da cultura, e lá prevê também a criação do conselho, ai, a gente faz um ofício, enquanto secretaria de cultura pras instituições, convocando pra uma reunião, foi assim, que a gente fez, convocando para uma reunião, para falar sobre o conselho de cultura."
> (PP Japeri)
> "Pra ser eleita? Bom, no poder público é a indicação do próprio secretário e na sociedade civil é a participação no fórum e estar dentro daqueles requisitos que a lei pede, as atribuições que a lei pede." (PP Nilópolis 1)
> "E, as instituições presentes, se candidatam, ai a gente já tem a lei que fala, que dispõe sobre o sistema, sistema municipal não, sobre a organização da cultura na cidade né, essa lei prevê como será, como é, como deve ser o conselho, fala como é, como as instituições devem representar, como podem ser as instituições que representam."(PPQueimados 1)

Para Bordenave (1983), a participação concedida é fazer com que a participação se restrinja aos grupos primários. E a partir dos relatos acima, nota-se que a participação nos conselhos em geral é concedida, e limitada pela legislação. Segundo Serafim e Tatagiba (2014) os espaços participativos podem ser estabelecidos pelos movimentos sociais ou pelos órgãos públicos, porém isso vai determinar a forma como a participação será conduzida.

> "Divulgando mesmo! Divulgando e pedindo pelo amor de Deus às vezes, né? Poxa, olha, é o Conselho. A gente precisa que o Conselho aconteça e a gente precisa da ajuda de vocês. Precisa que vocês participem! É mais assim mesmo. Boca a boca!" (PP Japeri 2)
> "Não sei nem como te responder isso...Porque na realidade eu vim por indicação...Eu participei por indicação...É...A maioria das instituições que participam do conselho, elas acompanham o trabalho do conselho, ou tem algum outro tipo de relação ou com a secretaria. Então geralmente quando chega a época da conferência, essas instituições elas já estão e já tem mais ou menos uma ideia do período e elas começam a se mobilizar...Inscrever delegados, as pessoas que vão participar."(SC Caxias)

A partir dos relatos acima é possível perceber pouco estímulo para a participação, já que há poucas atividades de divulgação dos conselhos, não há atividades de conscientização da importância da participação. Isso impede muitas vezes que o conselho tenha participantes suficientes para o funcionamento.

> "Sendo ativos na área cultural, fazendo parte de uma instituição cultural, sendo artista, sendo membro de alguma associação cultural e nos procurando, procurando vir as conferencias né, porque a gente abre as inscrições pras conferencias. E vir ate a secretaria de cultura pra ter mais informações, o que é um conselho como funciona, como a gente trabalha."
> (PP Guapimirim)
> "É isso que eu te falei: elas tem que ser indicadas por uma instituição!Por exemplo, uma instituição ligada a cultura. (...) Mas, tem que ter CNPJ! Tem que ter CNPJ (seu) registrado. É isso que eu falei, que eu queria acabar com isso lá. Por exemplo, você...(pausa) poderia representar o Conselho sem precisar de nada por trás."(Poder Público Caxias)

Na maioria dos conselhos municipais de cultura da Baixada Fluminense a participação social acontece por meio de organizações da sociedade civil que tenham CNPJ e trabalho cultural na comunidade. Sendo assim, limita-se a participação, não possibilitando a participação de todos que queiram. Por conta das exigências legais, há alto grau de formalidade na participação. Para fazer parte dos conselhos municipais de cultura, o conselheiro tem que passar por todas as etapas necessárias.

O segundo ponto importante a ser analisado sobre a participação é que o processo de tomada de decisão está diretamente relacionado com o nível de participação social Por isso, quanto mais estratégicas as decisões tomadas pelo conselho, maior o nível de participação social por meio dele. Entretanto, há alguns impedimentos para que as decisões sejam tomadas dentro do conselho com a participação social, muitas vezes, o conselho é apenas informado da decisão tomada.

As principais atividades dos conselhos municipais de cultura são as reuniões colegiadas, sendo assim, as decisões costumam acontecer por meio do voto. Porém,

Bordenave (1983) diz que para participação social de fato, só acontece quando a população além do direito ao voto é detentora dos meios de produção cultural e material.

> "Através de votação mesmo. Na maioria a gente tem um tema pra ser discutido, e a gente faz uma avaliação da proposta qualquer membro do conselho pode trazer uma proposta, ou alguma necessidade, no momento a gente vai colocar em pauta e vai votar."(PP Guapimirim)
> "A tomada de decisão é democrática, participativa, não é, como todos os conselhos. As reuniões pra acontecerem tem que ter quórum, o quórum é metade mais um, e a partir desse quórum também dali vão ser feitas as votações no mesmo sentido, não é, ganha a proposta ou a decisão que tiver maioria de voto, é assim que é feito. É registrado em ata, (..) aquela decisão ta valendo pro resto ne, pro resto do mandato."(PP São João de Meriti)
> "Através de voto, tudo é uma pauta, é uma inscrição, é aberta a inscrição, então as pessoas se inscrevem e a gente vai analisando lá e decide tudo por votação. Como eu falei antes, nada no Conselho é decidido no eu, tudo é decidido através do voto e vence a maioria."(PP Mesquita)

Diante dos trechos acima, pode-se concluir que a tomada de decisão acontece formalmente, para que a decisão seja acatada, ela deve seguir as formalidades exigidas, de ter quórum, de contar os votos e de registro em ata.

> "Tem que estar o Conselho todo, e aí é a maioria. Questão de maioria , e o voto de minerva é do presidente."(PP Japeri 2)
> "O Presidente, por lei, sempre é o Secretário de Cultura...Que é uma coisa que eu acho que é errada...porque em vários momentos em que se tinha um assunto relevante para ser votado, e se dependia do voto de minerva, por lei o voto de minerva é do presidente do conselho, nós...a sociedade civil sempre perde...porque o representante do governo, o secretário, sempre vai votar a favor do governo."(SC Caxias)

De acordo com Paula (2005), apesar da vertente gerencial valoriza a participação social, entretanto, as decisões mais importantes são decididas no núcleo estratégico da organização. Essa prática tem sido comum também nos conselhos municipais de cultura, em que a decisão final é centralizada no presidente. Para Bordenave (1983) esse nível de participação é a consulta facultativa, em que a decisão fica a cargo dos dirigentes e os subordinados apenas opinam sobre a decisão.

> "é... uma mais democrática... algumas são democráticas..umas decisões mais.. é... que tem uma influência um pouco... como é que pode ser.. como é que pode dizer... é algumas coisas são a gente mesmo né! que acha que deve fazer que não votação, maioria vence, pá. Mas tem algumas coisas que também é decidida por ele pelo poder público . Ai já vêm já meio amarradinho." (SC Japeri)
> "Mas, 99% das vezes há uma concordância total. O que eu nem acho tão negativo, o que eu acho negativo é que só há esse informe por parte da secretaria para o conselho, não há um questionamento do conselho, e muito menos, o que eu acho um pouco mais complicado, não também por parte do conselho, uma preposição, uma construção de demanda, que sai do conselho para a secretaria, as demandas são sempre da secretaria para o conselho." (PP Queimados 1)

Conforme relatado nos trechos acima, em muitos casos, o conselho é apenas informado da decisão tomada previamente pelo poder público. Para Bordenave (1983), o nível mais básico de participação é quando os participantes são apenas informados das decisões depois que estas são tomadas, mas mesmo assim, já pode ser

considerado participação. Porém, Carvalho (2009) afirma que esta prática enfraquece a participação e os espaços participativos são usados para legitimar ações do Estado.

> "Apesar de que a gente já teve momentos aqui no conselho de que ficava prevalecendo a vontade do Presidente. Ele tomou a decisão de falar que era aquilo e acabou...ponto final." (SC Caxias)

Então, nota-se que algumas decisões são influenciadas por grupos, em que a maioria segue as decisões tomadas. Por isso, Costa e Cunha (XXXX) salientam que a presença dos conselhos não são garantia do aumento da governabilidade da sociedade civil. Os conselhos, conforme Barbalho (2009) alega, têm se tornado uma estrutura corporativa visando alcançar o interesse de um grupo e não da maioria da sociedade.

Outro ponto importante é que nos relatos de entrevistas, observa-se que as decisões levadas para votação, na maioria das vezes, são de baixa importância para a cultura do município. Estas são apenas decisões referentes à própria organização do conselho, mas nada que influencie a política cultural do município.

Já o terceiro aspecto importante sobre a participação é que a participação social está diretamente relacionada com o nível de controle que determinado grupo tem sobre as decisões tomadas (BORDENAVE,1983). Por isso, para entender a dinâmica da participação social nos conselhos, é preciso saber como acontece o controle das atividades.

Nos trechos abaixo é possível ver que os conselheiros tem pouco controle sobre as atividades.

> "É, a cada reunião, a gente senta, a gente avalia o que aconteceu, o que não aconteceu, o que a gente tem que replanejar, o que ta dando certo, o que a gente vai continuar. E, através de, toda reunião é feito uma ata, toda reunião tem o registro da ata, todos assinam" (PP Japeri)
> "Através das reuniões. Essas reuniões que eu te falei que a gente tem, reunião quinzenal, reunião mensal. A gente tem as nossas atas as nossas pastas, tem a direção do conselho, e é assim que funciona." (PP Guapimirim)

Como a principal atividade exercida pelos conselhos são as reuniões mensais e elas são registradas em ata, o controle acontece via procedimentos formais. Porém, alguns conselhos há relatos de que várias atas não foram feitas, e que isso tem dificultado o controle.

> "Bom, a gente tem as atas né, e a única atividade que o conselho tá tendo ultimamente são as reuniões." (PP Nilópolis 1)
> "Controle de que? Nesse momento controle de que... Nós temos as atas e nessas atas é falado tudo que acontece na reunião. Tudo que nós fechamos e acordamos está atreves de uma ata. E aí lá vai dizer se nós fizemos, ou não fizemos, ou quanto fizemos. É uma forma de controle." (SC SJM)
> "É uma cobrança quase coletiva do que ta acontecendo ou o que não está acontecendo, é uma cobrança nas reuniões mesmo. E também assim, não são atividades, não acontecem atividades com freqüência, não tem uma coisa assim, estamos sempre em atividade, sempre temos demandas a serem divididas, e entendeu?" (PP Queimados 1)

Conforme descrito anteriormente nos trechos de entrevista, os conselhos não realizam muitas ações de controle. A única atividade contínua são as reuniões mensais.

> "Deveria ser feito em ata... o controle, então se ele elege uma mesa diretora e essa mesa diretora tem um secretario exatamente pra que esse secretario tome nota de tudo que é discutido na reunião, de preferência que ele grave mas não é obrigatório gravar, se faz lá a ata exatamente pra ficar registrado, porque senão o conselho começa a ficar como uma pessoa esquizofrênica, ela delibera uma coisa, propõe uma coisa, delibera aquela aquela deliberação, delibera aquela proposição, toma uma decisão, vamos fazer isso, aí não faz."(PP NI)
> "Quem controla o conselho é a sociedade civil, se a sociedade civil achar que na conferência os conselhos não fez um bom papel ela pode trocar seus conselheiros. O governo não, ele que troca depois que se encerra os mandatos ou modifica, não existe um controle assim." (PP Caxias)
> "É um pouco de autogestão né...Porque o conselho ele tem ata, tem que produzir uma ata daquela reunião. E essa ata tem que tá disponível pra quem é de direito. A forma de você socializar a informação é dar publicidade.Então a ata é o principal caminho pra você dar acesso a informação."(SC Mesquita)
> "O controle passa pela secretaria, comigo como presidente...A gente que controla todas as atividades."(PP Queimados 2)

Então, é possível perceber que nos conselhos municipais de cultura da Baixada Fluminense não há um processo de controle claramente definido, com etapas e critérios, eles acontecem, em sua maioria, informalmente ao longo das reuniões.

O quarto elemento a ser observado sobre a participação é sobre o papel da sociedade civil. Alguns autores acreditam que a participação só é efetiva se a sociedade civil conquista os espaços de participação, enquanto outros entendem que a participação – mesmo que de forma limitada - também pode acontecer em espaços estabelecidos pelo estado. Da mesma forma, os conselheiros também possuem opiniões divergentes quanto ao papel da sociedade civil. Alguns representantes do poder público acham que a sociedade civil precisa se mobilizar mais para tornar esses canais efetivos. Já os conselheiros da sociedade civil acreditam que o poder público coloca empecilhos para a participação social.

> ""Eu acho que a população consegue fazer esse movimento, se a população cobra, ai fica mais fácil." (PP Japeri)
> "Eu acho é isso que... desistir não é o papel. Mas eu acho que a sociedade precisa se empoderar mais. De que forma? Acho que com parceria. Parceria também de entidade que realmente queira ver uma cultura ampla (...) a cultura pode mudar sim muito dessas pessoas. O que falta, as vezes, é conhecimento, acesso, entendimento. E que a instituição pode ajudar." (PP Mesquita)

Alguns conselheiros reclamam sobre a falta de empoderamento na sociedade civil. Mesmo assim, conforme afirma Canedo (2009, p. 88) *"a participação é um processo de aprendizado*.", ou seja, o empoderamento não acontece de uma hora para outra, mas é ao longo de um processo de participação.

Dessa forma, é possível observar que quando a participação que acontece nos conselhos é limitada, a sociedade civil é vista como uma aliada para cumprir os planos

dos governos. Castro e Mattos (2009) sugerem. que a institucionalização das práticas sociais pode levar ao congelamento dos objetivos iniciais. Sendo assim, a formalização do conselho pode influenciar no nível da participação social.

> "Algumas pessoas que estavam, que se ofereceram né, porque o conselho é isso, a pessoa se oferece, sabe-se que não há um recurso, (...) não há uma gratificação pra sociedade civil, é quem é sociedade civil, participaria, teoricamente participaria disso, por interesse e engajamento pessoal, de tentar transformar algo. " (PP Queimados1)

Outra dificuldade enfrentada para a participação social é a falta de estímulo. Segundo Ammann (1978), não é o bastante oferecer apenas os meios para participação, mas também incentivar, informar e conscientizar sobre a questão.

> "há uma necessidade muito de... de... um... ´só que há uma falta... das pessoas daqui saber a importância deles no conselho, saber a importância delas no... na associação de moradores, onde eles vão só reclamar né!... que era o que só aconteceu isso lá... mas ela não sabe... seria bem bacana se eles estivessem lá... porque há.. um diálogo, uma cobrança na verdade seria bem mais validade se tivesse se...se o poder publico visse que na verdade não só meia dizias de pessoas que estão ali falando"(SC Nilópolis 1)

No relato acima, nota-se que há uma responsabilização da sociedade civil no funcionamento nos conselhos municipais de cultura da Baixada Fluminense. Isso ocorre porque segundo Maranhão e Teixeira (2006) houve ampliação dos processos participativos no Brasil, mas não uma reforma administrativa.

O quinto elemento a ser entendido sobre o processo de participação diz respeito à existência de conflitos e relações de poder. Os conflitos são elementos inerentes à dinâmica do processo de participação social, estão sempre presentes nos espaços de participação social. Sendo assim, entender as principais questões que envolve os conflitos nos conselhos é fundamental para caracterizar a dinâmica da participação social. Nas entrevistas quase todos os conselheiros citaram os conflitos de idéias como sendo corriqueiros no dia-a-dia dos conselhos municipais de cultura.

> "é... eles são resolvidos através de votação mesmo. votação" (SC JAPERI)
> "Bom vai pra votação nua e crua, ai a gente tem esse cenário de votação como eu falei agora a pouco e o que a levou a atual situação que o conflito maior o esvaziamento do conselho não foi resolvido, ainda continua apresentando um esvaziamento" (SC Nilópolis 1)

Os conflitos existentes, portanto, costumam ser resolvidos por voto. Os conselhos por serem órgãos colegiados tem como prática que as decisões sejam resolvidas em conjunto. Entretanto, muitas vezes, quando a decisão escolhida não é favorável para um grupo, os conflitos são levados para o pessoal.

> "É, aí é dos conflitos dos mais variados, a alguém que questiona algum tipo de ação ou que acha que não foi comunicado a a altura, ou alguém acha que determinada área tá sendo mais privilegiada do que outras áreas e a gente como poder publico vê que não tem jeito, porque não tem jeito, o tempo inteiro você tem que eleger prioridades, e abranger tudo e o tempo inteiro é impossível. Então, você vai ter que definir prioridades e ,é, vai sempre ter alguém que vai tá um pouco mais, é, contemplado do que outros. É, e a gente precisa tá lidando isso de uma maneira também muito natural porque o

> campo de atuação da cultura é tão grande que você nunca vai conseguir dar conta de totalidade dessa demanda." (PP NilópoliS 2)
> "Existem justamente por causa do regimento, da lei, que o conselheiro, a plenária segue, quer seguir e algumas pessoas acham que não...Aí embola e há o conflito pessoal do conselho. Já não é mais conselheiro, é pessoal. (...) .Aí se você não souber administrar vira conflito pessoal. E aí quando vira pessoal dá uma esfriada feia no conselho." (PP Nilópolis 1)

Logo, os conselheiros muitas vezes não conseguem separar questões de cunho pessoal das suasdemais atividades, aprofundando as divergências dentro dos conselhos.

> "Conflitos de opinião, todo, todo lugar tem, não é, e acho ate importante que tenha, que as pessoas não podem pensar a mesma coisa, as pessoas pensam diferente, então tem conflito de opinião, mas no geral todos querem a mesma coisa, né, o, o bem da cultura da cidade. Conversa, é... democraticamente e participativamente, cada um vai colocar aquilo que quer, vai se pensar sobre aquilo, refletir sobre aquilo e se não houver consenso vai votar, votação." (PP SJM)

Assim como para Fleury (2009) os conflitos de idéia e interesses sociais fazem com que a política aconteça, os conselheiros também relatam que os conflitos são positivos na dinâmica de participação dos conselhos municipais de cultura.

> "Mas é diferente... a gente sabe é muito diferente a linguagem da sociedade civil e do poder público. Eu acho que é por isso que tem muita... briga, tem muitas vezes muita discussão, né!.." (SC Japeri)
> "O único problema que tivemos foi essa... essa reprovação do regimento, que poxa, é você dizer que.. Você não apoiar o (próprio) regimento do Conselho de Cultura é você dizer que você não quer o Conselho, né?" (SC Magé)
> "Foi o que falei da saia justa, já teve um probleminha com o presidente do conselho, (...) sobre essas questões que existe um regimento e uma lei Eles têm que seguir esse regimento e a gente tem que seguir essa lei...Muitas das vezes ele não entendia isso, e era uma briga."(PP Nilópolis 2)
> "deixando bem claro...não é questão de política ou coisa parecida, é questão de continuidade do trabalho. Enquanto a gente tinha muita autonomia com o secretario anterior com o atual agente tem muito a questão de personali...é personalista do atual secretario que vem batendo assim muito de frente com o conselho e o conselho atualmente ta muito esvaziado aqui na cidade e de algum bom tempo que não faz reuniões." (SC Nilópolis 1)

O principal conflito existente no conselho é embate entre os conselheiros da sociedade civil e os do poder público.

> "Esse primeiro mandato do conselho municipal de cultura, ele teve algumas complexidades (...) havia uma espécie de disputa, até político-partidária, dentro, dentro do primeiro mandato do conselho. " (PP Queimados 1)

Os conflitos entre os conselheiros da sociedade civil e poder público acontecem muitas vezes em razão das disputas político-partidário. Os conselhos acabam sendo também lugares utilizados por alguns conselheiros como plataforma política para ganhar notoriedade e concorrer para cargos políticos.

Para entender a dinâmica de participação social dos conselhos municipais de cultura, cabe compreender as relações de poder e como elas influenciam nas ações do conselho.

> "Então, foi levado para o grupo, e a maioria deles, foi exatamente isso, olha, a minha instituição me indicou, eu achei interessante, mas eu não sei nada

> sobre o conselho né, eu queria saber, o que é o conselho, como é que funciona, porque eu estouaqui." (PP Japeri)
> "Pessoas ou organizações? Não, eu não vejo isso, mas se tiver, se alguém se deixar se influenciar, é porque que não tem essa pressão, esse tipo de coisa, é porque a pessoa é influenciável, porque não tem essa pressão, o conselho é paritário, é uma parte civil, uma parte publica, não é, não tem grandes instituições interessadas, (...), isso normalmente acontece quando você tem, né, grande capital interessado, a gente não tem isso, não tem isso." (PP SJM)
> "Enquanto membros do conselho, acho que todos, todas as organizações, todas as pessoas que fazem parte influenciam, (...) é onde a gente briga pra que realmente a instituição venha e indique uma pessoa que pode representar a instituição é nesse sentido de fortalecer entendeu? Porque pro governo é muito fácil tomar as decisões entendeu? Então, é legal que essa decisão não seja tomada com a sociedade civil e governo, que seja um benefício para a população. O governo ele vai tomar a decisão para a população, mas se a população não tem esse conhecimento, de repente ela nem faz sentido, entendeu? Eu acho que quando você recebe a política pública tomando a consciência dessa política pública, porque que ela ta vindo, é muito fácil, é muito mais fácil ela acontecer e ficar.." (PP Japeri)

Conforme dito anteriormente, a participação social nos conselhos acontece por meio de organizações da sociedade civil. Dessa forma, as organizações influenciam diretamente o funcionamento do conselho. Porém, algumas organizações aproveitam-se do potencial que tem no município em benefício próprio.

> "A contaminação acaba vindo de todos os lados né...De dentro pra fora e de fora pra dentro."(SC Caxias)
> "E ai, a gente teve entre alguns membros da primeira gestão do conselho, é...é, claramente a gente começou a perceber que havia um interesse pessoal, particular e político-partidário, de promoção, de divulgação de seu nome, para ventilar futuras e possíveis candidaturas partidárias, no campo de, de.., vereador né. E.. E isso, foi complificando a coisa, alguns, outros membros do conselho perceberam isso, e, esvaziaram o conselho, havia uma liderança no conselho nessa, nesse segmento, nessa político-partidária, que acabou enfraquecendo totalmente as possíveis conquistas do conselho." (PP Queimados 1)

Os trechos acima relatam sobre como a influência de alguns grupos políticos dentro do conselho acabaram afetando a participação social. No caso do município Queimados, por exemplo, o conselho foi dissolvido.

> "Tem que responder? Risos. Olha hoje eu acho que o Conselho beneficia só um lado. Que não é o nosso. Eu acho que nós ainda estamos é... nós ainda estamos sendo... como posso falar pra você... não é ingênuo não. Mas por um outro lado ainda tem sim pessoas que estão ali e estão sendo ingênuas." (SC SJM)
> "Porque se o recurso público pra trabalhar com culturas populares tá disputando com o recurso público que vai fazer a festa do peão de boiadeiro, tá aí claro uma disputa de poder. Que tá longe de ser ideológica...é uma disputa de interesses financeiros mesmo. (...) não é ideológica não, é disputa de poder..." (SC Mesquita)

Nos conselhos, de acordo com os dados, há uma constante disputa de poder entre os grupos para ver quem vai ser mais beneficiado com as decisões tomadas.

> "Ela faz uma reunião paralela no dia e hora do Conselho. Mesmo ela sendo conselheira, ela faz isso.(..) Essas pessoas, elas estão organizadas entre si. Um grupo (...) Trabalham dessa maneira." (SC NI)
> "Então, existia ali, uma questão político-partidário, e aí pessoas, que estavam ligadas a essas pessoas dentro do conselho, as próprias pessoas que estavam dentro do conselho já tinham um objetivo, na minha opinião, menor, um objetivo menor, de levantar um nome, (...), eu acho que o conselho não é

> o lugar disso. Existem vários lugares para isso, mas no conselho não, eu acho que o conselho é um lugar de participação e construção, e não de levantar nome político-partidário pra vereador"(PP Queimados 1)

Os trechos reforçam o que indica Bordenave (1983), uma vez que a organização em grupos é importante no processo de participação pois ajuda a alcançar as necessidades econômicas e sociais desse grupo.

Por fim, o sexto aspecto a ser analisado sobre o processo de participação nos conselhos diz respeito à relação entre cultura e desenvolvimento. Durante as entrevistas foram surgindo questões relevantes sobre a importância da cultura. O SNC e o PNC inclusive ressaltam que além da vertente mercadológica, a cultura também deve ser considerada pela sua importância cidadã e simbólica, por isso, torna-se importante entender como a cultura afeta a participação social.

> "pode dizer que a cultura de uma pessoa é aquilo que ele aprende no decorrer da sua vida. Então muitas das vezes você pega pessoas analfabetas, mas que tem uma cultura muito grande. Porque viu muita coisa, porque conversa muito com as pessoas, ele não sabe lê e nem escrever, mas ele se comunica com as pessoas é... ele tem varias historias pra contar, tem umas vida inteira de coisas que ele pode passar pra você que são ensinamentos, e se é um ensinamento, se é alguma coisa que se aproveite é cultura, né!" (SC Nilópolis)

Os aspectos simbólicos da cultura são importantes para a formação cidadã da população. Através de contato com a cultura, as pessoas são confrontadas sobre a própria realidade e o papel que exercem na sociedade. Sendo assim, isso reafirma o que Carvalho (2009) fala sobre a visão simbólica, que faz com que o Estado pense no papel da cultura para além dos fins mercadológicos. Porém, as práticas propostas devem ir além do discurso e, a autonomia e participação devem ser conquistadas.

> "Ninguém vai deixar de olhar para a Saúde para dar dinheiro para a Cultura. Infelizmente! Mas, a gente sabe que a Cultura faz parte da essência do povo, do modo de vida do povo. E isso tem que ser valorizado. É essa nossa grande busca, né? Da valorização da Cultura enquanto ser humano, enquanto pessoa, enquanto... (pausa) é... (pausa)constru... (pausa) constru(pausa), a construção do nosso sujeito, né? A cultura faz parte disso." (PP Japeri 2)
> "o desenvolvimento humano hoje ele precisa ta refletindo diretamente nas questões culturais a, a outros aspectos nessa área mais humana, porque aí é ligado diretamente a qualidade de vida, o quanto a vida das pessoas podem estar mais interessante e melhores baseadas na, na maneira como ela vive e em relação a liberdade e direitos, né, civis." (PP Nilópolis 2)

Assim como a cultura é considerada fundamental para o desenvolvimento humano, segundo Bordenave (1983) a participação social também é inerente ao comportamento humano.

> ""Então, eu acho assim, quando se tem um conselho atuante, você pode buscar mais e até trabalhar com essa questão da consciência mesmo da população, cultura também é importante né, o ser humano não é só a questão da alimentação e educação. " (PP Japeri)
> ""Não no governo, mas na sociedade civil e eu nem sabia o que era sociedade civil...Eu sempre tive a consciência de que a cultura ela muda muito o comportamento, o hábito, pensamento, opinião, de muita gente...Né, a cultura foi o 4º pilar, foi considerado já, o 4º pilar da formação de cidadania.

> A gente tem aí educação, saúde, sustentabilidade e cultura. Então no momento que você não consegue acionar essa responsabilidade cultural, a cultura vai ficar como ela sempre é, né..” (PP Nilópolis 1)
> “A..se pode dizer que a cultura de uma pessoa é aquilo que ele aprende no decorrer da sua vida. Então muitas das vezes você pega pessoas analfabetas, mas que tem uma cultura muito grande..” (SC Nilopólis1)

Assim como Freire (1979) associava a educação à conscientização do povo, também pode-se dizer,a partir dos relatos dos entrevistados, que a cultura provoca a conscientização crítica à população sobre a sua realidade. Um aspecto importante da cultura que muitas vezes não está presente nos conselhos municipais de cultura é a diversidade cultural, já que há grupos de determinados segmentos que são privilegiados em detrimento de outros,. Pois, de acordo com Maranhão e Teixeira (2005), para que os espaços participativos sejam efetivos, é necessário que atenda a pluralidade da sociedade.

Em síntese, a partir da análise de dados, estabelece-se no Quadro 3 os aspectos centrais que influenciam na centralidade da participação social na efetividade dos conselhos municipais de cultura da Baixada Fluminense:

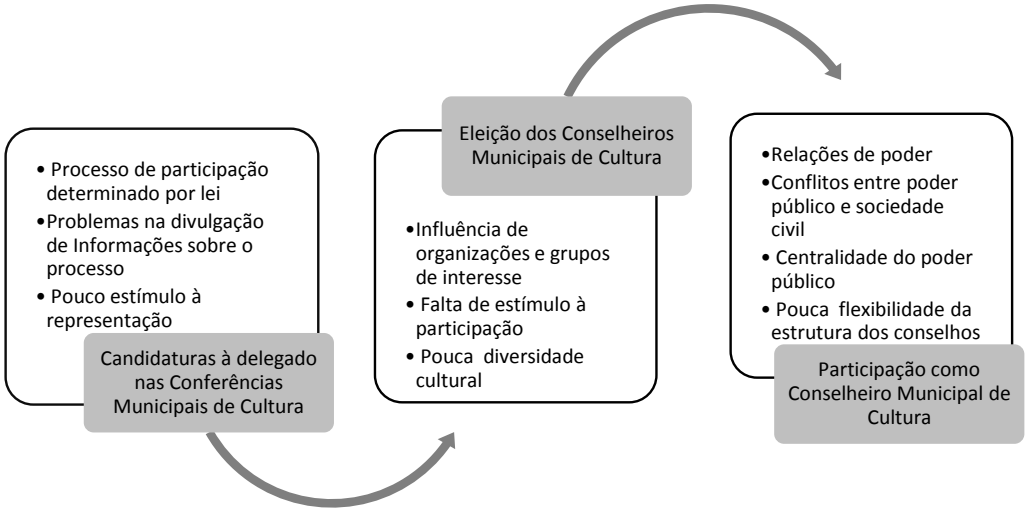
Quadro 3. **Aspectos que influenciam a centralidade da participação para a efetividade dos conselhos**

Formas de Participação	**Tomada de Decisão**
Participação prevista em lei	As decisões acontecem por voto
Pouco estímulo à participação nos conselhos	Decisão final centralizada no presidente
A participação da sociedade civil acontece por meio das organizações	O conselho é informado de decisões tomadas previamente pelo Poder Público
Processo de participação acontece a partir de estrutura e processos burocráticos	Há influência de grupos na decisão
A comunicação no processo de participação tem traços de informalidade	Existência de decisões de baixa importância para o desenvolvimento do setor cultural
Conflitos e Relações de Poder	**Controle**
Influência de organizações no funcionamento do conselho	Controle burocrático que acontece através das atas e de reuniões
Conflitos entre Sociedade civil e poder público	Não há um processo de controle bem definido
Resolução de conflitos através do voto durante reuniões	Não há controle a respeitos das políticas públicas de cultura do município
Questões pessoais provocam conflitos	Dificuldades de estabelecimento de objetivos e resultados esperados
Existência de disputa de poder	Controle do poder público via representação dos conselheiros
Existência de disputas político-partidárias	
Cultura e Desenvolvimento	**Papel da Sociedade Civil**
Importância dos aspectos simbólicos da cultura	Pouca articulação entre entes da sociedade civil
Importância da relação entre cultura e desenvolvimento humano	Fraca mobilização e empoderamento da sociedade civil
Cultura como elemento importante para conscientização do povo	Representação e participação da sociedade civil acontece de forma limitada
Importância de reconhecer a diversidade cultural	Falta de estímulo à participação social
A cultura como dimensão não prioritária na atuação dos Municípios	Responsabilização da sociedade civil pelo funcionamento do conselho

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Por fim, após determinar os principais fatores que influenciam a participação social nos conselhos de políticas culturais, na figura 2 a seguir, apresenta-se um esquema do processo de participação social nos conselhos municipais de políticas culturais.

Figura 2 – Dinâmica do Processo de Participação Social.



Fonte: elaborado pelas autoras.

Dessa forma, a figura apresenta as etapas para a participação social nos conselhos municipais de políticas culturais na Baixada Fluminense, que começa na participação das conferências de municipais de cultura, com a posterior candidatura a conselheiro de cultura, respectiva eleição como conselheiro e, finalmente, termina com a atuação como conselheiro de cultura. Cabe ressaltar que, alguns elementos influenciam fortemente esse processo destacando-se, dentre diversos aspectos, as questões estruturaus, as disputa de poder e os conflitos entre poder público e sociedade civil.

4. Considerações Finais

Portanto, conclui-se que o processo de participação social nos conselhos municipais de cultura da Baixada Fluminense acontece de forma limitada devido à natureza da política pública e das organizações que determinam a estrutura destes. Além disso, outros fatores influenciam a participação e consequentemente a efetividade dos conselhos, como as características da gestão e também as relações de poder entre os atores envolvidos.

Também foi possível perceber que a efetividade dos conselhos municipais de cultura requer a ampliação da participação social nesses espaços. Os conselhos representam papel central na democratização das decisões de políticas culturais. Porém vários fatores representam entraves para a efetividade destes no espaço público. Um dos principais objetivos dos conselhos municipais de políticas culturais é a

descentralização das decisões de políticas públicas, porém, os conflitos entre os interesses do poder público e da sociedade civil dificultam que isto aconteça.

Os conselhos, como identificado na pesquisa de campo, são espaços de disputa de diversos grupos dentre eles: grupos políticos partidários, grupos religiosos, grupos associados ao poder público, grupos de ativistas culturais, entre outros. Dessa forma, os conflitos e as disputas por recursos de poder estão sempre presentes e influenciam a dinâmica de participação social. Porém, o poder público na maioria das vezes tende a ter êxito nessas disputas e centralizar as decisões para atender ao governo.

Embora os conselhos municipais de cultura da Baixada Fluminense tenham grandes desafios para sua efetividade, especialmente no que tange as decisões de políticas culturais, eles são um importante espaço de diálogo entre a sociedade civil e o poder público. A participação social pressupõe avanços nas conquistas de espaços e nas políticas sociais representativas, e precisa para isso maior mobilização da sociedade civil na apropriação dos espaços públicos de participação. Por fim, é necessário repensar as formas organizacionais e as estruturas das instituições participativas para estabelecer de fato a democratização e a efetividade da participação social.

5. Referências

AMMAN, S. B. **Participação Social**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

BARBALHO, A. O orçamento participativo e os dados da Munic Cultura 2006: o caso de Fortaleza. In: CALABRE, L (Org). **Políticas Culturais**: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

BORDENAVE, J.E.D. **O que é participação?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

CANEDO, D. A participação social na elaboração de políticas públicas de cultura na Bahia. In: CALABRE, L (Org). **Políticas Culturais**: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento. São Paulo : Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

CARVALHO, C. A. O estado e a participação conquistada no campo das políticas públicas para a cultura no Brasil**.** In: CALABRE, L (Org). **Políticas Culturais**: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento. São Paulo : Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

CASTRO, L. R. de; MATTOS, A. R. O que é que a política tem a ver com a transformação de si? Considerações sobre a ação política a partir da juventude. **Análise Social**, vol. XLIV (193), 2009.

COSTA, F. L.; CUNHA, A. P. G. Sete Teses Equívocas sobre a Participação Cidadã: o dilema da democracia direta no Brasil. **O&S** v.17, n.54, p. 543-553, Jul/Set, 2010.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política participativa**. 6ª EDIÇÃO, São Paulo: Cortez, 2009.

FARIA, H. Conselhos Municipais de Cultura: cultura participativa e cidadania cultural. In: CALABRE, L (Org). **Políticas Culturais:** reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009

FLEIG, D., OLIVEIRA, L.C.F.; BRITO, M. J. Democracia, Participação e Gestão Social: Desafios da Construção dos Programas de Ação Temática de uma Organização Não-Governamental.**Organização& Sociedade**, v. 13, n.38, 2006.

FLEURY, S.Democracia e Socialismo: o lugar do sujeito**.** In: FLEURY, S ; LOBATO, L. V. C.(Org.).**Participação,Democracia eSaúde**. Rio de Janeiro:CEBES, 2009, p.24-47.

FREIRE, P. **Conscientização:** teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

IBGE. **Perfil do Municípios Brasileiros: 2009.** Rio de Janeiro, 2010.

MARANHÃO, T. A.; TEIXEIRA, A. C. C. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBURQUERQUE, M. C. (org). **Participação Popular em Políticas Públicas**: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituo Polis, 2006.

MINAYO, M. C. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012.

MINC- Ministério da Cultura. **Guia de orientações para os municípios – Sistema Nacional de Cultura: perguntas e respostas**. Brasília: MINC/ CNPC/SAI, 2011.

PAULA, A.P. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresa,** v.45, n. 1, Jan/Mar, 2005.

ROESCH,A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração:** guias para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de casos. SP: Atlas, 1996.

TEIXEIRA, A. C. Formação dos Conselhos no Brasil. IN: FARIA, Hamilton, (Org.); MOREIRA, Altair; (Org.); VERSOLATO, Fernanda, (Org.) **Você quer um bom conselho?** Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural**.** São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

TENÓRIO, F. G. O mito da participação. **Revista de Administração Pública,** v. 24, n. 3, 1990.

TENÓRIO, F. G.; VILLELA, L. E.; DIAS, A. F.; GURJÃO, F. V.; PORTO, E. C.; VIANA, B. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas**. Anais** do evento ENAPG. Bahia: 2008.

PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

III Encontro Internacional • UFES - Vitória, ES - 30/05 a 02/06/2017

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 10 - Efetividade das instituições participativas

Efetividade e Conselhos de Política Cultural: uma agenda a ser construída

Renata Nunes Pereira Melo
Universidade Federal da Bahia – UFBA
Observatório da Diversidade Cultural/ODC

José Marcio Barros
Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG
Observatório da Diversidade Cultural/ODC

Resumo: O artigo pretende empreender uma discussão conceitual acerca da participação social desenvolvendo uma reflexão sobre sua presença na construção das políticas públicas do país. Em seguida, pretende-se discutir o papel e as funções desta instituição participativa na operacionalidade da democracia além de debater sobre os parâmetros de análise da efetividade dessa participação social realizando uma incursão empírica no Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) de Fortaleza, espaço deliberativo de participação plural que agrega discussões sobre a política pública ligada à cultura no município, realizando a análise das atas de reunião da primeira gestão desse conselho (2011-2013), bem como, problematizando os impactos que reverberam nas políticas públicas de cultura de Fortaleza a partir de 2013.

Palavras-chave: Participação; Efetividade; Conselhos.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 contribuiu para a centralidade e a vivência de formas mais ampliadas de participação na democracia brasileira quando inaugurou um período de formação de uma robusta institucionalidade participativa que inclui conferências, planos, conselhos e consultas públicas, além de variadas outras formas de participação da sociedade civil nas decisões acerca das políticas públicas implementadas no país.

O desenvolvimento de estudos sobre a efetividade da participação social nas instâncias institucionais de participação, chamadas por Avritzer (2008, p.45-46) de Instituições Participativas (IPs), se justifica na medida em que dialoga com a etapa atual da agenda de pesquisa sobre participação social e estimula as contribuições para o avanço dessa agenda ao analisar o impacto da participação na produção de políticas públicas e na construção de processos democráticos. Wampler (2011, p.) relata que na teoria democrática contemporânea tornou-se frequente a hipótese de que a abertura dos processos de produção de políticas públicas à participação de cidadãos e a introdução de mecanismos participativos promoveriam resultados e impactos fundamentalmente sobre três áreas principais: políticas públicas, bem estar social e deliberação e representação.

Ferro (2015, p.01-02)[1] propõe "identificar enfoques analíticos distintos [...] com o objetivo de mapear o campo de estudo sobre a efetividade da participação", isto é, a autora realiza um levantamento do campo de avaliação dos resultados e efeitos dessa participação. Para ela, a efetividade dos espaços tem sido avaliada através de três vertentes metodológicas: a primeira delas tem foco na "qualidade do processo participativo" dentro das IPs e a avaliação destas instituições se dá do ponto de vista de seu funcionamento, da sua dinâmica interna, de sua capacidade deliberativa, tensões e dos condicionantes da sua efetividade. A segunda vertente identificada pela autora também tem como objeto de análise as IPs, entretanto, à diferença da primeira linha, que atenta para o processo participativo e sua qualidade (dimensões internas às IPs), esta busca avaliar os efeitos da participação em dimensões externas às IPs como, por exemplo, nas políticas públicas e na redistribuição do acesso a programas e serviços públicos. A ideia é desenvolver ferramentas analíticas e metodológicas que possam dar conta do "produto do processo participativo" ou seja, em outras palavras, dos "resultados da participação em

[1]duas coletâneas de trabalhos recentes se tornaram referência no trabalho de Ferro (2015) para pensar a questão da avaliação dos efeitos da participação no país. São elas o livro "A dinâmica da participação local no Brasil" organizado por Leonardo Avritzer e publicado no ano de 2010 e a publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) organizada por Roberto Pires sob o nome de "Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação", lançada em 2011. Ferro (2015) utilizou ambas as produções como base para pesquisa bibliográfica de seu trabalho, alertando que eventualmente poderia agregar outras contribuições recentes.

IPs", que, conforme Cunha (2011), se refere aos impactos da representação dos atores da sociedade civil no sistema político, uma espécie de legitimidade externa da participação em IPs. A terceira vertente metodológica identificada, por sua vez, visa promover um deslocamento do objeto de análise, que tira o foco das IPs (característica das duas primeiras linhas de pesquisa) e se centra nos atores da sociedade civil, sobretudo nos movimentos sociais. Privilegia-se uma abordagem relacional que parte do princípio da heterogeneidade do Estado e da sociedade civil. (FERRO, 2015, p. 02-08)

Há uma vasta bibliografia acerca do tema que pretende mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia, inclusive tratando sobre a questão da efetividade desses espaços participativos, chamada por Avritzer (2011, p.13) de o "problema da efetividade". O autor sugere que há dois motivos pelos quais o tema tem adquirido centralidade entre os pesquisadores da área de participação: a existência de uma crescente associação entre participação e políticas públicas e, ainda, o fato de a maior parte da bibliografia internacional sobre o assunto estar relacionada com as características da democracia deliberativa e ter se disseminado uma preocupação com a efetividade da deliberação.

De todo modo, faremos o esforço de dedicar nossa reflexão à conceituação da participação, suas origens e formas de institucionalização, bem como empreender uma discussão sobre as metodologias utilizadas para avaliar a efetividade da participação nessas IPs, em especial, nos conselhos de políticas públicas, e, por fim, à partir da análise empírica das atas dos dois primeiros anos (2011 e 2012) do Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) de Fortaleza, avaliar em que medida essa instituição participativa impacta na operacionalidade da democracia e problematizar como tais impactos reverberam nas políticas públicas do município.

Uma agenda a ser construída

Participação social « em sentido amplo » trata-se do diálogo entre o governo e a sociedade, no intuito de fortalecer o exercício da cidadania, garantir a execução de políticas públicas que atendam a coletividade e melhorar os níveis de oferta, a qualidade de serviços e o controle dos recursos públicos. Lavalle (2011, p.33) argumenta que uma das grandes dificuldades atuais está em definir o próprio conceito de participação política de forma a viabilizar os impactos das instituições participativas. Ele considera que este conceito é efêmero, pois dele se podem extrair três entendimentos distintos: o de que ora seria uma "categoria nativa da prática política de atores sociais", em outro momento seria "uma categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas dos autores", e, por fim, também seria considerado um "procedimento institucionalizado

com funções delimitadas por leis e disposições regimentais". O autor entende que esta "multidimensionalidade de sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias". (LAVALLE, 2011, p. 33)

À priori, a literatura indica que a participação não é uma categoria analítica da teoria democrática e que ela se desenvolve muito mais como uma categoria prática, isto é, uma categoria destinada a dar sentido às mobilizações da sociedade civil em prol de direitos. "Como categoria prática que orienta a ação, a participação emerge propriamente, nos anos 1960, como ideário carregado de uma visão emancipatórias das camadas populares." (LAVALLE, 2011, p. 34)

Albuquerque (2006, p. 09) busca, em pesquisa realizada pelo Instituto Pólis sobre a Participação Popular nas Políticas Públicas, fazer uma contextualização do período que antecede ao surgimento dos movimentos sociais no Brasil, as razões de sua expansão e o caminho percorrido para sua institucionalização. A autora afirma que o país é marcado pela desigualdade social e por uma cultura de privilégios e favores que predomina sobre a "consciência dos direitos". E que, apenas após longas décadas de tradição marcadamente "patrimonialista e coronelista", o Brasil finalmente acolhe o pensamento liberal em voga na Europa do final do século XIX, que corresponde ao período da Revolução Francesa.

No período pós-Revolução Francesa, regido pelo ideário socialista, verificou-se uma acentuação da urbanização e da industrialização e o estímulo à expansão dos movimentos sociais que se organizaram, por um lado, em formas de "auxílio mútuo" e, por outro, reivindicando maior proteção social por parte do Estado. Albuquerque (2006) explica que:

> A organização sindical, fortemente controlada pelo Estado, torna-se base de políticas de proteção social corporativas, gerando o que temos chamado uma "cidadania regulada" pois os direitos trabalhistas e sociais são reconhecidos apenas a uma parcela muito restrita dos trabalhadores formais. No Brasil, uma imensa maioria de trabalhadores informais urbanos e rurais permaneceu sempre à margem destas garantias. As políticas sociais "higienistas", repressoras e policialescas continuam visando "controlar" epidemias, bairros e moradias populares, "menores", "desocupados" e trabalhadores, que são vistos como as "classes perigosas". (ALBUQUERQUE, 2006, pp.10-11)

O projeto de Estado Nacional apenas começa a ser vislumbrado a partir da "Segunda República", quando se tem início a chamada Revolução de 30 e a "Era Vargas". Entre o final dos anos 50 e o início dos anos 60 verifica-se uma forte mobilização sindical, camponesa e social, que se reúne ao chamado movimento pelas "reformas de base". Estes são os antecedentes de movimentos como os pela reforma agrária, reforma urbana,

reformas na educação e o movimento sanitarista, movimentos sociais que persistem até hoje na sociedade.

O golpe ocorrido em 1964 e a posterior instauração da ditadura militar no Brasil simplesmente interromperam estas mobilizações.

Portanto, foi através da resistência contra a ditadura militar e da luta pela conquista da Constituição Cidadã de 1988 que começaram a surgir novas formas de organização da sociedade brasileira, na qual os setores democráticos da sociedade civil tomaram forma de movimentos sociais. Albuquerque (2006) descreve o panorama de expansão desses espaços de participação:

> A perseguição aos partidos de esquerda e aos movimentos sindical, camponês e estudantil gerou a politização de novos espaços de organização social como os bairros, as questões de gênero, de etnias, do meio ambiente, das crianças e jovens marginalizados. Estes novos movimentos sociais emergiram na cena pública questionando o autoritarismo e o centralismo da ditadura militar e colocando em pauta a exigência de direitos – civis, sociais e políticos – e o direito de participar da definição das políticas que viessem a garantir esses direitos. Um vigoroso movimento de participação popular na Assembleia Constituinte propiciou o surgimento de uma nova sociedade civil democrática, articulando movimentos populares e associações profissionais que contribuíram para a sistematização das reivindicações populares. (ALBUQUERQUE, 2006, p.11)

Dessa forma, as pautas reivindicadas pela sociedade civil organizada geraram propostas de políticas públicas que tinham o intuito garantir a universalização de direitos e a implementação de políticas de acordo com os interesses democráticos. Foram elaboradas "emendas populares" à Constituinte, articulando diversas propostas de políticas públicas. E, por fim, foram então aprovadas, em decorrência da nova Carta Constitucional, as leis federais que criaram o Sistema Único de Saúde (SUS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A natureza participativa deste processo de elaboração de políticas públicas, bem como a necessidade de enfrentar a "tradicional impermeabilidade, autoritarismo e centralismo do Estado brasileiro" (ALBUQUERQUE, 2006), marcaram as propostas elaboradas com exigências de descentralização e de criação de instrumentos de participação e controle social sobre estas políticas, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Pois bem, e em se tratando da questão da institucionalização dos espaços participativos no Brasil, Avritzer (2008, p.45) compreende que a teoria democrática da segunda metade do século XX operou com um conceito bastante limitado de instituições políticas. Para a teoria, o elemento central da institucionalidade estava focado na existência de uma legislação formal acerca do funcionamento das instituições. Entretanto, o

pesquisador pondera que apesar de diversos autores admitirem a presença de regras informais no interior das instituições políticas, a literatura sobre o assunto se concentrou unicamente "em regras informais no interior de instituições políticas formalmente ou legalmente constituídas". Ele criticou a literatura sugerindo que o conjunto de instituições participativas no Brasil não está nem formal nem legalmente constituído, mas que, em contrapartida, pauta um conjunto de comportamentos e expectativas importantes dos atores sociais. Ele ressaltou ainda que a própria abrangência do conceito de instituição política que, via de regra, não trata das práticas participativas, trataria apenas das instituições resultantes do processo de autorização da representação. Portanto, Avritzer (2008, p.45) afirma que nenhum pesquisador é capaz de gerar um entendimento adequado do fenômeno da participação, reflexão esta que corrobora com o já citado argumento de Lavalle (2011, p.33).

Borba (2011, p.66), por sua vez, vem relatar que, num primeiro momento, a literatura pretendeu estudar as experiências participativas no âmbito de uma "singularidade institucional", nas quais os focos eram os estudos de caso ou estudos comparados no espaço de um mesmo tipo de instituição. E que, posteriormente, houve um segundo momento voltado a comparar instituições diferentes, sem definir um conceito unificado para ambas ou fazendo uso do conceito sugerido por Avritzer de Instituições Participativas - IP's. (AVRITZER, 2009, no prelo) Borba ressalta que um primeiro esforço em torno da ideia das IP's foi desenvolvido por Avritzer ao comparar Orçamento Participativo, Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Planos Diretores Plurianuais.

Avritzer (2008) traça o conceito de IP's e diferencia as três possíveis formas com as quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política:

> [...] em contraposição a essa maneira de conceber a participação lançamos o conceito de instituições participativas. **Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas** (AVRITZER, 2009, *grifo nosso*). É possível diferenciar pelo menos três formas através das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política: a primeira destas formas é o que denominamos de desenho participativo de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003 e BAIOCCHI, 2003). Neste caso, do qual o orçamento participativo no Brasil é o exemplo mais conhecido, há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima. Assim, mais uma vez no caso do orçamento participativo, podemos pensar nas eleições de delegados pela população e na eleição de conselheiros pela população. [...] A segunda maneira como instituições participativas podem se constituir é através de um processo de partilha do poder, isto é, através da constituição de uma

> instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Este arranjo se diferencia do anterior por dois motivos principais: porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos da não instauração do processo participativo. Há ainda um terceiro formato de instituição participativa no qual ocorre um processo de ratificação pública, ou seja, no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente. (AVRITZER, 2008, p.45-46)

O autor diferencia as três experiências com relação a três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação e conclui que, através de uma amostra representativa da população brasileira, "é significativa a participação institucionalizada, isto é, a participação em instituição prevista em lei, que determina políticas públicas nos três níveis de governo e que contam com a participação de representantes da sociedade civil." (AVRITZER, 2012, p.12)

Ele aponta que 4,3% da população brasileira participa de orçamentos participativos e conselhos municipais de políticas. (AVRITZER, 2012) No entanto, verifica-se ainda uma tendência de persistência de formas não institucionalizadas de participação, lado a lado com formas institucionalizadas, o que nos faz concluir que, em ambas as formas, o papel desses meios participativos na operacionalidade da democracia é atuarem de forma complementar e intervirem nas políticas públicas nos três níveis de governo, imprimindo um padrão participativo que resulte em exercício pleno da cidadania.

O fato é que uma série de estudos sobre participação e deliberação no Brasil está sendo produzida e, na esteira dessas preocupações, consideramos que o tema da efetividade desses espaços participativos, em função da sua alta institucionalidade e importância, é a grande agenda a ser construída.

Cunha (2003) define a efetividade deliberativa como

> a capacidade efetiva das instituições estudadas terem influência, controle e decisão sobre determinada política pública (...), expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição da instituição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão como sobre as ações públicas, no controle sobre as ações públicas. Assim, entende-se a efetividade como a composição de variáveis relacionadas à institucionalização de procedimentos e aos resultados do processo deliberativo. (CUNHA, 2003, p. 9-10)

Logo, uma vez que se pensa a deliberação enquanto momentos, é possível concentrar para pensar a sua efetividade em diferentes momentos ou aspectos contextuais da participação. Isso quer dizer, por outro lado, que o elemento deliberativo constitui apenas

um momento e é necessário agregar outros elementos avaliativos neste debate capaz de gerar indicadores ou resultados mais gerais em relação aos processos deliberativos. (PIRES, 2011, p.17)

E, a despeito do que já fora introduzido, Ferro (2015) compreende que as estratégias analíticas e metodológicas da efetividade das IPs percorrem caminhos distintos, tanto comparando as diferentes linhas de pesquisa, como também, se observa claramente uma heterogeneidade interna em relação às três linhas identificadas. Ela relata que "foi possível identificar três linhas de pesquisa principais, influenciadas por correntes teóricas diversas, destacando-se dentre elas: a teoria da democracia deliberativa, a teoria dos movimentos sociais e o campo das políticas públicas". (FERRO, 2015, p. 02)

Então, para Ferro (2015) existe uma primeira metodologia (que ela chama linha de pesquisa) que esta atenta para a "qualidade do processo participativo" dentro das IPs e que, para pensar a qualidade, avalia-se estas instituições do ponto de vista de seu funcionamento, da qualidade deliberativa e dos condicionantes da sua efetividade. (FERRO, 2015, p. 04) Ou seja, foca-se prioritariamente no processo deliberativo e de tomada de decisão, ou seja, se volta mais para o interior das IPs. Estes estudos propõem olhar para o próprio processo de deliberação para ver a aplicabilidade dos princípios deliberativos e analisar se a deliberação supera as desigualdades existentes.

Entretanto, existe outros enfoques dados a esta "linha de pesquisa" e um deles é a análise dos contextos nos quais estão inseridas as IPs e que podem afetar a qualidade do processo de participação dentro dessas instituições e, consequentemente, a efetividade deliberativa. Nesse caso, os autores colocam maior peso nas variáveis institucionais e contextuais, ou seja, como estas variáveis impactam o funcionamento das IPs e a capacidade de deliberação. Dessa forma, embora "qualidade do processo de tomada de decisão" e "efetividade deliberativa" sejam termos comumente usados por esta linha de pesquisa, a qualidade do processo participativo, normalmente, não é pensada apenas em termos da variável "deliberação" ou "processo deliberativo", sendo mais ampla. (FERRO, 2015, p. 05)

Conclui-se, portanto, que ambos os enfoques são complementares entre si, sendo que o que se distingue é a relevância ou o peso dado às variáveis. Pires (2011) reflete que a qualidade do processo participativo deve ser envolvida tanto na qualidade, quanto na intensidade do processo deliberativo interno às IPs, como também, nas relações estabelecidas entre a IP e seu ambiente, como por exemplo, seu desenho institucional, relação com o governo e com a sociedade civil.

Ainda dentro dessa primeira perspectiva metodológica, Ferro (2015, p. 06) sugere que alguns estudos têm ainda proposto uma visão multidimensional da qualidade da participação, analisando as variáveis que influenciam a capacidade de deliberação dentro

das IPs, sejam elas endógenas (desenho institucional: grau de institucionalização, de democratização e de representação) ou exógenas (como os fatores sociopolíticos: associativismo e projeto político do governo; capacidade administrativa ou o tipo de política pública). (CUNHA et al., 2011; FARIA; RIBEIRO, 2010, 2011; FONSECA, 2011)

O fato é que estaríamos diante do objetivo que seria justamente examinar a efetividade das instituições participativas através da identificação de "momentos deliberativos no interior dos conselhos e/ou outras instituições deliberativas". Estudos estes que têm o papel de consolidar a literatura sobre participação e deliberação chamando a atenção para o enorme crescimento das formas de participação no Brasil nos últimos anos, e sua segmentação em um conjunto bastante grande de instituições.

A segunda metodologia proposta por Ferro (2015) também tem como objeto de análise as IPs, entretanto, é diferente da primeira pois busca desenvolver ferramentas analíticas e metodológicas que possam dar conta do "produto do processo participativo" ou, em outras palavras, dos "resultados da participação em IPs" e avaliar os efeitos da participação em dimensões externas às IPs como, por exemplo, nas políticas públicas e na redistribuição do acesso a programas e serviços públicos. Esta metodologia dá enfoque à identificação dos resultados distributivos gerados pelas instituições participativas, isto é, dá atenção aos impactos ocasionados pelas decisões e posterior implementação das políticas públicas formuladas e decididas nesses espaços. De acordo com Cunha et al. (2011), trata-se da legitimidade externa da participação em IPs e se refere aos impactos da representação dos atores da sociedade civil no sistema político.

Nessa metodologia pouco se utiliza o termo "efetividade da participação", sendo mais habituais os termos: resultados, efeitos e impactos da participação, que, se avaliarmos sob o ponto de vista da efetividade, quanto maiores e melhores os resultados, efeitos e impactos dessa participação, mais efetiva seria essa participação. Ferro (2015) cita que, dentro outros estudos recentes, produzem nesta linha de pesquisa: Vaz e Pires (2010, 2011); Lavalle (2011b); Wampler (2011); Cortes (2011); Pires (2011b).

Já a terceira metodologia promove um deslocamento do objeto de análise que tira o foco das IPs (característica das duas primeiras linhas de pesquisa) e se concentra nos atores da sociedade civil, sobretudo nos movimentos sociais e ação coletiva. Privilegia-se uma abordagem relacional que parte do princípio da heterogeneidade do Estado e da sociedade civil. Ferro (2015, p. 07) realiza a descrição da terceira metodologia, alegando que os autores desse grupo tampouco fazem uso habitual do termo "efetividade da participação", utilizando também termos como: resultados, efeitos e impactos da participação. Os autores estão sob a influência da teoria dos movimentos sociais e dividem seus interesses de pesquisa em:

> i) analisar quais os efeitos da participação institucional sobre os próprios atores e seus repertórios de ação (DAGNINO; TATAGIBA, 2010; TATAGIBA, 2011); e ii) indagar os possíveis efeitos da participação dos atores societais para as políticas públicas, as IPs e a construção democrática (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2014; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ABERS; TATAGIBA, 2014; BLIKSTAD, 2012; TRINDADE, 2014). [...] Nossas leituras indicam que, para esta linha de pesquisa, pensar a efetividade da participação dos atores da sociedade civil estaria associado à capacidade de incidência do movimento na política pública, seus impactos sobre o debate público, o espaço participativo ou a construção democrática, ou seja, os impactos da atuação do ator para além dele mesmo, afetando o contexto sociopolítico. (FERRO, 2015, p. 08)

Enfim, toda a literatura citada coloca questões relevantes para os debates sobre efetividade através da percepção de uma participação deliberativa que envolve ao menos três momentos: um primeiro momento de discussão e deliberação no interior de instituições como conselhos, em geral fortemente deliberativo, que envolve tanto atores da sociedade civil quanto atores estatais; um segundo momento que envolve mais fortemente atores estatais, que é o da implementação destas decisões pelo Estado; e ainda um terceiro momento em que é feita a análise relacional centrada na heterogeneidade do Estado e dos atores da sociedade civil. E, diante das metodologias propostas, concluímos que todas elas podem ser aplicadas de forma complementar para analisar a efetividade da participação social nos conselhos de política cultural. Entretanto, neste artigo, optamos por nos utilizar da análise a partir da primeira metodologia citada, que verifica a participação dos atores no interior do conselho pesquisado.

Abordagem empírica

O artigo se propõe a tratar sobre o estudo empírico[2] das dinâmicas participativas no interior do Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) de Fortaleza/CE, a dinâmica deliberativa e os chamados “momentos deliberativos” no interior do CMPC de Fortaleza na primeira gestão (2011-2013), por meio de análise documental do referido conselho, com leituras de atas, leis e regimento interno que definem sua atuação, como e com quem se relacionam os atores no processo de elaboração das políticas públicas para a cultura no município de Fortaleza. Os documentos (atas das reuniões do CMPC) foram lidos e organizados em uma tabela, por meio das seguintes unidades de registro: datas, quem

[2] Parte deste estudo empírico foi fruto de pesquisas para elaboração da dissertação de mestrado intitulada “O CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA CULTURAL – CMPC - DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: TRAJETÓRIAS PARTICIPATIVAS?” defendida em 2013 na Universidade Estadual do Ceará, no Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, sob a orientação do Prof. Dr. Alexandre Almeida Barbalho.

inicia as falas das reuniões, agenda temática: assuntos e pautas, falas seguidas de debates ou não, atores dominantes em cada dessas fases e presença dos atores. Nesta tabela estão registradas as falas, depoimentos, encaminhamentos definidores da dinâmica interna e externa do Conselho, suas formas de tomada de decisão, pautas, debates e atores envolvidos. Em seguida, empreendemos uma problematização acerca dos impactos que reverberam nas políticas públicas de cultura de Fortaleza a partir de 2013. Foi feita uma avaliação sobre efetividade do referido conselho, verificando a relação entre o momento em que se concretizaram os trabalhos no referido conselho e sua efetiva função como mecanismo de participação social na gestão de políticas públicas de cultura no município de Fortaleza.

O objeto empírico é o Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) de Fortaleza, espaço público de composição plural entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas, apontando no sentido da democratização da gestão, e que possui força legal para influir no processo de produção das políticas públicas, redefinindo prioridades, recursos orçamentários públicos a serem atendidos e etc.

Entretanto, a despeito da importância dessas dimensões na análise dos processos internos aos conselhos, é de suma importância que se verifique também em que as decisões dos conselhos afetam as políticas públicas a eles relacionados. Ou seja, a análise dos impactos que reverberam nas políticas públicas a partir do exercício das funções e atribuições concedidas aos conselhos é de extrema importância para entender a efetividade desses espaços de participação social.

Mata-Machado (2010) indica que os conselhos tornam-se mais efetivos quando têm a competência para formular diretrizes políticas, fiscalizar a execução dos planos e programas governamentais e gerir fundos, isto é, quando são deliberativos, ao invés de consultivos, e paritários, com participação igualitária da sociedade e do poder público. Entretanto, pensar conselhos pressupõe analisar sua composição, suas atribuições e, principalmente, seu poder de decisão.

Seria dada a capacidade aos conselhos de interferir de forma direta nos modos de atuação dos órgãos governamentais e não governamentais responsáveis pela execução das políticas a cujas áreas estão ligadas, impondo mecanismos de responsabilização do Estado perante a sociedade. Portanto, a competência legal de deliberar sobre políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir as reformas democráticas da gestão governamental.

Todavia, a bibliografia sobre o tema da participação por meio de conselhos aponta inúmeros entraves para que estes princípios normativos atuem plenamente. E, mesmo que a própria existência do conselho indique uma importante conquista da democratização dos

processos de decisão, os estudos têm demonstrado a dificuldade de reverter a centralidade do Estado na articulação das políticas públicas.

Tatagiba (2005), argumenta que os motivos estão geralmente relacionados à dinâmica de funcionamento dos conselhos, por exemplo: a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, a manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, recusa do Estado em partilhar o poder etc. E, além desses motivos, a bibliografia atribui ainda "a fragilidade deliberativa dos conselhos à sua ambígua inserção no conjunto da institucionalidade e à questão da existência e efetividade dos fundos". (TATAGIBA, 2005, p. 212) A autora acredita que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa e, embora entenda que as motivações sejam diversas em cada caso, aponta para a sua baixa capacidade de inovação das políticas públicas.

Resultados

A análise das atas das reuniões do CMPC do município de Fortaleza do período de 2011 a 2012 permitiu avaliar a dinâmica deliberativa em diversas etapas: proposição, debate, encaminhamentos e decisão. À priori, contabilizamos a quantidade de reuniões ordinárias (RO) e extraordinárias (RE) que ocorreram no período, sendo um total de 23 (vinte e três) reuniões ordinárias e 06 (seis) extraordinárias. Durante todo o período, há expressiva presença tanto dos gestores públicos como da sociedade civil, estando a Secretária de Cultura, presidenta do conselho (regra previamente estabelecida no regulamento do conselho), e de seu Secretário Executivo, em quase todas as oportunidades.

Foram, ao todo, trinta e um temas discutidos segundo o levantamento das atas pesquisadas, sendo que alguns se repetiam ao longo de inúmeras pautas. No primeiro ano (2011), verificou-se a predominância de assuntos ligados à organização do Conselho, tais como: seu Regimento Interno, a eleição de suas Câmaras Temáticas e de sua Secretaria Geral, ou discussões pautadas pelo poder municipal, como a Lei Orçamentária Anual de 2012 e a organização da IV Conferência de Cultura, que tinha como meta a elaboração do Plano Municipal de Cultura. Portanto, denota-se inicialmente que o conselho se volta pra si mesmo, pra sua organização interna, priorizando a discussão de temas sobre organização do próprio conselho.

No ano seguinte, observa-se alguma alteração no agendamento das pautas, decorrente do amadurecimento da participação conselhista. Entretanto, os assuntos discutidos ainda perpassam pela organização do conselho, tais como a ajuda de custo dos

representantes não-governamentais, a eleição da nova gestão do CMPC e a permanência de temas vindos do ano anterior, como o Plano Municipal de Cultura e Lei Orçamentária Anual de 2012, assuntos estes que podem ser considerados de interesse de ambas as representatividades (poder público e sociedade civil).

Sobre a assiduidade dos conselheiros, percebe-se que em 2011 ela se manteve constante por quase todo o período, tendo uma média de 53% de presença da sociedade civil contra 47% do poder público ao longo do ano. Entretanto, houve um pico de porcentagem maior de presença do poder público na 4ª reunião ordinária (RO), realizada em fevereiro de 2011, na qual ocorreu a discussão e aprovação do Regimento Interno do CMPC, e dois picos de porcentagem maior da presença da sociedade civil, um na 10ª RO e outra na 17ª RO, as quais tiveram como pautas questões como o Fundo Municipal de Cultura e a ajuda de custo dos representantes não-governamentais, além de outras como o Mapeamento Cultural, IV Conferência de Cultura e Editais das Artes 2012.

No ano de 2012, verificamos que a média de assiduidade foi alterada para 51% de presença da sociedade civil contra 49% do poder público, apontando para um maior equilíbrio na representação. O pico de porcentagem maior de presença da sociedade civil foi na 4ª RO, realizada em setembro, na qual houve a apresentação final e aprovação do Cadastro de Agentes Culturais, e os dois picos de maior porcentagem da presença do poder público ocorreram na 6ª RE (reunião extraordinária) e na 22ª RO, que tiveram como pauta principal o Plano Municipal de Cultura.

No que tange à participação dos conselheiros nos debates promovidos nas reuniões, notamos um equilíbrio quantitativo entre conselheiros da sociedade civil e do poder público, apesar de, em várias ocasiões da análise das atas, verificarmos que no momento da proposição dos temas há uma tendência dos debates e negociações realizados serem aqueles de interesses temáticos do Estado.

A participação homogênea entre poder público e sociedade civil foi observada até a 21ª RO, quando houve um declínio progressivo da participação da sociedade civil e, em contrapartida, um aumento nos “atos de fala” em favor do poder público. Neste período, as atas tem como pauta principal a discussão sobre o Plano Municipal de Cultura.

Contabilizando o número de atos de fala, vale dizer, de intervenção no debate em algum dos pontos da pauta, verificamos que, no primeiro ano de Conselho, houve uma média de 35% de “falas seguidas de debates” pelos conselheiros da sociedade civil presentes à reunião. Há picos de participação nas 4ª RE e 14ª RO, enquanto que, com relação ao poder público, a média “falas seguidas de debates” foi de 36%, com picos nas 1ª RE e 5ª RO. Em 29% das intervenções não houve continuidade no debate.

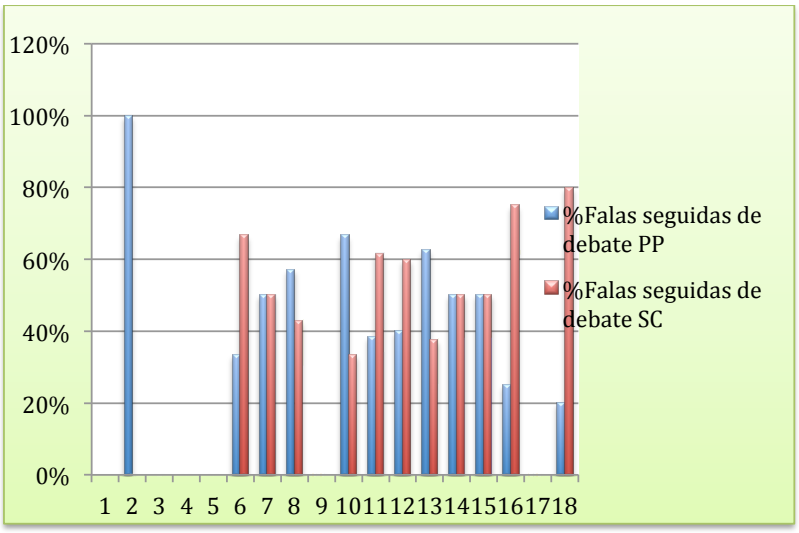


Gráfico 1- Atores dominantes em falas seguidas de debates em 2011

Fonte: Dados extraídos da pesquisa 2012 – 2013

No ano de 2012, destacamos uma centralidade do Poder Executivo na definição dos "assuntos relevantes" para discussão no interior do conselho. A maior incidência de "início das falas" no interior do Conselho é do poder público e o segmento que mais apresentou assuntos a serem debatidos e aprovados pelo CMPC é o governamental, em particular o órgão gestor.

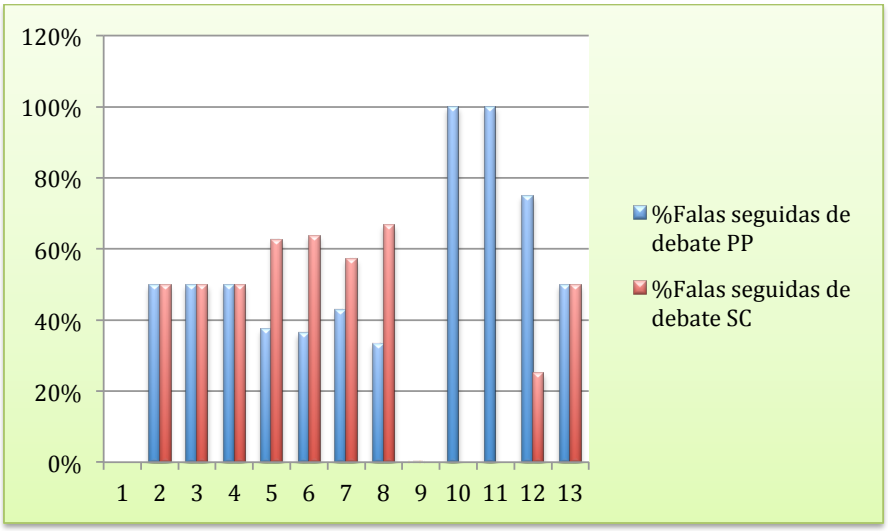


Gráfico 2- Atores dominantes em falas seguidas de debates em 2012

Fonte: Dados extraídos da pesquisa 2012 - 2013

No que se refere à agenda temática de discussões, a Tabela 1 – Perfil das Pautas/ Demandas, demonstra quais foram os assuntos tratados nas atas do período analisado.

Perfil de Pautas - Demandas	
1- Construção de Agenda	• Propor Políticas; • Incentivar estudos; • Estudar e sugerir medidas para expansão e aperfeiçoamento das atividades do CMPC; • Buscar articulação com outros conselhos gestores e entidades afins
2 – Formulação de Políticas	• Analisar políticas de geração, captação e alocação de recursos; • Colaborar na articulação publico-privada; • Definir diretrizes
3- Tomada de decisões	• Emitir e Analisar pareceres; • Deliberações; • Aprovação de políticas da gestão pública
4- Implementação de políticas	• Definir critérios para o estabelecimento de convênio entre administração e organizações públicas ou para definir a política pública proposta; • Executar a política pública
5-Avaliações de Políticas	• Avaliar e fiscalizar ações de políticas; • Ouvidoria e Conferências de cultura.
6- Outras	• Regimento interno e lei; • Soluções de dúvidas/ esclarecimentos; • Prestação de contas da gestão municipal

Quadro 1 – Perfil das Pautas/ Demandas

Fonte: Dados extraídos da pesquisa 2012 - 2013.

Verificamos, através do Gráfico 3, que no ano de 2011, as atividades se concentraram nos planos de “construção de agenda”, com 39% das proposições, e nas “questões procedimentais”, com 20%. Portanto, o período inicial de implantação do CMPC é propositivo: durante as reuniões existe a formulação de propostas e ideias e discussão das mesmas a fim de se criar a agenda de políticas públicas para a cidade.

Esse período também é marcado pelas questões procedimentais, entendidas como o estabelecimento de regras internas, tais como datas de reuniões, horários, formação de comissões para a delegação de tarefas, esclarecimentos sobre regras já impostas pela lei ou regulamento quanto às questões do cotidiano da SECULTFOR, em detrimento dos

assuntos públicos. Questões estas que foram alteradas durante o andamento das reuniões, o que sugere um determinado amadurecimento dessa instância como espaço de formulação e fiscalização de políticas.

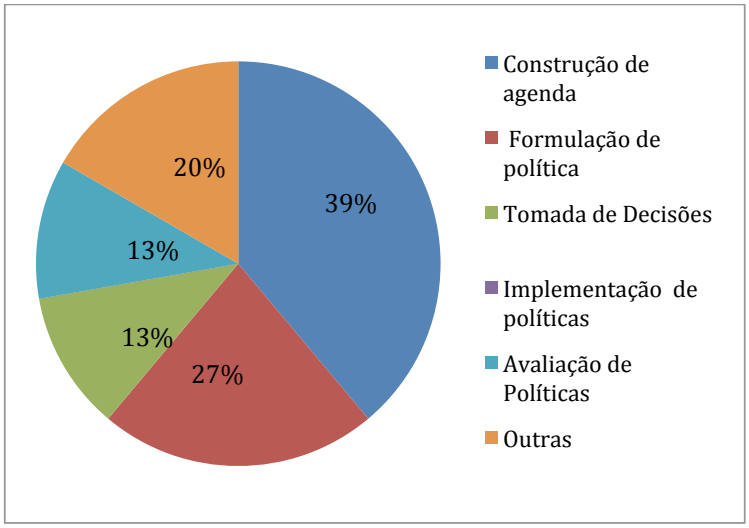


Gráfico 3 – Perfil de Demandas 2011 Fonte:
Dados extraídos da pesquisa 2012 - 2013.

Com relevante destaque quantitativo, apresenta-se o plano de "formulação de políticas", ressaltando que esta é uma fase que demanda maiores cuidados, pois exige que se torne exequível a política pública proposta anteriormente. Esta atividade teve destaque já a partir da 4ª RO, em fevereiro de 2011, quando houve deliberações sobre o Regimento Interno do Conselho, Fundo Municipal e Sistema Municipal de Fomento à Cultura e se estendeu durante todo o período pesquisado.

Com relação à demanda "tomada de decisão", verificamos que houve um aumento pouco significativo do primeiro para o segundo ano de participação conselhista. No Gráfico 4, observamos que no período de 2012 houve um percentual de 17% contra 13% do ano anterior, o que reflete que as políticas gestadas no primeiro ano foram lentamente sendo amadurecidas e deliberadas pelos membros do conselho.

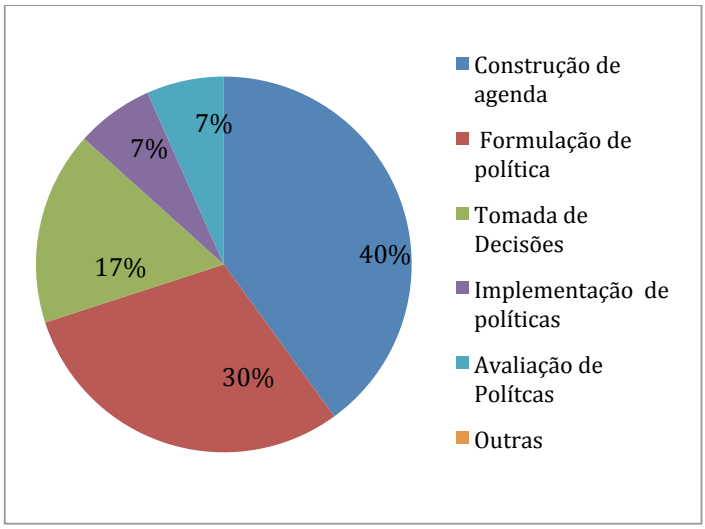


Gráfico 4 – Perfil de Demandas 2012 Fonte:
Dados extraídos da pesquisa 2012 - 2013.

Com menor destaque quantitativo, entretanto não menos importante, apresenta-se o plano de "avaliação de políticas", onde se inclui o processo de fiscalização do CMPC sobre as atividades da SECULTFOR, a avaliação de políticas públicas já executadas e a formulação de seminários e conferências. Nessa etapa, destaca-se a IV Conferência Municipal de Cultura promovida em novembro de 2011, com a finalidade de elaborar as diretrizes para o Plano Municipal de Cultura.

Sobre a sequência do processo decisório, há uma característica que chama atenção na maioria das atas e inclusive nos relatos das Conferências Municipais de Cultura que é a de formação do "consenso" ou da "harmonia", característica contrária aos antagonismos que constituem a sociedade em um regime democrático. Há relatos de que as votações realizadas dentro do CMPC para elaboração das propostas do Sistema Municipal de Fomento à Cultura, Fundo Municipal de Cultura e Plano Municipal de Cultura foram praticamente todas aprovadas por consenso.

Os conselhos de cultura enfrentam dois desafios prementes que se configuram em uma questão central: a ampliação de sua representação. Barbalho (2010) entende que essa ampliação da representação nos conselhos deve ser acompanhada pela garantia do mandato dos conselheiros e que estes atuem em duas gestões seguintes (não necessariamente ao longo de toda a gestão), possibilitando uma "certa continuidade nas políticas e reforçando a independência do Conselho frente ao novo gestor". O outro desafio é a conquista da sua efetividade, sugerindo o autor que os conselhos não sejam apenas um espaço de consulta, mas também de deliberação no que diz respeito à elaboração das políticas e de suas ações e de seu orçamento. É fundamental ainda a sua independência

financeira, garantida por lei, de modo que, mesmo financiado pelo poder executivo, não fique à mercê da boa vontade do gestor em exercício. (BARBALHO, 2010)

Verifica-se, portanto que, essa institucionalidade ainda possui um potencial relevante não utilizado pelos atores que a compõem, seja pela inexperiência da gestão no compartilhamento de decisões políticas, seja pela ausência de mobilização e capacitação da sociedade civil que ainda não se apropriou devidamente desse canal de democracia participativa.

Considerações Finais

A pesquisa permitiu contribuir com o desenvolvimento dos estudos sobre a efetividade da participação social nas instâncias institucionais de participação, chamadas por Avritzer (2008, p.45-46) de Instituições Participativas (IPs), realizando, à priori, um breve histórico dessa participação no Brasil. Em seguida, buscou refletir sobre o conceito, e debater sobre os parâmetros de análise da efetividade dessa participação social, sugerindo algumas metodologias de análise baseadas nos estudos de Avritzer, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012; Pires, 2011 e Ferro, 2015, dentre outros, e, por fim, realizou uma incursão empírica no Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) de Fortaleza, espaço deliberativo de participação plural que agrega discussões sobre a política pública ligada à cultura no município, no qual realizou-se a análise das atas de reunião da primeira gestão desse conselho (2011-2013), bem como, buscou-se problematizar os impactos que reverberam nas políticas públicas de cultura de Fortaleza a partir de 2013.

Sobre a pesquisa empírica, percebeu-se o esforço do poder executivo em criar uma multiplicidade de canais abertos à participação. Os processos que envolvem a criação dos conselhos, orçamentos participativos, dentre outros mecanismos de participação, tornam incontestável a disposição da gestão em estudo em ampliar esses espaços de participação. Contudo, somente a abertura desses espaços não significa a efetiva democratização da gestão da cidade, uma vez que outras áreas do poder executivo não se democratizam.

Tatagiba (2005, p.215) revela que este posicionamento não se restringe apenas às práticas dos conselhos, mas estende-se a um grande número de experiências de participação política consideradas inovadoras não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina. E isso ocorre justamente porque realizam o novo, inovando processos e conteúdos das políticas, ao mesmo tempo em que mantém limites rígidos ao avanço do diálogo entre públicos e instituições no que diz respeito à democratização da decisão.

Tatagiba (2015) observa que, em situação semelhante a essa ocorrida em Fortaleza, os conselhos decidem sobre temas relacionados às políticas públicas, sem ou com irrisória quantidade de debates, o que sugere uma despolitização dessas instâncias.

Para ela, “infelizmente, os autores não avançam na tentativa de elucidação dessa característica marcante nos conselhos gestores, tendo em vista o viés mais descritivo que imprimem à análise dos dados”. (TATAGIBA, 2005, p.212) Compreende-se portanto que esta IP ainda possui um potencial relevante não utilizado pelos sujeitos que a compõem, seja pela inexperiência da gestão no compartilhamento de decisões políticas, seja pela ausência de mobilização e capacitação da sociedade civil que ainda não se apropriou devidamente desse canal de democracia participativa.

Uma das medidas para superar esse impasse seria o da ampliação da representação, que deve ser acompanhada pela garantia do mandato dos conselheiros de que atuem em duas gestões seguintes (não necessariamente ao longo de toda a gestão), possibilitando uma certa continuidade nas políticas e reforçando a independência do Conselho frente ao novo gestor. Deve-se acrescentar ainda aos desafios dos conselhos de cultura a conquista da sua efetividade, para que os conselhos não sejam apenas um espaço de consulta, mas também de deliberação no que diz respeito à elaboração das políticas e de suas ações e de seu orçamento. É fundamental também sua independência financeira, garantida por lei, de modo que, mesmo financiado pelo poder executivo, não fique à mercê da boa vontade do gestor em exercício. (BARBALHO, 2010).

Com relação às conclusões extraídas do estudo, embora se verifique o pouco tempo da existência do CMPC do município de Fortaleza, o que não favorece afirmações mais conclusivas, percebeu-se que o Conselho apresenta, no cenário atual, uma regular capacidade propositiva, exercendo um discreto poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas no município. Percebeu-se através dos dados extraídos da pesquisa que ainda reside no CMPC um baixo grau de institucionalidade, vale dizer, uma regular efetividade na construção de políticas culturais locais e na construção do controle social sobre as decisões administrativas.

Entretanto, essa constatação não pode ser interpretada como desmotivadora ou dar a interpretação de que o CMPC não seria um espaço de disputa e discussão legitimado entre os dois setores. Pelo contrário, o CMPC, assim como os demais conselhos de políticas públicas, tem o mérito histórico de possibilitar maior transparência às decisões tomadas pelo poder público, bem como auxiliar na efetiva formulação democrática das políticas públicas de cultura no município de Fortaleza.

A análise da bibliografia sobre o tema faz crer que muitas são as dificuldades para que estes princípios normativos se efetivem em experiências concretas. Ou seja, apesar da própria existência do conselho já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, os estudos tem demonstrado que ainda tem sido muito difícil reverter, na dinâmica atual dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais.

Referências Bibliográficas

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. Dados, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, Junho 2014.

ALBUQUERQUE, M.C. (Org.) Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006, p. 09-13.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

_____, L. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009 *no prelo*.

_____, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Org: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p.13-25.

_____, L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil, Rio de Janeiro: Ipea, 2012, p.01-28.

BARBALHO, A. Conselhos de cultura e democracia: desafios contemporâneos. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura. Salvador: EDUFBA, 2010. p.237-254.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Org: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p.65-76.

CORTES, S. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. v. 7

CUNHA, E., ALMEIDA, D. Análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. v. 7

_____, E. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. p. 1–30, 2003.

FARIA, C., RIBEIRO, U. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. v. 7

FERRO, M. Participação, políticas públicas e efetividade: linhas de pesquisas, limites e descobertas. In: Anais do II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas/ SP, 2015.

LAVALLE, A. G. Após a participação: nota introdutória. Lua Nova, 17 São Paulo, n. 84, 2011a.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, p.33-42, 2011b.

MATA-MACHADO, B. Conselhos de cultura e democratização do Estado no Brasil. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.). Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura. Salvador: EDUFBA, 2010. p.213-235.

MELO, R. O Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) do Município de Fortaleza: trajetórias participativas? Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade). Universidade Estadual do Ceará, 2013.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, v. 7, 2011a.

_____, R. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, p.263-278, 2011b.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. Revista Sociologia Política, Curitiba, n. 25, p. 209 – 213, nov. 2005.

VAZ, A.; PIRES, R. Comparações entre municípios: avaliações dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, p.247-262, 2011.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 10 - Efetividade das instituições participativas

Conselhos gestores de políticas públicas e participação: consensos, dissensos e tensões no palco deliberativo

Liduina Farias Almeida da Costa – UECE
Amanda Silva Barbosa – UECE

Resumo: Este trabalho tem suporte em pesquisa sobre a relação entre conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa e enfocou a dinâmica

deliberativa no Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará (CEAS/CE). Desenvolve-se uma reflexão sobre as tensões enquanto exercício potencializador da democracia participativa no âmbito dos conselhos. Adota-se a concepção de “caso particular do possível”, de Gaston Bachelard, portanto, sem pretensões generalizadoras. Realizou-se pesquisa bibliográfica e documental incluindo atas de reuniões e participou-se de reuniões do CEAS como observadora. Conclui-se que as tensões geradas no CEAS produzem positividades, pois possibilitam uma aprendizagem sobre argumentação política, concernente às contradições da sociedade e do Estado que reverberam nas políticas públicas. Os conselhos de políticas públicas podem ter acumulado experiências significativas ao exercitar o processo deliberativo, podendo contribuir na ampliação da democracia participativa, não obstante o atual contexto de negação de direitos.

Palavras-chaves: Conselhos, Democracia, Participação

1 Introdução

Os percalços da participação em contexto de crise de legitimidade das instituições democráticas não apenas no Brasil, têm motivado mais e mais reflexões teóricas sobre o tema, os significados, os usos e as finalidades da participação, bem como sua relação com a democracia e, principalmente com a chamada democracia participativa. Este trabalho, conforme sugere seu título, consiste numa busca de aproximação do referido tema no âmbito de conselhos gestores de políticas públicas, com ênfase no processo deliberativo nas plenárias desses conselhos.

Pressupõe-se que o envolvimento direto dos conselheiros no controle social de políticas públicas, incluindo o voto sobre matérias importantes como a aprovação de orçamentos e respectivas destinações de recursos, prestação de contas e outras matérias de natureza pública podem ter efeitos positivos no processo de democratização dessas políticas e, por conseguinte, repercussões no processo de democratização mais amplo e na democracia participativa em particular.

Conforme documento base de capacitação de conselheiros de políticas públicas, a democracia participativa aconteceria nos três poderes: no Legislativo (Art. 14, por meio do sufrágio universal e voto direto e secreto, do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular para proposição de leis, prevista também no Art. 61 § 2º); no Judiciário (ação popular, Art. 5º inciso LXXIII que trata da possibilidade de censura direta dos atos dos governantes na esfera da ética política, e ainda o Tribunal do Júri, órgão soberano para julgar crimes dolosos contra a vida); no Executivo (os conselhos gestores de políticas públicas que são formas de participação popular em razão da sua constituição paritária, porque, em geral, suas ações são de natureza deliberativa e a maioria desses conselhos tem como objetivo formular e controlar a execução das políticas públicas (BRASIL/MDS/UNESCO, 2006a).

Respeitadas as polêmicas sobre democracia participativa e admitidas as diferenças entre essa e a democracia direta da antiga Grécia, reputa-se importante referir que entre os estudos sobre participação existem aqueles que enfatizam experiências consideradas alvissareiras por se desdobraram em processos democráticos mais amplos (Santos e Avritzer, 2009) e mais recentemente os que a exemplo de Allegretti (2014, p. 145) remetem ao afastamento dos cidadãos das instituições democráticas devido a comportamentos de autoridades eleitas em contextos de crise e a " "determinados processos de "construção social da realidade" ocasionadores de curtos-circuitos entre o funcionamento das instituições e a percepções relacionadas com preconceitos, expectativas, graus de exigência e capacidades críticas"

Este autor admite, entretanto, que o exercício da participação segue percursos distintos de envolvimento direto dos cidadãos nas escolhas políticas e, com apoio em

Ibarra (2017), destaca dois desses percursos: a) a “participação por irrupção”, quando as pessoas buscam diálogo com as instituições por meio da automobilização e da ocupação de espaços físicos e virtuais; b) a “participação por convite”, nos casos em que as instituições abrem oficialmente espaços de diálogo social e “admitem” a presença dos cidadãos em momentos de debate público e tomadas de decisão.

No país, os conselhos gestores de políticas públicas poderiam parecer exemplos de “participação por convite”, porém é importante destacar que, na verdade, eles percorreram uma história recente, porém mais ou menos longa que remonta há cerca de quatro décadas e se hoje encontram-se institucionalizados, deve-se aos esforços de segmentos da sociedade civil na busca de estratégias voltadas à reinvenção da democracia, ao final da ditadura militar iniciada em 1964.

O presente trabalho tem suporte em pesquisa que objetivou perceber a relação entre conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa. O foco foi a dinâmica deliberativa de matérias inerentes à política pública de assistência social no Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará (CEAS/CE). Busca-se ampliar a reflexão a respeito da positividade das tensões enquanto exercício de potencialização da democracia participativa no âmbito dos conselhos. Metodologicamente, parte-se da concepção de “caso particular do possível”, de Bachelard (1995), portanto, não se tem pretensões de generalização. Realizou-se pesquisa bibliográfica (conforme bibliografia apresentada ao final deste trabalho) e documental, principalmente atas de reuniões, como também participou-se de reuniões do referido conselho na qualidade de observadora, evidentemente, sem direito à voto.

O trabalho estrutura-se em duas partes. Inicialmente, trata-se da instituição do CEAS e seu rito de funcionamento, depois discute-se acerca de momentos que se considerou emblemáticos para perceber as tensões que precedem ou sucedem o ato de deliberar. Destaca-se, com base especialmente em Bobbio (1986), a importância do ato de votar, embora num espaço supostamente limitado como um conselho de políticas públicas, especialmente os de corte social.

2 Algumas notas sobre o conselho

O CEAS/CE foi instituído em dezembro de 1995 (Lei 12.531), sete anos depois de promulgada a Constituição de 1988 que em seus artigos 203 e 204 versam sobre a política de assistência social, e dois anos depois de promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8743, a qual dispunha sobre a organização da assistência social. Ambas as leis foram

antecedidas de resistências dos setores mais atrasados do país e ao mesmo tempo de mobilizações sociais favoráveis a sua instituição.

O fato em si, da criação oficial do conselho, não consiste em qualquer singularidade, tratando-se, ao contrário, de obrigação dos estados federados, como um dos condicionantes ao recebimento de recursos federais. Entretanto, há especificidades no caso do Ceará e que não pode ser silenciadas em análises foi o papel mobilizador e articulador da categoria dos assistentes sociais, previamente à criação do CEAS.

Destacam-se, nesse sentido, o papel mobilizador e agregador do então Conselho Regional de Assistentes Sociais (CRAS), importante espaço de debates da categoria, que encampou as lutas precedentes à promulgação da LOAS e acompanha assiduamente a sua efetivação. Em sintonia com esse posicionamento do CRAS houve uma convergência de várias instâncias organizativas de profissionais do Estado tanto da esfera federal como os da extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA), quanto da estadual como a Secretaria de Trabalho e Ação Social (SETAS) e da municipal como os da extinta Fundação de Serviço Social para aquele espaço de diálogo.

Destaca-se ainda, no Ceará, como protagonistas importantes na luta por uma política pública de assistência social, algumas entidades prestadoras de serviços, como a Associação Cearense Pró-Idosos (ACEPI) e a Associação de Pais e Amigos de Excepcionais (APAE) e também docentes e pesquisadores ligados a universidades locais como a Universidade Federal do Ceará (UFC) e de outras unidades federadas do país, contribuindo na qualificação do debate sobre o tema da assistência social como parte integrante da proteção social e sobre a necessidade elevá-la ao patamar de política pública. Destaca-se que em seu papel mobilizador o CRAS abriu interlocução com alguns movimentos sociais e organizações sindicais visando a ampliar, cada vez mais o debate a este respeito.

O CRAS participou ativamente – juntamente com representantes da sociedade civil, representantes do Poder Legislativo, estudiosos da matéria, organização não governamentais – dos seminários regionais e nacionais, nos quais constituíram-se bases para a aprovação da Lei de regulamentação da assistência social como política de estado (Lei 8742/93).

Portanto, no processo criação do CEAS havia nos quadros do Estado certa dinâmica participativa que incluía distintos sujeitos em torno de disputas teóricas e/ou de práticas sociais inerentes a diversos interesses em jogo, no qual alguns expressavam-se favoráveis a que se transformasse, de fato, a assistência social em política de Estado, outros tinha posições divergentes e outros sustentavam posicionamentos contrários, como é próprio do processo participativo.

À semelhança dos demais conselhos gestores de políticas públicas sociais o conselho em referência, no período de realização da pesquisa que originou este artigo, era formado por igual número de representantes do Estado e da sociedade civil. Metade deles vinculavam-se a órgãos governamentais e a outra metade era constituída por representantes que se distribuíam entre usuários da política pública de assistência social, organizações de usuários, entidades representativas dos trabalhadores da área e entidades e organizações relacionadas a assistência social.

As relações que constituem a dinâmica de funcionamento do referido conselho extrapolam suas fronteiras, pois são influenciadas e influenciam as relações que se tecem tanto no âmbito de conselhos municipais de assistência social quanto nos estaduais e municipais de outras políticas públicas e respectivos serviços. E também no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em vários fóruns da sociedade civil, nas entidades prestadoras de serviços de assistência social, no parlamento estadual, no executivo (governo), no poder judiciário, em defensorias públicas e movimentos sociais de caráter popular.

A instância decisória do CEAS é a Plenária que se reúne mensalmente, por convocação da Presidência (reuniões ordinárias) ou em caráter extraordinário por convocação de um terço dos membros titulares e suplentes na titularidade. A pauta de reuniões é organizada pela Presidência a Secretaria Executiva e as Comissões Temáticas (Ética, Políticas e Programas; Controle e Financiamento; Normas e Articulação; Recursos Humanos e Capacitação), as quais subsidiam as decisões da Plenária e da Presidência Ampliada.

As reuniões do CEAS desenvolvem rito próprio que, entretanto, não constitui uma singularidade desse conselho e se expressa mediante ações mais ou menos padronizadas e recorrentes.

Admite-se que os ritos presenciados nos conselhos de políticas públicas têm merecido pouca atenção de pesquisadores, porém considera-se importante realçar que eles poderão ser mais bem compreendidos recorrendo-se não exclusivamente às análises sobre os rituais em geral, mas sobretudo às direcionadas aos rituais que se desenrolam na política – compreendida em seu sentido mais amplo.

Embora recorrente, porém naturalizado, o rito nas sociedades modernas pode ser analisado como recurso simbólico da política, quase tão importante quanto os recursos materiais (KERTZER, 1988). No caso em análise, é ilustrativo o desenvolvimento de uma pauta que, durante o período de realização da pesquisa que deu origem ao presente texto, apresentava pontos deveras recorrentes: em geral, essa pauta era organizada previamente à reunião e exposta aos conselheiros pela Presidência, muito embora, algumas vezes, passasse por alterações depois de

justificativa apresentada – como por exemplo, o pouco tempo disponível para dar conta da extensão da pauta apresentada.

Em geral o rito consiste numa sequência de passos, tais como: identificação e registro de presenças, justificativas de ausências e identificação de ausências dos integrantes do conselho, aprovação da ata anterior, a apresentação da pauta do dia que em geral se inicia com uma espécie de *introito* que consiste na realização de leituras ou exibição de vídeos direcionados à "reflexão" previamente selecionados pelos que organizam a pauta e, em seguida, os trabalhos se voltam ao(s) objeto (s) sobre o(s) qual (is) o conselho deverá deliberar, geralmente através de votação aberta.

Merece destaque *o introito* do ritual, pelo fato de incluir a leitura de texto e/ou exibição de vídeo, cujos conteúdos podem versar sobre temas de inspiração religiosa, ética, filosófica ou *gerencialista,* sobre identidade, amizade, lealdade, entre outros.[1]

Rotineiramente, as pautas eram longas proporcionalmente ao tempo disponível para o seu desenvolvimento e conjugavam temas variados, cujo entendimento não poderia prescindir de conhecimentos amplos como o inerente à legislação sobre a política pública de assistência social e o funcionamento do conselho, nem de razoáveis noções de planejamento público, orçamento e financiamento.

Nas palavras de conselheiros, mesmo aqueles que supostamente teriam certo acesso às referidas legislações, careciam de conhecimentos que facilitassem uma participação mais tranquila e efetiva, não apenas no sentido do controle social da referida política pública, mas também pela responsabilidade que assumiriam no papel de conselheiro – agente público, conforme a Lei 8.429/92 (BRASIL, 2006a p.17). Noutras palavras, o conselheiro adquire a condição de porta-voz de uma entidade ou de um segmento social e, por consequência, um conjunto de atributos e atribuições sociais que o ato de instituição de um porta-voz produz. Autorizado por um grupo a falar em seu nome ou em nome da coletividade, ele adquire um privilégio e, ao mesmo tempo, assume um dever (BOURDIEU,1996). O alcance da condição de agente público pode ser avaliado pelas palavras da Secretária Executiva do CEAS que afirma:

> […] Lembro a vocês que o nome de vocês está no TCU e vocês podem ser chamados a qualquer momento para explicar o motivo de vocês não terem exercido o controle social, as atribuições a que foram conferidas a vocês. Os conselheiros precisam priorizar o conselho... (Ata da 150ª reunião ordinária).

Admite-se que pautas muito extensas e desproporcionais ao tempo previsto para discussão constituem um dos fatores que, entre muitos outros, dificultam o exercício do poder deliberativo do plenária, especialmente quando se trata de aprovar

---

[1] Alguns exemplos: *Hoje é tempo de ser feliz*, Pe. Fábio de Melo; *Ética e Cidadania*, Profa. Denise Duarte; *Responsabilidade Social*, produção do SESC; *Vida Maria,* apoiado pela Cultura do Estado do Ceará; *O Menestrel,* adaptação de Willian Shakespeare; *Ah! Se entre Amigos fôssemos gansos...III.*

matérias complexas como planos plurianuais, outros tipos de planos e respectivos orçamentos, prestações de contas ou destinações de recursos. Além de requerem razoáveis conhecimentos técnicos, a deliberação requer também uma clara compreensão do jogo político, o qual exerce significativas influências na determinação das prioridades e, portanto, na repartição dos recursos.

Não obstante as limitações e/ou inseguranças dos conselheiros, durante as assembleias e reuniões emergem tensões que, na verdade constituem parte intrínseca desse tipo de agrupamento social, em virtude do desempenho de papéis e da requisição de uma dinâmica própria que se constrói à medida que são tratados temas polêmicos, entre os quais medidas socioeducativas, universalização de programas sociais, utilização de recursos provenientes de emendas parlamentares, decisões sobre medidas disciplinares ou termos de ajustes de condutas de conselho municipal, todos eles suscitadores de dissensos e/ou consensos. Principalmente nos momentos em que os membros da plenária se veem diante da responsabilidade de deliberar sobre questões que influenciam a vida de segmentos sociais geralmente silenciados e carentes de direitos elementares, e as deliberações se referem a recursos financeiros destinados e/ou utilizados para/por a política pública, cujo conselho em questão se dispõe a exercer o controle social.

Na verdade, trata-se de uma dinâmica cujo entendimento pode ser facilitado mediante reflexões teóricas sobre democracia desenvolvidas por Bobbio (1986) – um dos autores que serviu de inspiração para a Constituição brasileira de 1988, a "constituição cidadã" –, que nos impelem a compreender que embora ele tenha se referido à espaços como conselhos, apenas com o intuito de mostrar possibilidades de alargamento ou ampliação da democracia. O que mais nos aproximou de suas reflexões foi a relação entre dissenso e consenso, portanto as tensões, como vias enriquecedoras do processo democrático, um processo jamais finalizado.

Por essa via, identifica-se que tanto no conselho em discussão quanto noutros sobre os quais se construiu objetos de pesquisa, as tensões são recorrentes e emergem naturalmente em suas próprias dinâmicas. Elas não decorrem apenas, segundo se lê ou se escuta em algumas análises, de uma suposta antinomia entre Estado e Sociedade Civil, ou por razões ligadas à divergência de posições entre o Conselho e o Gestor. Em ambos esses casos, há um entendimento restrito de que Estado e sociedade civil seriam instâncias homogêneas, separadas e incomunicáveis.

Desde o próprio ritual do conselho, inclusive seu *introito* que inclui textos e exibição de vídeos para "reflexão", que pode suscitar uma análise tendente a priorizar a função motivadora do consenso na plenária e/ou a aquiescência dos pontos mais polêmicos propostos pelo gestor, entende-se um momento privilegiado para se

perceber a relação entre consenso e dissenso, a partir de interpretações de conselheiros mais loquazes ou mais “politizados” e também, muitas vezes, pelos “não ditos” na plenária.

Sobre as funções dos ritos, Riviere (1996, p. 29) destaca sua relação com a regulação de conflitos interpessoais e posicionamento teórico de Huxley, segundo o qual “o objetivo principal dos ritos é o oculto”. Destaca-se, entretanto, que, embora adotando essa linha reflexiva sobre os ritos, observa-se que no conselho em apreciação eles podem até contribuir para o estabelecimento de certos consensos, porém não são capazes de represar todos os dissensos nem todas as outras fontes de tensões presenciadas durante a pesquisa.

3 Dissensos e tensões em momentos emblemáticos

Ao admitir que as tensões no conselho não podem ser compreendidas com base em supostas antinomias e que essas tensões emergem em situações diversas, exemplifica-se que determinado processo eleitoral, as disputas pela presidência eram protagonizadas por representantes entidades de uma mesma categoria profissional, ambas pertencentes e/ou apoiadoras de partidos de esquerda, porém de linhas divergentes.

Não obstante possa parecer um processo restrito e localizado, justamente por se tratar da simples escolha de um dos membros do conselho para dirigi-lo durante um curto período de tempo, esse processo reverbera em outras instâncias da sociedade civil e vice-versa. Explicitam-se, de modo bastante claro, as relações entre o conselho e o Fórum Estadual de Assistência Social (FOEAS); a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza que tem um histórico de lutas sociais na cidade e gerou importantes lideranças do PC do B; o Conselho Regional de Serviço Social congregava uma quantidade significativa de profissionais de todas as tendências políticas, e ainda o Sindicato dos Assistentes Sociais do Ceará, embora de menor amplitude. Acrescenta-se ainda as relações do conselho com entidades constituídas pelas demais profissões operacionalizadoras da política pública de assistência social, que também influenciam no *modus operandi* dessa política e também adotam diferentes tendências e posturas políticas – no sentido amplo do termo – e podem ser (ou não) favoráveis a projetos societários de caráter liberal. Essa teia de relações reverberou de modo mais ou menos tenso, às vezes sutilmente e não raras vezes conflituoso no âmbito da plenária, pois, como mencionado, as relações ultrapassam o pequeno espaço não só topográfico do conselho embora, na verdade, ele possa ser pensado como um micro universo em relação às muitas instâncias sociais de maior amplitude existentes no Ceará e no país.

A despeito de um certo mal-estar que tais tensões e conflitos podem desencadear, elas podem também trazem positividades concernentes à ampliação do processo democrático e, por conseguinte, ao exercício do controle social da política pública de assistência social. No caso em análise, parece terem motivado em pelo menos alguns conselheiros práticas bem fundamentadas quanto a argumentações políticas, as quais expressam-se encorajadoras de posicionamentos diversos nos processos deliberativos, não somente em termos de obediência a legislação pertinente, mas também sobre outras questões importantes para a ampliação de saberes dos conselheiros em geral.

Em síntese, essas tensões não brotam do conselho em si e podem favorecer não somente o controle social de políticas públicas, mas, uma vez possibilitadas e constituídas em contexto democrático mais amplo no passado[2], podem no presente contribuir na ampliação do processo de democratização, mesmo nas circunstâncias de interrupção da democracia hoje vividas no país. Embora situados na complexa esfera do poder executivo e não obstante concebidos como instrumentos de democracia participativa, consoante mencionou-se na introdução deste artigo, os conselhos podem continuar contribuindo no alargamento da democracia.

Buscou-se a concepção de alargamento ou ampliação da democracia em Bobbio (1986) que admite tratar-se da extensão do poder ascendente. Depois de situar as distintas direções do fluxo do poder: o descendente que desce do alto para baixo, a exemplo do burocrático, típico dos Estados modernos e o ascendente que, segundo este autor, “vai de baixo para cima” que é o poder político exercido em nome dos cidadãos, o autor esclarece:

> [...] O que acontece agora [o autor se refere aos anos 1980] é que o processo de democratização, ou seja, o processo de expansão do poder ascendente, está se estendendo da esfera das relações políticas, das relações nas quais o indivíduo é considerado em seu papel de cidadão, para a esfera das relações sociais, onde o indivíduo é considerado na variedade de seus *status* e de seus papéis específicos, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até mesmo de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, **de gestor de serviços públicos e de usuário,** etc. (grifos nossos) (BOBBIO, 1986, p. 54)

Sintetiza o autor que o processo de democratização consiste não tanto na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social. Consiste, segundo o autor, na extensão do poder ascendente, que até então havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política para o da sociedade civil.

---

[2] No país, o resgate da estratégia de conselhos pela sociedade civil, como meio de ampliação da esfera pública se encontra desde os movimentos pela redemocratização, final dos anos 1970 início 1980.

Ainda de acordo com o autor, o desenvolvimento da democracia pode ser interpretado como a ocupação de novos espaços pelas formas ainda tradicionais de democracia, como a democracia representativa, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático. E sintetiza:

> Deste ponto de vista, creio que se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do estado à democratização da sociedade. Que historicamente o advento da democracia política tenha precedido o advento da democracia social é fácil de compreender, se por esfera política entendermos aquela na qual são tomadas as deliberações de mais relevante interesse coletivo. Uma vez conquistada a democracia política, percebe-se que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla que é a esfera da sociedade no seu todo e que não existe decisão política que não seja condicionada ou até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. (Bobbio, 1986, 55).

Sem limitar a participação ao voto, embora o entenda como o ato típico mais comum de participar, Bobbio esclarece que essa reviravolta diz respeito ao fato de que um índice do desenvolvimento democrático não consistiria mais em avaliar apenas a quantidade de pessoas com direito ao voto. Este índice teria que levar em conta o número de instâncias (diversas daquelas instâncias políticas). Em síntese, um índice de desenvolvimento democrático, não diria respeito a “quem” vota, mas “onde” se vota.

Entende-se ser possível ampliar este entendimento do autor sobre o voto, pois no âmbito de conselhos gestores de políticas públicas como o que se está a analisar, a depender do perfil de representante, especialmente mas não apenas os da sociedade civil, os votos dados sobre as diferentes matérias a serem deliberadas podem reverberar para muito além do “onde se vota”, pois existem relações de reciprocidade ou não, de modo direto ou indireto, tanto entre o conselho e o gestor, quanto entre o conselho e entidades da sociedade civil, e ainda as organizações prestadores de serviços empenhadas ou não em fortalecer a política pública de assistência social, por entendê-la como parte de um projeto societário inclusivo ou não. Lembrando também que os conselhos sofrem influências de partidos políticos e também os influenciam, pois conselheiros também são “animais políticos”. Há exemplos daqueles que no uso de seus direitos de cidadania se licenciam de conselhos gestores de políticas públicas para candidatar-se a cargos políticos. Além disso, há os conselheiros que trouxeram experiências políticas para dentro do conselho e que no processo de capacitação para o exercício de conselheiro e no diálogo travado nas plenárias se depararam também com a oportunidade de requalificar sua argumentação política.

Ainda sobre a reverberação do voto que, noutras palavras constituiria um elemento a mais na elaboração do “índice de desenvolvimento democrático” sugerido por Bobbio (1986), destaca-se o posicionamento de conselheiro representante da

Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (base de partido da “esquerda” dos mais combativos do país), depois de expressar-se favoravelmente à posição do FOEAS, externou para a plenária seu “desapontamento” com a dinâmica “eleitoral” do conselho naquele contexto, e avisou que iria relatar o ocorrido para a Executiva da Federação e tirar um encaminhamento por meio de Carta Aberta. E enfatizou seu posicionamento:

> O FOEAS tem que ser respeitado, mesmo tendo as contradições, os posicionamentos divergentes, sem desrespeitar ninguém, mas respeitando a divergência e o contraditório, o qual foi dado, porém não foi referendado [...] respeitando a deliberação deste pleno a Federação reconhece, mas deixa aqui registrado que irá se posicionar no FOEAS em Carta Aberta, as Entidades filiadas à Federação tem que saber o que houve aqui (Ata da 146ª Reunião do CEAS/CE).

Arendt (1987 – apud Lafer, 1987, p. XII) considera que os conselhos são “tesouros perdidos a serem resgatados das experiências dos movimentos populares, quando estes não exprimem apenas as necessidades do *animal laborans,* mas também as aspirações políticas do povo e sua vontade de ação no seio da comunidade política”. Em sintonia com este pensamento e contrariando análises que admitem estar nos conselhos de assistência social apenas aqueles “sem capital político” enfatiza-se uma rica dinâmica no conselho em apreciação, a qual conjuga dissensos, consensos e tensões que nos remetem à interrogar sobre a relação entre processo democratizante e pluralismo. Encontrou-se um caminho nas reflexões de Bobbio (1986, p.58) ao enfatizar o “deslocamento do ângulo visual do Estado para a sociedade civil, e também para a existência de “outros centros de poder além do Estado”, os quais nos obrigariam a “nos ver sobre as areias movediças do pluralismo”, o qual, segundo o autor:

> [..] nos permite apreender uma característica fundamental da democracia dos modernos em comparação com a democracia dos antigos: a liberdade, ou melhor a liceidade – do dissenso. Esta característica [...] baseia-se no princípio segundo o qual o dissenso, desde que mantido dentro de certos limites (estabelecidos pelas denominadas regras do jogo), não é destruidor da sociedade mas solicitador, e uma sociedade em que o dissenso não seja admitido é uma sociedade morta ou destinada a morrer.

Realça-se, entretanto, que o autor não descarta a necessidade de consenso e sim a de um consenso unânime, como pretendem que exista “por amor ou pela força (mas um consenso obtido pela força pode ainda chamar-se consenso?)”. Exemplifica que nos regimes de democracia totalitária há uma retirada de direitos daqueles que pensam diversamente, o direito de oposição, ou a pretensão de uma re-educação para torna-los súditos fiéis. E esclarece:

> Para que exista uma democracia basta o consenso da maioria. Mas exatamente o consenso da maioria implica que exista uma minoria de dissentâneos. Mas que coisa fazemos destes dissentâneos, uma vez admitido que o consenso unânime é impossível e que onde se diz que existe é um consenso organizado, manipulado, manobrado e portanto fictício, é o consenso de quem, para repetir o famoso mote de Rousseau, é obrigado a ser livre? (Bobbio,1986, p.62)

Sintetiza o autor que apenas numa sociedade pluralista o dissenso é possível e necessário. A liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade

pluralista e essa consente uma maior distribuição do poder, a qual abre as portas para a democratização da sociedade civil que, por sua vez, alarga e integra a democracia política, “a estrada capaz de conduzir ao alargamento da democracia sem desembocar necessariamente na democracia direta” (Bobbio, 1986, 64).

Nesse caso, repete-se, não caberia definir de modo simplificado as tensões geradas mesmo no âmbito de um conselho gestor de políticas públicas, nem reduzi-las a supostas disputas entre representantes do Estado e representantes da sociedade civil. Entende-se que tais tensões podem ser mais bem compreendidas se admitirmos que elas se dão nesse terreno movediço do pluralismo, no qual há relações de consensos e dissensos que possibilitam a construção do processo democratizante no interior do próprio conselho, o qual pode reverberar para outras instâncias da sociedade civil.

Ao adotar essa posição ampliada sobre o entendimento das tensões e, por conseguinte, de suas positividades, considera-se ilustrativo que no calor da apreciação dos resultados da eleição a que nos referimos, os conselheiros manifestaram várias opiniões, assim como argumentações e contra argumentações que entrecruzavam posições ora subjetivas ora corporativistas ora ideológicas, umas exageradamente sutis, outras bastante explícitas e reveladoras de inconformismos com os resultados, e ainda outras comprometidas com a oficialidade, chegando a realçar uma suposta igualdade entre os conselheiros e ao mesmo tempo externando um esforço de busca de consenso, ou de um clima amistoso no conselho.

Destaca-se que naquele clima de tensões pré e pós-eleitorais procedia-se também a renovação de “conselheiros” e, por consequência, ocorria a saída de antigos e o ingresso de novos, além da mesa diretora. Não obstante essa dinâmica de renovação e conflitos a pauta do dia constou também de uma longa explanação sobre as atribuições do conselho, bem como acerca dos papéis dos conselheiros e das comissões temáticas. Outras requisições ao desempenho de papéis de um conselheiro, conforme registro em ata, seriam para além da legislação, as seguintes:

> [...] evitar participar de vários conselhos, sem a devida disponibilidade e compromisso, por imposição de chefia, por status, para cumprir a legislação e favorecer política partidária [...] postura política partidária tendenciosa, sem diferenciar o papel de conselheiro de suas opções políticas (Ata da 146ª Reunião do CEAS/CE).

Enfatiza-se que esses “ensinamentos” não incidem sobre um “papel em branco”, pois os conselheiros têm referenciais próprios sobre essas políticas, os quais podem ter se constituído ao longo de suas vivências cotidianas – até mesmo diante do sofrimento ocasionado por ausências e/ou carências de direitos –, e experiências adquiridas em instâncias representativas da sociedade civil ou na qualidade de liderança comunitária, nas quais eles elaboram ou reelaboram conhecimentos e representações sociais sobre a vida, e sobre a realidade social. No entanto, esses

“ensinamentos” visam também apoiá-los no sentido de posicionamentos na dinâmica do processo deliberativo no conselho. Trata-se afinal de uma das partes do ato de instituição de um porta-voz autorizado, como diria Bourdieu (1996).

O conhecimento sobre leis e normas atinentes às necessidades de funcionamento do conselho, pode contribuir na ampliação de suas visões de mundo e nas formalidades a serem cumpridas, porém não resultam em homogeneidade de pensamento e ação, o que é por demais significativo para a democratização do processo que dá vida ao conselho.

Outros acontecimentos emblemáticos da positividade das tensões na ampliação do processo democrático, os quais em determinadas circunstâncias se desloca do Estado para a sociedade, encontram-se bem além das fronteiras das instâncias nas quais se vota. Esses deslocamentos referem-se também aos conteúdos das matérias sobre as quais se vota, a depender também de seus desdobramentos e repercussões. Em outras palavras, não é o voto em si que propicia a ampliação do processo democrático, como bem esclarece, Bobbio.

Exemplifica-se: ainda na mesma ocasião, constava na pauta do dia a aprovação e a deliberação de matérias que exigiam razoável entendimento dos conselheiros sobre contas públicas e planejamento público, tais como: a) o *Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do SUAS,* relativo a determinado período e; b) a *Apresentação do Plano de Ação para Cofinanciamento do Governo Federal do SUAS – Bolsa Família,* de outro determinado período.

Logo que a plenária foi instada a pronunciar-se e posicionar-se sobre a primeira matéria, emergiram reações com destaque para a não observação de “acordo já firmado”, segundo o qual “nenhuma matéria viria para a plenária sem antes passar pelas comissões”. Esse posicionamento repercutiu amplamente na plenária que, após discussão, deliberou pelo retorno da primeira matéria às comissões temáticas para ser analisada com as presenças dos técnicos responsáveis e mediante documentos comprobatórios. Em meio ao debate, uma técnica do órgão gestor, que já havia afirmado ser o último dia de prazo para a aprovação, ausentou-se da sala de reuniões e, posteriormente, retornou com a explicação de que esse prazo havia sido prorrogado, por mais um mês, pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (Ata da 146ª Reunião).

Quanto à segunda matéria, também desencadeou reações semelhantes, mas terminou por ser aprovada pela plenária, mesmo prescindindo de análise prévia das comissões temáticas, após ser prestado esclarecimento também de técnica do órgão gestor sobre a possibilidade de perda de recursos federais para as políticas públicas do Ceará, caso a aprovação não transcorresse naquela data. Entretanto,

destaca-se que a aprovação em si foi precedida de fortes reações de vários conselheiros, principalmente representantes da sociedade civil. Depois de debate acalorado foi tomada a deliberação de que [mesmo depois da votação] a matéria retornaria para análise das comissões temáticas e, depois, novamente para a plenária a fim de ser examinada.

Pode-se argumentar que depois da votação essa reivindicação de retorno da matéria pelos conselheiros não teria sentido. Entretanto, eles poderiam, na hipótese de ilícitos, recorrer a outras instâncias do controle social, sobre as quais há esclarecimento razoáveis nos manuais de capacitação de conselheiros.

Ainda sobre a extensão da importância não somente do número de votos, mas também do local onde se vota e sobre o que se vota, outro momento emblemático, foi a dinâmica constituída em torno da apreciação do já referido *Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico Financeira do SUAS* que retornou à plenária, depois de análise de comissão temática referente ao assunto e respectivos relatos.

Foram evidenciadas as principais dificuldades de entendimento do mencionado demonstrativo pela comissão de Controle e Financiamento, segundo esta, mesmo depois de terem acesso a esclarecimentos técnicos. Além disso, a comissão avaliou as informações técnicas originárias do órgão gestor, como insatisfatórias no sentido de propiciar elementos para um parecer técnico. Principalmente, porque ainda segundo a referida comissão, envolvia outras células do órgão que não eram do domínio do referido técnico. Conforme registrado na ata da 147ª reunião do CEAS:

> A comissão achou que as informações não foram suficientes para um parecer técnico, sugeriu então que encaminhasse um expediente para a STDS, solicitando a participação de técnicos as reuniões das comissões de Política e Programas, Recursos Humanos e Capacitação e normas de articulação do CEAS/CE, a fim de dirimir as dúvidas sugeridas nesta comissão.

A comissão temática ora referida posicionaram-se a respeito dos vários desafios a enfrentar no desempenho de suas funções, destacaram aqueles inerentes à compreensão de documentos oficiais, entre os quais os respeitantes a cofinanciamento, e solicitaram explanação sobre a estrutura de funcionamento da STDS, bem como uma capacitação sobre orçamento público, considerando-o de “fundamental importância para um controle social mais efetivo” (Ata da 147ª Reunião do CEAS).

3.1 As tensões podem ser amenizadas ou não[3]

Em várias situações, as dinâmicas deliberativas transcorrem quase sem polêmicas. Neste prisma, é exemplar, segundo registros em ata da 159ª reunião do

[3] Escrito com base no capítulo, Positividade das tensões em experiências de democracia participativa: o Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará, inserido em livro por nós organizado, Retratos da política de assistência social: ambivalências, impasses e possibilidades.

CEAS/CE, o clima de coesão gerado no conselho diante de relato de visita de uma das comissões temáticas a municípios da região metropolitana de Fortaleza, para averiguar denúncias recebidas pelo referido conselho sobre a política de assistência social nesses municípios. Conforme relataram, havia várias irregularidades – entre elas "alguns CRAS de fachada", um conselho municipal que não funciona e cada presidente é indicado, além de priorização da política partidária. O relato desencadeou reações quase "em uníssono", na forma de críticas, expressões de indignação, sugestões de medidas disciplinares e encaminhamentos visando a resolução dos problemas constatados.

Coincidentemente ou não, nesse clima de "comunhão" possibilitado pela imagem ruim de um dos conselhos visitados, procede-se à deliberação de um *Demonstrativo Sintético para a Prestação de Contas do Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGDE) dos recursos financeiros,* a qual transcorre sem maiores questionamentos (Ata da 159ª Reunião do CEAS/CE).

Há ocasiões em que a matéria em si a ser deliberada parece representar um apelo à sensibilidade dos conselheiros, como na deliberação sobre o *Projeto Fortalecimento Institucional da Casa Sol Nascente/Ceará (Emenda Parlamentar Federal e Recurso do Tesouro Estadual),* também aprovada rapidamente, embora em situações anteriores se expressassem na plenária resistências ao envolvimento do conselho com essa fonte de recursos.

Antecedendo a votação, conforme esclarecido à plenária, a execução do referido projeto seria de responsabilidade de um condomínio espiritual que apoia, em regime de abrigamento, crianças e adultos com HIV/AIDS referenciados e acompanhados pelo Hospital São José [este, pertencente à rede SUS/CE].

As questões levantadas pelos conselheiros visaram apenas ao esclarecimento sobre as responsabilidades quanto à aplicação dos recursos. Conforme esclarecido, eles seriam transferidos para o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), de onde passariam para a entidade. Caberia à STDS acompanhar os gastos, elaborar relatório e enviá-lo ao MDS para a prestação de contas. Neste âmbito a responsabilidade maior seria da referida entidade. Imediatamente, a matéria foi aprovada.

Noutra ocasião em que as deliberações transcorreram sem maiores questionamentos, elas foram precedidas por reflexões em torno da exibição do vídeo *Ah! Se entre Amigos fôssemos gansos...III.* Este mereceu interpretações múltiplas, como a que identificou o conselho a "equipe de trabalho" e a que transfere as dificuldades do conselho para o "sistema" (Ata da 161ª Reunião do CEAS/CE).

Compreende-se que a ressignificação de um conselho gestor de política pública como "equipe de trabalho" ou o entendimento de que suas dificuldade são provenientes de um "sistema" abstratamente pensado expressam um entendimento apenas parcial

sobre suas funções e processo e, por conseguinte, pode desmotivar posicionamentos críticos, imprescindíveis ao exercício do controle social de políticas públicas.

Ademais, a pouca clareza sobre as funções dos conselhos gestores pode também induzir à compreensão das tensões como fator meramente negativo ou minimizar sua importância. Neste caso, é exemplar a ocasião em que a plenária foi convocada a deliberar sobre matéria decisiva para os destinos da política de assistência social no Ceará (Ata da 162ª Reunião do CEAS/CE). Não obstante fossem prestados esclarecimentos técnicos sobre a metodologia de elaboração e a vigência dos Planos Plurianuais, anteriormente à deliberação dessa matéria, esses esclarecimentos não seriam suficientes para a ampla compreensão de um plano de tal envergadura.

Mesmo assim, o plano foi aprovado quase por unanimidade, com exceção de uma conselheira representante de trabalhadores da assistência social (área de psicologia), a qual se limitou a abster-se de votar, embora sem apresentar os motivos da abstenção, mas deixando um "não dito" muito significativo para a reflexão sobre evitar ou deixar emergir as tensões. Uma questão fica em aberto: todos os que deliberaram favoravelmente à aprovação do plano teriam entendido seu alcance na efetivação e na garantia da qualidade da política pública de assistência social?

Outro momento emblemático de amenização de tensões foi a dinâmica de aprovação do *Relatório da IX Conferência de Assistência Social* talvez, também, em virtude da longa pauta. Sugere a existência de dificuldade ou desinteresse por parte de conselheiros acerca do alcance de uma conferência estadual como também por parte do órgão gestor certa minimização da importância do conselho como instância deliberativa a quem competia aprovar e legitimar o relatório.

É mister realçar a relevância das conferências de assistência social, pois elas poderiam ser decisivas para a formulação de objetivos e estratégias nos planos de governo do período, conforme exemplifica o Plano Plurianual 2008-2011 que enfatizava o desafio de efetivação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o respeito às deliberações da *V Conferência Nacional de Assistência Social.*

Mais uma vez emergiu na plenária, um "senso de união", em virtude da crítica de posturas antidemocráticas de políticos de municípios interioranos durante a conferência – o comparecimento dos próprios gestores e não de delegados, a imposição do "direito à fala" por parte de lideranças políticas que quebraram cerimoniais ou agiram de modo "deselegante", e até mesmo tentativas de credenciamento de suplente [de delegado] em "vaga de outro que não existia", emergindo ao mesmo tempo a sugestão de envio de documento à Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (APRECE) a tal respeito. Um dos conselheiros representantes da sociedade civil também avaliou, negativamente, a despreocupação de representante do MDS na *IX*

Conferência Estadual de Assistência Social, no tocante à renovação por mais quatro anos da Desvinculação das Receitas da União (DRU) direcionadas à área social (Ata da 162ª Reunião do CEAS/CE).

Apesar de avaliações negativas quanto à metodologia da conferência, que, segundo alguns conselheiros, teria interferido nas tomadas de decisões, e de uma crítica à "ausência de direito à fala de representantes de usuários que compunham mesa", uma técnica do órgão gestor avaliou a conferência como "a melhor deste colegiado em termos de participação", e sugeriu uma publicação de elogio em Diário Oficial aos técnicos organizadores e foi acatada. Finalmente, o relatório apresentado foi aprovado pela plenária (Ata da 162ª Reunião do CEAS/CE).

Outro momento emblemático foi o de deliberações sobre ***Ad Referendum*** *de outro Plano de Ação para Cofinanciamento do Sistema Único de Assistência Social* e sobre o *Orçamento do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS),* o qual pode ser ilustrativo das possibilidades de neutralização de recursos subjetivos de conselheiros, quando da premência de aprovação em virtude de cumprimento de prazos (Ata da 174ª Reunião do CEAS/CE). A matéria (*Ad Referendum*) foi aprovada depois de esclarecimentos da conselheira presidente concernentes a prazos estipulados pela administração pública, conforme registrado nessa mesma ata. Destaca-se também, que a apresentação da aludida matéria foi precedida pela discussão de vários outros pontos de uma extensa pauta, destacando-se entre eles a apresentação do vídeo – *O menestrel* – e reflexões sobre o mesmo, além de uma longa exposição sobre o Programa Nacional de Promoção e Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho).

O vídeo emocionou tanto os conselheiros que desencadeou reação "inesperada" de conselheira bastante politizada e com amplo domínio sobre a política de assistência social e, por conseguinte, sobre a função de controle social dos conselhos gestores. (Ata da 174ª Reunião do CEAS/CE).

De modo algum se descarta a relevância da fruição estética e da arte na vida das pessoas, tampouco se minimiza os efeitos da sua multiplicidade de sentidos. Entretanto, no caso em apreciação, pressupõe-se tratar-se de estratégia de reconhecimento/fortalecimento da hegemonia do segmento da plenária mais afinado com o órgão gestor, minimizando a importância do dissenso no processo democrático. E mais uma vez, recorre-se a Bobbio para compreender essa dinâmica. Ele diz:

> [...] afirmo existir uma relação necessária entre democracia e dissenso, pois, repito, uma vez admitido que democracia significa consenso real e não fictício, a única possibilidade que temos de verificar se o consenso é real é verificando o seu contrário. Mas como poderemos verificá-lo se o impedirmos? (Bobbio, 1986, p.62)

Destaca-se, entretanto, que tal estratégia não logrou êxito total, pois naquela mesma ocasião o processo de aprovação de outra matéria – *Orçamento do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS)* – originou vários dissensos, mesmo depois de apreciação prévia por Comissões Temáticas.

Entre esses pontos, os mais polêmicos foram a Universalização de Cofinanciamento da Proteção Social Básica, para todos os municípios do Ceará, e a Retirada das ações nº 13.899 (Manutenção das Unidades de Proteção Social Especial – medidas socioeducativas).

O debate sobre o primeiro ponto encerrou-se com a seguinte sugestão: o CEAS/CE deveria encaminhar uma resolução deliberando que a universalização ocorra até 2014, a qual é aprovada por unanimidade pela plenária. Entretanto, embora o CEAS tenha o poder de deliberar, cabe ao órgão gestor, no caso, a STDS, colocar em prática aquilo que foi deliberado. Em situações como essas os caminhos são sempre tortuosos, porque atravessados por inúmeras estratégias políticas em disputas de variadas ordens. O segundo ponto também gerou longo debate e envolve posições contrárias e a favor da reprodução de uma sociedade disciplinar no enfrentamento de questões relacionadas à infância e à juventude, a ponto de não existir, no momento em que o conselho deliberava, uma definição governamental clara sobre qual órgão deveria se responsabilizar pelas medidas socioeducativas. A Justiça ou a Assistência Social?

A presidente do CEAS esclareceu que o serviço não estava incluído na Tipificação Nacional dos Serviços Sociais Assistenciais. Contudo, constava no PNAS, e o recurso para manutenção dos Centros Educacionais seria do Tesouro Estadual. Acrescentou que não seria possível, naquele momento, repassá-lo para o Fundo Estadual da Criança e Adolescente (FECA), pois não havia uma deliberação do CNAS junto ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Acrescentou que deveria haver, por parte do CEAS/CE, uma fiscalização nas unidades dos Centros Educacionais, bem como uma articulação com o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Ata da 174ª Reunião do CEAS/CE).

Diante disso, a plenária posicionou-se favoravelmente ao aguardo da determinação dos conselhos nacionais ora referidos e votou pela permanência dos mencionados recursos. Em síntese, as tensões explicitadas no conselho – intensas ou suavizadas, como as então exemplificadas – , sugerem a existência de uma heterogeneidade de posições dos conselheiros e uma luta por hegemonia de um segmento resultante de alianças entre órgão gestor e representante de um segmento de trabalhadores, boa parte dos quais se mostra bastante atuante.

De um modo geral, no período estudado, a eclosão de tensões foram motivadas pela suspensão de regras do jogo democrático que, embora pactuadas no conselho

foram colocadas em suspensão num momento importante como o da escolha de presidência. As reações a esse rompimento de regras não foram apenas pontuais e desencadearam posicionamentos importantes da plenária durante todo o período de vigência dessa presidência. Ao mesmo tempo, percebeu-se momentos de amenização de tensões em situações, tais como: algum acontecimento não ordinário, “externo” ou “interno”, aproxima mais intensamente os conselheiros; a matéria em si a ser deliberada atinge a sensibilidade de conselheiros geral; uma expressão artístico/poética ou literária desperta a sensibilidade dos conselheiros; a pauta da reunião é muito extensa e/ou muito densa tornando-se cansativa ou inatingível; a importância da plenária parece minimizada em relação ao alcance da matéria; a deliberação é condicionada a prazos em vias de expiração.

4 Considerações Finais

A pesquisa propiciou a compreensão de que a dinâmica do conselho traz consigo tanto o consenso, quanto o dissenso e as tensões daí geradas. Porém, são utilizadas estratégias que – talvez fundamentadas na noção do dissenso como fator negativo – parecem visar a diluição antecipada de tensões, a qual repercute negativamente no processo de democratização no palco deliberativo.

Os consensos, dissensos e tensões são produtores de positividades, visto que possibilitam certa aprendizagem sobre a argumentação política, concernente às contradições e ambivalências da sociedade e do Estado e as muitas demandas que emergem de segmentos sociais até então silenciados. A pesquisa expressou que os elementos impulsionadores de tais tensões não se limitam a uma suposta antinomia entre Estado e Sociedade Civil ou entre Conselho e Gestor estadual. Na verdade, essas tensões se produzem na confluência das muitas relações que atravessam a dinâmica do conselho, advindas de esferas da administração pública, governos (federal, estadual e municipal), entidades organizativas de trabalhadores, entidades prestadoras de serviço conveniadas com o Estado e fóruns da sociedade civil. Conclui-se também que os conselhos gestores de políticas públicas podem acumular experiências significativas ao exercitar o processo deliberativo sobre usos de recursos do fundo público, podendo contribuir (ou não) para a ampliação da democracia participativa, não obstante o atual contexto do país, de explícita negação de direitos pelo Estado. A despeito do *procedimentalismo,* da ritualística adotada e da padronização dos conteúdos de capacitação ou de usos político-partidários do conselho, há um processo participativo que o extrapola, tanto em virtude da presença de entidades da sociedade civil com longa história de lutas, como por razões ligadas às mobilizações sociais em prol da política de assistência social que antecederam a sua criação.

Bibliografia

ALLEGRETTI, Giovanni. Os orçamentos participativos sabem escutar? In: CACILDA, Kátia; LIMA, Pereira; PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira (Orgs.). **Orçamento participativo:** múltiplos olhares. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014.

ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BACHELARD, G. **O novo espírito científico**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1995.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas linguísticas: o que falar quer dizer**. São Paulo: EDUSP, 1996.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS:** aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, 2005a.
_____. Conselho Nacional de Assistência Social/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O**rientações gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a adequação da lei de criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS, 2010.**
_____. Conselho Nacional de Assistência Social/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS – Orientação acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social.** Cartilha, n. 1, Brasília: MDS/UNESCO, 2006a. (Consultora: Stela da Silva Ferreira).
_____. Conselho Nacional de Assistência Social/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS – Implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos Conselhos de Assistência Social.** Cartilha, n. 2, Brasília: MDS/UNESCO, 2006b. (Consultora: Stela da Silva Ferreira).

CEARÁ. Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social. **Relatório Final da IX Conferência Estadual de Assistência Social**. Fortaleza, 2011.
_____. Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social. Conselho Estadual de Assistência Social. **Ata da 146ª Reunião Ordinária.** Ceará, 2010a.
_____. Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social. Conselho Estadual de Assistência Social. **Ata da 147ª Reunião Ordinária.** Ceará, 2010b.
_____. Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social. Conselho Estadual de Assistência Social. **Ata da 150ª Reunião Ordinária.** Ceará, 2010c
_____. Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social. Conselho Estadual de Assistência Social. **Ata da 159ª Reunião Ordinária.** Ceará, 2011b.
_____. Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social. Conselho Estadual de Assistência Social. **Ata da 161ª Reunião Ordinária.** Ceará, 2011c.
_____. Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social. Conselho Estadual de Assistência Social. **Ata da 162ª Reunião Ordinária.** Ceará, 2011d.
_____. Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social. Conselho Estadual de Assistência Social. **Ata da 163ª Reunião Ordinária.** Ceará, 2011e.
_____. Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social. Conselho Estadual de Assistência Social. **Ata da 174ª Reunião Ordinária.** Ceará, 2012f.

FARIAS, L.A.C. Positividade das tensões em experiências de democracia participativa: o Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará. In: _____(Org.) **Retratos da**

política de assistência social: ambivalências, impasses e possibilidades. Curitiba: CRV, 2015.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. Recursos, decisão e poder – Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** vol. 21, n. 60 fev.2006.

KERTZER, D. I. **Ritual, politics and power**. London: Yale University Press, 1988.

RIVIÈRE, C. **Os ritos profanos.** Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002; 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 10 - Efetividade das instituições participativas
Sessão 06 | Participação e política cultural

Turismo, Patrimônio Cultural e Participação Política no município de Santo André (SP)

Paulo Tácio Aires Ferreira

2017

Resumo

Partindo do pressuposto que a prefeitura de Santo André vem criando diversos instrumentos de preservação e conservação de seu patrimônio ambiental e cultural convergindo também para a promoção do desenvolvimento de um turismo sustentável, este projeto de pesquisa, com foco nas unidades de análise integrantes do Plano Diretor do município, a saber, Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba (ZEIPP) e Unidades de Conservação: Parque Municipal Nascentes de Paranapiacaba e Parque Natural Municipal do Pedroso, tem o objetivo de debater a respeito da participação política da sociedade civil. Observa-se, destarte, a sua dimensão no desenvolvimento do turismo em Santo André e seus processos decisórios com interface às discussões ambientais e patrimônio cultural.

Palavras-chave: Desenvolvimento local; conflitos sociais; patrimônio cultural, participação social; planejamento de turismo e gestão pública.

Turismo no Brasil: da gestão centralizadora à autonomia das comunidades

A história política brasileira é marcada pelo poder autoritário forjado desde sua origem. Mesmo em tempos recentes, já em sua fase presidencialista, o país viveu sob a égide de um regime militar entre os anos de 1964 e 1985 que obstruiu os avanços de direitos e cidadania. Entretanto, diversos movimentos sociais retomaram a luta pela soberania popular e democracia. E os resultados se refletiram com a consolidação da Constituição Federal 1988.

No que concerne à gestão do turismo, este é historicamente marcado pela centralização do poder (CRUZ, 2005). Tal fato ainda se mostra persistente se observarmos que a instituição de políticas públicas em tempos recentes continua pouco favorável à maioria da população ou ao desenvolvimento local de comunidades. Ao longo do século XX o país oscilou entre ditaduras, golpes e pouca inclusão da participação popular. É justamente no período militar que se tem a criação da EMBRATUR, embora em governos precedentes ocorressem iniciativas que sinalizavam acelerar o crescimento do turismo no país.

Com o reestabelecimento da democracia, nos anos de 1990, o estado optou por seguir uma linha neoliberal, promovendo programas na área do turismo que continham o apanágio de indutor ou minimizador de desigualdades sociais, com a feitura de grandes obras de infraestrutura, como foi o caso do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), pautados por apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outras linhas de crédito, como do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (CRUZ, 2005, p. 30).

Também nos anos 90 foi criado o Programa de Municipalização do Turismo (PNMT), por meio da Secretaria de Turismo e Serviços (SETS) vinculada ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, tendo como princípios a descentralização, a sustentabilidade, o estabelecimento de parcerias, além da mobilização e capacitação de atores locais. Neste sentido, o PNMT atribuía a responsabilidade da gestão do turismo ao âmbito local, preconizando a atuação do poder público municipal com a participação e o envolvimento direto dos moradores e empresários de cada município (BRASIL, 2007).

Cruz (2005) afirma que as recentes políticas de turismo no Brasil, mesmo posterior a criação do Ministério do Turismo, ainda foram orientadas pelo neoliberalismo privilegiando grandes empresas, destituindo as populações locais da distribuição de riqueza e desenvolvimento do turismo (CRUZ, 2005, p. 34).

Durante os primeiros anos do governo de Lula (2003-2004) surgiram propostas de descentralização das políticas de turismo, como o Programa de Regionalização do Turismo, com os princípios de “flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação” que foram

estruturados com base em “roteiros turísticos intermunicipais nas regiões turísticas brasileiras com objetivos de sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional” (BRASIL, 2004).

Posteriormente, é proposto um novo Plano Nacional de Turismo 2007-2010, sub-intitulado de “Uma Viagem de Inclusão”. Por meio deste plano houve um esforço no sentido de ampliar a participação da sociedade na decisão sobre o turismo em nível local, regional, estadual e nacional. Atualmente, entre os espaços de gestão participativa do turismo, estruturados e/ou fomentados no Brasil, estão os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Turismo e as redes, fóruns, agências e associações regionais ou mesmo consórcios intermunicipais definidos a partir de circuitos ou regiões turísticas (BRASIL, 2007). Neste período, também ocorreram ações de capacitação com o objetivo de “oferecer subsídios conceituais e técnicos para a formação de atores sociais diretamente envolvidos com o desenvolvimento do Turismo em todo o Brasil” (BRASIL, 2007, p. 12).

Foram, também, executadas ações de promoção e fortalecimento do turismo em comunidades, entre estas podemos destacar o “Edital de Chamada Pública de Projetos de Turismo de Base Comunitária, lançado em 2008, com o objetivo de conhecer e apoiar o desenvolvimento das iniciativas com esse perfil em todo o País” (BRASIL, 2007, p. 18). Este edital teve uma demanda expressiva, o que demonstrou o interesse e o potencial da atividade no Brasil (BRASIL, 2007). Contudo, as ações de fomento ao turismo com base local têm sido diminutas e quase não houve mais nenhuma proposição de projeto com o tema “turismo de base comunitária”.

Para Rocha (2003, p.44) o que sobressai essencialmente no turismo de base comunitária são os princípios associativos, colaborativos e cooperativos. No entanto, como nos lembra Irving (2009) é importante ressaltar que o turismo de base comunitária “resulta de uma demanda direta dos grupos sociais que residem no lugar turístico, e que mantém com este território uma relação cotidiana de dependência e sobrevivência material e simbólica” (IRVING, 2009, p. 112) o que ressalta a importância da demanda e participação dos comunitários na viabilidade de um projeto desse tipo de turismo.

A proteção do patrimônio cultural e ambiental

A abordagem do patrimônio cultural ao longo dos anos tem se modificado, adquirindo flexibilidade, deixando aos poucos o espectro elitizado, passando a ser entendido pelas diferentes produções culturais existentes (CHOAY, 2001, p. 240). Para compreender melhor estas modificações cita-se Canclini (1994) o qual traça alguns paradigmas político-culturais em relação às transições a respeito do tratamento dado ao patrimônio cultural.

Sucintamente estes paradigmas consistiriam em quatro modelos: um primeiro é o “tradicionalismo substancialista”, que se atenta apenas excepcionalidade do objeto, edifício

ou obra de arte; o segundo se configura como “mercantilista”, muito ligado a fato de tratar o patrimônio associado à produção do turismo e a possibilidade de obtenção de dividendos; o terceiro é o “conservacionista monumentalista” que trata de defender monumentos de cunho nacionalista; e, por fim temos o “participacionista”, de cunho democrático, o qual estabelece um diálogo entre saberes técnicos, científicos e também populares (CANCLINI, 1994).

Zanirato (2015, p. 115) aponta que o conceito de patrimônio cultural tem se modificado principalmente nos últimos 50 anos. Os usos sociais do patrimônio ganharam destaque, o que relevou o importante papel da sociedade civil na proteção deste, atribuição antes relegada somente ao conhecimento especializado. A própria história tem deixado de concentrar os feitos dos “grandes personagens” e amiúde tem passado a valorizar também as histórias comuns das pessoas (ZANIRATO, 2015).

Em relação aos princípios específicos de preservação do patrimônio cultural brasileiro, estes ganham claro respaldo com o artigo 216 da Constituição Federal de 1988, fruto de um momento histórico que inseriu a participação social e política num contexto mais abrangente. É importante dizer que a questão de preservação do patrimônio no Brasil já vinha sendo construído desde o início do século XX[1], ou seja, desde a criação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), especificamente em 1937, o qual em seu início fora batizado de Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

O fato é que no Brasil a década de 1930 foi emblemática no que tange às primeiras iniciativas de concepções de instrumentos legais, não apenas de preservação do patrimônio cultural, mas também do patrimônio ambiental. Diga-se de passagem, em 1934 é elaborado o primeiro Código Florestal, seguido pela criação do Parque Nacional de Itatiaia, primeiro Parque Nacional no país (DIEGUES, 2004).

Pode-se afirmar que atualmente proteger o patrimônio cultural ou ambiental compõe as pautas do desenvolvimento sustentável dos países. A expressão “desenvolvimento sustentável” foi cunhada pela primeira vez com a publicação do documento “Nosso Futuro Comum”, ou “relatório de Brudtland”, mas foi mais bem propagada após a ECO-92, realizada no Brasil, especificamente na cidade do Rio de Janeiro em 1992 (REIGOTA, 2004). Importante salientar que as discussões globais sobre meio ambiente envolvendo diversas nações em grandes encontros já vinham ocorrendo desde o Clube de Roma (em 1968) e Conferência de Estocolmo (em 1972) (REIGOTA, 2004).

Nota-se, ao longo dos anos, que esse preceito de sustentabilidade iria penetrar paulatinamente em discursos de muitas áreas sociais como na política, economia, ciência,

[1] Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/872. Acesso em 08/03/2017.

entre outras. Sobre desenvolvimento sustentável, ao invés de tentar defini-lo, podemos elencá-lo por meio de princípios como bem observa Molina (2001):

> [...] respeitar e cuidar da comunidade dos seres viventes; melhorar a qualidade da vida humana; conservar a vitalidade e a diversidade da Terra; reduzir ao mínimo a utilização dos recursos não renováveis; manter-se dentro da capacidade de carga da Terra; modificar as atitudes e práticas pessoais; facultar às comunidades o cuidado com seu próprio ambiente; proporcionar um marco nacional para a integração do desenvolvimento e da conservação; e formar uma aliança mundial (MOLINA, 2001, p. 183).

Em contraponto a uma noção mais institucionalizada do que é “sustentabilidade”, tendo em vista que essa ganha notoriedade a partir da perspectiva de grandes agências e países, é interessante entender as questões ambientais a partir do ponto de vista das comunidades locais, que sofrem toda a sorte de danos ambientais causados principalmente pelo sistema econômico vigente. No tocante aos conflitos ambientais que na “tentativa de superação das injustiças impostas às comunidades” Acselrad (2002; 2009) chama de “justiça ambiental” ou também “Ecologismo dos pobres”, como se refere Alier (2014).

Atualmente, faz-se necessário discutir o patrimônio tendo em vista as temporalidades da relação sociedade-natureza (BRITO; SCIFONI, 2010). Principalmente pelos conflitos na preservação do patrimônio ou da natureza, onde se depara com a visão dos comunitários, as quais foram relegadas durante muito tempo a uma participação coadjuvante (BRITO; SCIFONI, 2010; DIEGUES, 2004).

É importante notar que as questões envolventes às discussões patrimoniais, girando em torno de temas culturais ou ambientais, o protagonismo comunitário tem ganhado destaque. No caso do Brasil os avanços se reverteram no surgimento de diversos mecanismos de participação social.

A instituição de conselhos participativos que tem como temática o patrimônio cultural ou o meio ambiente foram excelentes vitórias, e hoje se encontram em âmbitos federais, estaduais e também municipais. Destarte, os debates têm tentado superar o status tecnicista historicamente dominante nas reuniões. Todavia, em alguns casos, a estrutura burocrática presentes nos conselhos causa efeito contrário ao estímulo de participação social (ZANIRATO, 2015).

Deste modo, embora deixem transparecer seus limites, estes espaços de participação ainda são os mais eficientes para que se possam possibilitar discussões justas, decisões democráticas, contribuindo para a construção de autonomia local. Mas para isso é imprescindível que o poder público entenda que o melhor caminho para a proteção do patrimônio e desenvolvimento sustentável é oportunizar às comunidades o poder de decidir junto.

Patrimônio e turismo no município de Santo André

O município de Santo André está localizado no estado de São Paulo, especificamente na região conhecida historicamente como Grande ABC paulista, a qual inclui outras seis cidades: São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Ribeirão Pires, Mauá e Rio Grande da Serra. Atualmente, a população residente estimada do município é de 710.210 (SANTO ANDRÉ, 2016).

A cidade de Santo André e a própria região do ABC tornaram-se historicamente conhecidas pelo surgimento de um grande movimento sindical o qual teve seu apogeu na década de 1980. Nesta década, diferentes frentes sindicais deflagraram inúmeras greves que pleiteavam melhores salários e condições dignas de emprego. Vale ressaltar que esses fatos ocorreram paralelamente à luta pela democracia e eleições diretas. Posteriormente a instituição da constituição federal de 1988 o município de Santo André experimentou diversas ações e políticas horizontais, como a implantação dos conselhos regionais e principalmente o orçamento participativo.

Do ponto de vista econômico, Santo André possui um passado ligado à industrialização que remonta ao início do século XX (PASSARELLI, 2005). As indústrias foram estimuladas a princípio pela construção da Ferrovia Santos/Jundiaí e posteriormente pela introdução de inúmeras rodovias. Entretanto, nos anos de 1980, tal como o ABC, o município também passou por mudanças em sua configuração econômica e o setor de serviços ganhou destaque. Desde o início dos anos de 2000 a rede hoteleira vem expandindo, ao passo que também ocorreu uma ampliação na oferta de muitos bares e restaurantes, contribuindo para uma diversificação do setor gastronômico (XAVIER, M. L. P, BRESCIANI, L. P, 2009).

Na esfera municipal, o turismo ganhou maior relevância quando foi instituindo no ano de 2009, o Departamento de Turismo, ligado à Secretaria de Cultura e Turismo, ficando a cabo de desenvolver a atividade no município. Sua principal missão tem sido “fomentar uma atividade turística organizada e consistente na cidade de Santo André, oferecendo assim um turismo de qualidade” [2].

Tendo em vista que Santo André é uma região com diversos atributos ligados às questões ambientais e culturais, e observando as possibilidades de desenvolvimento que o turismo pode engendrar, o Plano Diretor (PD) do Município consolidado no ano de 2004, e reavaliado no ano de 2012, aponta que a política de desenvolvimento econômico deve articular a proteção do meio ambiente com a redução da desigualdade (SANTO ANDRÉ, 2012).

---

[2] Disponível em: http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/departamento-de-turismo. Acesso em 23 de setembro de 2016.

A expressão “desenvolvimento sustentável e sistêmico do turismo” vem expressa nos objetivos do PD em seu artigo 27. Já no artigo 42 tem-se estabelecido a “Zona de Desenvolvimento Econômico” apontando seu objetivo de: “[...] ofertar áreas para o desenvolvimento econômico local com as atividades econômicas de baixo impacto, compatíveis com as atividades de turismo ambiental, conservação dos mananciais e respeitando o princípio da sustentabilidade”. Na “Macrozona de Proteção Ambiental” também integrante do Plano Diretor, estão as Unidades de Conservação e Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio que além de proteção da paisagem, conservação de recursos naturais, cumpre também a função de oferecer lazer.

A seguir discorre-se acerca de dois exemplos no município: a Vila de Paranapiacaba e o Parque do Pedroso, tendo em vista que ocupam uma grande porção da área do município, abarcando a Macrozona Ambiental, possuem vocação e até experiência com o turismo, e, além disso, estão envoltos em conflitos de patrimônio cultural e ambiental, cabendo, assim, problematizá-los quanto à componente participação.

A Vila de Paranapiacaba

No município de Santo André está localizada a Vila de Paranapiacaba, que marca um intenso capítulo da história ferroviária no Brasil. O povoamento em torno da construção da ferrovia Santos-Jundiaí moldou a história recente dos povos que habitam a Vila de Paranapiacaba. Para o trabalho nas obras, além dos brasileiros que aqui já habitavam, vieram também muitos imigrantes de diferentes nacionalidades. É importante, igualmente, destacar, que antes mesmo da constituição da vila, não fugindo à regra da história brasileira, a figura do indígena demonstrou marcante presença na região. E isso pode ser observado hoje nos inúmeros topônimos tupis, como o próprio nome da vila, Paranapiacaba: “lugar de onde se vê o mar” (MORETTO NETO, 2005).

Desde seu surgimento a vila teve três fases administrativas. Em um primeiro período, de 1860 a 1946, esteve sob o comando dos ingleses, com a Empresa São Paulo Railway responsável pela construção da ferrovia Santos-Jundiaí. Com fim da concessão dos ingleses, Paranapiacaba passa a ser conduzida pela Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA) pertencente à União, isso entre os anos de 1957 a 1998, quando esta empresa passou por um processo de desestatização. A partir de 2001, a vila vem sendo administrada pela Prefeitura de Santo de André (MORETTO NETO, 2005).

As construções arquitetônicas erigidas ao longo da história da vila tornaram-se bens patrimoniais tombados por diversos órgãos de preservação. Assim, no local há atuações de diversos organismos de defesa do Patrimônio: IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), Condephaat (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo) e Condephaapasa (Conselho

Municipal de Defesa do Patrimônio, Histórico, Artístico, Arquitetônico-Urbanístico e Paisagístico de Santo André) (MORETTO NETO, 2005). A biodiversidade local que compõe a Mata Atlântica, já é reconhecida pela Unesco desde 1994, quando da criação da Reserva do Cinturão Verde de São Paulo.

Além da arquitetura, outro fator cultural importante que vem obtendo destaque pra comunidade é o Cambuci, uma fruta nativa da região da mata atlântica, também é marca cultural da vila, presente em festividades e no calendário de eventos do município. Seus "saberes e fazeres" foram registrados pelo Condephaapasa como um bem cultural do município, pois caracterizam-se como "manifestações culturais de valorização, preservação, cultivo, saber e fazeres relacionadas ao Cambuci pelas comunidades serranas da cidade".[3]

Neste sentido, ao longo de toda a história de Paranapiacaba, os próprios moradores desenvolveram importante papel na luta pela defesa de seu patrimônio material e imaterial. Em diversas circunstâncias coordenaram movimentos, associações, organizações para a conservação de seus bens patrimoniais e suas memórias. O tombamento da vila em 1987 se deu pela atuação de ativistas memorialistas os quais fundaram a ONG Movimento Pró-Paranapiacaba após um incêndio que ocorrera na mesma década (GONÇALVES, A. ; KLEEB, S. ; LEAL, F. R. T, 2011).

Da ligação íntima à ferrovia, o turismo passou a ser a principal fonte de renda da vila, embora tal atividade já existisse até mesmo anteriormente a chegada da prefeitura de Santo André. Assim muitos dos moradores são proprietários de pousadas, bares, restaurantes e, além disso, também são artesãos, comercializam comidas em quiosques, ou em eventos no Antigo Mercado da vila. Também possuem associações e são membros de comissões que auxiliam a organizar a atividade turística.

O trabalho com o turismo se deu paulatinamente, surgindo de fato desde meados dos anos de 1980 até seu auge em tempos recentes. A princípio a atividade ocorria de maneira subaproveitada, mas aos poucos passou a ser incluída nos planejamentos estratégicos da prefeitura tornando-se o principal atrativo turístico da cidade de Santo André (MORETTO NETO, 2005).

Entre os anos de 2003-2007, a vila passou por fase de implantação de um "Plano de Patrimônio", um projeto de desenvolvimento local sustentável com a principal missão de proteger seu patrimônio ambiental, arquitetônico e cultural, mas também com intuito de gerar renda (FIGUEIREDO, 2014). Em uma primeira etapa do planejamento houve a criação de uma infraestrutura adequada de recepção turística. Nesta fase foram instituídos programas de turismo conjuntos à comunidade; a produção de um calendário cultural, incluindo o Festival de Inverno; e também a instituição do Parque Municipal das Nascentes

[3] Processo No. 15175/2010-7, aberto em 12/04/2010, registrado em 11/09/2012, homologado e inscrito no livro de registro municipal sob no. 2, em 05/04/2013.

de Paranapiacaba[4]. Já numa segunda etapa foi detectada a necessidade de promoção de programas de qualificação dos serviços turísticos, restaurantes e meios de hospedagens. Numa última etapa foi realizada a formalização dos empreendimentos (FIGUEIREDO, 2014).

No inicio do desenvolvimento dos projetos turísticos também foram realizados os programas "Portas Abertas, o Fog & Fogão, o Bed and Breakfast e o Atelier-Residência" (FIGUEIREDO, 2014). Pelo envolvimento da comunidade local, e proposta de estreita aproximação do turista com esta, foram programas com características semelhantes ao turismo de base comunitária. Outro programa para geração de renda local que foi instituído na vila foi o "Programa de Jovens", que qualificou diversos jovens moradores para o trabalho como "monitores ambientais" das principais trilhas da vila (FIGUEREDO, 2014).

Deste plano sustentável também foi instituída a ZEIPP (Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba) que orienta as ações referentes à proteção do patrimônio na vila, mas também as atividades de turismo:

> A ZEIPP é o plano diretor de Paranapiacaba, ou seja, é o principal instrumento de orientação da política de preservação, desenvolvimento e gestão territorial da paisagem cultural de Paranapiacaba, conciliando o desenvolvimento urbano e econômico da atividade turística, com a conservação e sustentabilidade do patrimônio edificado, natural e imaterial da vila ferroviária, garantindo também a permanência e qualidade de vida do morador (FIGUEREDO, 2014).

Todas estas ações ocorreram em um período o qual a prefeitura instalou uma forte estrutura para apoiá-las, principalmente contando com a presença de uma subprefeitura desde 2001. No ano de 2009 a subprefeitura deixa o espaço da vila para se instalar em um bairro próximo. Tal fato teve gradativamente diminuição nas ações já nos primeiros anos (FIGUEREDO, 2014).

No ano de 2014, a Vila de Paranapiacaba foi incluída na lista indicativa de Patrimônio Mundial da Humanidade pela Unesco. A biodiversidade local que compõe a Mata Atlântica, já é reconhecida pela Unesco desde 1994, quando da criação da Reserva do Cinturão Verde de São Paulo. Além disso, a Vila está passando pelas obras de restauro, por meio dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC Cidades Históricas.[5]

A população da vila atualmente está estimada em 967 moradores segundo o último anuário de Santo André publicado recentemente sobre o ano de 2015. O fluxo turístico é bastante considerável, chegando a receber 254.570 mil pessoas oriundas principalmente da região do ABC, município de São Paulo (SANTO ANDRÉ, 2016).

---

[4] O Parque Municipal das Nascentes de Paranapiacaba (PMNPP) é administrado pela Secretaria de Gestão dos Recursos Naturais, que está localizada na Vila de Paranapiacaba.

[5] Disponível em: http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/noticias/item/8255-unesco-inclui-a-vila-de-paranapiacaba-na-lista-indicativa-de-patrimonio-da-humanidade. Acesso em 03/02/2017.

Vale ressaltar que a vila encontra-se em um contexto de discussão não apenas regional e nacional, mas também global. Embora esteja concorrendo a uma chancela internacional de defesa do patrimônio, possui ainda inúmeros desafios que perpassam de questões básicas, envolvendo infraestrutura até seus imbróglios conflituosos de patrimônio ambiental ou cultural. Veremos alguns adiante.

Parque Natural Municipal do Pedroso

Um dos resultados das políticas ambientais em Santo André advindas do final da década de 1990 foi a instituição do Parque Natural Municipal do Pedroso (PNMP), uma Unidade de Conservação[6] localizada nas proximidades da Represa Billings, que abastece parte da região do ABC. Este órgão é administrado pelo Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (SEMASA)[7].

Instituído pela lei municipal 7.733/98 como Parque Natural Municipal, e como UC pela 8586/2003, artigo 54, possui uma área de 8.150.725 m², seus limites estão localizados no município de Santo André fazendo divisa aos vizinhos São Bernardo (Sul e Sudeste) e Mauá (Noroeste). Além da função de conservação de mananciais – inclusive abastece 6% da população andreense - e remanescentes da mata atlântica, refúgio da vida silvestre, este parque possui demanda potencial para o ecoturismo (FREITAS, 2011). Tal como a Vila de Paranapiacaba, o Parque também está dentro da Reserva Biológica do Cinturão Verde.

Além de dispor acesso por meio de transporte público coletivo, possuir estacionamento no local, também é contornado por ciclovias. No parque encontram-se equipamentos de lazer, diversos locais para caminhadas, como trilhas e mirantes frequentados principalmente pelos moradores dos bairros do entorno: Parque Miami, Jardim Riviera, Recreio da Borda do Campo, Jardim Santo André, Vila Rica e Cata Preta (FREITAS, 2011).

No que concerne à sua história, o local em fins do século XIX pertenceu à família Pedroso, de origem brasileira, a qual explorava carvão vegetal no lugar. Antes mesmo da década de 1940 o local já era utilizado para a captação de água. A área foi desapropriada por meio do Decreto Municipal nº 73 em 1944, e em 1955 iria ser instituída a Reserva Florestal do Pedroso. Em 1979 passou a ser chamar Parque Regional e Jardim Botânico do Pedroso por meio do Decreto nº9. 709 (FREITAS, 2011).

---

[6] No Brasil um dos maiores desdobramentos das discussões de desenvolvimento sustentável foi a instituição da lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o SNUC. Este sistema divide as unidades de conservação em dois grandes grupos: Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável.

[7] Autarquia vinculada à administração municipal oferta de água, a coleta de esgoto, a drenagem urbana, a gestão dos resíduos sólidos, a gestão ambiental e a gestão de riscos ambientais, através da Defesa Civil, estão integradas em benefício do cidadão e do meio ambiente. Fonte: http://www.semasa.sp.gov.br/institucional/. Acesso em 03/04/2014.

O Parque Natural Municipal do Pedroso também possui um histórico relacionado às atividades de lazer, fato presente antes mesmo de se tornar uma unidade de conservação. Ainda no início dos anos de 1970, o local foi aberto à visitação pública e recebeu diversos equipamentos: quadras esportivas, quiosques, equipamentos de entretenimento infantil e até mesmo um teleférico foi instalado. Segundo depoimentos coletado por Freitas (2011) além da infraestrutura citada acima, no local havia enfermaria e até mesmo um mini-zoológico. Nos anos 1980 foi instalado um teleférico que perdurou até meados de 1992. Inclusive a decadência do parque é vinculada ao fechamento do teleférico, o qual a prefeitura apontava seu alto custo (FREITAS, 2011).

O Parque abriga o Santuário Nacional de Umbanda que realiza suas atividades culturais e religiosas desde a década de 1970. Por conta de atuar por diversas décadas no local obteve concessão de uso pela Lei Municipal nº 9.114/2008. O Santuário tem trabalhado na preservação do Parque e mesmo reflorestamento. Embora não seja a única instituição religião a utilizar o espaço do Parque, assume maior importância pela proporção de área que faz uso.[8] Contudo, ainda há impasses legais no que tange ao uso do espaço feito pelos adeptos do Santuário. Em estudos feitos pelo Semasa foram apontados alguns conflitos, tais como "construções irregulares sem licenciamento, promovendo turismo de massa, gerando impactos ambientais, e outras ações como introdução de espécies exóticas (FREITAS, 2011, p.41)".

Ainda sobre a categoria Parques integrante do SNUC, vale destacar que segundo Diegues (2001), o lazer em áreas protegidas remonta ao final do século XIX, precisamente em 1872, quando ocorreu a criação de um dos primeiro parques nacionais do mundo, o Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos. Resultado do pensamento conhecido como "preservacionista", sua finalidade era proteger uma vasta área natural, a vida selvagem (*wilderness*), como também atender às necessidades de lazer das populações urbanas. A princípio, não era levada em conta a consulta às populações e comunidades que habitavam estas áreas propensas à preservação, e eram logo desapropriadas (MORSELLO, 2001). A contragosto, tais populações como, por exemplo, indígenas, foram sendo prejudicadas pela influência da ideologia preservacionista que vigorava (DIEGUES, 2004).

Quanto ao manejo de áreas protegidas, é de suma importância ressaltar a presença de consultas feitas junto às populações locais, tendo sua presença como indispensável na composição, por exemplo, de um plano de manejo. Remando contra a maré dos discursos sustentáveis, o Brasil tem sido emblemático em atuar com práticas centralizadoras por parte de suas instituições governamentais (SANSOLO, 2009, p.150). Assim, os administradores públicos brasileiros pouco souberam compartilhar as decisões sobre os processos de

[8]Disponível em: http://www.semasa.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/Plano-de-Manejo-Pedroso_Diagnostico_Dez-2016-altElena-destacado-5.pdf. Acesso em 03/04/2017.

criação de unidades de conservação com a sociedade. Segue-se a prática de “proteger a natureza do homem”.

No plano Diretor de Santo Andre de 2012 os parâmetros urbanísticos para as unidades de conservação devem ser definidos pelo Plano de Manejo[9] elaborados, por um conselho (SANTO ANDRÉ, 2012). É importante salientar que, no caso de Parques, uma unidade de proteção integral, o conselho tem caráter consultivo.

E o Parque do Pedroso desde seu surgimento como UC tem seguido um caminho para a construção de seu plano de manejo e melhorar a participação popular. No ano de 2005 um grupo gestor coordenado pelo SEMASA, contando com participação de diversos departamentos e secretarias da Prefeitura de Santo André, estabeleceu diretrizes para recuperação do Parque, que incluíam principalmente demandas por infraestrutura. À época, a prefeitura também desenvolvia o orçamento participativo, e em uma das oficinas foi pleiteado pela população os usos de lazer do parque. Participaram das reuniões a população pertencente aos bairros que circundam ou estão próximos ao Parque (FREITAS, 2011).

No ano de 2009 a Dersa (Desenvolvimento Rodoviário S.A.) contratou a Universidade de São Paulo para elaborar e implementar o Plano de manejo do Parque. Esta contratação fazia parte da compensação ambiental por conta dos impactos da construção do trecho Sul do Rodoanel Mario Covas, uma das maiores obras viárias urbanas do país.[10]

Somente no dia 13 de dezembro de 2016 foi aprovado pelo Comugesan (Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André) o Plano de Manejo do Parque desenvolvido pela equipe técnica do Semasa que é o órgão gestor. O texto ainda será oficializado por decreto oficial, assim o que foi entregue é uma versão ainda incompleta, que contou com a participação e revisão de um grupo multidisciplinar da Universidade de São Paulo (USP)[11].

O Plano de manejo aponta problemas de distintas dimensões no Parque: indo desde a captura de espécies da fauna e flora, caça irregular abandono de animais domésticos no local, atividades de indústria, descarte de lixo, até mesmo desova de cadáveres.

Ademais, o Parque abarca questões delicadas, tendo em vista que está nos limites da bacia hidrográfica e parte dos bairros limítrofes sofrem ainda carência de serviços

---

[9] Segundo o ICMBIO o plano de manejo é o documento técnico que, usando como base os objetivos gerais de uma unidade de conservação, estabelece seu zoneamento e as normas que devem nortear e regular o uso que se fará da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação de estruturas físicas necessárias à gestão, conforme previsto na Lei do Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC). Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/criesuareserva/plano-de-manejo. Acesso 22/02/2017.

[10] Disponível em: http://www.semasa.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/Plano-de-Manejo-Pedroso_Diagnostico_Dez-2016-altElena-destacado-5.pdf. Acesso em 08/04/2017.

[11] Disponível em: http://www.semasa.sp.gov.br/meio-ambiente/pq-municipal-natural-do-pedroso/plano-de-manejo/. Acesso em 08/04/2017.

primordiais do município, como é caso do bairro Cata Preta, a favela Pintassilgo, sendo dois dos mais pobres da região (FREITAS, 2011). Os dilemas sobre de moradia, ocupação irregular das áreas de mananciais, juntamente à implantação do Rodoanel são assuntos que suplantam a administração municipal e se configuram como problemas regionais (ALBUQUERQUE et al, 2007).

Desafios à participação política: conciliar desenvolvimento local e defesa do patrimônio

Como notamos na introdução deste artigo o turismo no Brasil tem esbarrado na questão dicotômica entre o desenvolvimento local e comunitário versus o neoliberal, prevalecendo a última tendência (CRUZ, 2005). Na vanguarda do estabelecimento de um desenvolvimento local e preservação de seus recursos naturais e culturais, o município de Santo André manteve esforços a partir dos anos de 1990 para instituir e consolidar suas políticas com base nas premissas da sustentabilidade e desenvolvimento local (MORETTO NETTO, 2005; CEZARE, J. P; et al 2007). Entretanto, nas experiências trazidas neste artigo é possível apontar ainda inúmeros desafios.

A respeito da participação social, esta tem se desdobrado e cumprido um importante papel na Vila de Paranapiacaba, tanto pela construção dos instrumentos de preservação patrimonial ou ambiental, bem como outros espaços de participação já consolidados no município, imbricados e relevantes às atividades de turismo. Nestes espaços são os quais perpassam as discussões que vão muito além da preservação e/ou conservação cultural e ambiental, também acontecem os conflitos de interesse e vieses a respeito das Zonas Especiais, ZEIPP, e unidades de conservação: COMTUR (Conselho municipal de Turismo), Conselho Municipal de Turismo; Conselho de Representantes de Paranapiacaba: Condephaapasa (Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arquitetônico-Urbanístico e Paisagístico de Santo André); Conselho Consultivo de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense.

Em decorrência de estar inserida em contexto bastante complexo, com diversas instituições de defesa do patrimônio material, cultural e ambiental, a vila também possui outros canais de participação, alguns formalizados e atuantes juntamente ao poder público, e outros informais. A existência destes espaços soma-se também ao fato das investidas da Prefeitura de Santo André nas atividades de turismo no local, como é o caso da Comissão de Festejos, que discute os eventos e ações culturais que ocorrem na vila; Comissão de Monitores: composto pelos monitores cadastrados na Prefeitura que atuam nas trilhas como guias locais; Associação de Empreendedores de Paranapiacaba, a qual tem como integrantes grande parte dos empreendedores formais e informais da vila.

Estes espaços de participação, no tocante a defesa do patrimônio, são importantes para o diálogo entre poder público, técnicos de patrimônio e sociedade civil, e são desdobramentos desde meados da década de 1980 (MORETTO NETTO, 2005), constituindo-se como um elemento importante de desenvolvimento social, político para os atores envolvidos.

A despeito da existência de diversos espaços de participação, embora ocupados por poucas lideranças, têm demonstrado suas limitações, o que nos chama atenção para repensá-los se a quantidade garante efetiva participação. Por exemplo, a Comissão de Festejos, neste momento está praticamente desativada precisando passar por um novo processo de eleição de representantes. A Associação de Empreendedores de Paranapiacaba também passa por um processo de reformulação.

No caso de Paranapiacaba, desde o início dos primeiros planejamentos e inserção das atividades turísticas na vila, os moradores têm desenvolvido relativa cultura de participação. Embora tenham construído significativo capital social[12], onde foram organizados diversos espaços de participação, muitos impeditivos têm dificultado novas ações de planejamento. O primeiro diz respeito à saída da subprefeitura do local, uma vez que isso garantia um forte apoio de gestão, e se desdobrou em outras dificuldades, tais como: certa desconfiança diante das ações do poder público, uma vez que tem ocorrido esvaziamento nas últimas reuniões; não continuidade de projetos, programas e ações da prefeitura; número diminuto de políticas públicas de turismo.

Outras instituições envoltas nos conflitos presentes na vila são: institutos de vários entes federativos, meio ambiente (caso do Parque Estadual da Serra do Mar), patrimônio (IPHAN, Condephaat); atores privados, como a Associação de Preservação Ferroviária que administra um museu no local; MRS Logística, que realiza transporte ferroviário de produtos agrícolas para exportação, além disso, é a empresa sucessora da RFFSA que assumiu a concessão de uso da ferrovia após a privatização**.**

Em 2016, a prefeitura de Santo André, por meio da Secretaria e Cultura e Turismo iniciou as atividades de construção do Plano Diretor de Turismo do município. Já foram realizados os primeiros passos, sendo estes, precípuos diagnósticos: inventário dos serviços turísticos e perfil da demanda de seus principais atrativos. Neste sentido, para se pensar novamente ações de planejamento de turismo na vila ou mesmo no município que inclua todas as componentes do turismo sustentável, compartilha-se do princípio fundamental

[12] Putnam apud Moesch (2012, p.210) conceitua como capital social o "conjunto de características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade". Boisier apud Moesch (2012, p.210) já observa que é também um "capital sinérgico"; e Bourdieu apud Moesch (2012, p.210) entende como a soma dos recursos decorrentes da existência de uma rede relações de reconhecimento mútuo, institucionalizada em campos sociais.

levantado por Moesch (2012, p. 208), o qual deve nortear: “a participação de todos os atores implicados com o processo”.

É necessário o esforço coletivo, observando que este pode não almejar uma perfeição, possui suas limitações, entendendo que as decisões em grupo são mais demoradas; todavia, os ganhos podem ser mais bem distribuídos. Também é importante que os gestores responsáveis desçam às bases da sociedade estabelecendo um processo empático com envolvidos conforme aponta Kunsch (2012, p.333), conceitos básicos presentes na pedagogia libertadora proposta de Paulo Freire, contrapondo-se às ações centralizadoras, autoritárias e dominadoras.

Na mesma linha, Spínola apud Nogueira (2012) aponta que há duas formas de envolvimento local na gestão do turismo: uma beneficiária, onde há comunidade é cooptada em dado momento a participar; e outra participativa, onde se demanda mais tempo, mas os resultados podem ser mais efetivos, uma vez que os envolvidos participam de todos os processos de planejamento. Por propor uma ação coletiva mais abrangente, decerto é mais morosa, pela diversidade de opiniões, mas a responsabilidade por consequência é mais equânime.

É importante ressaltar que a vila em seu início teve uma experiência muito próxima ao turismo de base comunitária, tal como explanado acima. Partindo desse entendimento é muito importante que os gestores do local tenham em vista tais questões e observem que a gestão do o patrimônio pode ser trabalhada de forma participacionista como lembra Canclini (1994) atendendo às “demandas presentes dos usuários”, visto que os moradores da vila estão no eixo da discussão.

Para a comunidade da Vila de Paranapiacaba é muito evidente o ambiente de preocupação em relação a seu futuro e esta tem se indagado frequentemente sob a questão de desenvolver suas atividades de turismo em um ambiente de constante descontinuidade. No entanto, a comunidade precisa ter consciência de que a ação coletiva pode ajudá-la a construir um futuro menos incerto.

Em áreas protegidas, caso do Parque do Pedroso, o desafio é integrar as comunidades nos processos decisórios, uma vez que é histórico o uso do Parque, principalmente para o lazer. Frequentemente, os conflitos territoriais estão às voltas das discussões nas áreas protegidas: ideologias ambientalistas preservacionistas que refletem políticas excludentes de um lado, proibições de uso de espaço ou mesmo a não permissão de moradia, caso da categoria de unidade de conservação “Parque”.

O território, ao invés de ser analisado apenas pelo viés geográfico ou biológico, deve incluir o entendimento dos símbolos e códigos culturais das comunidades, como atenta Haesbart (2004, p. 69); tendo em vista a apropriação das comunidades locais. Este autor ainda atenta para uma perspectiva de analise de território mais ampla, integradora,

justapondo a vida econômica, política e cultural (HAESBART, 2004, p. 76). Tem-se a necessidade de superar as injustiças ambientais como nos lembra Acselrad (2002; 2009) já que as comunidades encontram-se no eixo de uma grande discussão ambiental.

Destarte, como forma de sanar as diversas questões territoriais e possibilitar protagonismo, o Semasa tem desenvolvido ações junto às comunidades locais, como curso para agentes comunitários. Estas foram atividades educativas e de qualificação junto às comunidades locais, como foi o caso do curso de "Gestor Ambiental Comunitário", com objetivo de fomentar agentes com foco na participação política local, protagonismo social em relação às questões hídricas, e outras questões basilares relacionadas ao Parque: a conservação do parque e dos mananciais (SANTO ANDRÉ, 2012).

Doravante, é importante seguir os caminhos já traçados pelo Plano de Manejo. Neste sentido, o trabalho da IUCN (2006) observa que as áreas protegidas podem ser administrados através de parcerias entre comunidades locais, governos e ONGs. Mas também é evidente que a gestão pode ser feita por uma das partes, por exemplo, autonomamente por uma comunidade.

Cabe aos gestores trabalhar dialogando com os munícipes. Graham, Amos e Plumptre (2003, p. 2) definem governança com base na seguinte formulação: "As interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como poder e responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e como os cidadãos e demais atores têm a dizer." (tradução livre do autor).[13]

Estes autores também propuseram cinco princípios de "boa governança", construídos sob consensos internacionais expressos em declarações e acordos das Nações Unidas, servindo para avaliar a governança nas áreas protegidas. São eles: 1. Legitimidade e Voz: diz respeito à participação em todos os níveis de tomada de decisão, considera também direito à voz a todos os implicados; 2. Direcionamento: concerne basicamente a visão estratégica; 3. Desempenho: a busca pela eficiência é fator imprescindível, o diálogo e a veiculação de informações, a capacidade de lidar com as críticas, e o monitoramento de todas as ações; 4. Compromisso e Responsabilidade: prestação de contas, transparência, critérios de coerência; 5. Justiça e Equidade: igualdade e equacionar injustiças. Tais princípios, a despeito de ter suas limitações, servem para orientar e avaliar a execução da "boa governança" em áreas protegidas (GRAHAM, AMOS e PLUMPTRE, 2003; IRVING et al , 2006).

O próprio SNUC preconiza que um dos objetivos da unidade de conservação "Parque" é o desenvolvimento do turismo. O objetivo geral de uso público do Parque do

[13] *"the interactions among structures, processes and traditions that determine how power and responsibilities are exercised, how decisions are taken, and how citizens or other stakeholders have their say"*.

Pedroso aponta para a necessidade de se criar projetos de “turismo e recreação que dialoguem com a educação ambiental, atraindo a comunidade do entorno para utilização dos espaços em consonância com os objetivos principais da UC.”

É sempre bom lembrar o que diz Brandon (1993, p. 251), pois o não envolvimento de comunidades locais num projeto de ecoturismo é extremamente comprometedor:

> Do ponto de vista ambiental e econômico, se as pessoas da comunidade não participarem, é provável que, ao longo dos anos, os recursos sejam destruídos e os investimentos perdidos. [...] É preferível que uma comunidade controle seu destino em vez de ter de se submeter a interesses econômicos (BRANDON, 1993, p. 251).

O potencial turístico tem sido subutilizado, a despeito, também de ter um potencial para o desenvolvimento do turismo pedagógico e ecoturismo. Mas há muitos entraves uma vez que a infraestrutura de lazer encontra-se degradada.

Como sintetiza o Plano de Manejo, tem-se a necessidade de organização de um Conselho do Gestor específico do Parque que terá o papel de integração entre sociedade civil e governo. Com a finalização do Plano de Manejo do Parque agora existe a possibilidade de captação de recursos para realização de suas muitas atividades possíveis.

Além disso, compete também criar um programa de uso público possuindo como uma de suas finalidades gerar renda e promover o desenvolvimento local e sustentável da região. É mister dizer, nesse ponto, que a educação ambiental é muito importante como ferramenta de educação não formal. O Parque já possui visitas monitoradas às trilhas interpretativas a grupos organizados, mas ainda falta criar um programa que atenda as comunidade e visitantes.

Para os dois casos, no que concerne à participação social, vale dizer que ações isoladas são seguramente contraproducentes, e possuem evidentemente pouco impacto positivo; é preciso estimular a participação, e é preciso participar. Nos dois exemplos, seja Vila de Paranapiacaba ou no Parque Municipal do Pedroso, como observa Arnstein (2002) é preciso criar possibilidade de “delegação de poder” e “controle cidadão” que supere estágios inferiores de participação com características apensas consultivas, ou no pior das hipóteses: pautadas apenas por práticas pacificadoras, manipuladoras, as quais os cidadãos se veem em situações de desvantagens.

Considerações finais

Embora a prefeitura de Santo André tenha estimulado a criação de importantes mecanismos de preservação e/ou conservação de seu patrimônio ambiental e cultural, a componente “participação popular” nas discussões que contornam tais instrumentos ainda se mostram como um desafio para o desenvolvimento sustentável no município.

Ambos, Vila de Paranapiacaba e Parque do Pedroso, possuem conflitos quanto ao uso e apropriação do patrimônio cultural e ambiental. Pode-se até especular que em Paranapiacaba as divergências tocantes ao patrimônio cultural se sobressaiam, embora não seja possível afirmar isso com muita certeza. Ambos os casos convergem no sentido de estarem conectados não apenas ao pleito local, mas também ao regional, nacional e até global, uma vez que recebem chancelas dos mais variados tipos, entes federativos e internacionais.

Fator importante é como conciliar os instrumentos já consolidados diante de novas propostas que coadunem aos instrumentos de proteção do patrimônio já existentes. Tem-se o desafio de harmonizar os novos planejamentos de turismo de Santo André, com o Plano de Manejo do Parque do Pedroso e outros instrumentos consolidados como a ZEIPP, ajustando-se às demandas que a atividade turística desdobra. É e neste momento o qual podem surgir novos conflitos somando-se aos presentes.

Cabe a prefeitura construir, ou mesmo re-construir os diálogos necessários por meio dos instrumentos de participação já existentes. Mas, não é pela existência de um número grande destes espaços que se pode concluir sua eficácia. É preciso identificar e avaliar as experiências que foram exitosas, pensar acerca de novas possibilidades, manter o debate público, ter transparência nas ações e nos recursos financeiros, fomentar políticas públicas e mesmo criar indicadores para avaliá-las.

Às comunidades - sociedade civil organizada -, fica a função de reivindicar seus direitos e participar ativamente das discussões, ou seja, é importante que seus objetivos e desejos em comum estejam bem definidos, e ponderar em algumas questões sobre qual caminho pretende seguir, e como aliar a proteção do patrimônio, conservação da natureza para promover um desenvolvimento econômico justo.

Como vimos ao longo deste artigo, a respeito da legislação ambiental e proteção do patrimônio cultural, ou o retrospecto de políticas públicas de turismo, a tendência tem sido incluir as comunidades locais nas discussões e planejamentos, haja vista que, historicamente, as políticas centralizadoras não surtiram efeitos positivos. Não obstante, Santo André tenha enfrentado entraves ao promover a participação social, ao menos tem tentado cumprir seu papel, mas isso só ocorreu nos momentos em que as pessoas estavam dispostas a lutar coletivamente.

Referências bibliográficas

ACSELRAD, H.; MELLO, C.C.A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond. 2009.

ACSELRAD, H. **Justiça ambiental e construção social do risco.** Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002.

ALBUQUERQUE, E. M.; LAVENDOWISK, I. M. ; MOSCATELLI, R. . Gestão de Unidade de Conservação em regiões metropolitanas ? **O caso do Parque Natural do Pedroso em Santo André**. 2007. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

ALIER, J. M. **O ecologismo dos pobres**. São Paulo: Contexto, 2014.

ARAÚJO, C. M.; TASCHNER, G. **Turismo e políticas públicas no Brasil**. In: BENI, M. C. (org.). Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão. Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Manole, 2012.

ARGAN, Giulio Carlo. **Histórí**a **da arte como história da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

ARNSTEIN, S. **A Ladder of Citizen Participation**. Journal of the American Planning Association, Chicago, v. 35, n. 4, p. 216-224, July. 1969.

BARRETO, M. **O imprescindível aporte das ciências sociais para o planejamento e a compreensão do turismo**. Horiz. antropol., Out 2003, vol.9, no.20, p.15-29. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0104-71832003000200002&script=sci_arttext>. Acesso em: 05 maio 2013.

BENI, M. C. (org.). **Turismo:** planejamento estratégico e capacidade de gestão. Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Manole, 2012

BRANDON, K. "Etapas Básicas para incentivar a participação local". In: LINDBERG, K.; HAWKINS, D. **Ecoturismo um Guia para Planejamento e Gestão**. São Paulo: Editora Senac, 1995.

BRASIL. Ministério Do Turismo. (2004). **Programa de Regionalização-** Diretrizes. Brasília/DF: MT.

BRASIL. Ministério Do Turismo. (2007). **Plano Nacional do Turismo:** diretrizes, metas e programas – 2007/2010. Brasília, DF: MT.

BRITO, F. N. ; SCIFONI, S. . **A paisagem cultural como novo paradigma para a proteção:** a experiência do Vale do Ribeira - SP. Revista CPC (USP), v. 10, p. 1-12, 2010.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CANCLINI, Néstor Garcia. O **Patrimônio Cultural e a construção imaginária do nacional**. Revista do Patrimônio Histórico e Artístico, Rio de Janeiro: IPHAN, n.º 23, 1994.

CEZARE, J. P ; MALHEIROS, T. F. ; PHILIPPI JR, A. . **Avaliação de política ambiental e sustentabilidade:** estudo de caso do município de Santo André - SP. Engenharia Sanitária e Ambiental, v. 12, p. 417-425, 2007.

CHOAY, F. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: UNESP; Estação Liberdade, 2001.

CLAVAL, P. **A geografia cultural;** tradução de Luiz Fugazzola Pimenta & Margareth de Castro Pimenta, 2 ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2001, 453 p.

CORIOLANO, L. N. M. T. **Arranjos produtivos locais do turismo comunitário:** atores e cenários em mudança. Fortaleza: Ed. UECE, 2009.

CRUZ, R. de C. A. da ; SANSOLO, Davis Gruber . **Plano Nacional de Turismo:** uma análise crítica. Caderno Virtual de Turismo (UFRJ), rio de janeiro, 2003.

CRUZ, R. de C. A. da. **Políticas públicas de turismo no Brasil:** território usado, território negligenciado. Geosul, Florianópolis, v. 20, n. 40, p 27-43, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13234/12254>. Acesso em 02 março 2015.

DIEGUES, A. C. S. **O Mito moderno da natureza intocada**. São Paulo, Ed. Hucitec, 2001.

FIGUEIREDO, V. G. B. . Gestão sustentável da paisagem cultural: legados e lições das experiências de Paranapiacaba. Revista CPC (USP) , v. 18, p. 29-55, 2014.

_____. **Paranapiacaba:** um caso de preservação sustentável da paisagem cultural. Labor & Engenho (Centro de Memória Unicamp) , v. 5, p. 61-84, 2011.

FREITAS, A.P. de. **Parque Natural do Pedroso**: uma unidade de conservação em área urbana - São Paulo, 2011. 205 p. dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo). fau -- faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

GALVÃO, M.C.C.P.; MATOS, J.B.; OLIVEIRA JUNIOR, L.A. **A mudança vocacional do município de Santo André e o impacto nas receitas municipai**s. 2014. 96f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. **Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century. Durban**. UICN. 2003.

GONCALVES, A. ; KLEEB, S. ; LEAL, F. R. T. **Reconhecimento de paisagens em Santo André**, SP, Brasil: uma experiência de Inventário de bens culturais. Revista CPC (USP), v. 12, p. 01-16, 2011.

HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização:** do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

KUNSCH, M. M. K. Relações públicas comunitárias nos processos de gestão das atividades turísticas. In: Mario Carlos Beni. (Org.). **Turismo Planejamento estratégico e capacidade de gestão**: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. 1ªed.Barueri: Manole, 2012, v. 01.

MOESCH, M. M. Dimensão Social. In: Mario Carlos Beni. (Org.). **Turismo Planejamento estratégico e capacidade de gestão**: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. 1ªed.Barueri: Manole, 2012, v. 01.

MOLINA, S. **Turismo e ecologia.** Bauru, São Paulo. EDUSC, 2001.

MORETTO NETO, M. **Protagonismo comunitário em Paranapiacaba:** o impacto das ações governamentais no desenvolvimento socioeconômico e comunitário da Vila de Paranapiacaba no período de 2001 a 2004. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade São Caetano do Sul. 2005.

MORSELLO, C. 2001. **Áreas protegidas públicas e privadas:** seleção e manejo. São Paulo: Annablume: FAPESP.

NOGUEIRA, S. M. B. Ações Sustentáveis para o desenvolvimento do Ecoturismo em Unidades de Conservação. In: **Turismo e Meio Ambiente** – Teles, RMS (Org). Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

_____. Planejamento do ecoturismo em Unidades de Conservação. In: **Turismo e Meio Ambiente** – Teles, R. M. S. (Org). Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

OMT. **Introdução ao Turismo.** São Paulo: Roca, 2001.

PASSARELLI, S. H. F. **Proteção da paisagem ferroviária:** memória e identidade do bairro Estação São Bernardo (atual Santo André, SP). São Paulo: FAUUSP, 2005. Tese de Doutorado.

REIGOTA, M. **O que é Educação Ambiental**. São Paulo: Braziliense, 2004.

ROCHA, S. S. (2003). **O turismo na Prainha do Canto Verde (CE**): comunidade e sustentabilidade. M.Sc. thesis, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

SACHS, I. **Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado**. Garamond: Rio de Janeiro, 2004.

SANTO ANDRÉ (SÃO PAULO). Prefeitura. Lei nº 8.696 de 17 de dezembro de 2004. **Institui o novo Plano Diretor do município de Santo André.** Câmara Municipal de Santo André. Disponível em: www.cmsandre.sp.gov. Acesso em: 25/07/2016.

_____. Prefeitura. Lei nº 9.394 de 05 de Janeiro de 2012. **Institui o novo Plano Diretor do município de Santo André**. Câmara Municipal de Santo André. Disponível em: www.cmsandre.sp.gov. Acesso em: 25/07/2016.

SANTO ANDRE (SÃO PAULO). Secretaria de Gestão dos Recursos Naturais de Paranapiacaba e Parque Andreense (autor). **Cartilha do Gestor Ambiental Comunitário:** despertando olhares e ações para conservação dos recursos hídricos. Editora P.M.S.A. (SANTO ANDRE). 2012.

SANTO ANDRE (SÃO PAULO). **Anuário Estatístico de Santo André** – Ano Base 2015, Santo André; 2016.

SANSOLO, D. G. Centralismo e Participação na Proteção da Natureza e desenvolvimento do turismo no Brasil. In: Marta de Azevedo Irving (org.). **Áreas Protegidas e Inclusão Social:** Construindo Novos Significados. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio. Núcleo de Proteção Editorial Aquarius, 2009.

SANTOS FILHO, **J. dos. Política nacional de turismo:** descaso e desrespeito para

com o povo brasileiro. Revista Espaço Acadêmico VIII.86, 1-4. 2008.
SEMASA (PMSA). **Plano de Manejo do Parque Natural Municipal do Pedroso**. Volume I, Diagnóstivo Socioambiental. Prefeitura Municipal de Santo André, SP, 2016.
SEMASA (PMSA). **Plano de Manejo do Parque Natural Municipal do Pedroso**. Volume II, Programas de Manejo e Mapas de Zoneamento. Prefeitura Municipal de Santo André, SP, 2016.
SERRANO, C**.** O "produto" ecoturístico. In: ANSARAH, Marília Gomes dos Reis (Org.). **Turismo: como aprender, como ensinar**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.
STIGLIANO, B. V. **Participação comunitária e sustentabilidade socioambiental do turismo na vila ferroviária de Paranapiacaba.** 2009. Tese (Doutorado em Ciência ambiental) - Universidade de São Paulo. 2009.
WALDMAN, M. **Meio ambiente e antropologia.** São Paulo: Editora SENAC, 2006.
YÁZIGI, E.; CARLOS, A. F. A.; CRUZ, R. de C, A. (Orgs). **Turismo**: Espaço, Paisagem e Cultura. Hucitec, São Paulo. 1996. P. 241.
VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento sustentável:** o desafio do século XXI /Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
XAVIER, M. L. P. ; BRESCIANI, L. P. **A Expansão Hoteleira em Santo André**. Turismo em Análise (Cessou em 2007. Cont. ISSN 1984-4867 Revista Turismo em Análise), v. 20, p. 116-131, 2009.
ZANIRATO, S. H.. **Patrimônio cultural, participação social e construção da cidadania**. Participação Política: atores e demandas. 1ed.São Pauo: Annablume, 2015, v. 1, p. 115-127.

Sites consultados:
http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/872
https://www.mrs.com.br/
http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/departamento-de-turismo
http://www.semasa.sp.gov.br/meio-ambiente/pq-municipal-natural-do-pedroso/
http://www.semasa.sp.gov.br/meio-ambiente/pq-municipal-natural-do-pedroso/plano-de-manejo/
http://www.semasa.sp.gov.br/comugesan/atas-de-reunioes/

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30 de maio a 02 de junho de 2015

ST 10 - Efetividade das Instituições Participativas

Sessão 05 – O Papel dos Conselhos Municipais

A Relação entre Participação, Representação e Compartilhamento do Poder: Uma Análise sobre os Conselhos Municipais De Assistência Social de Natal e Parnamirim

Marta Maria da Conceição Bezerra

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Resumo

A Assistência Social, instituída pela Constituição de 1988, é dever do Estado e direito do cidadão que se realiza através de um sistema descentralizado e participativo a partir de um modelo de gestão democrática articulando Estado e sociedade civil no processo decisório e na fiscalização da sua execução, financiamento e efetividade. Os conselhos gestores assumem institucionalmente a prerrogativa de materializar a participação para a democratização e efetividade das políticas públicas. A literatura demonstra que essas instituições estão consolidadas para esse processo, contudo é necessário compreender a dinâmica de funcionamento dos conselhos e a sua relação com os órgãos gestores. Assim, o objetivo desse trabalho é analisar os conselhos municipais de Natal e Parnamirim no Rio Grande do Norte com base nos pressupostos das teorias da democracia participativa e deliberativa, bem como nas discussões sobre a *accountability*, buscando compreender como a participação, representação e compartilhamento do poder acontecem nessas instâncias e como influenciam as respectivas gestões municipais.

Palavras-chave: Participação; Representação; Compartilhamento do Poder; Gestão Democrática.

1 Introdução

A democracia na contemporaneidade é entendida enquanto requisito essencial de desenvolvimento das sociedades, tendo no Estado Democrático de Direito sua base constitutiva. As questões relacionadas à participação e à representação estão presentes nas discussões sobre a consolidação da democracia e implicam cada vez mais um arcabouço teórico e prático complexo o qual requer uma permanente atualização sobre seus preceitos. A democracia representativa, assumida enquanto "concepção hegemônica da democracia" (AVRITZER; SANTOS, 2005), entra em cheque enquanto única resposta possível para a tomada de decisão política em função do ressurgimento da participação como proposta de democratização do Estado.

Nesse sentido, a participação é apreendida enquanto primordial para referenciar o entendimento sobre o processo de democratização da gestão das políticas públicas. Imbricada a essa perspectiva participativa aparece a questão de que a burocracia e os gestores públicos se veem numa nova situação em relação à prestação dos serviços públicos, na qual a população tem a oportunidade de colocar suas reivindicações na pauta de uma política pública não apenas através da representação eleitoral, mas através da representação política da sociedade civil que passa a ser porta-voz de si nas discussões e deliberações, bem como no acompanhamento das ações e no controle social dos recursos públicos. Isso se dá por meio dos canais de participação institucionalizados a partir da Constituição Federal de 1988, entre eles os conselhos gestores de políticas públicas[1].

A Assistência Social, constituída historicamente por práticas filantrópicas, caritativas e assistencialistas, pode fornecer elementos valiosos para referenciar a análise da relação entre Estado e sociedade civil a partir da atuação dos mecanismos institucionais de participação, representação, deliberação e controle social no sentido que ela apresenta um duplo desafio: propiciar inclusão social e inclusão política (CUNHA, 2009). Uma outra questão que colocou os conselhos de assistência social como referência para essa análise foi perceber que, em algumas situações[2], eles não passaram de meros mecanismos de regulamentação

---

[1] As contribuições presentes neste artigo são embasadas pela pesquisa "A Relação entre Estado e Sociedade Civil a partir da Dinâmica de Funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social: as experiências de Natal e Parnamirim (2015-2016)", a qual é vinculada e tem o apoio do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais - PPEUR do Departamento de Políticas Públicas - DPP da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.

[2] A autora do presente estudo atua na política de Assistência Social desde 2004 como trabalhadora da área, com experiências em diversos municípios do Rio Grande do Norte. Assumiu funções como estagiária, técnica de nível superior (assistente social), conselheira (tanto como representante da sociedade civil como do governo), presidente do CMAS, secretária executiva do CMAS, assessora e gestora municipal.

da gestão dessa política pública tendo em vista a exigência legal dos mesmos para o recebimento dos recursos federais.

A importância dos conselhos gestores para a democratização do Estado já está consolidada na teoria e na prática como vem sendo comprovado por diversos estudos sobre a participação da sociedade na gestão das políticas públicas através das inovações institucionais introduzidas pela Constituição Federal de 1988. O presente artigo tem como preocupação analisar a qualidade dessa participação a partir da dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais de assistência social – CMAS e sua relação com as gestões municipais numa perspectiva de abertura ao compartilhamento do poder decisório e ao controle social das ações e dos recursos públicos.

A pesquisa que deu suporte às reflexões apresentadas aqui é um estudo de caso comparativo entre os municípios de Natal e Parnamirim tendo como objeto os CMAS e a relação deles com as gestões municipais. A análise consiste em compreender a qualidade da participação, a legitimidade da representação política, a inclusão dos diversos segmentos da sociedade civil, a efetividade deliberativa e os desafios de concretizar o compartilhamento do poder e a transparência na prestação de contas pelos gestores. Nesse sentido, busca-se compreender os limites e possibilidades dessas instâncias de participação em incidir concretamente na gestão das políticas públicas no sentido da sua democratização a partir das suas dinâmicas de funcionamento.

2 Fundamentação Teórica-Metodológica

2.1 Teorias Democráticas que sustentam a análise

Duas teorias que se destinam a pensar a participação direta da sociedade civil nos processos decisórios e no controle social em relação ao Estado foram tomadas como referência para todo o processo de compreensão do presente estudo: a teoria da democracia participativa e a teoria da democracia deliberativa.

A teoria democrática participativa tem como objetivo central defender a ampliação da participação da sociedade nos processos decisórios. Com base na inspiração de Rosseau, há um destaque para o caráter educativo da participação que incorpora uma ação responsável, individual, social e política resultando num envolvimento com assuntos mais abrangentes que os interesses próprios e imediatos dos indivíduos, os quais se veem “forçados” a participar das decisões que terão consequências coletivas na medida em que percebem que o interesse público e o interesse privado estão ligados entre si. Nesses termos, Rosseau sugere que a função da participação que procede deles é a integração, a qual

fornece a cada cidadão a sensação de que ele não está isolado, mas que pertence a comunidade (PATEMAN, 1992).

Esse papel integrador torna a democracia participativa mais estável tendo em vista que à medida que todos podem participar das discussões e decisões sobre as questões públicas, a aceitação em relação ao resultado alcançado coletivamente por elas é facilitada no sentido de que o processo participativo "fortalece a autoridade da escolha" (LAISNER, p.29, 2009). Outro ponto que fortalece o discurso participativo é a perspectiva na qual o nível político local é assumido enquanto espaço privilegiado para o exercício da participação levantado por Mill, pois "(...) poderia propiciar a participação direta na tomada de decisões" (PATEMAN, 1992, p.49). As colocações feitas por ele levam a concluir que,

> A ênfase no âmbito local é explicada pela proximidade do cidadão com esse nível de governo, assim como pela compreensão de que a participação na administração do interesse público, no governo local, educa o cidadão para a responsabilidade social. (ALMEIDA, 2006, p. 64).

Nesse sentido, é razoável afirmar que o motivo pelo qual essa proximidade estimula a participação diz respeito à visibilidade em relação aos resultados diretos que ela produz para o cidadão que, se não tiver suas reivindicações e proposições atendidas plenamente, ao menos serão ouvidos por aqueles que são responsáveis pelas ações estatais no nível que mais incide na vida da comunidade a qual pertence. Assim, poderá sentir-se estimulado a participar de processos e assuntos mais amplos.

Convém resgatar a ideia de que a participação enquanto projeto de democratização "[...] visou desenhar novos horizontes de emancipação social, ou melhor, de emancipações sociais a partir de práticas que ocorrem em contextos específicos para dar resposta a problemas concretos" (AVRITZER; SANTOS, 2005, p. 71). Esses autores afirmam que as possíveis articulações transnacionais de experiências locais de participação para a promoção da democracia participativa tornam as práticas locais elos mais amplos e com uma capacidade transformadora maior que conduzem à "globalização contra-hegemônica". Eles destacam que elas possibilitam uma aprendizagem contínua e recíproca, o que consideram um requisito essencial para democracia de alta intensidade (AVRITZER; SANTOS, 2005).

Nessa perspectiva, as práticas locais de participação adquirem uma valorização significativa no sentido de oferecer possibilidades para a promoção da democracia participativa em âmbitos maiores, pois, como defendem esses autores,

> A força da globalização contra-hegemônica no domínio da ampliação e do aprofundamento da democracia depende em boa medida da ampliação e aprofundamento de redes nacionais, regionais, continentais ou globais de práticas locais. (AVRITZER; SANTOS, 2005, p.74)

Diante de todas as circunstâncias nas quais os autores adotados para a compreensão sobre a participação fundamentam seus argumentos, conclui-se que, conforme Almeida,

> Na democracia participativa há, portanto, uma exigência da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão em uma sociedade democrática, porque ela tem um caráter pedagógico no aprendizado das relações democráticas, contribuindo para a politização dos cidadãos, o que é importante para eles exercerem um controle sobre os governantes. (ALMEIDA, 2006, p. 64-65).

A teoria democrática deliberativa, na qual se destacam as contribuições de Habermas, traz a perspectiva da argumentação no processo decisório e os fundamentos da deliberação enquanto processo político, sendo a esfera pública o espaço primordial para o exercício da argumentação (CUNHA, 2009). Ela surge enquanto um resultado diretamente ligado ao movimento do processo de reestabelecimento de experiências participativas que "[...] despertaram um renovado interesse nas possibilidades de formas consensuais de autogoverno [e] se refere à ideia de que a forma legítima de elaboração das leis e regras de funcionamento da democracia surge da deliberação pública dos cidadãos" (LAISNER, 2009, p. 29-30).

Em outras palavras, conforme apontado por Almeida,

> Ela parte do princípio de que as decisões devem ser frutos de um debate público, de discussões coletivas pautadas no bem comum, as quais se devem realizar em instituições sociais e políticas criadas para o exercício efetivo dessa autoridade coletiva. (ALMEIDA, 2006, p. 67).

Dessa maneira, a participação tende a ser cada vez mais qualificada no sentido de que não haverá uma aglomeração ou uma agregação de opiniões, mas uma construção argumentativa que precede as decisões que serão tomadas pelos agentes estatais com base num debate público e político que influenciará tanto as ações como os resultados, sempre em busca das melhores e mais justas soluções para os assuntos que estão sendo debatidos.

A perspectiva de um debate público e político, realizado por cidadãos livres e iguais, está intimamente ligada ao papel das instituições que têm como propósito fornecer e favorecer um espaço que garanta as condições necessárias para que as decisões não sejam cooptadas ou manipuladas, mas, de fato, legítimas e democraticamente construídas por aqueles que serão atingidos por elas. Assim, conclui-se que "a democracia deliberativa configura-se, portanto, como um processo de discussão e decisão pública que articula Estado e sociedade através de um formato institucional que, por sua vez, torna esta deliberação possível" (LÜCHMANN apud ALMEIDA, 2006, p.67).

A democracia deliberativa, portanto, representa um aprofundamento na ampliação da participação que não apenas a torna mais qualificada, mas também porque empodera os cidadãos para o exercício político da participação com legitimidade e segurança institucional.

> Nessa perspectiva, a democracia deliberativa pode ser entendida como uma forma de justificação do exercício do poder político que institucionaliza espaços e mecanismos em que cidadãos livres e iguais discutem, coletiva e publicamente, as questões e interesses da coletividade e propõe prioridades ou ações públicas que deverão ser executadas pelas instituições estatais. (CUNHA, 2009, p.83).

A perspectiva é ampliar a participação da sociedade nas decisões públicas na qual os indivíduos incorporam uma ação responsável referente às questões coletivas e, dessa forma, eles são integrados à comunidade a qual pertencem e são educados para o exercício de uma cidadania politizada que os capacita para uma relação democrática com os atores e instituições estatais. Diante disso, as decisões por convenção são substituídas por uma interação discursiva dos agentes que, ancoradas em mecanismos de debate, levam ao consenso, o qual, "[...] para ser legítimo, precisa ser resultado de um processo no qual todos os participantes da interação tenham condições de expressar seus pontos de vista de forma não coagida" (LAISNER, 2009, p.30).

Para tanto, existe a necessidade de que a argumentação e o debate público, no que diz respeito ao processo decisório, se realizem não apenas através de uma ampliação da participação e representação social da sociedade civil, mas que elas sejam materializadas em espaços institucionalizados que de forma inclusiva promovam igualdade e legitimidade democrática para os cidadãos participarem no âmbito da esfera pública. Tendo como referência que,

> A concepção de esfera pública aqui adotada baseia-se na ideia de que sua constituição é parte integrante do processo de democratização, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expresso fundamentalmente pela inscrição dos interesses das maiorias nos processos de decisão política. [Assim,] a noção de esfera pública se afirma como *comunidade politicamente organizada* e baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública. (RAICHELIS, 2011, p. 27-29, grifos da autora).

A partir dessas teorias foram elencadas as categorias analíticas que nortearam o processo de pesquisa.

2.2 Categorias Analíticas

A opção por elencar categorias analíticas para a compreensão se deu em função delas expressarem aspectos fundamentais para apreender as especificidades que compõem a relação entre Estado e Sociedade Civil no compartilhamento do poder a partir da dinâmica de funcionamento dos conselhos. Elas orientam a análise como estratégia de contemplar a

multidimensionalidade do objeto de estudo escolhido e norteiam a construção do conhecimento no sentido de avançar no entendimento e na discussão da realidade pesquisada. As categorias escolhidas para a apreensão foram: a participação, a representação política, a deliberação e a *accountability*.

A **Participação** é entendida enquanto inclusão dos diversos segmentos da sociedade civil sendo potencializadora da superação das desigualdades sociais admitindo que "[...] o modelo de democracia participativa assume um caráter protagonizador da luta contra a exclusão social e da ênfase na cidadania, orientado pela aspiração de relações mais inclusivas" (MOURA, 2009, p. 171). É oportuno destacar que a participação que protagoniza a inclusão com ênfase na cidadania assumida aqui é aquela na qual a sociedade se insere na construção de políticas públicas a partir da proposição de demandas a serem implementadas pelo Estado e do controle social das ações e gastos deste. Não se confundindo com a proposta neoliberal de Estado mínimo que isenta a responsabilidade estatal na garantia dos direitos e a transfere para a sociedade a partir do discurso da participação e do exercício da cidadania no sentido dela assumir o papel de provedora dos direitos incidindo numa confluência perversa entre projetos políticos antagônicos (DAGNINO, 2002).

Nesse sentido, ampliar a inclusão daqueles que são afetados pela política pública nos conselhos gestores significa ampliar a participação nas decisões e no controle social dela. Isso implica dizer que maior será a possibilidade de democratização dos serviços e ações do Estado, pois como afirma Laisner,

> Quanto mais diversificado o público incluído nesses espaços, argumentando, negociando, pactuando, legitimando reciprocamente a si e aos interesses demandados, maior o seu grau de publicidade e maiores as possibilidades de potenciais avanços democráticos neste processo. (LAISNER, 2009, p.32).

A **representação política**[3], entendida enquanto aumento da presença da sociedade civil em formas alternativas de institucionalização da participação na perspectiva de "[...] uma proposta de alargamento da democracia, inclusive de seus tradicionais mecanismos de incorporação da sociedade civil que historicamente limitou-se aos princípios da representação no Parlamento" (LAISNER, 2009, p. 28). A referência é de um novo tipo de representação política que está fora dos circuitos tradicionais e que se assenta nos novos espaços institucionalizados de participação, tais como os conselhos gestores. Conforme

[3] A ênfase na representação política nos espaços de participação institucionalizada se deve às sugestões e contribuições das professoras Joana Tereza Vaz de Moura (UFRN) e Regina Cláudia Laisner (UNESP) na ocasião do meu exame de qualificação que tornaram o presente estudo mais substancial no entendimento da democratização das políticas públicas a partir da inclusão dos diversos segmentos da sociedade civil nos processos decisórios.

Moura, “é necessário enfatizar que, na prática, nos conselhos estão sendo criadas novas formas de representação política, caracterizadas pela representação coletiva, ou seja, os representantes falam em nome de determinados grupos sociais” (MOURA, 2009, p. 180).

Entendendo que nesse alargamento da democracia a partir de inovações institucionais que transbordam as eleições e o parlamento através da “pluralização da representação política” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006) compreende-se a necessidade de analisar a legitimidade dessa representação a partir da dimensão da interação e controle entre representante e representado, bem como da dimensão da afinidade, solidariedade, conhecimento e qualificação com o tema objeto a ser acompanhado no exercício da representação com base no reconhecimento de que,

> Afinal, as evidências empíricas contestam uma legitimidade natural (ou dada) da sociedade civil: a heterogeneidade de objetivos, interesses e formas de organização; os vínculos estreitos com o sistema político; e a influência do contexto na atuação e formulação política destes sujeitos coletivos desautorizam uma leitura que imprime uma natureza necessariamente representativa e legítima deste amplo e heterogêneo campo de organizações sociais. (BORBA; LÜCHMANN, 2010, p. 235-236).

A **deliberação**, entendida enquanto oportunidade igualitária entre membros representantes do governo e da sociedade civil no que se refere às proposições de demandas e à tomada de decisões no conselho, o que repercute na incorporação delas pela gestão. Ela está relacionada a um projeto democrático-participativo o qual, segundo Cunha,

> [...] fundamenta-se na possibilidade de aprofundamento e radicalização da democracia, enfatizando a participação da sociedade nos processos de decisão, ou seja, o compartilhamento do poder decisório do Estado quanto a questões voltadas ao interesse público, assim como a democratização do Estado e a necessidade de controle social sobre ele reconhece a sociedade civil em sua heterogeneidade e como terreno constitutivo da política; compreende a cidadania de forma abrangente como o “direito a ter direitos”, assim como enfatiza uma noção ampliada de política. (CUNHA, 2009, grifos da autora, p.66).

Nesses termos, é analisada da efetividade deliberativa dos conselhos definida como:

> [...] a capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir acerca de elementos centrais de uma política pública, a assistência social. [Ela é verificada] por meio de alguns fatores, como a inclusão e igualdade deliberativas, a proposição de novos temas, a decisão sobre ações públicas e o controle público sobre estas ações. (CUNHA, 2009, p. 238).

Nesse sentido leva-se em conta que “[...] a discussão das políticas públicas ganha relevância por seu caráter de mediação entre as demandas sociais e as formas como são incorporadas e processadas pelo aparato governamental” (RAICHELIS, 2011, p. 19). Por isso,

de maneira particular, é observada a abertura da gestão à incorporação e vinculação das decisões tomadas no âmbito dos conselhos.

A ***accountability***, entendida enquanto transparência pública na prestação de contas do Estado sobre as suas ações e os recursos públicos à sociedade. Nesses termos, o Estado é o alvo dos agentes da *accountability* (nessa análise os conselhos) e deve ter a capacidade de informar e explicitar seus atos para que sejam acompanhados por esses agentes no sentido de "[...] a) sujeitar o poder ao exercício das sanções; b) obrigar que este poder seja exercido de forma transparente e c) forçar que os atos dos governantes sejam justificados" (CARNEIRO, 2004, p. 02).

A literatura nos apresenta três modelos de *accountability:* a vertical, realizada através da ação entre desiguais a partir do uso dos mecanismos eleitorais para exercitar o controle sobre as autoridades públicas; a horizontal, realizada através de relações entre iguais na qual os poderes e agências desenvolvem uma vigilância mútua e necessitam de condições tais como a autonomia para de fato exercerem suas atribuições; e a societal, realizada através de pressões exercidas pela sociedade civil sobre a ação estatal que apresentam demandas e identificam erros e/ou irregularidades que merecem atenção e resposta por parte do Estado (O'Donnell, 1998; Carneiro, 2004).

Nesse sentido, importa para análise proposta por esse estudo os pressupostos da *accountability* horizontal e societal, entendendo que os conselhos gestores figuram instituições com o direito e o poder de normatizar e fiscalizar as ações estatais formalizados legalmente, mas também constituírem-se enquanto organização que exerce pressão com demandas advindas da sociedade através dos representantes dessa na composição do colegiado. Esse posicionamento converge com o de Carneiro (2004) o qual admite que seria uma limitação restringir a *accountability* societal apenas aos agentes e organizações que desenvolvam ações simbólicas sem mandato ou configuração jurídico-institucional, pois,

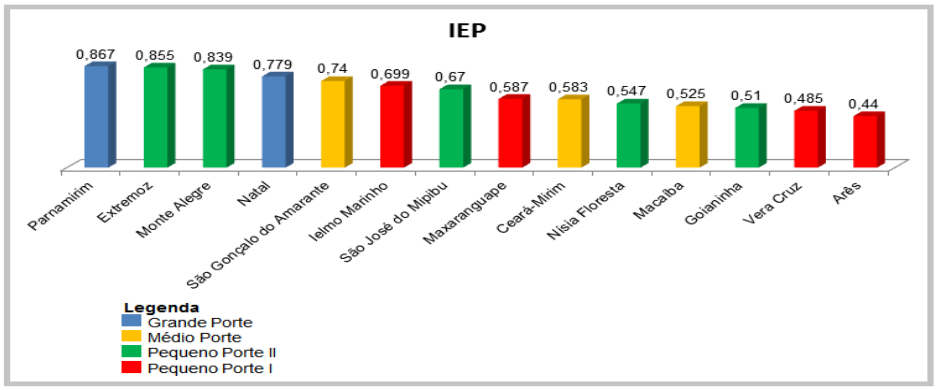
> Os conselhos constituem espaços públicos (não estatais), que acenam para a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena e na agenda pública. Mas se distinguem de movimentos e manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais. Têm o poder de agenda e podem interferir, de forma central, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. [Destacando] que apresentam a capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e monitorar processos de implementação de políticas e direitos, através de uma institucionalidade híbrida, composta de representantes do governo e da sociedade civil. (CARNEIRO, 2004, p. 07-08)

Essas categorias analíticas estão presentes nos desenhos metodológicos adotados para a realização da pesquisa documental e empírica conduzindo a compreensão e discussão desenvolvidas na pesquisa.

2.3 Desenhos metodológicos, perspectivas e processos de análise adotados

Os municípios da Região Metropolitana de Natal- RMN foram submetidos à aplicação da metodologia do Índice de Efetividade da Participação – IEP[4] a partir dos dados do Censo SUAS[5] 2015, preenchido pelos próprios conselhos e enviados para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, ficando classificados conforme o Gráfico 1. A RMN foi escolhida para a aplicação do IEP por ser composta por municípios com condições socioeconômicas bastante heterogêneas, atendendo ao propósito de contemplar os municípios de todos os portes existentes no Rio Grande do Norte segundo estabelecido pelo IBGE e pelo SUAS, com os diferentes níveis de gestão na Política de Assistência Social, bem como com a oferta da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade conforme estabelece a NOB/SUAS 2012.

Gráfico 1 – Classificação dos municípios da Região Metropolitana de Natal/RN segundo o Índice de Efetividade da Participação - IEP



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Censo SUAS 2015 com base na Metodologia do IEP de Almeida, Carlos e Silva, 2015.

[4] O Índice de Efetividade da Participação é composto por três sub índices: Institucionalização, Deliberação e Representação. No IEP as variáveis ficaram com valores que variaram de 0 a 1 no qual quanto mais próximo de 1 melhor o desempenho do município (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2015).

[5] O Censo SUAS é uma ferramenta eletrônica de coleta de informações sobre os serviços, programas e projetos da assistência social preencido anualmente pelos municípios e estados, bem como sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social. A geração de dados no âmbito do Censo SUAS tem por objetivo proporcionar subsídios para a construção e manutenção de indicadores de monitoramento e avaliação do Sistema Único de Assistência Social SUAS, bem como de sua gestão integrada. Fontes: Conselho Nacional de Assistência Social e Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

Com a intenção de compreender a dinâmica de funcionamento dos conselhos e a influência que exercem junto à gestão pública municipal no efetivo controle social e compartilhamento do poder, optou-se por aprofundar a análise nos municípios de mesmo porte que obtiveram o melhor e o pior desempenho. Nesse universo no qual o índice foi aplicado, entre tantas situações, chama atenção o fato de Natal, capital do estado, ter ficado com desempenho menor que Parnamirim na classificação a partir do IEP[6]. Outro fator que corroborou para essa escolha é que são municípios com gestão plena e com cobertura da Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta Complexidade, fornecendo elementos mais abrangentes para atuação dos conselhos.

A influência para análise das variáveis que indicam as condições legais de participação nos conselhos gestores foi o trabalho de Faria e Ribeiro (2010) que, a partir do desenho institucional contido em documentos como as Leis de Criação e de Alteração dos conselhos e os seus Regimentos Internos, analisa a capacidade desses cumprirem os objetivos de inclusão e participação efetivas. Essas autoras, com base nas contribuições de Fung e Wringt, sustentam que o desenho institucional, enquanto variável de análise das instituições participativas, apresenta uma significativa "[...] importância para a efetividade, a equidade e a extensão da participação no interior das mesmas, uma vez que ela oferece os parâmetros – regras e procedimentos – para a sua atuação" (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 62).

Esse desenho institucional não é construído de forma neutra visto que ele tem por base o projeto político[7] assumido por aqueles que estão à frente do processo, especialmente os agentes estatais. Por isso as escolhas e variações que ele assume incidem diretamente na participação e produzem consequências para seus resultados (FARIA; RIBEIRO, 2010). Dessa maneira, é possível dizer que o desenho institucional pode incidir:

> (1) No caráter da participação em termos de quantidade, viesses e qualidade da deliberação; (2) na capacidade de informar os representantes, os cidadãos

[6] Aqui é importante ressaltar duas observações: a primeira, o Censo SUAS é alto-aplicado, de maneira que as informações preenchidas podem não contemplar a realidade vivenciada de fato pelos conselhos a depender da forma como é feito o preenchimento e de quem o faz; a segunda, existem limitações no que diz respeito ao índice referentes aos subíndices e às questões e seus pesos na construção do IEP diante de um objeto tão multifacetado como os conselhos municipais de assistência social. Contudo, pela forma como foi construído o IEP e pelas responsabilidades legais previstas no preenchimento do Censo SUAS, essa estratégia de seleção dos municípios para a pesquisa empírica foi a que pareceu mais adequada aos objetivos da presente pesquisa, inclusive para testar essa metodologia.

[7] O presente estudo assume o conceito elaborado por Dagnino et al (2006) o qual afirma que "a noção de projeto político está sendo utilizada aqui para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representação do que deve ser a vida em sociedade, que orienta a ação política dos diferentes sujeitos. [Ela] carrega consigo, portanto, a afirmação da política como um terreno que é também estruturado por escolha, expressas nas ações de sujeitos, orientados por um conjunto de representações, valores e crenças. Escolhas que estabelecem relações conflitivas, tanto em relação a outras escolhas como com respeito a condições estruturais, a recursos e a oportunidades, que circundam e qualificam sua implementação" (p.38-39).

> e de fomentar as habilidades da cidadania; (3) na relação com o Estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia, bem como (4) na capacidade de mobilização popular. (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 62-63).

No referido trabalho, o desenho institucional é analisado a partir de variáveis que compõe graus de institucionalização, democratização e representação considerando as múltiplas determinações do processo de inclusão, vocalização e decisão no âmbito da participação nos conselhos gestores. A luz desse estudo pretendeu-se alcançar uma compreensão das possibilidades e limites para efetividade dessas instituições no sentido de perceber as variáveis que demonstram como a dinâmica de funcionamento é estabelecida através dos documentos legais que respaldam o exercício da participação nos conselhos pela identificação de mecanismos que esses documentos estabelecem.

No que se refere ao caráter deliberativo dos conselhos gestores, as influências de Cunha (2009) foram adotadas na perspectiva de análise da efetividade deliberativa dos conselhos gestores da Assistência Social. A autora afirma que ela se constitui em "[...] capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir acerca de elementos centrais de uma política pública" (CUNHA, 2009, p.238) e é verificada através de fatores como: igualdade e inclusão deliberativa; proposição de novos temas; formas de expressão; decisão e controle sobre as ações públicas. A partir de uma pesquisa que analisa as atas de reuniões ordinárias e extraordinárias complementada pela análise documentos, participação em reuniões e entrevistas com os principais atores envolvidos no processo deliberativo, a autora busca identificar e compreender como a efetividade deliberativa está presente nesses espaços.

Daí a importância de analisar a dinâmica de funcionamento no âmbito dessas instituições participativas no sentido de olhar além do legalmente previsto e das estruturas nas quais esses espaços se realizam, ampliando o horizonte para questões contextuais, políticas e culturais articuladas com condições econômicas e sociais daqueles que participam do processo. Segundo a autora,

> Na perspectiva deliberativa, há condições mínimas que possibilitam a deliberação, como a igualdade entre os participantes, expressa em níveis equitativos de recursos como talento, status e poder. No entanto, a desigualdade é uma situação que perpassa a maioria dos processos deliberativos e, para os teóricos deliberacionistas, a vantagem da deliberação sobre a agregação estaria na exposição da desigualdade à crítica pública e na possibilidade de criação de condições mais justas no futuro. (CUNHA, 2010, p. 97).

Apontadas duas conotações para o termo deliberação, uma ligada ao processo de debate com a apresentação de argumentos e a troca de razões e outra ao momento decisório como conclusão dos debates, os conselhos devem tê-las presentes em função da sua natureza deliberativa (CUNHA, 2009).

O controle social foi analisado a partir das prerrogativas da *accountability*, entendida enquanto um conceito multidimensional cuja efetividade "[...] depende da combinação das diversas formas de responsabilização, entendidas como mecanismos complementares para o controle da ação governamental" (CARNEIRO, 2004, p.13) e remete a existência de um poder que, em regimes democráticos, necessita ser controlado. Nesse sentido, são fundamentais pressupostos da *accountability* tais como: autonomia administrativa e financeira; capacidade de impor sanções; poder de agenda; rede articulada entre órgãos de controle; exercício de pressão por demandas da sociedade; acesso igualitário às informações e publicização dos assuntos deliberados nos conselhos.

Assim, para identificar os pressupostos da *accountability,* foram analisados os relatórios de gestão das secretarias municipais de assistência social com relação aos conteúdos pertinentes à relação com os conselhos, bem como os conteúdos apreendidos através das entrevistas e os processos de participação observados nas reuniões.

Para pensar a questão da representação política foram adotadas como referência as contribuições de Moura (2009), a qual defende que é importante:

> [...] sustentar o argumento de que para compreender a representação da sociedade civil nos novos espaços de participação social é preciso pensar a representação como uma atividade e uma relação social (YOUNG, 2006), que consiste na conexão entre representante/representado ao invés de uma substituição. (MOURA, 2009, p.185).

Essa autora destaca ainda a necessidade de pensar que "essa nova forma de representação também convive com o problema da exclusão de vários grupos aos temas e debates sobre as políticas públicas" (MOURA, 2009, p.185), o que na Assistência Social tem um sentido fundamental dada às especificidades da população que é atendida por ela, especialmente assumindo que na relação entre Estado e sociedade civil no que diz respeito à gestão dessa política pública são identificados, "[...] em diferentes graus e combinações, o autoritarismo, o clientelismo/paternalismo e o burocratismo como modalidades presentes historicamente na sua realização" (RAICHELIS, 2011, p.34).

Nesse sentido, enfatizar as diferenças dentro do conselho a partir da sua composição por diversos grupos, segmentos e entidades é fundamental para que seja superada a ideia de busca do bem comum, no sentido de ignorar as diferenças, favorecendo grupos dominantes, e pensada a justiça social, favorecendo a redistribuição do poder decisório e reconhecendo a contribuição que as diferentes representações políticas trazem à dinâmica dos conselhos e à gestão. Para tanto, os aspectos da representação política foram apreendidos a partir das atas, entrevistas e participação nas reuniões.

3 Natal e Parnamirim: o que revela a dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais de assistência social sobre a qualidade e efetividade da participação nessas instâncias?

A análise busca a compreensão da qualidade da participação, da legitimidade da representação política, da inclusão dos diversos segmentos da sociedade civil, da efetividade deliberativa e nos desafios para a concretização do compartilhamento do poder e a transparência na prestação de contas pelos gestores. Nesse sentido, busca-se compreender os limites e possibilidades dessas instâncias de participação em incidir concretamente na gestão das políticas públicas no sentido de democratizá-las e efetivá-las.

Há o entendimento que os impactos dessa participação nos conselhos podem variar de acordo com os moldes nas quais ela se realiza, com o contexto político no qual ela está inserida e com a percepção e atuação dos atores envolvidos nesse processo de democratização das decisões e da gestão das políticas públicas. No mais, analisar o conselho de uma política específica como a Assistência Social "[...] embora com as particularidades que envolvem os condicionantes da política [...], traz à tona, sem dúvida, questões que desafiam a forma assumida pelos vários conselhos no âmbito das demais políticas sociais." (RAICHELIS, 2011, p.275). Portanto, são contempladas nesta análise questões relacionadas ao desenho institucional até a dinâmica de funcionamento dos conselhos em si, bem como questões relacionadas a condução municipal na perspectiva de uma gestão democrática.

3.1 O desenho institucional: o respaldo legal ao exercício da participação

O desenho institucional foi analisado a partir das Leis de Criação e Alteração dos conselhos e dos seus respectivos regimentos internos conforme a metodologia de Faria e Ribeiro (2010). Os municípios de Natal e Parnamirim apontaram os graus de institucionalização, democratização e representação conforme consta no quadro 1.

Quadro 1 – Classificação dos Municípios de Natal e Parnamirim conforme o Desenho Institucional a partir das Leis de Criação e Alteração dos Conselhos Municipais de Assistência Social e seus Regimentos Internos

Município	Natal	Parnamirim
Grau de Institucionalização	Alto	Médio
Grau de Democratização	Médio	Médio
Grau de Representação	Alto	Alto

Fonte: Elaborado pela autora com base na Metodologia do Desenho Institucional de Faria e Ribeiro (2010).

No que diz respeito ao **grau de institucionalização** cabe apontar que a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS entrou em vigor em 1993 e ambos municípios criaram seus conselhos nos primeiros anos que seguiram essa regulamentação. Isso se explica pela exigência legal que a LOAS faz da criação e funcionamento do conselho vinculando a essa prerrogativa a transferência de recursos federais que financiam a política de Assistência Social. Contudo, apenas Natal tem seu regimento interno datado do mesmo ano que a lei de criação – 1995, enquanto Parnamirim tem seu regimento interno datado apenas de 2001. É importante destacar que esses regimentos internos passam por constantes mudanças em função do seu ordenamento também está sujeito a alterações próprias do processo de formalização e atualização dessa política pública ainda em construção.

Ainda referente ao grau de institucionalização no que diz respeito às estruturas organizacionais e às conferências, Natal garante a maior parte das questões destacadas tanto na Lei de Criação (L) como no regimento interno (RI), enquanto em Parnamirim apenas no regimento interno, conforme quadro 2.

Quadro 2 – Estruturas Organizacionais e Conferências

Município	Natal	Parnamirim
Mesa diretora	Sim (RI)	Sim (RI)
Secretaria Executiva	Sim (L/RI)	Sim (L/RI)
Câmaras/Comissões	Sim (L/RI)	Sim (RI)
Conferência	Sim (L/RI)	Sim (L/RI)

Fonte: Elaborado pela autora com base na Metodologia do Desenho Institucional de Faria e Ribeiro (2010).

Importa olhar a garantia dessas estruturas organizacionais por reconhecer que elas definem como se organizam estrutural e politicamente os conselhos e a ausência delas pode comprometer o papel democratizador dessas instituições.

No que diz respeito ao **grau de democratização** cabe sinalizar para Natal apenas a ausência da variável mudança de pauta, enquanto em Parnamirim, além dessa, faltam as variáveis: quem define a pauta e a paridade entre governo e sociedade civil para quem pode assumir a presidência e vice-presidência no conselho. Cabe ainda pontuar que, mesmo que esteja garantida a paridade para ocupar o cargo de presidente e vice-presidente em Natal, não há garantia formal da alternância entre governo e sociedade civil para o cargo de presidente em nenhum regimento interno dos dois conselhos, apesar de acontecer na prática em Natal. Considerando que a presidência tem prerrogativas fundamentais para a condução dos trabalhos do conselho, essa alternância garantida formalmente favorece a pluralização democrática dos processos de discussão e decisão no interior dessas instâncias.

No que diz respeito ao **grau de representação** o destaque está relacionado a definição dos segmentos que compõem a representação da sociedade civil. No caso de Parnamirim, além da paridade entre governo e sociedade civil, há paridade garantida entre os segmentos, pois são duas vagas para representantes de entidades e organizações de Assistência Social, duas vagas para representantes de usuários ou organizações de usuários e duas vagas para representantes dos trabalhadores.

Em Natal a quantidade de vagas para cada segmento não é estabelecida nem é possível a paridade aos moldes de Parnamirim em função da quantidade de vagas destinadas à sociedade civil ser um número ímpar, elas são preenchidas através de votação em foro próprio. Essa prerrogativa pode favorecer tanto uma maior quanto uma menor pluralização da representação no conselho, pois depende do contexto político no qual a eleição irá ocorrer. Um exemplo elucidativo dessas possibilidades é o fato de apenas nesse mandato haver a participação dos próprios usuários ocupando duas cadeiras.

É importante assinalar que as mudanças pelas quais essas instâncias passam em seu ordenamento demonstram que elas estão em processo de consolidação de uma identidade institucional e que a qualidade dela irá depender "[...] das relações entre o desenho institucional e a realidade política, social e administrativa na qual ele está inserido" (FARIA; RIBEIRO, 2010). Por isso, a presente seção se resume a analisar o que está formalmente garantido no desenho institucional contido nas Leis de Criação e Alteração dos conselhos e em seus regimentos internos. Um olhar mais aprofundado mostrará que é a dinâmica de funcionamento dessas instâncias que revela concretamente o processo de participação, como será apresentado a diante.

3.2 A Efetividade Deliberativa: preponderância do controle sobre a proposição

A capacidade efetiva dos conselhos em controlar, propor, decidir e influenciar acerca de elementos centrais da assistência social indicam a efetividade deliberativa dessas instâncias de participação. A verificação da efetividade deliberativa foi realizada através da leitura, classificação e codificação de atas[8] referentes aos anos de 2015 e 2016 dos CMAS de Natal e Parnamirim a partir de uma análise de conteúdo/temática na qual a unidade de análise é a fala dos conselheiros categorizada com base na metodologia de Cunha (2009). Os municípios ficaram classificados conforme o quadro 3.

[8] As atas são relevantes para o presente estudo pelo fato de registrarem o processo deliberativo enquanto documentos que registram os discursos e posições políticas dos atores envolvidos na tomada de decisão e no controle social no âmbito dos conselhos.

Quadro 3 – Grau de Efetividade Deliberativa – GED

Município	Vocalização	Agenda	Função	Decisões	GED
Natal	Média	Baixa	Média	Média	**Média +**
Parnamirim	Baixa	Baixa	Média	Média	**Média**

Fonte: Elaborado pela autora com base na Metodologia da Efetividade Deliberativa de Cunha (2009).

As variáveis **vocalização** e **agenda** classificam os municípios em alta capacidade de deliberação quando prevalece a fala dos usuários, em média capacidade de deliberação quando prevalece a fala dos trabalhadores e prestadores de serviços e em baixa capacidade de deliberação prevalece o governo (CUNHA, 2009). No que diz respeito a agenda, Natal e Parnamirim obtiveram baixa capacidade em função dela ser na prática uma prerrogativa da presidência, que constroem a pauta a partir de demandas do governo na maioria da vezes. Já na vocalização, Natal apresenta uma preponderância dos segmentos trabalhadores e entidades de assistência social, enquanto Parnamirim prevalece o governo.

A variável **Função** está relacionada ao exercício da proposição ou do controle. Considerando que ambas são importantes para a determinação da força dos conselhos em produzirem decisões, essa variável classifica os municípios em alta capacidade deliberativa quando a função propositiva prevalece e em média capacidade deliberativa quando a função de controle prevalece (CUNHA, 2009). Nesse quesito, Natal e Parnamirim foram classificados como média capacidade deliberativa tendo em vista que a prevalência das decisões do conselho é referente ao controle da política de assistência, isso pode estar relacionado ao entendimento que a maioria dos conselheiros compartilharam nas entrevistas de que o papel do conselho é, principalmente, o exercício do controle social, sem entender o potencial de ser uma instância propositiva que lhes é garantido legalmente. Mas é preciso assinalar que Natal, apesar de não ser a função prevalente, apresenta mais constantemente ações propositivas no âmbito do CMAS, especialmente advindas da representação da sociedade civil.

A variável **Decisões** corresponde às questões que foram colocadas e deliberadas no âmbito dos conselhos. Nesse sentido, os municípios são classificados com alta capacidade quando as decisões que prevalecem incidem de forma direta na elaboração da política e direcionam as ações do Estado, com média capacidade quando as decisões que prevalecem se referem ao controle sobre as ações públicas e com baixa capacidade as decisões que tratam questões com menor relevância para a produção ou o controle e que estão voltadas para a organização e estruturação do conselho (CUNHA, 2009). Com essa variável, Natal e Parnamirim também foram classificados com média capacidade e isso parece estar relacionado ao mesmo motivo da variável função.

3.3 A Representação Política: a legitimidade entre representante e representado

A representação do Governo em Natal e Parnamirim poder ser analisada a partir de quem indica os conselheiros, no caso, o executivo. Dessa maneira, os representantes do Governo estariam mais inclinados às proposições e interesses do executivo, mesmo podendo se alinhar a determinadas demandas da sociedade civil. Contudo, Natal tem uma particularidade que proporciona uma maior autonomia de representantes governamentais: é estabelecido na Lei de Criação do conselho que a Administração Pública Federal, através da Federal Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN e do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, tem assento no conselho cabendo aos próprios órgãos a indicação dos seus representantes. Essa autonomia se evidencia na fala da representante do INSS, quando avaliando a sua participação no CMAS assume uma postura propositiva e alinhada com a sociedade civil, especialmente os usuários. Segundo ela,

> Algumas decisões são bem complicadas, alguns encaminhamentos são complicados, principalmente quando você mexe com... com o governo. Quem tá representando o governo ainda tem aquelas amarras, né?! Assim... ainda fica muito preso porque foi indicado, né?! E aí, algumas decisões... E as pessoas da sociedade civil que entraram ainda não estão tão seguras com a política para tomar decisões. Então... por ser governo, e por ser um governo que não está atrelado a gestão... a gestão municipal. E aí, a gente tem que, às vezes, tá na frente de alguns posicionamentos pra que a discussão seja feita porque senão muita coisa passa sem ser discutida. [...] E aí, pra quem é a nossa responsabilidade? Com quem? E aí, muito se confunde que a nossa responsabilidade é com o governo, e não é. Nossa responsabilidade é com o usuário. (CABRAL, 2017).

Essa particularidade é constatada também na fala de uma representante dos trabalhadores quando relata que:

> O governo tem suas especificidades porque as instituições federais, por exemplo, elas atuam realmente muito mais no controle. Então assim, quem é gestão municipal fecha no voto com o gestor municipal e aí, quando você tem instituições como UFRN e INSS lá dentro, que estão distantes dessa gestão municipal, eles vão... elas vão e acompanham o voto mais coerente com o que elas entendem de política. (FERREIRA, 2017).

Nesses termos, é razoável afirmar que a composição do segmento governamental em Natal avança na pluralização da representação por incluir órgãos com autonomia administrativa que indicam conselheiros que possivelmente terão posicionamentos mais independentes do que os representantes governamentais que são indicados pelo executivo municipal, os quais também podem ter posicionamentos autônomos, mas que estariam sujeitos a constrangimentos tendo em vista a forma como são escolhidos para participar do conselho.

A representação da sociedade civil em Natal e Parnamirim contemplam os segmentos recomendados pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS: organização de usuários ou representantes de usuários; entidades ou organizações de Assistência Social, sejam elas isolada ou cumulativamente de atendimento, assessoramento e/ou de defesa e garantia de direitos; e representantes de trabalhadores da área. Contudo, há especificidades que foram desveladas a partir das entrevistas, da participação em reuniões ordinárias e das comissões temáticas, bem como da própria composição dos conselhos nas portarias que os nomeiam para o mandato.

Uma questão a ser pensada sobre a representação política é a legitimidade dessa representação e aqui admite-se dois apontamentos pertinentes e minuciosos: os segmentos que estão representando a sociedade civil são, de fato, representantes da sociedade? E quanto a quem está representando determinado segmento, qual a relação entre representante e representado que legitima essa representação?

Nesse sentido, é importante destacar que tipo de relação que se estabelece entre governo e entidades de assistência social quando essas são financiadas pela gestão numa perspectiva que sugere uma cooptação dessa representação da sociedade civil em defesa das demanda oriundas do governo de forma que não se comprometa o repasse de recursos destinados à ela. Isso se evidencia nas colocações de uma conselheira representante de trabalhadores de Natal, quando lhe foi perguntado se os representantes da sociedade civil entendiam que representavam o universo de segmentos e atores envolvidos na política de assistência social e ela afirmou que,

> Ainda se pensa muito dentro da caixinha. Eu penso dentro da minha caixinha. Então, os interesses daquele grupo específico, geralmente, vão falar mais alto. E aí, durante as discussões dentro do conselho, que também é um processo complicado, você ficar sempre problematizando... Porque existe um acordo tácito, é... e aí é minha opinião. [...] Governo e sociedade civil. A sociedade civil também tem suas várias especificidades porque ela é: entidade – a direção, o usuário da entidade, o usuário do serviço público, né?! E os trabalhadores. Então, assim você tem grupos específicos dentro da sociedade civil. E aí certos grupos estão lá realmente tentando problematizar as situações e comprar a briga, digamos assim. E o outro grupo, que são as direções das entidades, não vão querer brigar com a gestão porque elas entendem, de uma forma ainda muito grosseira, que se ela brigar com o gestor ela não vai ter recurso. Quando na verdade, o recurso dela não vem por amizade. Vem porque ela tem competência jurídica, né?! Ela tá ali é legal, fazendo sua atuação de forma legal e aí vai receber esse recurso. Mas a gente ainda carrega “Casa Grande e Senzala” até hoje, né?! Você carrega aquelas relações de clientelismo, de apadrinhamento, né?! [...] Não existe essa compreensão dessa relação de direito de uma forma muito clara. E aí, você percebe... então, assim... Quando a gente vota alguma coisa que não é consensual, quando a gente disputa alguma coisa, a sociedade civil racha porque uma parte vai com o governo, e vai mesmo. (FERREIRA, 2017).

Constatando que em Natal os representantes de entidades ocupam três das sete cadeiras destinadas a sociedade civil e na perspectiva que essa situação ocorra constantemente, compromete-se a conexão entre representante e representado e a autonomia da sociedade civil nos processos decisórios e de controle social do Estado no âmbito das suas ações e da prestação de contas dos recursos públicos. Diante dessas circunstâncias, faz-se necessário assinalar que a legitimidade dessas organizações está ancorada na promoção e defesa das causas e demandas dos grupos representados (LÜCHMANN apud MOURA, 2009) e que assim, "[...] a representação nesses espaços deve ser entendida pela forma de atuação dos conselheiros" (MOURA, 2009, p. 180-181).

Em Parnamirim, a representação da sociedade civil apresenta questões semelhantes, inclusive com um representante que ocupa uma cadeira que é destinada aos usuários mesmo ele sendo também responsável por uma entidade que recebe recursos da Secretaria Municipal de Assistência Social, o que pode significar em algum momento um constrangimento para nos processos deliberativos, apesar de ser observado nas reuniões que esse representante tem uma postura de defesa de interesses dos usuários, especialmente daqueles que fazem parte da entidade na qual ele é dirigente. De toda forma, é alguém que fala em nome de outros que vivenciam na pele as questões que a Assistência Social. E isso tem um peso para a essa política pela prerrogativa de promover o protagonismo e a participação efetiva dos usuários.

3.4 O Controle Social na perspectiva da *Accountability*: desafios para conselhos e gestores

A análise do controle social sob à perspectiva da *accountability* considerou a transparência na prestação de contas das ações e dos recursos públicos executados pelos municípios. Essa transparência está diretamente relacionada à capacidade do Estado em informar e explicitar seus atos para que sejam acompanhados por essas instâncias proporcionado que eles sejam justificados e sujeitos a sanções. Um preditor formal dessa abertura dos municípios à *accountability* é o relatório de gestão, feito anualmente, no qual constam as informações sobre as ações desenvolvida pelo órgão gestor através de programas, projetos, serviços e benefícios ofertados à população, bem como podem mencionar ou não a relação estabelecida com o CMAS.

Nesse sentido, Natal e Parnamirim apresentaram relatórios detalhados de suas ações referentes aos anos de 2015 e 2016. Neles constam informações quantitativas e qualitativas sobre o que foi desenvolvido no âmbito da gestão municipal e sobre os resultados alcançados, de forma que suas ações são explicitadas e justificadas, ficando sujeitas à sanção ou aprovação dos conselhos. Nesse contexto, é oportuno destacar que essas novas

institucionalidades “[...] dependem das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado, da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos [...]” (CARNEIRO, 2004, p. 09), portanto quanto mais abrangentes, detalhados e qualitativos forem os relatórios de gestão maior a capacidade dos conselhos de acompanhar, deliberar e fiscalizar a política pública.

Em relação ao CMAS, apenas Natal, especificamente no Relatório de Gestão de 2016, assinala questões tanto de articulação de ações de acompanhamento e de submissão de suas ações à apreciação do conselho, quanto questões de estruturação, fortalecimento e capacitação dessa instância, inclusive ressaltando a destinação de recursos para concretização dos meios necessários para o exercício das funções e atribuições do conselho. Importa constar informações como essas em função do relatório de gestão ser um documento formal que registra a postura da gestão ante o órgão de fiscalização e deliberação da política, o que indica o reconhecimento e a influência que o conselho tem para os responsáveis pela condução da Assistência Social. Nos demais relatórios, constam apenas a existência de um espaço destinado aos conselhos municipais (Natal – Casa dos Conselhos Municipais; Parnamirim – Centro de Controle Social).

Isso se evidencia nas colocações feitas pela gestora municipal de Assistência Social de Natal sobre o papel do conselho no âmbito dessa política pública:

> Ele tem papel fundamental para a política de Assistência. [...] Todas as condições necessárias que a gestão precisa dá para o conselho, isso é feito. Exatamente pela compreensão que temos em torno é da importância do conselho. Ele vem no sentido de debater, debater de formar democrática, essa relação entre governo e sociedade civil, né?! As propostas do governo, elas precisam ser apreciadas e amplamente discutidas pela sociedade civil, como também vir proposta da própria sociedade civil para o governo, né?! A gente está aberto a essas proposições. [...] Eu acredito que, dizendo de toda condição que a gente tem dado para o funcionamento do conselho e da não interferência da gestão nas decisões do conselho, a gente está dizendo exatamente que considera uma questão primordial essa autonomia que o conselho, que os conselhos, precisam ter em torno das políticas sociais e das políticas públicas. (PERREIRA, 2017).

Em Parnamirim existe uma peculiaridade relacionada a uma prática recorrente, constatada nos últimos dois mandatos do CMAS, na qual as secretárias municipais assumem não só a cadeira de conselheira representando a Secretaria Municipal de Assistência Social, mas também a presidência do conselho, inclusive a atual presidente é ainda vice-prefeita do Município. A questão que se apresenta é: como é possível fiscalizar a si mesmo na prestação de contas das ações e dos recursos públicos? Essa situação revela uma grande concentração de poder nas mãos de uma única pessoa, o que pode comprometer os processos de participação e controle social próprios dos conselhos gestores, pois fere um dos principais

pressupostos da *accountability*: a autonomia dos órgãos de controle. Essa preocupação está presente nas colocações da secretária quando trata do assunto declarando que:

> A gestora anterior era a presidente e ela foi exonerada, né?! Que mudou o governo, aí, eu fui nomeada e os conselheiros acharam por bem que eu ficasse. Eu até falei que não ia ficar por muito tempo. Eu ia ficar até... assim... pra tomar pé da situação e tal... e depois ser realmente outro... outro integrante, até pra que o colegiado fique mais à vontade já que é um órgão fiscalizador. (CARTAXO, 2017).

Essa declaração indica o quanto essa situação é inadequada quando há a reconhecimento de que ela precisa ser diferente para que os conselheiros se sintam mais à vontade para exercerem suas atribuições enquanto atores de fiscalização e controle da gestão pública. A concentração de poder assinala não só o constrangimento dos conselheiros com a situação, o que é inevitável, mas também indica uma preponderância da representação governamental em relação a representação da sociedade civil.

Essa condição afeta a autonomia dessa instância de participação, especialmente se olharmos, no desenho institucional dentro do grau de democratização a partir variáveis estabelecidas por Faria e Ribeiro (2010), que entre as prerrogativas da presidência do conselho em Parnamirim estão o voto de minerva e a deliberação *ad referendum* associadas ao poder de agenda que, na prática, também é atribuído ao cargo de presidente. Nesses termos, é pertinente a reflexão de que "[...] a presidência concentra poder [e, por isso,] saber quem ocupa a presidência e como chega ao cargo torna-se relevante para avaliarmos o processo democrático no interior dessas instituições" (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 75).

4. Conclusões

Os aspectos apontados nesse trabalho são frutos de uma pesquisa em fase de conclusão, mas é possível assinalar algumas questões que se evidenciam diante da análise dos documentos e das entrevistas que fizeram parte desse percurso de reflexão teórica. Inicialmente é pertinente destacar que o contexto político, cultural, social e econômico no qual os processos de participação ocorrem influenciam fortemente a dinâmica de funcionamento dos conselhos e a abertura ao compartilhamento do poder pela gestão municipal da assistência social. Ranços da condução paternalista, filantrópica e clientelista que historicamente marcaram essa política ainda estão presentes, mesmo que de forma velada, em algumas práticas no âmbito das instituições escolhidas para a realização desta análise.

Por essa razão, é de fundamental importância frisar, como bem sugere Cortês, que "[...] a compreensão do modo como esses conselhos funcionam não pode deixar de considerar que eles diferem muito, dependendo da cidade em que se encontram e, principalmente, da

área de política pública a que se vinculam" (CORTÊS, 2007, p.139). Portanto, estar atendo tanto as particularidades locais dos municípios escolhidos quanto à especificidade da política de Assistência Social é essencial para compreender os processos de participação, deliberação e controle social dos conselhos pesquisados.

Importa assegurar que os atores e suas histórias são determinantes para processos mais progressistas ou mais conservadores, para posturas mais técnicas ou mais políticas[9]. E, apesar do reconhecimento de que questões técnicas e políticas são relevantes para a concretização de uma gestão democrática, é possível constatar mais avanços e efetividade quando prevalece o conhecimento técnico para sustentar e garantir as prerrogativas das instâncias de participação, deliberação e controle social. Nesse sentido, foi possível perceber que há múltiplas questões intrínsecas ao processo, principalmente relacionadas à representação política, que influenciam a dinâmica de funcionamento do conselho demonstrando uma correlação de forças ainda desigual entre Estado e sociedade civil que podem ser potencializadas a partir da postura de quem conduz a gestão da Assistência Social.

Diante dessas circunstâncias, para que a sociedade civil tenha legitimidade e capacidade de deliberação e controle sobre as ações do Estado, é necessário que sejam criados nos conselhos, conforme sugere Raichelis,

> [...] mecanismos que possam induzir novas modalidades de ação coletiva ativadoras da participação dos grupos populares, não como meros "usuários" ou "beneficiários" dos serviços assistenciais, mas como sujeitos portadores de direitos legítimos que encontram no espaço público um lugar de reconhecimento, pertencimento e expressão das demandas sociais. (RAICHELIS, 2011, p.285, grifos da autora).

De maneira geral, os resultados demonstram que a dinâmica de funcionamento dos conselhos relaciona-se tanto à abertura da gestão ao compartilhamento do poder quanto ao protagonismo dos conselheiros em promover debates, apresentar demandas e exercer o controle social sobre as ações e prestações de contas dos gestores. Portanto, é pertinente afirmar que "[...] a participação tem impactos nas políticas públicas, ainda que não seja a única variável a contar para seus resultados" (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2015, p. 03). Em outras palavras, os conselhos com efetividade e qualidade nos processos de participação contribuem para a democratização e efetividade das políticas públicas.

---

[9] No âmbito das posturas mais técnicas ou mais políticas é pertinente destacar que a gestora de Natal é uma técnica de carreira na Política de Assistência Social enquanto a gestora de Parnamirim tem uma carreira política tendo sido vereadora por dois mandatos e agora ser vice-prefeita do Município.

Referências

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. A participação importa? Efeitos dos conselhos gestores nas administrações públicas municipais. In: Encontro Anual da Anpocs, 39º, 2015, Caxambu. **ANAIS: GT 08.**

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **A gestão participativa em administrações municipais: as experiências de Natal e Maceió**. 2006. 210 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional; Cultura e Representações) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006. Disponível em: < https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/13849?mode=full> Acesso em: 06 de abril de 2016.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. P. 39-882.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A Representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. In: **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana.** V.2. Nº2. 2010. p.229-246. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/48198376_A_representacao_politica_nos_Conselhos_Gestores_de_Politicas_Publicas> Acesso em: 06 de dezembro de 2016.

CABRAL, Rafaella Alencar. **Conselho Municipal de Assistência Social de Natal.** Entrevistadora: Marta Maria da Conceição Bezerra, 2017. Áudio wav (39min45seg).

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Governança e Accoutability: algumas notas introdutórias. **Texto para Discussão**. Nº13. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2004.

CARTAXO, Elienai Dantas. **Gestão Municipal de Parnamirim.** Entrevistadora: Marta Maria da Conceição Bezerra, 2017. Áudio wav (24min14seg).

CORTÊS, Soraya Vargas. Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities.* In: HOCHMAN, Gilberto; et al. **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 125-143.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa [manuscrito]: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 /2006)** 2009. 372f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-895HC8> Acesso em: 26 de abril de 2015.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. (Org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DAGNINO, Evelina; et al. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; et al. (Orgs.) **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-93.

FARIA, Claúdia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? AVRITZER, Leonardo. (Org). **A Dinâmica da Participação no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92. (Pensando a Democracia Participativa, v.3).

FERREIRA, Viviane Rodrigues. **Conselho Municipal de Assistência Social de Natal.** Entrevistadora: Marta Maria da Conceição Bezerra, 2017. Áudio wav (01h04min45seg).

LAISNER, Regina. A Participação em Questão: ponto ou contraponto da representação na teoria democrática? In: **Estudos de Sociologia.** V.14. Nº26. Araraquara, 2009. p. 17-35.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil.** Lua Nova. Nº67. 2006. p.49-103.

MOURA, Joana Tereza Vaz de. Dilemas da democracia: representação política nos novos espaços de participação. In: **Revista IDeAS.** V.3. Nº2. 2009. p. 170-196.

O´DONNELL, Guilhermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**. Nº44. São Paulo: 1998.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Ilzamar. **Gestão Municipal de Natal.** Entrevistadora: Marta Maria da Conceição Bezerra, 2017. Áudio wav (44min48seg).

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.** 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA

EDGAR ANDRADE LISBOA

CONSELHOS LOCAIS DE SAÚDE: CAMINHOS E (DES)CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

VITÓRIA
2014

EDGAR ANDRADE LISBOA

CONSELHOS LOCAIS DE SAÚDE: CAMINHOS E (DES)CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Saúde Coletiva, na área de concentração Política, Planejamento e Gestão em Saúde.
Orientadora: Profª Drª Francis Sodré.

VITÓRIA
2014

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

Lisboa, Edgar Andrade, 1987-
L769c Conselhos locais de saúde: caminhos e (des)caminhos da participação social no Sistema Único de Saúde / Edgar Andrade Lisboa. – 2014.
101 f. : il.

Orientadora: Francis Sodré.

Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências da Saúde.

1. Descentralização. 2. Participação Social. 3. Conselhos de Saúde. I. Sodré, Francis. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências da Saúde. III. Título.

CDU: 614

Edgar Andrade Lisboa

Conselhos Locais de Saúde: caminhos e (des)caminhos da participação social no Sistema Único de Saúde

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito final para obtenção do grau de Mestre em Saúde Coletiva na área de concentração em Política e Gestão em Saúde.

Aprovada em 27 de fevereiro de 2014.

COMISSÃO EXAMINADORA

Francis Sodré

Profª. Drª. Francis Sodré
Universidade Federal do Espírito Santo - PPGSC
Orientador

Elizabeth Andrade Aragão

Profª. Drª. Elizabeth Maria Andrade Aragão
Universidade Federal do Espírito Santo - PPGPSI
Membro Externo

Profª. Drª. Maristela Dalbello-Araujo
Universidade Federal do Espírito Santo - PPGSC
Membro interno

À minha querida esposa, Débora Libanês, por todo amor, carinho, apoio e incentivo a cada passo desta caminhada.

À minha mãezinha que amo, Rita de Cássia Andrade, a quem devo todas as minhas conquistas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por estar comigo em todos os momentos da vida, guiando-me e ensinando-me a confiar e crer integralmente em seu poder e agir.

Agradeço a Débora Libanês, minha linda esposa, pessoa fundamental em minha vida. É maravilhoso saber que sonhamos juntos, e que agora nos alegramos com esta conquista, que é nossa. Viver ao seu lado a cada dia é ter a certeza de desfrutar um amor e carinho essencial à vida. Obrigado por me encorajar sempre. Simplesmente, te amo.

Agradeço a minha mãe, Rita de Cássia Andrade, pois sempre acreditou em mim, investiu sua vida em proporcionar-me tudo o que há de mais sagrado, o conhecimento.

Agradeço à minha orientadora, Dr.ª Francis Sodré, que com todo carinho e sabedoria me ajudou a conduzir estes dois anos de mestrado e não desistir dos meus objetivos. Saberes compartilhados, histórias construídas juntas. Um perfil de mestre que almejo alcançar.

Agradeço muito a todos os grandes amigos do Grupo de Estudo em Trabalho e Saúde (GEMTES) e do mestrado. As amizades conquistadas, os conselhos em momentos oportunos e as contribuições não ficarão jamais restritas a este trabalho, mas levarei comigo para sempre.

Aos professores e funcionários da instituição, pela convivência prazerosa e valiosas contribuições.

Agradeço de forma especial a todos os amigos de trabalho do município de Anchieta, em especial da Estratégia de Saúde da Família Centro III, que me apoiaram em tudo e torceram por mim. Levarei sempre saudades, e ótimas lembranças.

A todas as pessoas, mesmo que indiretamente, que contribuíram com os seus conhecimentos, me apoiaram emocional e espiritualmente e que foram fundamentais para realização deste sonho. A vocês, meu muito obrigado.

A Democracia é como o amor: não se pode comprar, não se pode decretar, não se pode propor. A Democracia só se pode viver e construir.

(José Bernardo Toro)

RESUMO

LISBOA, E.A. **Conselhos Locais de Saúde:** caminhos e (des)caminhos da participação social no Sistema Único de Saúde. Dissertação de mestrado (Saúde Coletiva) – Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014, 101 p.

A partir da descentralização, novas instâncias de negociação e novas alternativas de ordenamento da estrutura organizacional do Sistema Único de Saúde (SUS) foram criadas. Dentre estas alternativas, podemos citar os conselhos de saúde, importantes canais de participação social. Todavia, frente às limitações destes canais tradicionais de articulação entre Estado e sociedade, destacamos os ideais da gestão participativa e os Conselhos Locais de Saúde (CLS) como alternativa de renovação e criação de instâncias mais flexíveis, porosas e efetivas às complexas demandas sociais. Neste sentido, buscamos analisar o processo de criação e implementação dos CLS do município de Anchieta/ES, a partir de uma abordagem quali-quantativa. Inicialmente, traçamos o perfil socioeconômico e político dos conselheiros eleitos, a partir de um questionário aplicado a uma amostra de 54 conselheiros; dados que foram categorizados e analisados por meio do emprego de estatísticas descritivas. Em seguida, entrevistamos treze conselheiros, de dois conselhos distintos do município, procedendo à análise de conteúdo do material, a partir dos ideais de Bardin (2000). Os resultados demonstraram que os conselhos foram criados a partir da iniciativa da gestão municipal em 2011, e que simplesmente institucionalizá-los como espaço de participação social não foi suficiente para promover a mobilização social e o envolvimento comunitário. Quanto ao perfil dos conselheiros locais, 78% são mulheres, com predominância de raça/cor branca, idade entre os 20 e 39 anos e funcionárias públicas; 57% possuem Ensino Médio e participaram como conselheiro por dois anos, e 60% destes já tiveram outras experiências de participação similares aos CLS. Do material oriundo das entrevistas, emergiram quatro categorias de análise, a saber: 1) Ser ou não ser conselheiro de saúde? Eis a questão!; 2) O não pertencimento e a não-participação; 3) Conselhos Locais de Saúde: elos, meios e mediações; e 4) A exogenia da administração e os obstáculos à participação social. Os entraves ao funcionamento dos conselhos de saúde, mesmo em nível local, ainda são desafios a serem superados, para que estas instâncias sejam mais influentes na gestão pública, conforme os princípios de sua criação. A participação social e a democracia são fundamentais para a construção de políticas de saúde que correspondam às reais demandas da comunidade. Contudo, para garantir a democracia na sociedade não basta promover a descentralização. É necessário que os sujeitos políticos resistam às relações de dominação, opressão e subordinação. Para isso, torna-se imprescindível os programas de educação para cidadania dos sujeitos envolvidos nestes fóruns de participação. O que nos motiva, enfim, é notarmos a existência, entre os conselheiros eleitos, de sujeitos protagonistas de seu próprio devir; sujeitos que atuam como agentes transformadores, motivadores de sonhos e projetos em prol da saúde pública e de sua comunidade.

Palavras-chave: Descentralização; Participação Social; Conselhos de Saúde.

ABSTRACT

LISBOA, E.A. **Local Health Councils:** paths and (mis) direction of social participation in the Unified Health System. Dissertation (Public Health) - Graduate Program in Public Health, Federal University of Espírito Santo, Vitória, 2014, 101 p.

From decentralization, new instances and new alternative trading system of the organizational structure of the Sistema Único de Saúde (SUS) was created. Among these alternatives, we can mention the health councils, important channels for social participation. However, due to the limitations of these traditional channels of articulation between state and society, include the ideals of participatory management and Local Health Boards (LHB) as an alternative for renewal and creation of more flexible, porous and effective to complex social demands instances. In this sense, we analyze the process of creation and implementation of CLS in the municipality of Anchieta/ES, from a quali-quantitative approach. Initially, we trace the socioeconomic and political profile of the elected councilors, from a questionnaire administered to a sample of 54 counselors, data were categorized and analyzed through the use of descriptive statistics. Then interviewed thirteen directors, two separate councils of the city, proceeding to an analysis of the material from the ideals of Bardin (2000). The results showed that councils were created at the initiative of the municipal administration in 2011 , and that simply institutionalize them as a space for social participation was not sufficient to promote social mobilization and community involvement. Regarding the profile of local councilors, 78 % are women, predominantly white race / color, age between 20 and 39 years and public employees, 57% have high school and participated as a counselor for two years, and 60 % of these had already other experiences similar to CLS participation. The material from the interviews, four categories emerged from the analysis, namely: 1) To be or not to be health counselor? That is the question; 2) not belonging and non-participation; 3) Local Health Councils: links, media and mediations; 4) The exogeny administration and obstacles to social participation. Barriers to the functioning of boards of health, even at the local level are still challenges to be overcome, so that these instances are more influential in public administration, according to the principles of its creation. Social participation and democracy are fundamental to the construction of health policies which meet the demands of the community. However, to ensure democracy in society not just promote decentralization. It is necessary that political subjects resist the relations of domination, oppression and subordination. For this, it is essential education programs for citizens of those involved to participate in these forums. What motivates us, in short, is to note the existence, among the elected councilors, of subjects protagonists of their own becoming; subjects that act as agents, motivators dreams and projects for the sake of public health and their community.

Keywords: Decentralization, Social Participation, Health Advice.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

FIGURA 1 – Diferentes Classificações da Descentralização 22
TABELA 1 – Classificação do porte dos municípios no Brasil 41
GRÁFICO 1 – Escolaridade dos conselheiros entrevistados 49
GRÁFICO 2 – Outras experiências de participação social 51
GRÁFICO 3 – Experiências de participação citadas entre os conselheiros 52

LISTAS DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACS – Agentes Comunitários de Saúde
AIS – Ações Integradas de Saúde
CAPS I – Centro de Atenção Psicossocial I
CASP ad – Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas
CEP – Comitê de Ética e Pesquisa
CLS – Conselhos Locais de Saúde
CNS – Conferência Nacional de Saúde
CONASP – Conselho Nacional de Administração da Saúde Previdenciária
ESF – Estratégia de Saúde da Família
GEMTES – Grupo de Estudo em Trabalho e Saúde
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MRS - Movimento da Reforma Sanitária
NOAS – Normas Operacionais de Assistência à Saúde
NOB's – Normas Operacionais Básicas
ONU – Organização das Nações Unidas
OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde
PARTICIPASUS – Política Nacional de Gestão Participativa para o SUS
PDR – Plano Diretor de Regionalização
PIASS – Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento
PREV-SAÚDE – Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PV – Partido Verde
SESA – Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo
SUS – Sistema Único de Saúde
UFES – Universidade Federal Do Espírito Santo
USF – Unidade de Saúde da Família
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 12

1 DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE: CONTROVÉRSIAS HISTÓRICAS E CONCEITUAIS..... 21

1.1 DESCENTRALIZAÇÃO NA SAÚDE: CONCEPÇÕES E CONCEITOS..... 21

1.1.1 Descentralização: outros olhares... outro debate **29**

1.2 DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: PROJETOS ALINHADOS 33

1.2.1 Participação ou Controle Social?..... 34

1.2.2 Descentralização e Participação Social …… 38

2 CONSELHOS LOCAIS DE SAÚDE: EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE... 44

2.1 OS CONSELHOS LOCAIS DE SAÚDE EM UM TERRITÓRIO EM DISPUTA 44

2.2 CONSELHEIROS DE SAÚDE: PERFIL SOCIOECONÔMICO E POLÍTICO 48

3 CONSELHOS LOCAIS DE SAÚDE: CAMINHOS E (DES)CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL 56

3.1 SER OU NÃO SER CONSELHEIRO DE SAÚDE? EIS A QUESTÃO!..... 56

3.2 O NÃO PERTENCIMENTO E A NÃO-PARTICIPAÇÃO 64

3.3 CONSELHOS LOCAIS DE SAÚDE: ELOS, MEIOS E MEDIAÇÕES 72

3.4 A EXOGENIA DA ADMINISTRAÇÃO E OS OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL 76

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 81

5 REFERÊNCIAS 85

APÊNDICES

APÊNDICE A [Questionário aplicado aos conselheiros eleitos] …….. 96

APÊNDICE B [Roteiro de entrevista com conselheiros de saúde] ……. 97

APÊNDICE C [Termo de consentimento livre e esclarecido] ……... 98

ANEXOS

ANEXO 1 [Parecer consubstanciado do CEP com a aprovação da pesquisa] ……... 100

INTRODUÇÃO

O interesse em estudar e discutir o tema “Participação Social” surgiu ainda na graduação em Enfermagem, quando tive a oportunidade de participar de um programa de extensão universitária, denominado “Conexões de Saberes: diálogos entre a universidade e as comunidades populares”. Dentre os objetivos deste programa, destacava-se o desejo de ampliar o diálogo e a articulação política entre a universidade e os moradores de espaços populares, juntamente com suas instituições e organizações, em busca de promover o encontro, a troca de saberes e fazeres, além do desenvolvimento de ações concretas entre esses dois territórios socioculturais, visando também à ampliação do acesso e permanência dos estudantes de origem popular nas Universidades.

Dentre as ações desenvolvidas pelo referido programa, nós, acadêmicos de origem popular de cursos da área da saúde da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), como exemplo enfermagem, medicina, psicologia, farmácia, serviço social e odontologia, desenvolvemos um projeto denominado “Conexão-Saúde”, cuja proposta era atuar em comunidades pobres dialogando sobre a saúde, com foco em sua promoção. Para isso participamos de ações educativas dialógicas junto a estas comunidades nos municípios da Grande Vitória, a partir de atividades em grupos, buscando envolver os sujeitos como atores protagonistas do seu processo de cuidado em saúde.

O projeto “Conexão-Saúde” proporcionou-nos também a participação em um grupo de estudo coordenado pelas professoras Dra. Roseane Vargas Rohr e Dra. Raquel Baroni de Carvalho, onde discutíamos temas muito relevantes, como os princípios e diretrizes do SUS, a importância deste sistema para a comunidade, a educação popular em saúde, a promoção da saúde e o protagonismo dos sujeitos na luta pelos seus direitos. Discussões que transformaram não apenas nossa formação profissional, mas nossos projetos de vida, uma vez que nosso olhar sobre a saúde, as pessoas e a vida passaram a ser outros. Passamos a enxergar cada sujeito como único. Um sujeito que dotado de desejos, saberes, história e direitos, deve ser

respeitado e incentivado a protagonizar a luta por direitos individuais e coletivos, inclusive no que diz respeito à luta em defesa do SUS.

Com várias expectativas, ao concluir a graduação ingressei no mercado de trabalho atuando como enfermeiro de uma Unidade de Saúde da Família (USF) em Guarapari, um município ao litoral sul do Espírito Santo, em um vínculo estatutário. Neste momento deparei-me com uma comunidade extremamente pobre, carente de recursos físicos e materiais. Uma comunidade que sofria com as fragilidades de um sistema municipal de saúde incapaz de corresponder às reais necessidades e demandas. Deparei-me ainda com os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) desta equipe, que mesmo com toda dificuldade enfrentada, lutavam em seu cotidiano de trabalho no intuito de garantir a melhor assistência à saúde possível à sua comunidade. Nesta experiência pude compartilhar saberes e experiências anteriormente vividas, incentivar os profissionais e atuar junto aos mesmos no intuito de mudarmos a realidade vivenciada em nosso cotidiano de trabalho, mediante a escassez de recursos e pessoal. Uma luta por direitos em busca de melhorias no sistema de saúde local e municipal.

Depois de trabalhar dois anos em Guarapari, solicitei meu desligamento e assumi outro vínculo estatutário ainda no litoral sul, no município de Anchieta, que possui alta arrecadação de impostos devido ao seu grande parque industrial, quando comparado à região. Na saúde, este município possui uma cobertura de Estratégia de Saúde da Família (ESF) de 100%, o que pode ser considerado um avanço.

Em Anchieta encontrei outra realidade de saúde, comparada à vivência anterior. Apesar de possuir comunidades também desprovidas de recursos físicos e materiais, Anchieta é um município com grandes investimentos em políticas públicas sociais, mediante sua alta arrecadação e interesse da gestão municipal, o que pode ser notado, por exemplo, na saúde, a partir da estrutura física das unidades de saúde, da composição das equipes ou até mesmo da disponibilidade de materiais e equipamentos.

Fui surpreendido, ao ingressar mais uma vez em uma equipe de saúde da família, com a recente criação de CLS em cada uma das USF do município, a partir do

discurso de possibilitar a participação da comunidade na gestão das políticas e do sistema de saúde municipal e local. Ao procurar conhecer mais a respeito destes CLS, descobri que o município de Anchieta havia recebido uma importante premiação na 14ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), o “Prêmio Sérgio Arouca de Gestão Participativa no SUS”, em sua quarta edição, graças a experiência exitosa de instalação dos CLS em 100% de seus territórios de saúde.

Ao mesmo tempo em que ingressava no município de Anchieta, dei lugar ao desejo antigo, mas não silenciado pela prática profissional, de enveredar no mestrado em Saúde Coletiva no intuito de aprofundar meus conhecimentos a respeito do SUS, fortalecer os ideais profissionais semeados em mim ainda na graduação e buscar respostas (ou ainda mais questionamentos) a respeito da realidade vivenciada no cotidiano de trabalho até então. Foi quando tive a grande oportunidade de ir além das disciplinas cursadas e fazer parte do Grupo de Estudo em Trabalho e Saúde (GEMTES), coordenado pelas Professoras Dra. Maristela Dalbello Araújo e Dra. Francis Sodré, onde percebi que as sementes ora plantadas, germinavam como desejos de lutar em prol de um SUS de qualidade, resolutivo, equânime e integral. Assim, compreendi que para alcançar este SUS desejado e conquistado legalmente, seria muitíssimo relevante a participação social em seu âmbito.

A decisão de estudar este tema veio, portanto, ao compreender que a participação social é essencial para que o SUS desenvolva-se e alcance os objetivos sonhados pelo Movimento Sanitário, transformados em princípios e diretrizes constitucionais. Uma participação entendida como a partilha de poder entre o Estado e a sociedade, que possibilite a gestão participativa do SUS, a fim de construir políticas e ações que realmente correspondam às demandas da comunidade.

Ao decidir sobre este tema, lembrei-me dos CLS criados em Anchieta, principalmente ao observar o conselho que se reunia na USF em que trabalhava. Comecei a indagar-me se o discurso antes evocado em sua criação, não teria agora sido silenciado. Questionei-me quem eram estes conselheiros. Desejava saber de onde eles vinham a quem representavam, e a partir de quais interesses. Estava interessado em descobrir se os CLS, uma vez criados, geravam ou não alguma

repercussão no cotidiano dos serviços de saúde. Diante destes questionamentos, estruturamos este estudo a partir dos seguintes objetivos:

- Analisar o processo de criação e implantação dos CLS do município de Anchieta/ES;
- Descrever o perfil socioeconômico dos conselheiros eleitos;
- Investigar como os CLS influenciaram a política de saúde municipal;
- Identificar que fatores que apoiaram ou limitaram a participação social nos referidos conselhos.

A partir do momento em que propomos analisar o processo de criação e implantação dos CLS em Anchieta, elegemos a pesquisa qualitativa por entendermos que a natureza deste problema de pesquisa exigia uma abordagem capaz de buscar interpretações dos fenômenos sociais, no sentido de analisar as vivências e experiências a partir das relações sociais (MINAYO, 2008), possibilitando uma investigação do processo, não apenas dos resultados e do produto (GASKELL, 2002). Entretanto, foi importante também agregarmos alguns aspectos da pesquisa quantitativa, a partir do uso de estatísticas descritivas, para colaborar com esta análise, conforme evidenciaremos posteriormente.

Minado e Sanches (1993) afirmam que a pesquisa qualitativa

> [...] realiza uma aproximação fundamental e de intimidade entre sujeito e objeto, uma vez que ambos são da mesma natureza: ela se volve com empatia aos motivos, às intenções, aos projetos dos atores, a partir dos quais as ações, as estruturas e as relações tornam-se significativas (MINAYO; SANCHES, 1993, p.244).

Para o desenvolvimento desta pesquisa, realizamos uma análise prévia a partir de alguns contatos com cada unidade de saúde do município, perguntando nestas quem poderia nos informar um pouco a respeito do CLS. Em cada unidade foi nos indicado uma pessoa (usuário ou profissional), geralmente conselheiro de saúde daquela localidade, para nos fornecer algumas informações preliminares relacionadas ao funcionamento do conselho desde a sua criação e implantação. Propomo-nos a realizar esta análise prévia para nos aproximarmos do cotidiano dos

conselhos, identificarmos a frequência de reuniões realizadas, a presença de conselheiros eleitos nas mesmas e a frequência de encaminhamentos ou solicitações emitidos, a fim de elegermos o modo em que conduziríamos o estudo.

A partir desta análise prévia, identificamos que alguns conselhos foram pouco ativos desde sua criação e implantação, sendo que a partir de 2012 a maioria já não funcionava mais. Outros, porém, destacaram-se e mantiveram suas atividades até 2012, como o CLS da ESF Jabaquara, da ESF Centro II e da ESF Mãe-Bá. Aparentemente, isso aconteceu porque alguns conselheiros abandonaram seus mandatos, ou ainda porque a partir de 2013 uma nova gestão assumiu o município, e novas eleições do CLS ainda não ocorreram, a fim de manter as atividades dos conselhos.

De acordo com a Lei nº 628, de 3 de agosto de 2010, que dispõe sobre a criação destes CLS, os mandatos poderiam ser encerrados em 2012 ou prorrogados por igual período (ANCHIETA, 2010a). Entretanto, até o presente momento, nada foi definido pela gestão atual em relação a esta questão, o que tem comprometido a manutenção dos conselhos, mesmo os que se mantiveram mais atuantes até 2012. Logo, ficamos impossibilitados, inclusive, de propormos como técnica de pesquisa a observação de reuniões, pelo fato de não estarem acontecendo durante o desenvolvimento deste estudo.

Diante deste cenário e dos questionamentos que nos inquietavam, decidimos então estruturar a pesquisa, a fim de alcançarmos os objetivos propostos, dividindo-a em quatro etapas, a saber: 1) Pesquisa bibliográfica; 2) Coleta de dados a partir de um questionário, com perguntas abertas e de múltipla escolha; 3) Entrevista orientada por roteiro semi-estruturado; e 4) Análise documental.

A pesquisa bibliográfica levou em consideração as orientações dadas por Gil (2006) para coleta de informações, uma vez que buscamos uma profunda análise do tema, em diversas fontes bibliográficas, denominadas “fontes de papel”, como livros, publicações periódicas, além de outros impressos diversos, portais eletrônicos, dentre outras fontes. Para o referido autor

> [...] A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Essa vantagem torna-se particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço (GIL, 2006, p. 45).

Assim, esta primeira etapa deste estudo foi constituída a partir dos principais descritores que fundamentariam nossas discussões. São eles: descentralização, participação social, democracia e Conselhos Locais de Saúde.

A segunda etapa, correspondente à aplicação de questionário (APÊNDICE A). O questionário foi composto por questões que abordaram informações quanto ao perfil socioeconômico e político dos conselheiros. Procuramos investigar quem eles representavam, se já possuíam ou não experiências anteriores de participação em fóruns políticos e se eram filiados a algum partido politico, a fim de percebermos se havia ou não participação direta de conselheiros filiados aos partidos políticos que compuseram a coligação do prefeito em exercício na época de criação e implantação dos conselhos, o que poderia nos apontar as influências da gestão municipal neste fórum de participação social.

A amostra selecionada para aplicação deste questionário foi composta por 54 (cinqüenta e quatro) conselheiros e representou 50% do número total de conselheiros eleitos em todos os nove conselhos de saúde. Para fins de análise, dividimos a mesma em dois grupos. O primeiro referiu-se aos 20 (vinte) representantes dos usuários moradores destes territórios, e o segundo aos 34 (trinta e quatro) representantes dos profissionais de saúde da ESF. Para selecionarmos esta amostra, consideramos os seguintes critérios: a) Ter sido eleito ou selecionado como conselheiro a partir da criação dos CLS em 2010; b) Ser conselheiro titular, prioritariamente, ou suplente, no caso em que não foi possível ter acesso ao titular.

A terceira etapa deste estudo consistiu em entrevista orientada por roteiro semi-estruturado, no intuito de analisarmos o processo de criação e implantação dos CLS e investigarmos como os referidos conselhos influenciaram (ou não) a política de saúde municipal. A entrevista foi aplicada aos conselheiros de saúde de dois conselhos selecionados, a partir das informações que obtemos com a análise prévia realizada, que nos indicou a atuação e funcionamento dos CLS. No total,

entrevistamos treze conselheiros de saúde, utilizando os mesmos critérios de inclusão citados anteriormente.

Para as entrevistas, decidimos seguir a sugestão da banca de qualificação deste estudo, e selecionamos, dentre os conselhos existentes, duas experiências distintas no município: uma constituída de um conselho mais atuante, cujo seus conselheiros reuniram-se regularmente desde sua criação, e outra cujo conselho não se manteve ativo desde o princípio. Esta seleção nos possibilitou uma análise diferenciada do problema de pesquisa, evidenciando ainda os fatores que constituíram apoio ou entrave ao desenvolvimento dos CLS em Anchieta.

Optamos pela técnica de entrevista, pois se mostra como uma técnica relevante, uma vez que a partir dela os sujeitos expressam por meio de ideias, crenças, opiniões, sentimentos, atitudes e comportamentos uma representação de sua realidade (MINAYO, 2007).

Em relação à modalidade de entrevista, optamos pela utilização de um roteiro semi-estruturado (APÊNDICE B) por acreditarmos ser importante para dar direcionamento ao entrevistador em questões fundamentais da pesquisa durante a entrevista, sem, contudo, roubar-lhe a liberdade de adaptá-la de acordo com o retorno do entrevistado, tornando cada entrevista única (FLICK, 2004; MINAYO, 2008).

Finalmente, a quarta etapa da pesquisa, que na realidade ocorreu concomitantemente às demais, consistiu em uma análise documental. Nesta etapa exploramos a Lei nº 628, de 3 de agosto de 2010, que dispõe sobre a criação dos CLS (ANCHIETA, 2010a), o Regimento Interno do CLS da ESF Centro III (ANCHIETA, 2010b) e algumas anotações de reuniões ocorridas em um dos conselhos selecionados para este estudo, uma vez que não existiam atas que registrassem o conteúdo das mesmas. Esta análise foi importante para nos possibilitar o alcance de elementos que trouxeram indicações sobre o processo de criação e implantação, além do desejado funcionamento dos referidos conselhos.

A análise documental mostra-se relevante por permitir ao pesquisador analisar materiais que muitas vezes ainda não receberam nenhum tratamento analítico,

denominados “fontes de primeira mão” (GIL, 2006), como exemplo documentos oficiais, atas de reuniões, diários e reportagens. São importantes ainda porque possibilitam resgates históricos relevantes aos temas de pesquisas, colaboram com a reflexão crítica a respeito dos mesmos e com compreensão da realidade atual (GIL, 2006).

Ao reunir cada um dos produtos deste estudo, partimos para a análise e tratamento do material. Os dados fornecidos a partir da aplicação dos questionários foram categorizados e analisados por meio do emprego de estatísticas descritivas, gerando gráficos e tabelas, levando-se em consideração o número total da amostra para realização dos cálculos estatísticos.

Os dados provenientes das entrevistas realizadas foram expostos a uma leitura profunda, repetidas vezes, sempre retornando à leitura crítica e reflexiva do referencial teórico selecionado para embasamento da pesquisa, no intuito de identificar os temas, as relações e as contradições pertinentes ao entendimento da criação, implantação e repercussões dos CLS em Anchieta e da participação social no município.

Para isso, escolhemos a proposta da Análise de Conteúdo de Bardin (2000), cujos procedimentos metodológicos da análise consistem em: categorização, inferência, descrição e interpretação. Nos empenhamos em um trabalho de leitura e releitura dos materiais das entrevistas, até que as categorias de análise começaram a emergir. Desta forma construímos quatro categorias de análise. São elas: 1) Ser ou não ser conselheiro de saúde? Eis a questão!; 2) O não pertencimento e a não-participação; 3) Conselhos Locais de Saúde: elos, meios e mediações; e 4) A exogenia da administração e os obstáculos à participação social.

A pesquisa primou por atender as prerrogativas da Resolução nº 196/96, do Conselho Nacional de Saúde para Pesquisa Científica em Seres Humanos (BRASIL, 1996). Logo, a aplicação dos questionários e a realização das entrevistas se deram mediante a autorização dos pesquisados, por meio da assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE) (APÊNDICE C), quesitos indispensáveis à

aprovação desta pesquisa pelo comitê de Ética e Pesquisa (CEP) com seres humanos desta Universidade (ANEXO A).

Ao final, esta dissertação, portanto, foi organizada em três capítulos que agora apresentamos. No primeiro nos dedicamos a discorrer a respeito da pesquisa bibliográfica, realizada com base nos descritores que fundamentaram nossas discussões. Iniciamos com uma breve revisão teórico-histórica da categoria "descentralização", até a mesma tornar-se diretriz constitucional do SUS e finalizamos questionando suas aplicabilidades à ampliação ou não da democracia e da participação social quando nos referimos aos CLS.

A partir do segundo capítulo, trouxemos os resultados e discussões provenientes da aplicação dos questionários aos conselheiros de saúde, buscando caracterizar o perfil socioeconômico e político dos mesmos, em busca de relaciona-los à instituição e funcionamento, ou não, dos CLS no município de Anchieta.

No terceiro capítulo, apresentamos e discutimos os dados provenientes das entrevistas realizadas com os conselheiros, em uma busca de promover um diálogo sobre as nossas inquietações e críticas com os sujeitos da pesquisa e os autores ora evocados para a construção do nosso referencial teórico.

Finalizamos o trabalho tecendo algumas considerações finais, porém, estamos longe de concluirmos as ideias ou trazermos respostas prontas. Ao contrário, apontamos caminhos e (des)caminhos que facilitam, fomentam ou silenciam a participação social nos conselhos locais de saúde – algo que objetivávamos responder durante a trajetória no mestrado em saúde coletiva.

1 DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE: CONTROVÉRSIAS HISTÓRICAS E CONCEITUAIS

1.1 DESCENTRALIZAÇÃO NA SAÚDE: CONCEPÇÕES E CONCEITOS

A análise da evolução histórica das políticas públicas de saúde no Brasil nos revela que, mesmo em meio a controvérsias entre momentos autoritários e centralizadores na formulação e na execução das políticas sociais, a descentralização da assistência e gestão em saúde foi uma das marcas dos anos 90, após intensos embates políticos e ideológicos promovidos pelo movimento de redemocratização do país, que na saúde destacamos o Movimento da Reforma Sanitária (MRS). Entretanto, que sentido de descentralização foi atribuído ao SUS e às políticas de saúde? Por que este conceito alcançou destaque nas discussões políticas e sociais no Brasil e no mundo?

Principalmente no setor público, descentralizar ganhou sentido de flexibilização da gestão a partir dos governos centrais, num processo de transferência de autoridade e/ou poder decisório no financiamento e gestão do nível nacional para níveis subnacionais, a partir do pressuposto que na gestão municipal é possível um maior controle de qualidade das políticas públicas pelo cidadão/usuário dos serviços prestados e/ou contratados pelo setor público (COSTA; RIBEIRO; SILVA, 1999; TOBAR, 1991).

Contudo, Tobar (1991) adverte que existem alguns riscos à utilização do termo “descentralização”, que se tornou moda entre políticos, administradores e cientistas a partir das décadas de 80 e 90, uma vez que falar em descentralização tornou-se olhar a partir de um prisma; o termo transformou em um “camaleão político”, que se adequa de acordo com os interesses de quem o utilize.

Assim, em um olhar o conceito foi esboçado a fim de representar uma importante ferramenta capaz de expandir e intensificar a democracia, garantindo inclusive a

universalidade na cobertura dos serviços públicos, na busca pela aproximação dos serviços às necessidades dos cidadãos e possibilitando a ampliação da participação social. Porém, em outro olhar, o conceito tornou-se mecanismo de controle e dominação, instrumento para a privatização de serviços, e até mesmo passou a significar a capacidade individual de cada cidadão de custear o seu próprio atendimento, representando nitidamente os interesses do projeto político econômico que rege o sistema capitalista mundial (TOBAR, 1991; LECOVITZ; LIMA; MACHADO, 2001; SPEDO; TANAKA; PINTO, 2009).

A inclusão da descentralização na agenda das políticas governamentais nem sempre foi carregada de conotações positivas. Há registros de tensões e divergências históricas relacionadas à dicotomia centralização-descentralização, uma vez que estes conceitos estão relacionados à disputa de poder e recursos financeiros (TOBAR, 1991).

Ao longo da história, os governos oscilaram entre os que privilegiavam a "eficiência" e os que privilegiavam a "eficácia" na alocação de recursos para o financiamento público descentralizado. Os postulados destes dois grupos políticos divergem em vários aspectos (TOBAR, 1991).

O primeiro grupo, chamado “eficientista” considerava que a prioridade do Estado deveria ser sempre o crescimento do país. Logo, descentralizar seria um retrocesso, pois o progresso do país dependia da centralização como estratégia econômica de alocação dos recursos nos centros, nas metrópoles, pois era nelas que os rendimentos cresciam cada vez mais (TOBAR, 1991).

Já o segundo grupo, denominado “descentralista”, defendia a descentralização por acreditar que a alocação de recursos deveria acontecer de forma equânime em toda extensão territorial, considerando a potência governamental do poder local, com vistas a favorecer a administração e facilitar o processo político (TOBAR, 1991).

Nesta disputa conceitual e ideológica, os ideais descentralistas tornaram-se mais populares no momento em que começaram a ser defendidos pelos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o World Bank e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) a partir da década de 80. Neste

período, destacou-se uma publicação intitulada “Decentralization and development” (1983), de autoria de G. Shabbir Cheema e Dennis A. Rondinelli. Nesta, foram enunciadas diversas funções da descentralização para a organização política e econômica do mundo ocidental. Como exemplo, podemos citar a diminuição dos efeitos negativos da burocracia, o respeito às prioridades e necessidades locais, a facilidade de uma maior representatividade na formulação de decisões, maior equidade na alocação dos recursos e ainda o aumento da legitimidade e estabilidade institucional (TOBAR, 1991).

Todavia, de acordo com Tobar (1991), o argumento mais relevante da descentralização na referida publicação, foi o de que ela é capaz de reduzir os gastos financeiros relacionados à superconcentração do processo decisório, possibilitando ainda o aumento do número de bens e serviços públicos, bem como a eficiência de sua prestação a custos mais baixos. Portanto foi a funcionalidade econômica da descentralização a responsável por aumentar sua popularidade nos meios políticos e gestores.

É a partir desta popularidade da descentralização que o seu uso tornou-se mais comum, podendo ser notado várias possibilidades de experiências “descentralizadoras”, com realidades e sentidos completamente diferentes, de acordo com a base ideológica que as fundamentam (TOBAR, 1991).

Diante deste contexto, achamos essencial o estudo das diferentes classificações da descentralização, uma vez que de acordo com o grau de poder político transferido, existem diferentes tipos de descentralização. Dentre as diversas classificações, destacamos algumas, conforme quadro esquemático a seguir:

FIGURA 1 – Diferentes classificações da descentralização

Descentralização tipo desconcentração	Descentralização tipo delegação	Descentralização tipo devolução
• Corresponde apenas à transferência de responsabilidades e funções a outras instâncias, sem possibilitar autonomia e poder decisório. Pode ser considerada a forma mais tímida de descentralização.	• A delegação é a transferência de responsabilidades gerenciais do Estado para organizações não governamentais, porém com manutenção do financiamento e regulação estatal. Assim envolve relações entre o Estado e a sociedade civil.	• Relaciona-se à transferência não apenas de responsabilidades, funções e recursos, mas também de poder decisório e autonomia para as esferas locais, no intuito de fortalecê-las.

FONTE: MENDES, 2006; TOBAR, 1991; PASCHE et. al, 2006; SILVA, 2012

Acreditamos que, no que se refere ao Brasil e ao SUS, a classificação que predomina é a descentralização como “devolução”, também presente na conceituação que adotamos, pois foi desta forma que foi idealizada a fim de ampliar a autonomia das esferas estaduais e municipais na gestão e execução das políticas de saúde (MENDES, apud PASCHE et. al, 2006).

No setor saúde, podemos considerar que a descentralização ocorreu basicamente em dois momentos ao longo da história do Brasil. O primeiro momento refere-se ao período entre a década de 60 e 70 do século passado e o segundo a partir da década de 80 (JACOBI, 1996).

O primeiro momento foi caracterizado por intensa centralização de poder e recursos por parte do governo federal, principalmente com o advindo da ditadura militar, em 1964 e da reforma tributária em 1967, uma vez que o regime estabeleceu um movimento de desmunicipalização das responsabilidades sociais, o que gerou afastamento dos municípios do processo decisório das políticas públicas no âmbito do Estado, influenciado pelas políticas centralizadoras, que eram as balizas dos militares (JACOBI, 1996; VENÂNCIO, 2001). Cabe destacar também que este período histórico foi marcado pelos grandes contrastes de recursos financeiros e poderes em um sistema de saúde dicotômico e dividido entre a assistência médica previdenciária, excludente e desigual, e a saúde pública, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde (JACOBI, 1996).

Entretanto, a história brasileira revela que a descentralização político-financeiro-administrativa já era desejada desde os anos 60, pois o Relatório Final da III CNS, realizada em 1963, destacou a descentralização e transferência de poder aos municípios como ideais a serem alcançados pelo sistema de saúde brasileiro (VENÂNCIO, 2001).

Os ideais da descentralização começaram a se destacar com a conquista de alguns governos municipais pela oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), principalmente em prefeituras como a de Campinas (SP), Lages (SC), Londrina (PR), Niterói (RJ), e Piracicaba (SP), que na saúde, passaram a programar modelos alternativos de serviços de saúde, focados na atenção primária (ELIAS, 1996).

Já na década de 80, correspondente ao segundo momento histórico da descentralização no Brasil (JACOBI, 1996), foi iniciado um processo de expansão da cobertura assistencial do sistema de saúde, no intuito de atender as proposições formuladas pela OMS a partir da Conferência de Alma-Ata (1978), que preconizava "Saúde para Todos no Ano 2000" (NETO; CUTAIT; TERRA, 2013).

Neste mesmo período, o MRS emergiu caracterizado por liderar um intenso embate político-social que contou com a participação de intelectuais, trabalhadores da área da saúde, além de outros movimentos sociais organizados com inserção na saúde e alguns parlamentares apoiados por estes atores sociais. Dentre suas inúmeras vertentes, podemos caracterizá-lo principalmente pela crítica e questionamento ao modelo de saúde altamente excludente, hospitalocêntrico, e centralizado no âmbito federal, além de mergulhado em articulações políticas que favoreciam o setor privado e os seus lucros (AGUIAR; OLIVEIRA, 2003).

Mesmo em pleno regime militar, o MRS defendia, entre vários ideais, a construção de uma política de saúde efetivamente democrática, pautada em princípios como a descentralização e a universalização (NETO; CUTAIT; TERRA, 2013).

Este movimento ocupou a máquina pública nas burocracias federais e estatais, promovendo muitos debates em eixos como a integralidade, a universalidade da assistência à saúde, a descentralização do poder e recursos do âmbito federal para estados/municípios e a participação social nas formulações e decisões das políticas públicas de saúde (AGUIAR; OLIVEIRA, 2003).

Logo, desde a década de 80 a descentralização tem sido evocada de forma veemente, tanto no plano retórico, quanto da ação, como a melhor alternativa para produzir mudanças no setor saúde, principalmente com a ampliação do acesso. O grande desafio então deste processo tem sido transformar a ideia hegemônica difundida que apregoa que o sistema de saúde é um caos sem fim, mediante as fraudes, os desperdícios financeiros e os enormes nós críticos. E a aposta nesta transformação vem a partir do realce dos melhores atributos da esfera local, com a descentralização, pois pela proximidade entre governante e governados, pela menor

complexidade administrativa, pelo menor grau de burocratização, e pela maior capacidade para fiscalizar e prover os serviços de saúde, essa mudança no ideário comunitário seria alcançada. Assim, os municípios foram aos poucos sendo transformados nos principais depositários na luta contra as fraudes e os desvios existentes no sistema de saúde, principalmente a partir dos conselhos de saúde (ELIAS, 1996).

Dentre as várias propostas deste movimento para implantação de uma rede de serviços voltada para a atenção primária à saúde, fundamentada nestes princípios, podemos citar o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS), em 1976, o Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (PREV-SAÚDE), criado em 1980, que na verdade não se efetivou, e o plano do Conselho Nacional de Administração da Saúde Previdenciária (CONASP), também dos anos 80 (FRANÇA, 1998; NETO; CUTAIT; TERRA, 2013).

O CONASP foi instituído mediante a crise financeira do sistema de saúde e previdenciário do país. Elaborou um novo plano de reorientação da assistência à saúde brasileira, por meio de princípios como a descentralização e a utilização prioritária dos serviços públicos federais, estaduais e municipais na cobertura assistencial (ACURCIO, 2013).

Dentre as principais atividades do CONASP, a que mais se destacou foi a implementação da política de Ações Integradas de Saúde (AIS), a partir de 1983, que constituíram uma estratégia de extrema importância para o processo de descentralização da saúde (JACOBI, 1996; NETO; CUTAIT; TERRA, 2013).

A política de AIS tinha como objetivo integrar os serviços de assistência à saúde de uma dada região, e para isso estabeleceu convênios entre os Ministérios da Previdência e Saúde e as Secretarias Estaduais de Saúde, que recebiam recursos para executar o programa e repassava aos municípios que também aderiam aos convênios (ACURCIO, 2013).

Esta política se fortaleceu a partir do período pós-ditatorial, principalmente no que diz respeito à valorização das instâncias de gestão colegiada e à participação de

usuários dos serviços de saúde na gestão do sistema, no intuito de torná-lo mais acessível e correspondente aos ideais da Reforma Sanitária (CUNHA; CUNHA, 1998). Porém, os principais problemas relacionados à centralização e descoordenação do sistema permaneciam por não haver definição das atribuições ou responsabilidades específicas entre as esferas de governo na gestão dos serviços.

Neste sentido, foram fundamentais alguns fatos ocorridos neste período: em 1982 ocorreu a primeira eleição direta dos governadores; no mesmo período intensificou-se a mobilização em prol dos investimentos sociais; e em 1986 realizou-se em Brasília a VIII CNS, marco histórico para o desenvolvimento do sistema de saúde no Brasil baseado em ideais democráticos (JACOBI, 1996).

A VIII CNS contou com a ampla participação de trabalhadores, governo, usuários e parte dos prestadores de serviços de saúde do país. Foi precedida por conferências municipais e estaduais e significou um marco na formulação das propostas de mudança do setor saúde, consolidadas na Reforma Sanitária brasileira, servindo de palco para a apresentação de um modelo de sistema de saúde revolucionário, em face da amplitude e profundidade das mudanças apresentadas no documento resultante e dos ideais que lhe servem de sustentação. Este documento, resultado das discussões da VIII CNS, serviu de base para as negociações na Assembleia Nacional Constituinte, que se reuniria logo após, em 1987 (CUNHA; CUNHA, 1998).

Dentre os ideais da Reforma Sanitária contemplados neste documento final da VIII CNS, destacamos os que se referem à defesa de um sistema de saúde descentralizado e que possibilitasse a autonomia municipal na formulação e execução das políticas e planos de saúde (VENÂNCIO, 2001).

Assim, mediante embates político-ideológicos e das diferentes propostas em relação ao setor saúde, inclusive referentes às inúmeras emendas populares à Constituição, o SUS foi criado, a partir da Constituição Federal de 1988, estabelecendo a saúde como um direito de todos os cidadãos a ser assegurado pelo Estado, mediante ações e serviços públicos de saúde que integram uma rede regionalizada e hierarquizada; um sistema pautado em importantes diretrizes como

descentralização, atendimento integral e participação da comunidade (BRASIL, 1988).

Além da Constituição de 1988, outras legislações foram elaboradas no intuito de regulamentar de forma mais clara os sentidos atribuídos à diretriz constitucional sobre a “descentralização”. Dentre estas, destacamos a “Lei Orgânica da Saúde” nº 8.080/90, que aborda a descentralização político-administrativa do SUS, com vistas a descentralizar os serviços para os municípios, a partir de critérios de regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde. Em seguida, foram elaboradas as Normas Operacionais Básicas (NOB’s) nos anos de 1991, 1993 e 1996 e ainda as Normas Operacionais de Assistência à Saúde (NOAS) nos anos de 2001 e 2002, e nos Pactos pela Saúde a partir de 2006, legislações estas que foram fundamentais para solidificar as discussões a respeito do processo de descentralização e transferi-las para o campo da prática, pois estabeleceram ações, serviços, recursos e responsabilidades aos municípios, estados e âmbito federal.

A proposta de descentralização contida nestas legislações foi muito audaciosa, no sentido de corresponder a variados e complexos aspectos da gestão e execução das políticas públicas, como o modelo assistencial, a redefinição de competências das esferas de governo, e a questão dos recursos humanos (ELIAS, 1996).

No entanto, nos questionamos se descentralizar a assistência, a gestão, a participação, conforme as referidas legislações e outras a respeito proferem, seria sempre algo vantajoso para os municípios ou para as comunidades. Será que quanto mais descentralizados os serviços, maior qualidade é acrescida aos mesmos? Será que quanto mais descentralizadas as arenas de participação, mais democráticas tornam-se as discussões, as relações, as políticas públicas? Questionamentos como estes vêm e vão a nossas mentes e nos levam a uma reflexão crítica baseada em alguns autores a seguir.

1.1.1. Descentralização: outros olhares... Outro debate

Até o momento discorremos a respeito da descentralização e apresentamos um breve resgate histórico do conceito, com problematizações quanto aos possíveis usos, mostrando o seu potencial, mesmo envolto ao risco dos possíveis desdobramentos deste conceito. Agora, porém, nos dedicaremos a discorrer a respeito dos possíveis entraves à concretização desta diretriz constitucional, bem como mitos que a envolve, principalmente no que diz respeito à autonomia municipal e à democratização das políticas públicas de saúde.

Um dos pilares da descentralização é justamente a municipalização, a partir do discurso de que a instância municipal é o melhor lugar para gerir as políticas e os recursos públicos (COSTA; RIBEIRO; SILVA, 1999). Todavia, como a maioria dos municípios brasileiros não têm condições financeiras e administrativas próprias e capazes de subsistir como esfera autônoma de governo, os mesmos tornam-se reféns das esferas estadual e federal para manter seus compromissos financeiros e administrativos, o que compromete substancialmente suas prerrogativas como poder local, sobretudo em relação à sua autonomia (ELIAS, 1996).

E ao promover a descentralização, principalmente a partir da municipalização nestes moldes e realidades, ações, serviços, recursos e responsabilidades foram estabelecidos aos municípios sem a devida cooperação e apoio técnicos das esferas estadual e federal, o que ocasionou a criação de sistemas municipais muitos distintos que passaram a apresentar dificuldades em seus potenciais resolutivos e tornaram-se atomizados, desarticulados (SPEDO, TANAKA, PINTO, 2009).

Neste sentido, enquanto a esfera federal mantem-se em uma posição confortável em relação à descentralização de responsabilidades aos estados e municípios, por estar livre do ônus político, social e econômico que representa a saúde e a previdência, os municípios, principalmente, enfrentam o grande desafio de se aproximar das inúmeras demandas sociais dos cidadãos, sem ter capacidade fiscal para atendê-las suficientemente (MENDES, 2006; LUZ, 2001). Uma situação que causa prejuízos principalmente aos usuários dos serviços de saúde, pois não

conseguem acessar um direito que é legalmente constituído devido estas falhas do sistema (SILVA, BENITO, 2012).

Venâncio (2001) também considera que a descentralização pode vir acompanhada de efeitos negativos. Dentre estes a autora cita a fragmentação dos serviços, a perda de escala, o enfraquecimento das estruturas centrais, as possíveis iniquidades, a ineficiência, o clientelismo local, a privatização do Estado e o aumento do emprego, do gasto público e dos custos de transação.

Apesar da área da saúde ser considerada como o exemplo mais consolidado da descentralização no país, Barros e Silva (1995) também relativizam seus benefícios, quando apontam as dificuldades de relacionamento entre distintas esferas de governo e entre estas e o setor privado prestador de serviços, o que compromete os resultados positivos do processo.

Outro aspecto interessante da descentralização é que, comumente, ela está associada à democracia. Arretche (1996) apresenta que existem duas vertentes principais que consideram esta associação. De um lado os progressistas, que acreditam na descentralização como uma estratégia para a participação de sujeitos sociais em decisões políticas. De outro, os liberais, que afirmam que a descentralização pode representar uma ruptura com estruturas centralizadas, possibilitando uma sociedade com mais iniciativas políticas.

E nesse plano, questionamos o pressuposto inicial que a esfera municipal de governo seja mais democrática por estar mais próxima da população, e que as autoridades locais detenham melhor conhecimento das necessidades dos munícipes.

É necessário considerar, por exemplo, se a esfera local possui aparato técnico suficiente para exercer todas as atribuições que lhe são conferidas, visando o alcance mínimo de eficácia social que responda de modo socialmente competente às demandas da população (ELIAS, 1996).

Questionamos ainda a suposição que com a descentralização haveria o aumento da eficiência e da transparência das políticas públicas, uma vez que as decisões públicas seriam aproximadas dos cidadãos. Mendes (2006) esclarece que não há evidências de que esse processo de descentralização para os governos locais tenha alcançado estes objetivos, por não ter garantido maior eficiência e responsabilidade, apesar de grandes avanços na ampliação da oferta local de serviços e na autonomia dos estados e municípios (ARRETCHE, 2003; MENDES, 2006).

Tobar (1991) também traz uma crítica à definição de que uma vez instaurado o processo de descentralização, estaria garantida a gestão democrática do sistema. Segundo o autor, esta afirmação opera com uma visão tecnocrática que não leva em consideração as necessárias mudanças que o movimento descentralizador deve gerar nas correlações de forças e poder. Há omissão da existência de projetos hegemônicos no poder e da necessidade de gestar alternativas de mudança.

Nunes (1996) critica a ideia que o poder local é mais factível de ser democratizado e de servir de palco a uma maior participação por estar “mais próximo” do cidadão. Esta crítica se embasa em três argumentos. O primeiro refere-se o fato de que qualquer esfera de gestão pública, mesmo a central ou as mais periféricas, possui uma abstração no imaginário da comunidade - no sentido de ser uma instância de poder longe, distante da vida da sociedade, e o município não é nem mais nem menos abstrato que os demais níveis de governo. O que ocorre com maior frequência no caso municipal, quando comparado a outras esferas de poder, é que as pautas de discussão são mais concretas, são mais facilmente compreendidas pela maioria da população, uma vez que correspondem diretamente às necessidades vivenciadas no cotidiano, demandas aos gestores (NUNES, 1996).

O segundo argumento utilizado pelo autor é que como a democratização depende cada vez mais de decisões mais universais, o município, sem autonomia adequada, torna-se refém de instâncias superiores que detém o poder, sendo submetido politicamente à influência delas. Já o terceiro argumento, refere-se ao risco de que a proximidade possa dar lugar ao clientelismo e ao uso indiscriminado de poder pelas oligarquias, muito mais fortes em âmbitos mais locais, o que significaria um retrocesso ao processo de democratização desejado (NUNES, 1996).

Não se pode negar, todavia, que a descentralização, apesar de não garantir automaticamente a participação social, nem a democratização, pode possibilitar a criação de novas instâncias de negociação e novas alternativas de ordenamento da estrutura organizacional do sistema de saúde, que sejam mais permeáveis às demandas dos cidadãos.

Porém, para garantir a democracia na sociedade, não basta descentralizar. Existem alguns princípios democráticos que precisam estar também incorporados nas instituições. Dentre estes podemos citar: o controle do governo pelos cidadãos, o direito ao voto, a priorização das demandas das minorias, o acesso à educação para cidadania e a participação popular (UGA, 1991). Caso estes princípios não estejam incorporados às instituições durante processos de descentralização, ocorrerá apenas transferência de poder do centro para as instâncias locais, com o risco apenas de deslocar a centralização (ARRETCHE, 1996).

Vianna e Piola (1991) apontam uma série de pressupostos necessários para o alcance de uma descentralização que preserve minimamente a autonomia das esferas locais. Dentre estes pressupostos, destacamos: 1) A necessidade das esferas de governo compartilhar responsabilidades em relação à saúde da população; 2) A obrigatoriedade de recursos federais claros e suficientes ao financiamento da saúde; 3) A efetiva transferência de poder decisório, e não apenas de recursos financeiros, de modo a conferir ao nível local uma maior governabilidade na condução da política de saúde; 4) Mudanças Constitucionais necessárias a fim de flexibilizar o uso dos recursos federais por parte das instâncias estaduais e municipais; e 5) A intensificação da participação de usuários conscientes do potencial estratégico que possuem na gestão das políticas e do sistema de saúde.

Assim, é possível o êxito no processo de descentralização à medida que existir ambiente social e cultural propenso a mudanças e enfrentamentos de problemas múltiplos a partir da capacidade de intervenção de diferentes atores sociais (VENÂNCIO, 2001). O que mais uma vez reforça a relação entre a descentralização e participação social, no intuito de tornar mais democrático o planejamento e a execução das políticas públicas de saúde.

1.2 DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: PROJETOS ALINHADOS

A partir da década de 90, os pilares fundamentais da descentralização passaram a ser o financiamento das ações de saúde e a participação social, uma vez que a constituição e o funcionamento pleno dos fundos e dos conselhos de saúde tornaram-se requisitos indispensáveis para que estados e municípios se candidatassem à descentralização, o que ocasionou um intenso crescimento no número de conselhos de saúde no Brasil (ELIAS, 1996).

Desde 1988, o texto constitucional explicitava que as ações e serviços públicos de saúde deveriam integrar uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único, que tivesse como diretrizes fundamentais a descentralização e o atendimento integral – com prioridade para as atividades preventivas e ainda a participação da comunidade (BRASIL, 1988).

Os conselhos de saúde e as conferências de saúde, institucionalizados pela Lei Federal 8.142 de 28 de dezembro de 1990, representaram o desejo que a participação social assumisse lugar estratégico na definição e execução das políticas de saúde. Composto de modo paritário pelos representantes dos usuários e pelos demais segmentos, foram considerados como uma possibilidade à vocalização dos interesses e da intervenção de grupos e setores usualmente segregados do plano das deliberações políticas na saúde (CORREA, 2000; BRAVO, 2001).

Entretanto, ao analisarmos algumas pesquisas e os dispositivos legais, notamos em muitos destes a adoção da expressão “controle social” como sinônimo de “participação da comunidade” ou “participação social” na gestão do SUS. Porém, como esta expressão tem sido alvo de muitas discussões e práticas recentes de diversos segmentos da sociedade (CORREA, 2008), e por não considerarmos tratar-se de um mesmo significado, decidimos trazer estas categorias, a partir de uma breve contextualização política/histórica, antes mesmo de aprofundarmos a discussão a respeito das relações entre a descentralização e a participação social.

1.2.1 Participação ou Controle Social?

A análise histórica revela que o termo “controle social” tem origem na sociologia e é empregado, neste contexto, para designar mecanismos de estabelecimento de ordem social e disciplinarização da sociedade, mediante padrões sociais e princípios morais aos quais os indivíduos são submetidos, a fim de assegurar a conformidade de seu comportamento. Contudo, na teoria política, o significado desta expressão mostra-se ambíguo, uma vez que pode ser concebido de diferentes formas, de acordo com diferentes concepções de Estado e de sociedade civil. Portanto, pode ser utilizado ora para designar o controle do Estado sobre a sociedade, conforme o sentido essencial advindo da sociologia; ou exatamente o contrário, no sentido de designar o controle da sociedade (ou de setores organizados da mesma) sobre as ações do Estado (CORREA, 2008).

Outro aspecto a ser analisado nesta discussão é que as expressões “controle social” e “participação social” assumiram significados diversos, de acordo com contextos referentes às concepções do processo saúde-doença e, principalmente, às relações entre o Estado e a sociedade. No início do século XX, por exemplo, período em que o país vivia o sanitarismo campanhista, as concepções de saúde-doença estavam ligadas à teoria dos germes (modelo monocausal) e os problemas de saúde eram explicados pela relação linear entre o agente e o hospedeiro, o que favorecia ações do Estado por meio de medidas de saneamento e controle de epidemias. Neste contexto histórico e político, o termo controle social também se relacionava ao controle do Estado sobre a sociedade, o que representa uma enorme diferença quanto à sua aplicação nos textos legais a partir da Lei Orgânica da Saúde (CARVALHO; PETRIS; TURINI, 2001).

Para reforçar a crítica ao conceito, apresentamos a pesquisa realizada por Guizardi et al. (2004) que analisou a presença e o sentido atribuído às categorias “controle social” e “participação social” nos relatórios das Conferências Nacionais de Saúde (CNS), desde a oitava até a décima primeira. Os autores encontraram como resultados inúmeras divergências conceituais, como descrevemos a seguir.

Inicialmente, o relatório da VIII CNS trouxe o termo “controle social” com o sentido de garantir à participação popular na organização, gestão e controle dos serviços e ações de saúde. Um sentido amplo que envolve o cidadão em todo o processo político, desde a formulação à intervenção e revela uma população que adquire condição de sujeito, protagonista na construção social do projeto de direito à saúde (GUIZARDI et al., 2004).

Já a partir da IX CNS, realizada em 1992, no auge do neoliberalismo e marcada por um cenário de intensos obstáculos à concretização do SUS, o projeto de participação construído até a VIII CNS mostrava-se comprometido, uma vez que o sentido de controle social tornou-se muito mais fiscalização e avaliação externa, se contrapondo à participação em todo o processo de construção, como antes. E ainda na X CNS os autores notaram uma consolidação e um enrijecimento normativo da direção tomada sobre o tema a partir da IX CNS - uma vez que o relatório refere-se aos Conselhos de Saúde como instâncias de acompanhamento e fiscalização, fortalecendo a concepção de exterioridade ao processo, cabendo a ele apenas acompanhar, fiscalizar ou ainda aprovar e autorizar (GUIZARDI et al., 2004).

Todavia, a partir da XI CNS realizada em 2000, o sentido atribuído ao controle social e à participação voltou a mudar, em relação à direção hegemônica que se configurou a partir da IX CNS caracterizada pela redução da participação ao controle social (externo) sobre o Estado e de sua restrição às instâncias instituídas pela legislação do SUS. A participação social passou a ser considerada em uma dimensão constitutiva como ação e intervenção no campo social, a partir do protagonismo de atores sociais implicados e aos efeitos dessa mobilização (GUIZARDI et al., 2004).

Portanto, ao percebermos estas inúmeras ambiguidades conceituais envolvendo os termos “controle social” e “participação social”, no intuito de evitá-las, optamos por adotar neste estudo o termo “participação social”, considerando-a como um agente de construção e efetivação do SUS, por meio da intervenção na produção do processo e não apenas em sua fiscalização. Uma noção que promove a constituição de sujeitos sociais (GUIZARDI et al., 2004).

Este conceito de participação social surgiu se contrapondo ao conceito de participação comunitária. A participação comunitária vem do termo comunidade no sentido de representar um agrupamento de pessoas que coabitam num mesmo ambiente e são expostas as mesmas condições sociais e culturais supostamente homogêneas, estando predispostas à solidariedade, ao trabalho voluntário e de ajuda mútua (CARVALHO; PETRIS; TURINI, 2001).

Tendo origem no início do século XX, ligada a experiências norte-americanas de medicina comunitária, a participação neste contexto tem como características a assistência social aos mais pobres e vulneráveis, a educação para o auto-cuidado, a solidariedade e coletivismo, a integralidade das ações e a descentralização e organização comunitária (CARVALHO; PETRIS; TURINI, 2001).

No Brasil, este modelo de medicina comunitária só ganhou destaque a partir da década de 70, entendida como “passaporte para melhorias sociais” (CARVALHO; PETRIS; TURINI, 2001, p.96), quando as ações e serviços de saúde oferecidos pela previdência social deixaram de corresponder às demandas da população, principalmente os não contemplados por ela.

Como a situação política do país na época, de pouca liberdade e ausência de democracia, não favorecia o fortalecimento das propostas de participação comunitária, muitas experiências perderam as forças. Porém outras persistiam, com um caráter de organização e politização comunitária, que contestava a situação do sistema de saúde vigente no intuito de propor um projeto contra-hegemônico, (CARVALHO; PETRIS; TURINI, 2001).

Assim, um novo sentido estava sendo atribuído ao termo, e aos poucos “participação comunitária” foi se consolidando como

> [...] um processo social em que grupos específicos com necessidades compartilhadas, vivendo numa determinada área geográfica, perseguem ativamente a identificação de suas necessidades, tomam decisões e estabelecem mecanismos para atender a essas necessidades (RIFKIM et al., 1988, p.933 apud CARVALHO; PETRIS; TURINI, 2001).

E então, seguindo as vertentes anteriormente citadas de organização e politização comunitária, surge no início da década de 80, a partir do declínio do regime autoritário, o termo “participação popular”, num contexto de crise social e no sistema de saúde. Vale ressaltar ainda, que neste período houve ainda uma intensa crítica ao modelo de saúde hegemônico centrado na doença e em relações monocausais, principalmente a partir de atores posteriormente envolvidos na Reforma Sanitária, que trouxeram a esta discussão a grande interferência dos efeitos do meio social no curso das doenças, como as condições de moradia, educação, saúde e lazer. Neste sentido a participação popular ganhou destaque a partir do aprofundamento da crítica e radicalização das práticas políticas de oposição ao sistema economicamente predominante (CARVALHO; PETRIS; TURINI, 2001).

E para os referidos autores, o termo “participação popular” é considerado sinônimo de “participação social”, relacionando-a a propostas de gestões colegiadas e representativas que reconhecem e legitimam as organizações da sociedade civil, a partir do final da década de 70 e início da década de 80, período que houve uma multiplicação de movimentos e organizações populares na área da saúde, em vários contextos (igrejas, associações e sindicatos). Todos com o intuito de alcançar uma “transformação política das práticas sanitárias e do conjunto do sistema de saúde” (CARVALHO; PETRIS; TURINI, 2001, p. 97).

É por isso que neste estudo, buscando evitar as controvérsias conceituais, adotaremos a categoria participação social. Uma participação construída por diversos segmentos sociais empenhados por meio da mobilização, denúncia e contestação (LONGUI; CANTON, 2011) e que deve ser entendida como uma verdadeira partilha do poder entre o Estado e a sociedade civil, em espaços legalmente instituídos ou não, pois se a partilha de poder estiver comprometida, restrita ou limitada, restará à sociedade civil apenas funções consultivas, executoras e/ou legitimadoras das decisões previamente tomadas no interior da estrutura estatal (DAGNINO, 2002).

1.2.2 Descentralização e Participação Social

Os ideais da descentralização foram desenvolvidos em consonância com as discussões políticas quanto à participação social no Brasil. Um cenário de fortes embates entre o poder estatal, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que marcaram o país, com uma trajetória de lutas pela ampliação democrática, pela participação da sociedade nos processos decisórios da gestão e controle dos recursos públicos.

Ao abordarmos as relações entre a participação social e a descentralização é essencial relembrarmos que até o início dos anos de 1980 a gestão pública no Brasil era caracterizada pela intensa centralização do poder decisório e da dotação financeiro-orçamentária na esfera federal, restando aos estados e municípios, apenas o papel de executores de políticas formuladas centralmente. Ao mesmo tempo, como os recursos eram centralizados em nível federal, tornaram-se comuns as articulações clientelistas entre governos estaduais, municipais e o federal, baseadas em “troca de favores”. Isto transformava as instâncias locais em agenciadores de recursos federais para o município ou estado, pois nas esferas locais de poder que as necessidades e demandas dos cidadãos eram diretamente expostas (DRAIBE, 1992).

Em meio a esta intensa centralização da gestão pública, não havia espaço para a sociedade civil no processo de formulação das políticas públicas, nem mesmo no acompanhamento da implementação dos programas ou no controle da ação governamental. Ao contrário, havia a predominância de três elementos no que dizia respeito às relações entre Estado e Sociedade, sobretudo a partir da década de 1980: o clientelismo, o corporativismo e o burocratismo; características que ocasionavam o desenvolvimento de políticas públicas marcadas pela fragmentação e desarticulação institucional entre diferentes esferas de governo (DINIZ, 1996).

A partir dos anos 1990, porém, intensificou-se o processo de descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas públicas. Um processo que interferiu diretamente nas relações entre o Estado e a sociedade, levando a transformações e ao fortalecimento das instituições democráticas no país,

principalmente no que concerne aos governos locais, cujas mudanças na organização e funcionamento eram as mais desejadas, a fim de incorporar mudanças a partir dos canais de gestão democrática institucionalizados (ARRETCHE, 2000).

Nesta ótica, a descentralização e a participação passaram a estar intimamente relacionadas, sendo consideradas fundamentais para uma reorientação de políticas sociais que garantissem equidade e inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal. Uma luta por direitos que envolveria os próprios sujeitos como atores sociais, protagonistas no processo de construção das políticas públicas (DRAIBE, 1992).

E foi assim que a luta pela democratização da gestão pública alcançou a Constituição Federal, que sinalizou o princípio da gestão descentralizada e participativa (BRASIL, 1988). Uma luta que, na saúde, ganhou novos espaços legalmente instituídos, os Conselhos e Conferências de Saúde, considerados formas inovadoras de interação entre governo e sociedade, canais estratégicos de participação social, como já mencionamos.

Ao longo de mais de vinte anos de implantação, os conselhos e conferências de saúde consolidaram-se como espaços de mediação, participação social e intervenção de interesses e valores diversificados e plurais, tornando inegáveis os avanços alcançados com esta institucionalização, que ocorreu de forma expressiva nos anos 90, apesar de algumas limitações. A conquista desses espaços de participação foi decisiva para que o direito à saúde se efetivasse como direito de cidadania, pois possibilitou o fortalecimento da sociedade civil dentro do movimento de democratização das relações da sociedade e o Estado, que é considerado como um acontecimento inédito na história das políticas sociais no país, colocando a saúde como pioneira na luta pela consolidação dos direitos sociais (VIANNA; CAVALCANTI; CABRAL, 2009).

Uma agenda que passou a interligar a descentralização e a participação social como eixos centrais para democratizar os processos de decisão a fim de garantir políticas

públicas com mais equidade e tentar romper com o autoritarismo e paternalismo brasileiro de intervenção estatal na área social (BRASIL, 2006).

Iniciativas que, implicitamente, levam em si a ideia de “cidadania ampliada”, que possibilita o acesso dos cidadãos ao processo de gestão das políticas públicas em nossa sociedade, indo de encontro à tendência centralizadora e autoritária brasileira e possibilitando a participação da sociedade civil na gestão da “coisa pública” (DAGNINO, 1994).

De acordo com a Política Nacional de Gestão Participativa para o SUS (PARTICIPASUS), a descentralização ocorrida na gestão e execução das ações de saúde, característica fundamental do processo de implantação do SUS, é legitimada quando adota-se a gestão participativa, capaz de incluir novos atores nos processos decisórios em diferentes instâncias políticas (BRASIL, 2005).

Ao identificar o usuário como membro de uma comunidade organizada com direitos e deveres, esta política apostou na ampliação da condição de cidadania, guiada pelos ideais reformistas. Assim, como em outros aspectos da descentralização, considerou o município como uma instância privilegiada para possibilitar a construção do modelo de atenção proposto para o SUS: resolutivo, equânime, humanizado e integral (a partir da regionalização). Esta fundamentação baseia-se no fato de que os municípios são mais capazes de corresponder às reais demandas e necessidades da população, por estarem mais “próximos” da realidade das pessoas. A descentralização então, como estratégia, estaria aliada à regionalização cooperativa, construída a partir de um pacto de gestão entre as distintas esferas do SUS, a fim de garantir o enfrentamento das inúmeras iniquidades em saúde, com integralidade e racionalidade (BRASIL, 2005).

A descentralização promoveria, logo, uma rede de participação social de alta capilaridade, um novo ciclo democrático no SUS, a partir da gestão participativa considerada um componente estratégico capaz de influir e interagir com outros fundamentos do processo de democratização (BRASIL, 2005).

A ideia de gestão participativa foi disseminada no intuito de buscar o aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal, visando aumento da eficiência e da efetividade das políticas públicas e buscando tornar a participação uma ferramenta de gestão pública (BRASIL, 2006).

Na saúde, a gestão participativa frente às limitações dos canais tradicionais de articulação entre Estado e sociedade, passou a apostar na renovação e criação de instâncias mais flexíveis, porosas e efetivas às complexas demandas sociais. Instâncias nas quais os cidadãos em geral, independentemente de sua classe social, pudessem produzir uma nova compreensão sobre o papel do Estado, como sujeitos sociais, protagonistas na luta pela universalização dos direitos. Uma cultura política de participação cidadã (BRASIL, 2006).

Assim, vários casos concretos de participação começaram a se multiplicar nas últimas décadas, em destaque aqueles não totalmente governamentais, vinculados, porém a outras arenas de participação de caráter não tradicionalmente institucionais (BRASIL, 2006). Dentre estes vários casos de participação, surgiram os CLS, como alternativa flexível de participação social, mais poroso às demandas comunitárias.

Justificar a utilidade e importância da descentralização dos conselhos de saúde em municípios de grande porte, ou uma metrópole pode ser uma tarefa de fácil realização, tendo em vista as distâncias geográficas, as diferenças territoriais, culturais, econômicas e sociais. Entretanto, neste estudo nos propomos a analisar a descentralização dos conselhos de saúde no município de Anchieta, um município de pequeno porte que possui aproximadamente 24 mil habitantes e está localizado ao litoral sul do Espírito Santo (BRASIL, 2010).

O porte do município é definido conforme sua população pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Portanto, de acordo com tabela a seguir, Anchieta é considerado um município de pequeno porte II (BRASIL, 2010).

TABELA 1 – Classificação do porte dos municípios no Brasil

Pequeno porte I	**Até 20.000 hab.**
Pequeno porte II	De 20.001 a 50.000 hab.
Médio porte	De 50.001 a 100.000 hab.
Grande porte	De 100.001 a 900.000 hab.
Metrópole	Mais de 900.000 hab.

FONTE: IBGE (2010)

A descentralização na saúde e na participação social em um município de pequeno porte tende a ocorrer de forma bem peculiar. Para estes municípios, a autonomia de gerir seu sistema de saúde de forma a garantir uma assistência integral, mostra-se como um dos vários desafios a serem enfrentados (SILVA; CASOTTI, 2012).

Embora existam municípios de pequeno porte no estado do Espírito Santo, por exemplo, que desfrutem de uma boa arrecadação financeira, principalmente devido aos *royalties* de petróleo, esta não é a realidade da maioria desses municípios, que diante de uma realidade sócio-demográfica desfavorável, ainda enfrentam grandes problemas por escassez de recursos.

Além disso, outros desafios enfrentados por estes municípios em questão também podem ser apontados, a saber: 1) as limitações na garantia do acesso aos níveis de atenção secundário e terciário do SUS; 2) as dificuldades em implementar de forma efetiva políticas de planejamento, avaliação e monitoramento das ações; 3) as limitações na obtenção e utilização de sistemas de informação, principalmente devido à dificuldade de acesso à internet; e 4) as dificuldades em instituir, manter e investir em políticas de recursos humanos e em educação permanente dos profissionais (SILVA; CASOTTI, 2012).

Assim, os CLS surgiram como uma alternativa, inclusive aos município de pequeno porte. Representaram mais um espaço à participação, considerando a essência da participação cidadã, que preconizava que todos, independentemente de sua classe social, poderiam produzir uma nova compreensão sobre o papel do Estado, como sujeitos sociais, protagonistas na luta pela universalização dos direitos.

Os conselhos locais tornaram-se componentes estratégicos da gestão participativa, uma vez que seguiam a cultura de descentralização já implementada no país desde os anos 90. Surgiram como instâncias de participação mais próximas da comunidade e, logo, mais próximas do cotidiano dos usuários e da dinâmica dos serviços de saúde da unidade, podendo inclusive interagir com outras organizações do bairro, como as associações de moradores, pescadores, trabalhadores rurais, dentre outras. Instâncias que funcionariam como bases setoriais e territoriais, capazes de possibilitar mais envolvimento dos usuários na gestão pública, por proporcioná-los uma ampliação de informações sobre o funcionamento dos serviços e da administração (JACOBI, 2002). Fóruns que poderiam elaborar propostas para a política de saúde em sua localidade, levar sugestões ou reivindicações a instâncias superiores, como o Conselho Municipal de Saúde, e também estabelecer relação entre conselheiros e a população, sendo uma forma de aumentar a mobilização, não afastando os representantes da sua base (BRAVO, 2001).

Neste sentido, nos propomos a investigar em Anchieta, município de pequeno porte, como foram criados e implementados os Conselhos Locais de Saúde, buscando por meio de um resgate deste processo caracterizar o perfil dos sujeitos eleitos ou indicados a compor estes fóruns de participação.

2 CONSELHOS LOCAIS DE SAÚDE: EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE.

Em Anchieta, município localizado ao litoral sul do Espírito Santo foi criado e implantado no ano de 2010 os CLS em cada um dos nove territórios da ESF do município.

2.1 OS CONSELHOS LOCAIS DE SAÚDE EM UM TERRITÓRIO EM DISPUTA

Anchieta é um município a 73 km de Vitória e integra a Região Metropolitana Expandida Sul do Espírito Santo. Apresentando 417 km^2 de extensão territorial, mantém-se como um município de pequeno porte populacional, e de acordo com o IBGE (censo 2010), o município possui 23.902 habitantes, sendo 18.161 residentes na área urbana e 5.741 na zona rural (BRASIL, 2010).

As principais atividades econômicas em Anchieta são a indústria e serviços, pesca, agricultura, pecuária, turismo e comércio em geral. Possui uma alta arrecadação de royalties do petróleo. Um bom exemplo disto é que em 2011 o município arrecadou aproximadamente R$ 50 milhões de reais. Recebe muitos migrantes de outros municípios do Espírito Santo, inclusive da Região Metropolitana da Grande Vitória, e até mesmo de outros estados, principalmente Bahia, atraídos pela especulação do crescimento e oportunidades de empregos nas grandes empresas da região, que em sua maioria oferecem vínculos trabalhistas precários, como contratos temporários em empresas terceirizadas. No município, as localidades do interior concentram aproximadamente 50% do eleitorado (TOMAZELLI, 2012).

Palco de grandes embates econômicos e ambientais, nos últimos anos esta região tem atraído muitas empresas e investimentos nas áreas de petróleo e siderurgia[1], principalmente, o que tem ocasionado um processo de metamorfose com profundas e rápidas transformações demográficas, econômicas e sociais (RAUTA MARTINS; RAUTA RAMOS, 2012).

Na saúde, o município de Anchieta possui uma cobertura de 100% da ESF, totalizando nove USF principais, além das sub-unidades. Possui ainda uma rede de saúde composta por Centro de Especialidades Unificadas (especialidades médicas, fonoaudiologia, fisioterapia, nutrição, dentre outras), Centro de Especialidades Odontológicas, Pronto Atendimento, Centro de Atenção Psicossocial I (CAPS I), Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CASP ad), Centro de Testagem e Aconselhamento, Centro de Controle de Zoonoses e Laboratório. Além destes serviços, o município possui convênio com um hospital filantrópico.

Em dezembro de 2010, a Secretaria Municipal de Saúde de Anchieta conquistou o "Prêmio Sérgio Arouca de Gestão Participativa no SUS", em sua quarta edição, graças à experiência exitosa de instalação dos CLS em 100% dos territórios de saúde do município. Este prêmio foi criado em 2005, em homenagem ao sanitarista Sergio Arouca, um dos líderes da Reforma Sanitária no país, e em sua quarta edição, fez parte da agenda da 14ª CNS, cujo eixo foi "Acesso e acolhimento com qualidade: um desafio para o SUS". O objetivo da iniciativa foi promover o reconhecimento e a divulgação de experiências exitosas de gestão participativa em saúde nos serviços, organizações e movimentos sociais (CARMO, 2012).

Os CLS de Anchieta foram criados como uma proposta de intervenção a partir de um curso de especialização em atenção primária à saúde, elaborado e financiado pela Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo (SESA) em parceria com as Secretarias Municipais de Saúde e com Instituições de Ensino Superior do estado (CARMO, 2012).

---

[1]Alguns empreendimentos a serem desenvolvidos na região e em específico em Anchieta-ES são: Porto da Petrobrás, Ferrovia Litorânea, quarta usina Samarco e siderúrgica CSU, da Vale. Estes irão gerar impactos econômicos a partir da geração de emprego e renda e aumento considerável das receitas do município, arrecadação de impostos e da participação dos royalties do petróleo (TOMAZELLI, 2012).

O referido curso de especialização foi criado com o intuito de capacitar profissionais de nível superior que atuavam na atenção primária à saúde do estado e gestores. As turmas foram formadas seguindo a distribuição de acordo com o Plano Diretor de Regionalização (PDR) do estado, nas microrregionais de saúde. A SESA lançou editais para o credenciamento de instituições de ensino superior interessadas em realizar este curso de especialização, e dentre as instituições que foram credenciadas, estava uma faculdade privada situada no município de Guarapari (ESPÍRITO SANTO, 2008).

Durante o ano de 2009, na referida faculdade, a turma composta por gestores e profissionais de saúde que atuavam na atenção primária em Anchieta propôs a implantação dos CLS, como produto final do curso de especialização em atenção primária à saúde. Para isto, foram fundamentais as discussões do módulo sobre controle social[2] e ainda as solicitações das comunidades durante as nove reuniões públicas para o Plano Municipal de Saúde (FERREIRA, 2011).

Assim, em 2010 os CLS foram implantados. Realizaram-se eleições com participação dos cidadãos de cada comunidade para eleger os representantes dos usuários e seleção de profissionais de cada equipe de saúde como representantes dos profissionais. Portanto, em cada um dos nove territórios de saúde do município, foram criados e implantados os referidos conselhos locais (CARMO, 2012; FERREIRA, 2011, ANCHIETA, 2010a).

A posse dos conselheiros eleitos ocorreu em um evento solene no auditório da Secretaria Municipal de Saúde, em que estiveram presentes representantes da sociedade civil, autoridades locais, gestores, conselheiros municipais de saúde e entidades de classe (CARMO, 2012; FERREIRA, 2011). A partir das eleições, foram empossados em cada CLS do município seis conselheiros (três representantes dos usuários e três dos profissionais de saúde) e seus respectivos suplentes, totalizando um número de 108 conselheiros em todo o município, com mandato de dois anos,

[2] O módulo “controle social” foi coordenado pelo professor Claudio Tosta. Este mesmo professor foi orientador do trabalho de conclusão de curso (proposta de intervenção) do grupo composto pelo Secretário de Saúde de Anchieta (Fayer Ferreira Fonseca) e outros profissionais do município, cujo objetivo era implantar os CLS no município.

podendo ser prorrogado por igual período, até que sejam substituídos por outros (ANCHIETA, 2010a).

Cada conselho deveria então elaborar e aprovar seu regimento interno, com apoio do Conselho Municipal de Saúde, e reunir-se periodicamente, com reuniões ordinárias mensais e outras extraordinárias, devendo estas ser registradas em atas pelos secretários eleitos dentro dos conselhos. Neste início, houve grande parceria dos conselhos com profissionais de saúde que cursavam a especialização em Atenção Primária à Saúde, anteriormente citada. Inclusive, há relatos de que alguns destes profissionais candidataram-se e foram eleitos como conselheiros em seus territórios de atuação no município (FERREIRA, 2011).

Dentre as finalidades dos CLS em Anchieta, encontra-se a de

> [...] possibilitar a participação organizada da população na administração dos serviços prestados, visando à melhoria da qualidade de vida e saúde da população, o que inclui a garantia do acesso universal e igualitário às ações e serviços necessários à promoção, preservação e recuperação de sua saúde [...] (ANCHIETA, 2010b).

Percebemos que a criação dos CLS em Anchieta representou uma possibilidade de avanço na gestão participativa do SUS local, acompanhando outras experiências no Brasil que demonstram o aumento da participação da sociedade nos processos decisórios que envolvem temas de interesse coletivo, como a saúde. Um desenvolvimento político que se consolida a partir de uma percepção que os conselhos de saúde representam uma possibilidade de democratizar a gestão pública e aumentar a eficiência e a efetividade das políticas sociais (RAMOS et. al, 2012).

2.2 CONSELHEIROS DE SAÚDE: PERFIL SOCIOECONÔMICO E POLÍTICO

Além de buscar discutir e entender como se dá a participação nestas esferas de gestão que estão passíveis a embates de forças políticas e possuem a finalidade de influenciar decisões políticas é interessante também analisar que representantes ocupam estes espaços legitimados e delinear o perfil destes conselheiros, no intuito de obter informações quanto à sua formação cultural e política, além de buscar compreender de que forma fatores como a idade, gênero, escolaridade, dentre outros, podem influenciar o processo de tomada de decisão (RAMOS et. al, 2012).

Ao analisarmos os dados provenientes dos questionários, notamos que 78% dos conselheiros locais são mulheres, de raça/cor branca, idade predominante entre os 20 e 39 anos e funcionários públicos. Entretanto, ao analisarmos os representantes dos usuários, notamos uma parcela considerável na amostra de homens, (45% dos usuários), com idade acima de 50 anos e aposentados.

Um estudo realizado no Paraná por Tonella (2004) encontrou informações similares. O perfil característico dos conselheiros entrevistados foi de mulheres brancas, maiores de 30 anos e com alta escolaridade (nível superior), em sua maioria, inseridas no serviço público municipal.

Contudo, Ramos et. al (2012), notaram algumas diferenças no perfil típico do conselheiro, em um estudo realizado em conselhos setoriais em Santo André (SP), que detectou que a maior porcentagem dos representantes, tanto da sociedade civil como do poder público, era de homens, com idade entre 40 e 60 anos. Dados confirmados por outras pesquisas (LABRA, FIGUEIREDO, 2002; SALIBA et al, 2009; OLIVAL; SPEXOTO; RODRIGUES, 2007; SANTOS; VARGAS; LUCAS, 2011), e que corroboram com as informações referentes aos representantes dos usuários, já apresentadas.

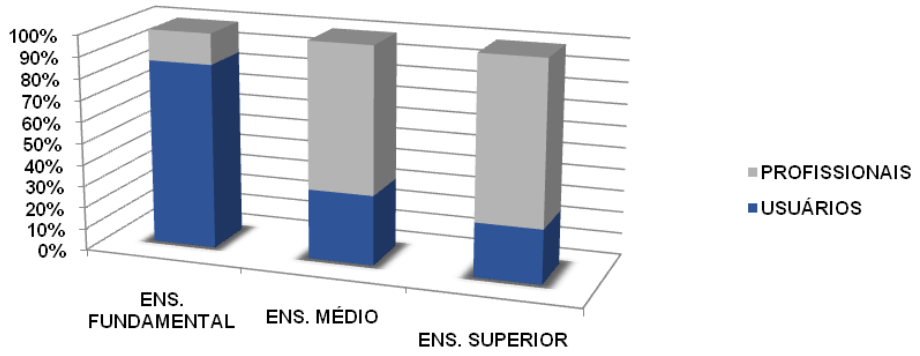
A predominância de mulheres entre os representantes dos profissionais de saúde encontrada entre os conselheiros eleitos pode ser justificada pelo processo de

feminização dos postos de trabalho na área da saúde, que historicamente se mantém, conforme pesquisas na área (LOPES; LEAL, 2005; ROCHA, 2000; PASTORE; ROSA, 2007). Esta feminização ocorre principalmente no que se refere às categorias profissionais mais frequentes nestes conselhos pesquisados (enfermagem e agentes comunitários de saúde), o que tem sido considerado muitas vezes como natural, ao julgar determinadas atividades como “mais próprias para mulheres”. Contudo, assim corremos o risco de reproduzir formas de hierarquia sexual e social bastante desiguais, conforme Pastore e Rosa (2007).

A baixa presença de profissionais de saúde de nível superior dentre os conselheiros eleitos foi um dado intrigante, uma vez que boa parte destes profissionais participou do curso de especialização citado, do módulo de “Participação e Controle Social” da mesma, e ainda contribuíram, por meio de participações em reuniões com a gestão, com o processo de criação e implantação dos referidos conselhos locais. Esta baixa participação de profissionais de nível superior nos conselhos foi algo que nos intrigou, ao esperarmos o contrário, e nos levou a questionar se de fato houve interesse da parte destes para que os conselhos realmente fossem implantados e ativos, no intuito de atuar na gestão do processo de trabalho e do planejamento das ações em nível local.

Outro dado importante que a pesquisa revela é que a maioria dos conselheiros trabalha (85%). Durante a pesquisa alguns conselheiros citaram a “falta de tempo” para se dedicarem às atividades do conselho como um grande limitador para o desenvolvimento dos conselhos. Já entre os representantes dos usuários, a presença de aposentados foi uma característica apontada como importante para que estes conselheiros tenham um maior grau de maturidade e tempo disponível para se dedicar à comunidade e às demandas que o conselho gera no cotidiano (reuniões, idas ao conselho municipal, conferências, órgãos públicos para protocolarem petições e processos, etc.).

GRÁFICO 1 – Escolaridade dos conselheiros entrevistados



Quanto à escolaridade, a análise geral dos dados revela que 57% dos conselheiros possuem Ensino Médio. No entanto, ao analisarmos o gráfico 1, percebemos que os representantes dos usuários possuem um índice considerável de baixa escolaridade (Ensino Fundamental), quando comparado à escolaridade dos representantes dos profissionais.

Este dado se contrapõe à pesquisa realizada em conselhos municipais por Labra e Figueiredo (2002), pois detectou que 43,3% dos conselheiros representantes da sociedade civil teriam curso superior completo ou incompleto, o que foi apresentado pela pesquisa como um fator positivo, pois apesar do baixo nível de instrução em geral, as associações escolheram pessoas com maior escolaridade para atuar nos conselhos de saúde, o que pode colaborar para uma melhor compreensão dos assuntos tratados e para participação com desenvoltura nas reuniões.

Podemos considerar que esta baixa escolaridade entre os conselheiros representantes dos usuários em Anchieta pode representar fator inibitório ou limitante para os mesmos colocarem-se frente a discussões com profissionais de saúde de nível técnico ou superior, ou até mesmo em ambientes públicos oficiais, o que pode comprometer o seu potencial de influência na política de saúde municipal.

Ramos et al (2012) também problematizam o baixo nível de instrução entre conselheiros representantes da sociedade civil. Para os referidos autores este fator pode gerar induções ilegítimas por parte dos representantes do poder público, que

detêm maior nível de esclarecimento, em detrimento da participação legítima da comunidade, uma vez que o conhecimento relaciona-se diretamente ao poder.

Wendhausen (1999) considera ainda que é difícil pensar em uma participação efetiva de todos os setores sociais no controle e avaliação das políticas de saúde, diante de grande diferença de preparo e escolaridade entre o segmento dos usuários e os demais segmentos, principalmente porque diante do saber técnico e científico competente dificilmente uma pessoa comum (como um usuário) discordaria a fim de apontar sua opinião, o que reafirma as relações de dominação, submissão e micro poderes em ambientes de disputa política.

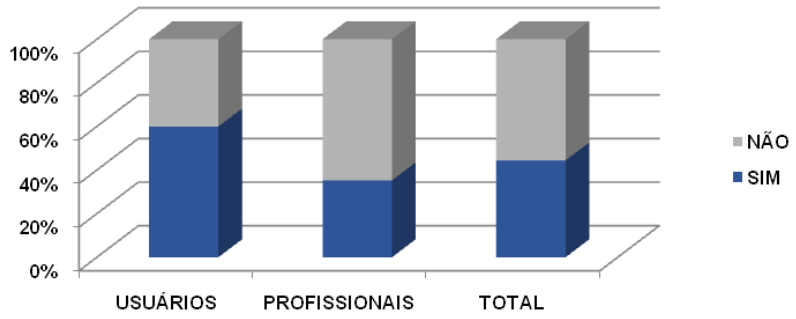
Ao mesmo tempo, Fernandes e Sampaio (2006) afirmam que por meio do resgate da identidade comunitária dos conselheiros e da valorização dos mesmos pode-se buscar construir um novo tipo de cidadania que se baseia na participação social engajada em questões locais, sendo possível assim garantir um bom nível de participação até mesmo de analfabetos, desde que haja abordagens metodológicas adequadas, que a partir da percepção particular de sua realidade, trazem à tona aspectos e peculiaridades muitas vezes não acessíveis aos atores externos, o que sem dúvida representa um processo árduo, e infelizmente pouco explorado nestes espaços de inserção política da comunidade.

A formação de conselheiros tem sido apontada por muitos autores como algo importante (GONÇALVES; GONÇALVES; TAVARES, 2011; GERSCHMAN, 2004; WENDHAUSEN; CARDOSO, 2007; COTTA; CAZAL; RODRIGUES, 2009; COELHO, 2012; DUARTE; MACHADO, 2012; LUIZ; QUINTANILHA, 2013), pois o saber torna-se poder de ação ao ampliar a capacidade de vocalização de necessidades e desejos desses sujeitos, e proporcionar aos movimentos e práticas populares uma politização e uma compreensão mais crítica da realidade ao seu redor. Neste sentido, a educação permanente mostra-se como uma importante ferramenta para transformar as práticas de participação social no âmbito do Conselho Municipal de Saúde, pois colabora para que os Conselheiros exerçam seu papel de forma plena (LUIZ; QUINTANILHA, 2013).

No que concerne ao tempo de participação no conselho de saúde, 57% responderam que participaram como conselheiro por dois anos. Ao responderem esta questão, acreditamos que os conselheiros consideraram o que a lei de criação dos conselhos estabeleceu: mandato de dois anos, e nova eleição após este período, sendo que o mandato poderá ser prorrogado por mais dois anos, caso não ocorra novas eleições (ANCHIETA, 2010a). Contudo, o estudo complementar a partir da análise de documentos disponíveis (alguns relatórios e registros de reuniões), indicou que apenas três, dos nove CLS criados, funcionaram durante todo este período (2010 a 2012), uma vez que as reuniões foram escassas nos demais. Isso pode sinalizar que a proposta de criação e implantação dos CLS não alcançou de fato o objetivo em todos os territórios de reunir a comunidade e os profissionais para debaterem a saúde local, a fim de influenciar as políticas de saúde da localidade e do município.

Registramos que não consta até o momento informações se a gestão municipal atual, que assumiu mandato no início de 2013, tenha atentado ao que a Lei de criação dos conselhos previu quanto à duração do mandato dos conselheiros e às possíveis eleições. Assim, ainda não foram realizadas novas eleições e nem estendido oficialmente os mandatos, o que tem ocasionado o afastamento gradual da maioria dos conselheiros dos seus referidos cargos, por alegarem nas entrevistas desinteresse e desprezo por parte da gestão.

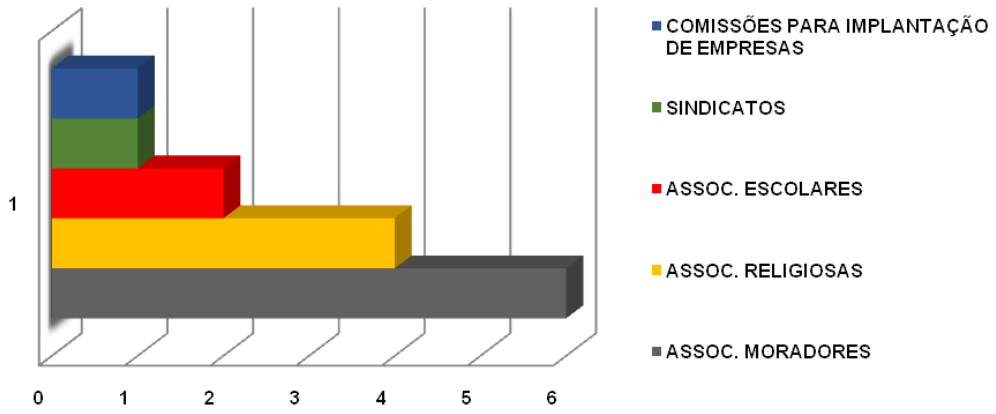
GRÁFICO 2 – Outras experiências de participação social



A pesquisa mostrou também que há uma cultura de participação social entre conselheiros eleitos, principalmente entre os representantes dos usuários, pois 60% destes já tiveram outras experiências de participação similares aos CLS, conforme gráfico 2, o que difere dos profissionais.

Dentre as principais experiências de participação citadas pelos conselheiros, destacam-se as associações religiosas e as associações comunitárias, além de outras, como a participação em comissões para implantação de empresas no município, sindicatos e associações escolares, de acordo com o gráfico 3. Destacamos que a participação em comissões para implantação de empresas tem se tornado algo muito comum neste município, uma vez que, como já afirmamos, Anchieta compõe uma região cujo território tem sido alvo de intensa disputa entre mineradoras, empresas petrolíferas e de siderurgia, se contrapondo aos embates de ativistas em defesa do meio ambiente, do turismo, da pesca e da agricultura familiar, importantes ramos da economia do município na atualidade.

GRÁFICO 3 – Experiências de participação citadas entre os conselheiros



Esta cultura de participação social também foi encontrada em outras pesquisas desenvolvidas, uma vez que a maioria dos conselheiros participava em mais de uma organização e desenvolviam atividades variadas, sejam elas relacionadas a ativismos eleitorais, associativismo ou filiação partidária (LABRA; FIGUEIREDO, 2002; FUKS, PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003; FIGUEIREDO, 2001).

Ao observarmos então esta cultura de participação, notamos uma possível ambivalência. Se por um lado ela se contrapõe à apatia política esperada, uma vez que demonstra que os conselheiros são bastante atuantes, por outro, nos leva a questionar o fato de que talvez pelo desinteresse de outros sujeitos em ocupar estes diversos espaços de inserção política, as mesmas pessoas, quase “profissionais em participação”, tenham que ocupá-los. Não apenas por se interessarem pela participação social, mas para não perderem espaços importantes de mobilização, denúncia e contestação (LONGUI; CANTON, 2011), sejam eles legalmente instituídos ou não (QUINTANILHA; SODRÉ; DALBELLO-ARAÚJO, 2013), mas que possam representar uma possibilidade de partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil (DAGNINO, 2002).

Outro dado relevante, ainda concernente à participação social dos conselheiros é que apesar de a maioria declarar não ter nenhum interesse em ocupar algum cargo político, 23% declararam ser filiado a algum partido, como o Partido Verde (PV) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), principais citados, o que corrobora com outros estudos (RAMOS et. al, 2012). Em outros casos, a influência de lideranças de igrejas (católica, evangélicas e pentecostais), também foi notada, até mesmo como uma opção de participação e inserção política que se equipara à atividade partidária, uma vez que geralmente algumas destas lideranças religiosas estão engajadas em discussões de problemas comunitários de várias políticas sociais (lazer, educação, assistência social, cultura, redução da criminalidade, dentre outros), conforme apontado por Labra e Figueiredo (2002).

Assim, esta análise do perfil destes conselheiros mostrou informações relevantes e proporcionou discussões a fim de compreender os fatores que influenciam no processo de envolvimento e tomada de decisão.

O que percebemos é que os entraves ao devido funcionamento dos conselhos de saúde ainda são desafios a serem superados, para que estas instâncias sejam mais influentes na gestão pública, conforme os princípios de sua criação.

Os CLS foram criados em Anchieta como mais um espaço de participação pública no processo democrático nas comunidades. Mas para que isso se consolide não basta apenas existirem. É essencial que o princípio constitucional da democracia e da ética esteja presente nestes espaços, caso contrário, existirão apenas para cumprir a lei, sem participação efetiva da comunidade, conforme apontado pelos entrevistados. Desta forma, não interferiria de fato no processo decisório da Saúde do município de Anchieta e não possibilitaria a vocalização das reais necessidades da população.

A participação social e a democracia são fundamentais para garantia da qualidade da gestão pública em relação à universalização e equidade do acesso a saúde, pois sem a participação do usuário na gestão do SUS corre-se risco de construir políticas de saúde que não correspondam às suas próprias demandas (COSTA; LIONÇO, 2006).

3 CONSELHOS LOCAIS DE SAÚDE: CAMINHOS E (DES)CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os CLS foram criados com o intuito de serem mais um espaço de negociação, democracia e participação social, aproximando a comunidade da gestão do SUS local. Todavia, percebemos que os conselheiros enfrentam dificuldades que desvirtuam os caminhos desejados da participação social no âmbito do SUS, o que tem comprometido enormemente a efetivação destes espaços no município em estudo.

No intuito de apresentarmos e discutirmos os dados coletados em entrevista, construímos quatro categorias de análise: 1) Ser ou não ser conselheiro de saúde? Eis a questão!; 2) O não pertencimento e a não-participação; 3) Conselhos Locais de saúde: elos, meios e mediações; e 4) A exogenia da administração e os obstáculos à participação social.

3.1 SER OU NÃO SER CONSELHEIRO DE SAÚDE? EIS A QUESTÃO!

Durante toda a pesquisa, até mesmo nos momentos em que ela ainda estava sendo planejada a partir dos desejos e inquietações, alguns questionamentos nos intrigavam, no que diz respeito à realidade vivida pelos conselheiros locais de saúde em Anchieta. Para eles, o que significaria ser um conselheiro de saúde? Qual o papel de um conselheiro? É uma figura importante? Qual a sua importância para o SUS e a sociedade?

O que percebemos é que nós não éramos os únicos a estar intrigados. Os próprios conselheiros entrevistados viviam com estas dúvidas em seu cotidiano: ser ou não ser um conselheiro de saúde? As respostas extrapolavam as discussões teóricas e retóricas que já conhecíamos *a priori*, para o campo da vida, da prática, das

relações. Respostas implícitas, explícitas, vividas e externadas sejam pela fala ou pelo corpo.

Ser conselheiro local, vivenciar as dificuldades da comunidade, sofrer na pele as crises da política local, e ainda ter a oportunidade de vocalizar os interesses da comunidade. Tudo isso é considerado pela literatura, conforme já mencionamos, como fatores potenciais para o desenvolvimento de um conselheiro local de saúde. Mas para isso, identificamos, nas entrevistas, que dos mesmos são requeridos características bem definidas e peculiares. Um "bom conselheiro" foi apontado como aquele que é ativo, líder na comunidade, participativo nas atividades das Unidades de Saúde e no território, envolvido, interessado, e acima de tudo, um sujeito político ciente dos seus direitos e determinado a lutar pelos mesmos.

Uma das conselheiras apontou isso quando se referiu ao motivo de ter sido indicada a candidatura ao cargo: "*Me chamaram e falaram: 'vai lá que você é boa pra falar, tem óleo de peroba na cara', eu fui lá e aceitei". (C8)*

Ser "boa pra falar" e "ter óleo de peroba na cara" (C8) não é dominar a norma culta da língua portuguesa ou mesmo a linguagem técnica da área da saúde. É na realidade saber se posicionar diante do grupo, da comunidade, da equipe de saúde, é verbalizar as necessidades da comunidade, defender os seus direitos como usuária dos serviços de saúde, ser sujeito político, protagonista de suas ações e de sua vida. Isso é desafiador aos usuários, pois, como já mencionamos, diante do saber técnico e científico, considerado muitas vezes competente e inquestionável, dificilmente um usuário aponta sua opinião, quando a mesma é divergente, devido às fortes relações de dominação e submissão a que são expostos nos espaços de disputa política (WENDHAUSEN, 1999).

Contudo, apesar de alguns entrevistados verbalizarem muitas características desejadas ao "bom conselheiro", notamos que boa parte deles tinham dúvidas ao exercer este papel. Como os CLS foram implantados a partir da iniciativa da gestão municipal, os conselheiros eleitos ou indicados (no caso dos representantes dos profissionais de saúde) aguardaram por capacitações, reuniões organizadas pela gestão, apoio e explicações de suas funções, como seriam organizados os

conselhos, como as ações seriam desenvolvidas... Mas o que detectamos é que pouco ou quase nada disso ocorreu. Assim, as incertezas da vivência de seu papel como conselheiro tornavam-se cada vez maiores.

> Os conselheiros sem treinamento, pedindo para entender qual era o papel, e não teve reunião [...] os conselheiros perdidos [...] a gente reunia, mas não sabia ao certo o que falar, que pauta ter. E ninguém se importava. (C6)

É muito comum aos conselheiros de saúde a sensação de estarem despreparados para exercerem esta árdua e tão importante função. Apesar de relatarem não saber o seu papel, estes conselheiros insistiram em se reunir, e provavelmente, como as capacitações não vieram, mesmo que envoltos em dúvidas burocráticas, funcionais ou mesmo técnicas e teóricas, a vida e a saúde (ou a falta dela) que é "prática" e se revela a cada momento e a cada encontro, se encarregou de mostrar-lhes a finalidade de suas existências.

A cada entrevista, alguns novos relatos de demandas que batiam às suas portas, pedidos, reclamações e desejos foram aos poucos mostrando que dentro de cada um deles, conselheiros-moradores das comunidades ou conselheiros-profissionais das equipes, vivenciavam o que era ser conselheiro. Mas desejavam mais, desejavam também o domínio do conhecimento teórico, organizacional, isto lhes fazia falta. Continuam a esperar por capacitações. *"A gente tá ai, entendendo que é buscar sugestões, melhorias. Mas na verdade, ninguém falou pra gente". (C6)*

É muito complexa a capacitação de conselheiros de saúde, pois não se busca com isso ensiná-los a ser conselheiros, uma vez que não se aprende ser conselheiro. As trocas de relações nos fóruns, nos encontros de movimentos sociais, em assembleias comunitárias, em conferências, em reuniões são a "escola da vida" de um conselheiro de saúde.

Acreditamos, todavia, que a formação do conselheiro é fundamental, não como uma formação teórica, pautada apenas no repasse de informações sobre as leis que regem o SUS, ou dos conteúdos necessários para o exercício da atribuição (COTTA et al, 2011), mas uma formação que vise o despertar de consciência crítica, política

e ideológica do mundo ao seu redor. Uma formação que amplie sua capacidade de vocalizar os seus interesses e transformar o saber em potência de vida nas relações de poder vivenciadas, na busca por uma nova cultura política, mais democrática e capaz de gerar transformações nos níveis de saúde e nos modos de vida das populações (BISPO JÚNIOR; MARTINS, 2012).

A Educação Permanente para o Controle Social do SUS mostra-se como importante ferramenta para esse processo, conforme aponta Luiz e Quintanilha (2013). A formação de conselheiros de saúde, pautada nos princípios da educação permanente, é caracterizada por proporcionar-lhes formação e mobilização, de forma articulada e interdependente, a partir de uma perspectiva de produção coletiva de saúde. Assim, a educação permanente é apontada como estratégia capaz de promover o protagonismo dos atores locais, o que os levará a um processo contínuo e progressivo de reflexão e transformação de suas práticas pessoais e institucionais (BRASIL, 2007).

Outro aspecto que observamos é que os conselheiros perceberam que existiam outros interesses implícitos à criação dos CLS no munícipio, que provavelmente não diziam respeito à ampliação da participação social do SUS municipal.

> Os gestores queriam que fossem formados os conselhos. Queriam e conseguiram! Não sei se era trabalho que tinham que fazer. Depois, mais nada. Não fizeram mais nada. (C5)
>
> Porque as pessoas que faziam parte do projeto eram gestores, e para eles era interessante implantar o projeto aqui [...] fizeram meio que “pra inglês ver” mesmo. (C6)

Como já descrevemos no capítulo anterior, os CLS em Anchieta foram criados a partir de uma iniciativa dos gestores municipais da saúde e outros profissionais que atuavam na atenção primária no município, como produto final do curso de especialização em Atenção Primária à Saúde. Percebemos, que apesar de haver relatos de solicitações das comunidades durante as nove reuniões públicas para o Plano Municipal de Saúde (FERREIRA, 2011), o que nos parece é que a criação e implantação dos CLS se deu em um processo institucional, um processo que foi iniciado dentro da secretaria municipal de saúde, principalmente pelo secretário da

época. Este, movido pelo entusiasmo, dedicação e muito empenho, passou a reunir-se com as equipes das ESF do município, juntamente com sua equipe de gestão, e a propor a criação e implementação destes conselhos, como disseram os entrevistados *"[...] como tinha que ser feito, a gente não podia deixar de lado. Essa pressão de cima para baixo foi decisiva para ser implantado". (C3).*

Assim, foi acelerado o processo para o alcance dos prazos propostos pela programação municipal visando à criação e a implantação dos CLS. Muito trabalho nas ruas ou dentro da comunidade. Um projeto que foi colocado em prioridade por muitas equipes, em detrimento a outras atividades corriqueiras do cotidiano de uma ESF. A programação, segundo relatos, era ter carro de som, faixas, cartazes e todo material necessário para a divulgação nas ruas e entre a comunidade. Mas nada disso aconteceu. A própria equipe passou a convidar usuários que eram mais frequentes na unidade de saúde, que tinham o perfil desejado e a convidá-los para candidatar-se como representante dos usuários nos CLS.

A divulgação das eleições foi feita pelos ACS durante suas visitas domiciliares, ou dentro da unidade de saúde pela equipe, ou mesmo por candidatos em algumas comunidades, que, por conta própria, até folhetos prepararam. Mesmo tudo ocorrendo em um período muito curto, tudo foi rápido, as eleições aconteceram. Em todos os nove territórios de saúde ocorreram eleições no mesmo dia, durante o final de semana. A participação da comunidade em alguns territórios foi considerada muito boa. Já em outros, as pessoas foram buscadas nas ruas para votar. Foi um processo considerado muito organizado, tudo sob a supervisão de profissionais e gestores, até a apuração dos votos. Entretanto o que intrigou os conselheiros foi que o processo não teve continuidade da mesma forma a partir das eleições. Porque foi só naquela época... *"Ah vamos montar o conselho? Vamos. E teve eleição, e pá, pou, acabou. Depois não teve mais nada". (C9)*

E aí nos perguntamos: por que o processo foi interrompido? Por que não foi à frente, não se desenvolveu mais? Respostas que fomos encontrando a cada entrevista. Para os conselheiros, ver os CLS sem apoio da administração municipal para funcionarem, se estruturarem e se fortalecerem foi uma grande tristeza. Ao serem convidados, eleitos, empossados como conselheiros de saúde criaram expectativas

de que muita coisa poderia ser diferente na gestão da política de saúde local e municipal a partir dos CLS. Ver um importante espaço de participação social se degradando, ainda em seus primeiros passos, gerou muita insatisfação e desmotivação nos entrevistados.

> O negócio não começou nem a engatinhar né e parou antes de engatinhar. Então se eles dessem mais apoio, convocassem uma reunião pra saber por que não funcionou, o que a gente errou e o que a gente precisa acertar, eu acho que a gente ia querer, de um modo geral, a voltar a funcionar. (C9)

Percebemos também um grau ainda maior dessa insatisfação por parte dos entrevistados quando o município recebeu a premiação na 14ª CNS por ter implantado em 100% do território de saúde os CLS, o "Prêmio Sérgio Arouca de Gestão Participativa no SUS".

> Anchieta era um exemplo! Enquanto isso o conselho não estava nem engatinhando, estava se arrastando! E ele [secretário de saúde] já estava recebendo prêmio. E que eu saiba esse prêmio não ajudou em nada. "Eu criei, agora se vai funcionar, o problema é de vocês". O que eu senti foi isso, e continuo sentindo. (C4)

Consideramos que a criação dos conselhos de saúde a partir de iniciativas exógenas ou heterônomas à dinâmica real, ao cotidiano, aos interesses dos atores sociais locais é um fator de grande limitação da participação social nestes fóruns (FEDOZZI, 2010). É o que pode ser denominado de "participação concedida". Este tipo de participação se caracteriza pela criação de conselhos ou outros fóruns de participação por iniciativa governamental, em detrimento à sociedade civil, que muitas vezes de maneira arbitrária, é responsabilizada pela representação do conselho. Em alguns casos, essas comunidades aceitam o desafio de atuarem junto a estes conselhos, principalmente quando já há uma "cultura de participação". Entretanto, na maioria dos casos, por não haver tradição de organização e militância no campo da saúde e não dispor de pessoas interessadas em desempenhar tal papel, há uma baixa participação de atores sociais, e consequentemente uma grande frustração da comunidade, por se sentir impotente ao de ver um conselho de saúde inativo (DEMO, 2001).

Ao levar a proposta para pessoas chaves da comunidade e convidá-las a candidatarem-se em prol de melhorias para a coletividade, para o sistema de saúde local e municipal, muitas expectativas foram potencializadas nestes usuários, até mesmo nos profissionais que muitas vezes viviam a mercê de condições adversas no dia-a-dia de trabalho mas que se sentiam ameaçados. *"[...] os profissionais não reclamam muitas vezes, eles têm medo, não podiam falar. Mas a comunidade pode exigir seus direitos". (C13).* Todos os atores que se envolveram no processo passaram a ver nele chance de mudanças: na estrutura física das unidades, aumento das equipes, ampliação da oferta dos serviços, criação de serviços de apoio logístico, como transporte, áreas de lazer, dentre muitas outras expectativas.

Em um processo de mobilização em que há apresentação de propostas de melhorias nos serviços de saúde cria-se muitas expectativas, faz com que a comunidade passe a esperar as respostas aos problemas demandados, mesmo que de forma descrente. Portanto caberia aos governos buscar o desempenho de uma administração efetiva visando o atendimento destas carências demandadas da comunidade (AVRITZER, 2010).

> O conselho seria importante com certeza. Seria mais assim um apoio, né? Na verdade a gente já está cansado de pedir muita coisa. Os problemas aqui todo mundo já sabe. E seria mais uma ajuda então. (C10)

Criar um fórum para possibilitar a vocalização de demandas da comunidade e simplesmente interromper este processo durante sua implementação e fortalecimento é cruel ao processo de participação e democracia neste país. Isto porque se não há atendimento das necessidades identificadas nos espaços participativos, o processo de participação e democracia pode converter-se em descrédito, frustração e sensação de abandono. *"Sentimento vazio, perder. Nadar, nadar e morrer na praia. Você perde tempo, você perde tudo para ir lá, e não vê nada". (C7)*

Porém, os próprios conselheiros já tinham percebido que o fato de a comunidade demandar ações e mudanças no processo de assistência começou a se converter em um estranhamento junto à gestão e à secretaria de saúde. Como se ter criado os

CLS tivesse sido considerado uma arma para a própria gestão, e portanto, para evitar maiores problemas, se deveria reduzir um pouco, ou a quase nada, o entusiasmo inicial.

> Essa história de que a população não quer saber de nada, não quer participar não é assim não, eu discordo. A população quer participar sim, mas falta diálogo, oportunidade. Chegar para as pessoas e falar "vão participar!". (C11)
>
> O problema em si é que a comunidade tem poder e o conselheiro é a voz do povo, e por ser a voz do povo, o conselheiro fala muita coisa que a administração não quer ouvir, infelizmente é isso aí. (C12)
>
> As pessoas tinham um interesse muito grande [...] eu não sei o que houve por trás dessa política na época, que não foi pra frente. (C8)

Por outro lado, se contrapondo à apatia política esperada devido ao desmonte, proposital ou não, de boa parte dos conselhos, ainda permanece entre os conselheiros aquele sentimento do qual no início falávamos. O sentimento de ser conselheiro, que não se aprende, se vive nos encontros. O sentimento que mesmo afetado, em alguns momentos talvez frustrado, mas que permanece.

> Eu acredito muito no controle social [...] é a voz da comunidade dentro da secretaria [...] Eu fico às vezes assim desanimada, mas ao mesmo tempo eu penso que se eu deixar de fazer isso, eu estou deixando de exercer minha cidadania e a lei me permite isso. É uma forma da gente se colocar, e não deve desanimar não. Tem que continuar lutando. (C1)

Ser ou não ser conselheiro de saúde? Questionamento que permanecia em cada sujeito entrevistado, uma vez que ao mesmo tempo em que externavam o desejo de promover mudanças nas políticas de saúde local e municipal, enfrentavam o desafio de se expor a embates políticos. Envoltos na insegurança de exercer um papel (instituído) sem terem a certeza do que fazer ou como fazer, cada sujeito foi se construindo a partir das vivências e nos mostrando o quanto a potência da vida nos ensina e nos fortalece na busca por nossos ideais. O que para nós, não significava mais apenas dúvidas, mas expectativas e esperança de vivermos uma participação em prol do crescimento e fortalecimento do SUS.

3.2 O NÃO PERTENCIMENTO E A NÃO-PARTICIPAÇÃO

A partir deste estudo foi possível identificarmos também que apesar dos mecanismos de participação no SUS terem sido institucionalizados há mais de duas décadas, eles ainda não são conhecidos e compreendidos pela maioria da população. Foi comum ouvirmos que muitos na comunidade nem sabem da existência dos CLS, ou apenas participaram das eleições e não recorrem mais aos CLS, vendo-os como um espaço de participação, denúncia ou contestação. *"Ninguém falou nada mais, ninguém nem se lembra disso mais. Foi uma coisa que passou bem em branco aqui na comunidade". (C10)*

Um estudo realizado em 2011 identificou que pouco mais de 5% dos usuários da ESF tinham conhecimento da existência dos conselhos de saúde (MARTINS et al, 2011). Quando a população não se apropria dos canais legalmente instituídos de participação no SUS, seu desempenho pode tornar-se limitado devido a frágil capacidade de promoverem articulações com outros segmentos populares e sociais, perdendo assim o sentido deste fórum (MARTINS et al., 2008).

Acreditamos que o fato das pessoas não se envolverem no processo de criação, implementação e desenvolvimento dos CLS nas comunidades, além do que já discutimos, relaciona-se ainda ao sentimento de não-pertencimento a esses fóruns. Este sentimento de não-pertencimento é advindo principalmente de alguns motivos, a seguir.

O primeiro motivo, já discutido anteriormente, é a forma como foram criados e instituídos os CLS, como um processo institucional, exógeno à comunidade, *"uma coisa distante [...] pois se fosse daqui pra lá talvez fosse melhor" (C5).* A percepção da conselheira é que se a criação fosse inciativa da comunidade, fosse demandada pela comunidade e não pela gestão, talvez fosse melhor. Entretanto, a distância entre a comunidade e gestores limitou a participação social.

O segundo motivo que produziu nos conselheiros e na comunidade o sentimento de não-pertencimento em relação aos CLS foi a descrença em relação à política

(partidária), aos políticos profissionais, e ao Estado, como provedor de direitos legalmente garantidos. Entretanto, esta descrença tem atingido outros âmbitos da vida pública, tem extrapolado a política partidarista, invadindo as relações, a política dos encontros, que se constrói no cotidiano da vida e das discussões. É o que percebemos nestes depoimentos

> A participação comunitária hoje é muito complicada, porque o povo está descrente com os políticos. Por não acreditarem nas decisões dos políticos, dizem que nem vão participar. (C2)
>
> As pessoas não levaram a sério [...] Quando a gente fala sobre esta questão de público, as pessoas já começam a deixar a desejar. As pessoas falam “ah isso não vai ser levado a sério, a prefeitura não vai fazer questão”. (C9)

Pestana, Vargas e Cunha (2007) também apontam que existe, de fato, uma crise de credibilidade na sociedade brasileira em relação aos cargos políticos de representação. Esta crise é consequência principalmente das promessas não cumpridas, da intensa corrupção, dos desvios de verbas, dos escândalos midiáticos, enfim, do verdadeiro descaso refletido pelas ações das autoridades que gera uma sociedade insatisfeita, na maioria das vezes descrente de que as coisas podem melhorar na vida pública. Uma crise explícita da concepção hegemônica da democracia, a democracia representativa.

De acordo com Farias (2011) a democracia representativa enfrenta, nos últimos tempos, intensa crise por ser centralizadora, burocratizada e “elitizada”. A quem os representantes realmente representam se não a elite econômica, já detentora de poder e prestígio? O resultado deste jogo de poder, conforme Farias (2011), é que cada vez mais a população sente-se não-ouvida, não-participante das decisões, da política, do emprego dos recursos públicos. Inúmeros sujeitos não-representados, assistindo a cada pleito eleitoral a “venda” de um representante como se fosse uma mercadoria, muito bem encomendada pela elite econômica. Um poder econômico concentrado nas mãos de poucos, movido pelo sensacionalismo midiático (FARIAS, 2011).

Contrapondo-se a este modelo hegemônico de democracia desenvolveu-se a democracia participativa, intimamente relacionada à redemocratização que ocorreu

ao findar do século XX. A democracia participativa pode ser definida como uma forma de democracia que se opõe à democracia representativa ou até mesmo a complementa. Uma democracia que é composta por experiências políticas de afirmação do Estado de direito (FARIAS, 2011). Ela surge justamente pelo fato da representatividade não estar acontecendo de forma efetiva, por considerar apenas interesses que não são os da maioria dos eleitores. Surge como resistência dos fóruns populares que acreditam na perspectiva de soluções em níveis locais (SANTOS; AVRITZER, 2005).

Democracias que, como afirmam Santos e Avritzer (2005), podem coexistir ou se complementarem. Segundo os autores a coexistência ocorre quando as democracias representativa e participativa convivem, em diversos níveis, de diferentes formas na organização administrativa. É como se em nível nacional se mantivesse a democracia representativa, coexistindo com a democracia participativa em nível local. Já a complementaridade, corresponde a uma articulação mais profunda entre as duas formas de democracia, pressupondo que o governo reconheça que a participação, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem ocupar parte do processo de representação e deliberação.

O terceiro motivo que produziu nos conselheiros e na comunidade o sentimento de não-pertencimento em relação aos CLS é que para eles o conselho local não foi reconhecido como espaço para participação social.

> A comunidade não tem essa noção de conselho. Se nós que estamos dentro como conselheiros não temos essa noção, a comunidade então... Eles não tem essa noção (C6).

É possível notarmos um sentimento de impotência frente a essa situação. Um espaço criado, implementado (com muitas falhas, claro), mas não ocupado, vazio. Essa frustração aumentava ainda mais quando os conselheiros relatavam não serem reconhecidos como tal na comunidade, por não serem procurados por ela para reivindicar, sugerir, questionar. Uma crise da representatividade também no âmbito dos conselhos.

> A população não recorre não. Ou eles vem aqui no posto reclamar ou vão diretamente à secretaria. (C5)
>
> Ás vezes a gente representava e acabava que a voz do representante da comunidade não tinha muita validade [...] no meu ver, passou como se não tivesse tanta importância esse conselheiro. (C12)

Esses relatos explicitam que a crise da representatividade alcançou inclusive os conselhos de saúde. E, no caso dos conselhos locais, essa crise representa um problema ainda maior, pois como as organizações comunitárias são frágeis, ou até mesmo ausentes, a escolha dos conselheiros acaba ocorrendo entre aqueles usuários mais presentes no cotidiano das unidades de saúdes, sem envolvimento com um movimento, ou base organizada, o que aumenta o risco de distorções na representação dos interesses coletivos (BISPO JÚNIOR; MARTINS, 2012). No caso específico de Anchieta, mesmo com a ocorrência de eleições para eleger os conselheiros representantes dos usuários, esta crise de legitimidade da representação permaneceu. *"E aí teve a eleição, e poucas pessoas participaram na época. Uns não levaram muito a sério. Geralmente quem participa sempre são os mesmos" (C9).*

Ainda neste sentido, outro relato chamou atenção ao que também pode ser considerado fator correspondente ao não reconhecimento dos CLS: a dificuldade da comunidade de se empenhar em prol de lutas coletivas, em detrimento de conquistas individuais e clientelistas.

> Eles não estão habituados, acostumados com esse tipo de organização [...] se você disser que vai fazer para mim, você se dá bem, mas se prometer para a coletividade, o que deveria ser o certo, aqui não é bem visto. Então como não podemos oferecer no conselho nada individual, pessoal de favor, as pessoas não se interessam. (C4)

Um estudo realizado o município de Vitória da Conquista (BA) também detectou um misto de individualismo e imediatismo nas comunidades, pois as pessoas só demonstravam interesse em se envolver no conselho de saúde em questões que lhes garantissem benefícios pessoais diretos e imediatos, como tornarem-se conhecidos dos profissionais da unidade e assim ter acesso facilitado aos serviços

de saúde, conseguindo marcar consultas e exames com maior facilidade (BISPO JÚNIOR; MARTINS, 2012).

Se envolver no conselho de saúde apenas em questões que garantam benefícios pessoais é ir de encontro ao projeto de funcionamento destes conselhos, que deve ser engajado em lutas coletivas. Escorel e Moreira (2010) apresentam duas questões que podem nos ajudar a compreender este fenômeno social. A primeira delas é o forte traço patrimonialista e clientelista que estão presentes na sociedade, principalmente em nível local. E em municípios pequenos como Anchieta, onde se vive uma política partidarista dicotômica, com dois lados nitidamente definidos, governos opostos se revezam no poder e carregam consigo famílias inteiras, tradicionalmente, ao seu lado, custe o que custar. Valores que são reproduzidos diariamente nas relações cotidianas, inclusive no âmbito dos conselhos. Já a segunda questão que nos ajuda a refletir sobre este fato é a influência do mercado, em que cada indivíduo, como um bom consumidor, deve buscar a conquista de tudo o que lhe garante sua satisfação pessoal, em detrimento dos princípios e valores coletivos, que a cada dia tornam-se mais esquecidos.

> O que interessa pra uma pessoa ir numa reunião? É necessário ter uma motivação pra vir à reunião. A toa ninguém vem, pra poder fazer, tem que ter uma questão. (C3)

O quarto motivo que produziu nos conselheiros e na comunidade o sentimento de não-pertencimento em relação aos CLS, neste caso os do meio rural do município, foi o fato de que por ser do interior, as pessoas não vivenciam muito esta realidade política, conforme podemos perceber nos relatos a seguir.

> Nos interiores as pessoas trabalham mais lá na sua hortinha, no seu terreno e isso muitas das vezes deixa as pessoas fora da realidade [...] o interior tem vivenciado pouco essa realidade de política, conselho, discussões, tanto da saúde, quanto da educação. (C12)

> Lá a gente vive isolado. Não tem nada, ninguém da ideia pra nada, e os políticos só vão lá a época de eleição para pegar votos. Acabou eleição, você não tem ninguém nunca mais. Pra mais nada, nem pra ver se está precisando de alguma coisa, nada. (C9)

O meio rural é apresentado por estes entrevistados como uma realidade bem distante da velocidade e do turbilhão de movimentos que geralmente povoam o âmbito urbano. A sensação de viver isolado, esquecido e ainda de sentir-se meramente usado pelo sistema desenvolvido nas cidades, que garante o direito ao voto, apenas, não corresponde às expectativas e às reais necessidades desta população. A maioria das questões relacionadas aos movimentos democráticos, às disputas políticas, à busca pelo desenvolvimento estão presentes no meio urbano, ainda não alcançaram como êxito o meio rural. Com exceção aos movimentos populares envolvidos na luta pela reforma agrária ou pela proteção ambiental, pouco se conhece no Brasil de organizações ou grupos envolvidos em movimentos populares e democráticos no meio rural.

Se for analisado por sua composição territorial, o município de Anchieta pode ser considerado predominantemente rural, pois suas propriedades rurais ocupam cerca de 40 hectares de terra, ou seja 93,5% do território do município, com um grande predomínio da agricultura familiar em 85% destas propriedades (FUTURA, 2005). Entretanto, ao analisá-lo em relação à distribuição de seus habitantes, Anchieta é um município predominantemente urbano, pois possui 18.161 residentes na área urbana e apenas 5.741 na zona rural, segundo o IBGE. Ou seja, grandes propriedades de terras pertencendo a poucas pessoas (BRASIL, 2010). Um dado interessante, porém, é que esta realidade demográfica pode ser considerada recente, uma vez que em 1950, quando o contingente populacional era de apenas 9.539 habitantes, 86,5% destes habitavam a zona rural (RAUTA MARTINS; RAUTA RAMOS, 2012).

É muito comum nas comunidades tradicionais do interior a existência de um modo peculiar de viver a vida, a seu modo, fazendo uso da terra, cuidando das criações, usufruindo da natureza e estabelecendo relações com a mesma. Em geral, sujeitos que tem consciência de si e dos que estão a seu redor. Assim vivem dia após dia se envolvendo em suas ações a partir de suas práticas, de seus saberes e de sua relação com o meio (RAUTA MARTINS; RAUTA RAMOS, 2012).

Entretanto, quando o des-envolvimento chega, é visto muitas vezes como algo externo, gerador de tensão, de conflito com o modo de vida ali estabelecido. Na

maioria dos casos vem incorporado de formas de viver, agir e pensar que desqualificam as práticas e saberes já existentes ali, por meio de um apropriação dos espaços de reprodução da vida social (RAUTA MARTINS; RAUTA RAMOS, 2012). Talvez desta forma que os CLS foram percebidos por aquelas comunidades rurais que, oprimidas pelo abandono do poder público, não viram nestes espaços nenhuma esperança de melhoria da sua realidade já estabelecida.

> Eu mesmo não falei, mas lá no fundo eu pensava assim, que isso não ia dar em nada. Isso porque lá na minha comunidade todo mundo já está desacreditado entendeu, lá não tem nada, nunca ninguém ligou pra gente, então era mais uma propaganda enganosa, vamos dizer assim. (C9)

Finalmente, o quinto motivo que produziu nos conselheiros e na comunidade o sentimento de não-pertencimento em relação aos CLS percebemos nos relatos dos conselheiros em dois momentos. O primeiro momento quando se referiam as intensas mudanças que estavam para ocorrer com a chegada de grandes empresas multinacionais que ocuparão grande extensão territorial, e consequentemente, ocasionarão deslocamento de boa parte dos moradores para outro lugar da cidade.

> Então as pessoas dizem [...] “ah por que eu vou me envolver, querer melhorar alguma coisa, porque eu não vou ficar aqui mesmo, e vai vir uma máquina e vai retirar tudo”. (C9)
>
> E a gente ouvia [...] “ah eu não vou fazer isso ou aquilo porque a empresa está vindo”. Então até a gestão ficava dizendo “pra que fazer unidade nova? [...] pra que fazer o asfalto?” (C10)

Já o segundo momento, quando percebíamos que muitas comunidades eram formadas de pessoas vindas de outros estados ou cidades do país, que chegavam ao município de Anchieta em busca de emprego nas multinacionais instaladas, e que mesmo permanecendo nele, nunca deixava de se considerar estrangeiro ou migrante ali.

> Porque são pessoas que vieram do interior de outro estado, um lugar simples, muita pobreza. Vieram pra cá com famílias, pra trabalhar, e precisam de apoio. (C8)

Assim, para estas comunidades ter um CLS criado e instituído também não faz sentido, pois não se sentem pertencente a ele, na medida em que também não se sentem pertencentes ao território que hoje ocupam, sempre em uma noção de temporalidade. Então como lutar por melhorias no sistema de saúde? Melhorias para quê? Para quem? Se hoje a vida destas comunidades é como de peregrinos a procura de sua subsistência, de condições melhores de vida. Mais uma vez, não há lugar neste plano para lutas coletivas. Cada um, cada família luta pelo que é seu, pela sua vida, pelo seu sustento, até mesmo pela sua saúde ou contra a ausência dela quem sabe, se considerarmos todo o contexto em que estão envolvidos.

Deparamo-nos, portanto, com conflitos que derivam das relações entre o capital, o trabalho, o desenvolvimento e a subsistência do ser humano. Conflitos que se envolvem e interferem diretamente na identidade social destes sujeitos, que é concebida como socialmente construída, por suas relações tanto com o ambiente físico, onde as pessoas estão inseridas (o ecossistema), quanto pela sua relação com o todo que o cerca (a sociedade) (MOREIRA, 2006).

E sendo assim, com uma identidade social conflituosa, a participação social torna-se comprometida, pois para que a participação social ocorra ela depende, dentre outras coisas, do nível de cultura política local e do grau de envolvimento e mobilização social (CÔRTES, 2010). Como um dos requisitos da Atenção Primária à Saúde (APS), a participação social relaciona-se justamente com a necessidade do envolvimento da comunidade em decisões sobre a saúde da coletividade (GIOVANELLA; MENDONÇA 2008).

Nesse sentido, observamos que simplesmente institucionalizar um espaço de participação social, como os CLS, não é suficiente para promover a mobilização social e o envolvimento comunitário, mesmo com todo apoio da gestão municipal.

3.3 CONSELHOS LOCAIS DE SAÚDE: ELOS, MEIOS E MEDIAÇÕES

Outra categoria que emergiu dos dados coletados em entrevista foi a compreensão que o funcionamento e o desenvolvimento dos CLS estaria diretamente associado ao estabelecimento de elos com outras instâncias, como as associações de moradores, os órgãos públicos de defesa e proteção ao cidadão, o conselho municipal de saúde e, principalmente, a gestão municipal. Na ausência destes elos, os CLS se tornariam limitados ao exercer o seu papel de mediador entre a comunidade e a gestão municipal.

> O conselho não avança mais, não devido a nossa participação não, mas por força política. Ele precisa de mais, precisa ter respaldo do conselho municipal, do gestor, de tudo, para ele se ver com força. E nós não tivemos até hoje. (C3)
>
> [...] se dependesse só daqui, de nós, seria mais atuante, mas tem muita gente por trás. Não depende só de nós. Se dependesse só de mim, dos outros, mas nós temos que recorrer a alguém mais, né? (C7)

Essa percepção mostra que realmente os CLS possuem limites em sua capacidade de ação e por isso torna-se tão importante a articulação com outras instâncias de poder e gestão públicas (CRUZ et al, 2012). Mas não somente isso, os CLS devem também buscar outras formas de mobilização, denúncia e contestação, como reivindicações na imprensa, passeatas e outras formas de pressão ao poder público a fim de alcançar os resultados necessários às demandas da comunidade.

Entretanto, o que observamos é que nesse meio de relações e conflitos, o descaso das possíveis parcerias estabelecidas, a falta de apoio e incentivo, a sensação de abandono por parte da gestão foram apontados como fatores convergentes para desânimo, impotência e apatia frente ao desenvolvimento dos CLS.

> Eu acho que esta ferramenta, o conselho local, é muito importante para o controle social, para a gente [...] solicitar as coisas que a gente precisa [...] eu sinto que a gente pode fazer muito mais, que é importante e que tem que ser valorizado. E a gente precisa dar força para que não entre na rotina do deixa pra lá, do esquecimento. (C1)

> [...] eu percebi que perdeu um pouco o elo. As pessoas não se juntavam mais para saber quais eram as necessidades da comunidade, se está precisando disso, vamos correr atrás. Não! As pessoas sempre esperaram da parte administrativa. Perdeu um pouco o elo. (C9)

Cruz et al (2012) criticam o fato de que nos conselhos gestores, assim como na nossa população, ainda há uma cultura arraigada de esperar pelo Estado provedor de políticas públicas, o que muitas vezes silencia ou acomoda os sujeitos a aguardarem o apoio, as ações, as intervenções deste Estado visando o bem estar social. Contudo é preciso compreender que este Estado de bem-estar social, que teve seu auge nos anos 50, caracterizando-se pela ampliação dos investimentos sociais, foi desmontado a partir dos anos 70 com a crise do capital, principalmente devido à crise financeira do comércio internacional e à inflação crônica associada ao baixo desenvolvimento econômico. Assim, deu lugar aos ideais neoliberais que traziam consigo a defesa de um Estado neutro, mínimo, que deveria reduzir os investimentos com o social, considerados grande ônus aos cofres públicos, e permitir que o capital e o mercado regessem a ordem mundial, em “benefício de toda a coletividade”. Um Estado que, desresponsabilizado de prover políticas sociais e anulando o caráter de direito das mesmas, fez com que elas passassem a ser vistas como um favor, um benefício (NAVARRO, 2002; PASTORINI, 2002).

Os conselheiros percebiam, no entanto, a necessidade de estabelecerem os elos e insistiam nesse aspecto para o alcance dos objetivos nestes fóruns. A cada reunião, a cada tentativa, a cada solicitação alimentavam a esperança do alcance de objetivos que eram frustrados a cada resposta omitida, ignorada. Era como se conselheiros compreendessem que ocupar lugar em um CLS não significava realmente fazer parte da organicidade do poder hegemônico, era como ocuparem lugares vazios de poder, lugares limitados (AROUCA, 1979 apud PESTANA; VARGAS; CUNHA, 2007).

> Acho que a gente só não tem muita força. Depende deles né. Não tem muito que fazer. Pede determinado assunto, que a gente não tem poder. A gente tenta fazer e não consegue. Injustiça. Faz reunião e não consegue. (C5)

Diante desse quadro, questionamos onde estaria a partilha de poder, essencial nos discursos e práticas democráticas, quando o que vimos na realidade é uma partilha de poder muito restrita, uma correlação de forças que os impedem de influenciar a política de saúde local, municipal e dificulta as repercussões desejadas por estes sujeitos políticos. Relembramos que não era essa a finalidade dos CLS, uma vez que foram criados para "possibilitar a participação organizada da população na administração dos serviços prestados, visando à melhoria da qualidade de vida e saúde da população" (ANCHIETA, 2010b). Um discurso retórico que não alcançou a prática das vivências, das reais necessidades da comunidade.

Ainda nesse intuito de alcançar os objetivos propostos e de estabelecer elos, surgiu no ideário dos conselheiros locais de saúde o conselho municipal de saúde de Anchieta como um possível e importante parceiro; e não poderíamos deixar de discutir esta relação. Na concepção dos conselheiros locais, o conselho municipal deveria ser um apoio à implantação e desenvolvimento dos CLS, ajudando na construção de seus regimentos internos, no enfrentamento de dificuldades, no esclarecimento de dúvidas, na mediação junto à gestão. Muitas expectativas, porém muitos desapontamentos com o conselho municipal de saúde, pois mesmo presentes nas reuniões, os conselheiros locais não conseguiam incluir suas demandas nas discussões deste conselho, que deveria agir no sentido de acolher e apoiar estas comunidades.

> Aí a gente levava as nossas sugestões para o conselho municipal, para que o conselho municipal comprasse a nossa briga, entendeu? [...] Mas não conseguimos colocar assuntos na pauta. (C6)
>
> Às vezes a gente quer avançar, e quando chega lá, por outras questões que eles têm que resolver, deixam as questões da gente em segundo plano [...] eles falam da boca pra fora, não é de todo interesse que o conselho local esteja fortalecido. É um descaso [...] falta de interesse mesmo. (C3)

Vianna, Cavalcanti e Cabral (2009) identificaram tais dificuldades no âmbito dos conselhos municipais de saúde. Apontaram por exemplo a imensa pauta de problemas gerais comuns em reuniões, que por não serem organizados por grau de prioridade, não são resolvidos e nem mesmo reapresentados.

E neste sentido, o que nos perguntamos é o que tem ocupado demasiadamente estas pautas de reuniões. Seriam demandas de outras comunidades? Projetos para melhorar o acesso, a assistência, os serviços? Semelhante a isto, Soratto et al (2010) identificaram, por exemplo, que durante reuniões e encontros entre profissionais de saúde, gestores e população as informações que na realidade são repassadas e os assuntos discutidos são de caráter eminentemente técnico e normatizador.

Longhi e Canton (2011) criticam ainda o fato de que em alguns casos a participação social nestes fóruns tem se limitado apenas à aprovação de programas ou pacotes ministeriais de financiamento para a saúde, que muitas vezes, não condizem com as reais reivindicações que, historicamente, representam bandeiras de luta dos militantes em saúde.

Uma pesquisa encomendada pela Controladoria Geral da União em 2006, apontou que os conselhos municipais além de não influenciar efetivamente a elaboração de políticas sociais, conforme esperado, foram, em sua maioria, cooptados e aparelhados pela gestão, o que podemos chamar de “prefeiturização”. Um controle que legitima ações e medidas questionáveis tanto do ponto de vista técnico e administrativo quanto de sua natureza ética e política, pois pode transformar estes espaços em verdadeiros instrumentos para encobrir fraudes do sistema político ou privilegiar as classes dominantes (LYRA, 2007), e o que é ainda mais cruel, tudo sob a ótica camuflada de que todas as coisas são realizadas a partir da ciência e aprovação da população.

A partir desta cooptação, a noção de controlar o Estado, se reverte em controle do Estado sobre um fórum institucionalizado para participação da população da gestão das políticas públicas. É o que Demo (1995) considera “cidadania tutelada”, uma concessão vinda de cima, do Estado, que por reproduzir a pobreza política das maiorias, não abre espaço à consciência crítica necessária para sacudir essa tutela que impede o protagonismo de sujeitos políticos em busca da democracia. Um Estado que é exógeno, distante no ideário da comunidade e que para ser alcançado é necessário tentativas de acessos mediadoras, criadas a partir destas instâncias institucionalizadas ou não.

3.4 A EXOGENIA DA ADMINISTRAÇÃO E OS OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Existe no imaginário da comunidade uma abstração em relação às instâncias de poder, no sentido de serem longe, distantes da vida cotidiana da sociedade, exógenas à realidade comunitária, inclusive no que se refere à instância municipal de gestão (NUNES, 1996). Foi possível também percebermos isto durante as entrevistas com os conselheiros locais de saúde, pois a todo o momento mencionavam instâncias como a prefeitura, a secretaria municipal de saúde e inclusive o conselho municipal de saúde, como “do outro lado”, “lá”, “distante” deles, “em cima”, conforme podemos ver nos fragmentos dos depoimentos a seguir

> [...] a saúde, como a maioria dos assuntos administrativos é tratada de cima para baixo. Uma decisão sobre a saúde é tomada lá em cima e é trazida, jogada, imposta para a população. [...] mas com esse conselho local isso seria diferente [...] seria levado daqui pra lá o que precisa a comunidade [...] seria o caminho inverso. (C2)

Marx ao discutir as relações entre o Estado e a sociedade civil, considerou a existência de um Estado abstrato e um Estado real. O primeiro é um Estado místico, espiritualizado pelos fundamentos da burocracia. Um processo de espiritualização se dá quando a burocracia assume o lugar do Estado, tornando-o um espírito sem nenhuma essência, uma ilusão, um Estado que não serve à sociedade, e sim aos seus próprios interesses, uma vez que para Marx o Estado é, na realidade, uma negatividade da sociedade, pois suas formalidades políticas afastam os indivíduos das decisões de seus interesses (MARX apud TROTTA, 2004).

Em contraposição a este Estado abstrato, o Estado real - entendido como uma resposta ao interesse geral, ao interesse do povo - tem o povo como a sua base, e neste sentido, como seu construtor em um plano racional de negatividade do Estado abstrato. Um Estado real que só pode existir se estiver fundido na sociedade civil, envolto em ideais democráticos que visam desconstruir o burocratismo e envolver os indivíduos na participação nos negócios públicos. Assim, à medida que todos participam do Estado, ele se tornará real, a partir da discussão e decisão do povo.

Uma sociedade civil que penetra no interior do Estado e rompe com a estrutura classista imposta à sociedade. Uma sociedade civil que se transforma em sociedade política (MARX apud TROTTA, 2004).

Se por um lado reaparece na pesquisa a percepção de que na administração pública é comum a elaboração e implementação de políticas e ações de forma exógena, mostrando como está arraigada neste contexto; por outro notamos a perspectiva de que os CLS transformariam esta realidade, a fim de possibilitar a construção de políticas, que correspondessem efetivamente às demandas da comunidade, "*pois quem sabe o melhor para a cidade é a comunidade" (C13).*

Contudo, diante desta distância da administração e inclusive do conselho municipal de saúde, a sensação é de não ser possível atuar na construção destas políticas e ações a partir dos CLS, que permanecem isolados do jogo político do poder.

> Porque a gente se reúne, fala, fala. Ai vem a próxima reunião, é a mesma coisa entendeu. Vai ofício para a secretaria, para o conselho municipal, mas aí fica nisso. Não resolve nada [...] não consegue. Acho que a gente só não tem muita força [...] Não tem muito que fazer. (C5)

Este isolamento do jogo político do poder, enfrentado pelos conselheiros entrevistados, lembrou-nos muito de uma das diversas classificações da descentralização trazida por Tobar (1995), a "descentralização como deslocamento do conflito". Esta se refere à multiplicação de instâncias de negociação e/ou conciliação no âmbito governamental.

A partir da análise deste autor, a multiplicação de instâncias de negociação e/ou conciliação no âmbito governamental se dá a partir de uma hierarquização de conflitos. Enquanto o nível central passa a se ocupar apenas com tomadas de decisões correspondentes ao conflito central, as outras instâncias multiplicadas, por serem mais periféricas, passam a ter o papel de absorver outros conflitos, também mais periféricos, que vão sendo deslocados a elas (TOBAR, 1995). Assim, por terem sido deslocados, estes conflitos locais talvez podem nem ser considerados pela instância central como tão prioritários.

Esse tipo de descentralização pode assumir, de acordo com o autor, dois significados completamente distintos. O primeiro é que com esta multiplicação de instâncias pode haver uma ampliação da democracia e uma abertura de canais de participação social, no intuito de garantir que as reivindicações dos atores locais não sejam distorcidas até chegar ao nível central, nem diluídas em questões mais globais. Todavia, em um segundo significado, a "descentralização como deslocamento do conflito", pode representar, de forma cruel, apenas uma amortização das demandas e conflitos nestas instâncias locais, periféricas, como uma grande estratégia que visa aliviar as cargas do nível central e proteger a imagem do Estado mínimo (TOBAR, 1995).

Se o Estado está protegido por não ser mais o responsável imediato por absorver as demandas e prover políticas que afetam as condições de vida, permanece distante da realidade das pessoas, e incumbem as instâncias locais desta responsabilidade. Todavia, estas instâncias por sofrerem com suas limitações de poder e gestão, muitas vezes apenas absorve as demandas e as amortiza, não dando respostas à população. Portanto, trata-se de um deslocamento de conflito que fragmenta as demandas sociais e distancia a comunidade da administração, que permanece intacta e fechada.

É por isso que Tobar (1995) nos alerta quanto a necessidade de identificarmos de onde surge a iniciativa para o estabelecimento destas instâncias mais periféricas, mais locais, se a partir de políticas concedidas ou demandadas (HIRSCHMAN apud TOBAR 1995), o que é essencial para compreendermos se estas instâncias serão estratégias de dissolução ou resolução dos conflitos. Questionamo-nos mais uma vez quanto ao verdadeiro papel destes CLS quanto a essa questão, principalmente quando nos deparamos com declarações como estas

> Pelo que eu sei, se dependesse deles (secretaria, gestão) o conselho aqui também não funcionaria. (C4)
>
> É necessário também a gente chegar à secretaria de saúde e os nossos pedidos serem bem aceitos [...] porque eu tenho usuário que fala assim "ah, nós somos figuras decorativas". (C1)

Fleury (2010), também discute a partir de Offe (1984), o conceito de “seletividade estrutural do Estado” que é oportuna à análise que aqui construímos, pois com esta seletividade, o Estado faz com as demandas populares, mesmo adentrando o aparato administrativo, sejam destituídas de seu verdadeiro conteúdo político, a partir da burocracia estatal, o que colabora unicamente para preservar os limites do sistema de acumulação de riqueza e poder.

Diante disso, a autora mostra em seu discurso como é importante fortalecer, desenvolver e coordenar fóruns de resistência difusa, seja dentro ou fora do aparo institucional do Estado. Movimentos de resistência que visam pôr fim às relações de subordinação vigentes, a partir de novos sujeitos políticos que subvertam a sua posição subordinada. Uma ruptura baseada na construção de identidades emancipatórias em um campo de lutas pelos direitos sociais (FLEURY, 2010).

> Eu acredito muito no controle social. É uma ferramenta importantíssima. E a gente deve buscar excelência neste sentido. É a voz da comunidade dentro da secretaria. (C1)
>
> É isso que me motiva a participar do conselho local, esses sonhos e a vontade de ver as coisas diferentes. (C2)

Percebemos que ainda existem sujeitos nos CLS que acreditam em seu papel social, que se envolvem em lutas coletivas, que se dedicam em desempenhar seu papel nestes fóruns. Isso nos lembra de Arendt (apud FLEURY, 2010) quando considera que cada ser humano, desde seu nascimento, é dotado de um poder de agir e transformar a realidade. Um sujeito que vai se construindo no decorrer da vida a partir da liberdade, da consciência, da interação, do reconhecimento recíproco e mútuo. É condicionado às relações sociais, se torna agentes de seu próprio devir, enfrenta as adversidades e busca possibilidades para traçar o curso de sua ação, num processo de subjetivação (FLEURY, 2010).

Acreditar na participação social é crer que os sujeitos políticos que resistem às relações de dominação, opressão e subordinação, podem, articulados, criar formas de resistência a elas, na busca por políticas públicas que transformem os

antagonismos da ação política e assim radicalizem a democracia, como um governo realmente de todos, com todos (FLEURY, 2010).

Mesmo diante dos obstáculos enfrentados pelos conselheiros no exercício de sua função, o que nos motiva é notarmos que o desejo de resistir e de não se submeter persiste aceso como um farol a guiar a vida e os caminhos destes sujeitos. Sujeitos protagonistas de sua vida e de sua comunidade, que atuam como agentes transformadores, motivadores de sonhos e projetos em prol de uma saúde pública que corresponda às suas demandas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descentralização da assistência e gestão em saúde, uma das marcas dos anos 90, tornou-se popular entre meios políticos e gestores principalmente devido sua funcionalidade econômica, assumindo, a partir de então, vários sentidos diferentes de acordo com a base ideológica que os fundamentam. Dentre as diversas classificações, acreditamos que, no que se refere ao Brasil e ao SUS, a classificação que predomina é a descentralização como "devolução", que se relaciona à transferência não apenas de responsabilidades, funções e recursos, mas também de poder decisório e autonomia para as esferas locais, no intuito de fortalecê-las.

Importante lembrar que, além da Constituição de 1988, outras legislações posteriores foram fundamentais para solidificar as discussões a respeito do processo de descentralização e transferi-las para o campo prático, pois estabeleceram ações, serviços, recursos e responsabilidades aos municípios, estados e nível federal, como exemplo a "Lei Orgânica da Saúde" nº 8.080/90, a Lei nº 8.142, as NOB's, as NOAS, e os Pactos pela Saúde.

A municipalização foi considerada, no contexto histórico, como um dos mais importantes pilares da descentralização, a partir do discurso que o município é o melhor lugar para gerir as políticas e os recursos públicos. No entanto, acreditamos que a descentralização da assistência, da gestão, da participação, conforme as referidas legislações e outras que a respeito proferem, não se mostraram algo sempre vantajoso aos municípios ou às comunidades, inclusive no que diz respeito à qualidade dos serviços oferecidos e à democracia na arena política de participação social. Isso se tornou evidente a partir de alguns argumentos apresentados, como a dificuldade financeira e administrativa da maioria dos municípios brasileiros; a criação de sistemas municipais muitos distintos, pouco resolutivos, atomizados e desarticulados; a não garantia de acesso a serviços de saúde devido falhas do sistema; a fragmentação dos serviços; o favorecimento do clientelismo local; e a privatização do Estado, mediante terceirizações.

Ao mesmo tempo em que questionamos se a esfera municipal de governo seria mais democrática e se a descentralização aumentaria a eficiência e a transparência das políticas públicas, concordamos que não se pode negar que a descentralização pode ser uma possibilidade à criação de novas instâncias de negociação e novas alternativas de ordenamento da estrutura organizacional do sistema de saúde, podendo ser mais permeável às demandas dos cidadãos.

Dentre estas alternativas de ordenamento da estrutura organizacional do sistema de saúde, o estudo trouxe uma abordagem dos conselhos de saúde, institucionalizados pela Lei Federal 8.142 de 28 de dezembro de 1990, que representaram o desejo que a participação social assumisse lugar estratégico na definição e execução das políticas de saúde. Uma participação que neste estudo foi defendida como aquela construída por diversos segmentos sociais empenhados por meio da mobilização, denúncia e contestação em busca de uma verdadeira partilha do poder entre o Estado e a sociedade civil, em espaços legalmente instituídos ou não.

Todavia, mesmo diante de inegáveis avanços alcançados ao longo dos anos com a institucionalização da participação social nos conselhos, mostramos que os mesmos têm enfrentado algumas limitações. Frente a estas limitações dos canais tradicionais de articulação entre Estado e sociedade, destacamos os ideais da gestão participativa, que surgiram no intuito de renovação e criação de instâncias mais flexíveis, porosas e efetivas às complexas demandas sociais, como exemplo os CLS, destaques deste estudo, que surgiram como uma destas alternativas flexíveis de participação social.

Foi possível apreendermos que em Anchieta os conselhos locais surgiram a partir de um processo institucional de criação e implementação. A análise do perfil dos conselheiros que compunham os CLS permitiu obter informações quanto à sua formação cultural e política, além de compreender de que forma e fatores como a idade, gênero, escolaridade, dentre outros, influenciavam o processo de tomada de decisão.

Dentre os diversos fatores estudados, ressaltamos a diferença de escolaridade entre os conselheiros representantes dos usuários em Anchieta, quando comparados aos

profissionais, pois acreditamos que pode esta representar um fator inibitório ou limitante para os mesmos colocarem-se frente a discussões com profissionais de saúde de nível técnico ou superior, ou até mesmo em ambientes públicos oficiais, o que pode comprometer o seu potencial de influência na política de saúde municipal.

Registramos ainda que não consta até o momento a realização de novas eleições e nem a extensão oficial dos mandatos dos conselheiros eleitos, o que tem ocasionado o afastamento gradual da maioria dos conselheiros ainda em atividade. Não há também informações se a gestão municipal atual, que assumiu mandato no início de 2013, tenha se atentado ao que a Lei de criação dos conselhos previu, quanto à duração do mandato dos conselheiros e às possíveis eleições.

O estudo foi capaz de revelar que os conselheiros locais de saúde enfrentam grandes dificuldades. Dentre elas, destacamos o sentimento de não pertencimento aos CLS, a exogenia da administração, a dificuldade de estabelecer diálogo (inclusive com o Conselho Municipal de Saúde, devido ao seu distanciamento), além da falta de processo de formação especifica para estes conselheiros. Dificuldades que tendem a desvirtuar os caminhos desejados da participação social no âmbito do SUS, comprometendo enormemente a efetivação destes espaços no município.

Apesar dos mecanismos de participação no SUS terem sido institucionalizados há mais de duas décadas, eles ainda não são conhecidos e compreendidos pela maioria da população. E no caso destes conselhos locais, observamos que simplesmente institucionalizá-los como espaço de participação social, não foi suficiente para promover a mobilização social e o envolvimento comunitário, uma vez que foram institucionalizados a partir de inciativa exógena à comunidade, que com um sentimento de não pertencimento, tornou-os espaços vazios.

O estudo mostrou que houve uma interrupção no processo de implantação e fortalecimento dos CLS, inclusive no que concerne à falta de apoio da gestão e do conselho municipal de saúde, que numa espécie de cooptação, mostrava-se, assim como a gestão, distante da comunidade e dos CLS, o que desapontou muitos conselheiros.

Os entraves ao funcionamento dos conselhos de saúde ainda são desafios a serem superados, para que estas instâncias sejam mais influentes na gestão pública, conforme os princípios de sua criação. Contudo, mesmo com o desmonte destas instâncias de participação, permaneceu entre alguns conselheiros o sentimento de lutar em prol da coletividade, dos direitos legalmente garantidos. Isto nos mostra que ainda existem conselheiros que acreditam em seu papel social, em seu poder de agir e transformar a realidade. Sujeitos que, em meio a diversas às relações sociais, tornam-se agentes de seu próprio devir, enfrentam as adversidades e buscam possibilidades para traçar o curso de sua ação, num processo de subjetivação (FLEURY, 2010).

Ressaltamos que a participação social e a democracia são fundamentais para a construção de políticas de saúde que correspondam às demandas reais da comunidade, porém para garantir a democracia na sociedade, não basta descentralizar. É necessário que os sujeitos políticos que resistem às relações de dominação, opressão e subordinação, se articulem e criem formas de resistência a elas, na busca por políticas públicas que transformem os antagonismos da ação política e assim radicalizem a democracia, como um governo realmente de todos, com todos.

5 REFERÊNCIAS

ACURCIO, F.de A. **Evolução histórica das políticas de saúde no Brasil.** Disponível em: <http://www.farmacia.ufmg.br/cespmed/text1.htm>. Acesso em 20 Out. 2013.

AGUIAR, R.A.T. de; OLIVEIRA, V.B. de. As reformas na área da saúde: a emergência do sistema único de saúde e as propostas de mudança do modelo assistencial. In: ALVES, C.R.L.; VIANA, M.R.A. (orgs.). **Saúde da Família:** cuidando de crianças e adolescentes. Belo Horizonte: COOPMED, 2003, p.1-6.

ANCHIETA. Secretaria Municipal de Saúde. Lei nº 628, de 3 de Agosto de 2010. Cria os conselhos locais de saúde. **Leis Municipais.** Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>. Acesso em: 10 fev. 2013. Anchieta, 2010a.

_____. Secretaria Municipal de Saúde. Estratégia de Saúde da Família Centro III. Conselho Local de Saúde. **Regimento Interno no Conselho Local de Saúde Centro III.** Anchieta: set. 2010b.

ARRETCHE, M.T.S. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva,** n. 8, v.2, 2003, p. 331-345.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência das políticas públicas? **Rev. Bras. Ciênc. Sociais.** 1996; n. 31, p. 44-66.

AVRITZER, L. Associativismo e participação na saúde: uma análise da questão na região Nordeste do Brasil. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (Org). **Participação, Democracia e Saúde.** Rio de Janeiro: Cebes, 2010, p. 151-174.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições, 2000.

BARROS e SILVA, P.L. Descentralização de políticas sociais: marco teórico e experiências internacional e brasileira. In: VELLOSO, J.P.R.; ALBUQUERQUE, R. C.; KNOOP, J. (orgs.). **Políticas sociais no Brasil:** descentralização, eficiência e eqüidade. Rio de Janeiro, Inae/lldes, 1995.

BISPO JUNIOR, J.P.; MARTINS, P.C. Envolvimento comunitário na Estratégia de Saúde da Família: dilemas entre institucionalização e efetiva participação. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, 2012 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312012000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 Out. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de saúde. **Diretrizes e Normas Regulamentadoras de Pesquisas Envolvendo Seres Humanos.** Resolução nº 196 out. 1996.

_____. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Censo 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=320040&search=espirito-santo|anchieta >. Acesso em 15 set. 2013.

_____. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS 1996, de 20 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a implementação da Política Nacional de Educação Permanente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 ago 2007.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Participação Social em Saúde**. 2006. Disponível em: <http://www.cebes.org.br/anexos/MS_Participa%C3%A7%C3%A3o%20Social %20Brasil_2006.pdf>. Acesso em 2 Nov. 2010.

_____. Ministério da saúde. Secretaria de Gestão Participativa. **Política Nacional de Gestão Participativa para o SUS:** PARTICIPASUS. 2005. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Participasus %20- %20Politica%20Nacional%20de%20GP%20para%20o%20SUS.pdf>. Acesso em 1 Nov. 2010.

BRAVO, M.I.S. Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos. In: _____; PEREIRA, P.A.P. (orgs.). **Política Social e Democracia.** São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

CARVALHO, B.G.; PETRIS, A.J.; TURINI, B. Controle Social em Saúde. In: ANDRADE, S.M.; SOARES, D.A.; JUNIOR, L.C. (orgs.). **Bases da Saúde Coletiva.** ed. UEL. 2001. 1 ed. P. 93-107.

CARMO, J. **Anchieta conquista prêmio nacional de Gestão Participativa.** Disponível em: <http://www.anchieta.es.gov.br/mat_vis.aspx?cd=7252>. Acesso em 10 jul. 2012.

COELHO, J. S.; Construindo a participação social no SUS: um constante repensar em busca de equidade e transformação. **Saúde e Sociedade**, v.21, suppl.1, pp. 138-151.2012.

CORREA, M.V.C. Controle Social. In: PEREIRA, I.B.; LIMA, J.C.F. **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2 ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. 478 p. Disponível em: <http://s3images.coroflot.com/user_files/individual_files/292402_od8MVfq54BuB2b_D0jOxUTDYm.pdf>. Acesso em 15 Dez 2012.

CORREA, M.V.C. **Que controle social?** os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

CÔRTES, S. M. V. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (Org.). **Participação, democracia e saúde.** Rio de Janeiro: Cebes, 2010. p.102-28.

COSTA, A. M.; LIONÇO, T. Democracia e gestão participativa: uma estratégia para a equidade em saúde? **Saúde e Sociedade**. São Paulo v. 15, n. 2, maio-ago. 2006. p 47-55. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000200006>. Acesso em 20 jun. 2012.

COSTA, N. do R.; RIBEIRO, J.M.; SILVA, P.L.B. A descentralização do sistema de saúde no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro, n. 3, p. 33-55, jul./set. 1991

COTTA, R. M. M.; CAZAL, M. M.; RODRIGUES, J. F. C. Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania: a (des)informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde. **Physis**., v.19, n.2, p. 419-438. 2009.

COTTA, R.M.M. et al. O controle social em cena: refletindo sobre a participação popular no contexto dos Conselhos de Saúde. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312011000300019&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 dez. 2013.

CRUZ, P.J.S.C. et al. Desafios para a participação popular em saúde: reflexões a partir da educação popular na construção de conselho local de saúde em comunidades de João Pessoa, PB. **Saude e sociedade**, São Paulo, v. 21, n. 4, Dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902012000400025&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 31 Dez. 2013.

CUNHA, J.P.P., CUNHA, R.E. Sistema Único de Saúde - SUS: princípios. In: CAMPOS, F.E., OLIVEIRA JÚNIOR, M., TONON, L.M. **Cadernos de Saúde, Planejamento e Gestão em Saúde.** Belo Horizonte: COOPMED, 1998. Cap.2, p. 11-26.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____ (Org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo, ed. Paz e Terra. 2002

DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

_____. **Participação é conquista.** São Paulo: Cortez, 2001.

DRAIBE, S.M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Revista de Ciências Sociais**. São Paulo: Anpocs, 1992.

DINIZ, E. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**: revista da fundação Sead, São Paulo, v. 10, n. 4, 1996.

DUARTE, E. B.; MACHADO, M. F. A. O exercício do controle social no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Canindé, CE. **Saúde e sociedade**, São Paulo, v.21, suppl.1, p. 126-137. 2012.

ELIAS, P.E. Descentralização e saúde no Brasil: algumas reflexões preliminares. **Saúde e sociedade,** São Paulo, v.5, n. 2, 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12901996000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 Set. 2013.

ESCOREL, S.; MOREIRA, M. R. Desafios da participação social em saúde na nova agenda da reforma sanitária: democracia deliberativa e efetividade. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (Org). **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2010. p.229-47.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Saúde. **Edital de credenciamento nº001/2008**. Processo nº 38216183. Disponível em: <http://www.saude.es.gov.br/download/2008_03_28_Edital_IE.pdf>. Acesso em 25 fev. 2013.

FARIAS, J.L.C. A dicotomia entre Democracia Representativa e Democracia Participativa e a Educação no Brasil. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 17(2): 69-88, jan.-jun./2011.

FEDOZZI, L. J. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniqüidades da participação. In: FLEURY, S. e LOBATO, L. V. C. (Org). **Participação, democracia e saúde.** Rio de Janeiro: Cebes, 2010. p.204-28.

FERNANDES, V.; SAMPAIO, C. A. C. Formulação de estratégias de desenvolvimento baseado no conhecimento local. **RAE-eletrônica**, São Paulo, v. 5, n. 2, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v5n2/v5n2a02.pdf>. Acesso em: 02 set. 2013.

FERREIRA, F.F. **Implantação dos Conselhos Locais em Anchieta:** mudanças. Anchieta: 2011.

FIGUEIREDO, J.E. **Comunidade cívica, capital social e conselhos de saúde no Estado do Rio de Janeiro.** Dissertação de mestrado em Saúde Pública. Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 113pp, 2001.

FLEURY, S. Socialismo e democracia: o lugar do sujeito. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (Org). **Participação, Democracia e Saúde.** Rio de Janeiro: Cebes, 2010, p. 24-46

FLICK, U. Entrevistas Semi-Estruturadas. In: _____. **Uma introdução à pesquisa qualitativa.** 2. ed. - Porto Alegre: Bookman, 2004. 312 p.

FRANÇA, S.B. A presença do Estado no setor saúde no Brasil. **Rev. do Serv. Público**, v.49, n.3, p.85-100, 1998.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba n.21, p.125-145. 2003.

FUTURA, Instituto. Agenda 21 de Anchieta – Documento de Referência. **Relatório da Agenda 21**, Anchieta-ES, 2005. p. 41, 47 a 50, 59.

GERSCHMAN, S. Conselhos Municipais de saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1670-1681, 2004.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
GIOVANELLA, L.; MEDONÇA, M.H.M. Atenção Primária à Saúde. In: GIOVANELLA, L. et al. (Org.). **Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz; Cebes, 2008. p.575-625.

GONCALVES, A. O.; GONCALVES, R. S.; TAVARES, A. L. O olhar dos conselheiros de saúde sobre os relatórios de prestação de contas no município de Natal (Rio Grande do Norte), Brasil. **Saúde e sociedade.**, v.20, n.3, pp. 659-672. 2011.

GUIZARDI, F.L. Do controle social à gestão participativa: interrogações sobre a participação política no SUS. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7 n. 1, p. 9-34, mar./jun. 2009. Disponível em:<http://www.epsjv.fiocruz.br/revista/upload/revistas/r234.pdf>. Acesso em 20 Jun 2012.

GUIZARDI, F.L. et.al. Participação da comunidade em espaços públicos de saúde: uma análise das conferencias nacionais de saúde. **Physis,** Rio de Janeiro, v.14, n. 1, jun. 2004.

GUIZARDI, F. L.; PINHEIRO, R. Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos Conselhos de Saúde. **Ciência e Saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, Set. 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/csc/v11n3/30994.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2012.

JACOBI, P.R. **Ampliação da cidadania e participação: desafios na democratização da relação poder público-sociedade civil no Brasil**. Tese [livre docência]. São Paulo, 1996. USP. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/48/tde-25102005-105004/pt-br.php >. Acesso em 30 Out. 2013.

_____. Políticas sociais locais e os desafios da participação citadina. **Ciênc Saúde Coletiva.,** Rio de Janeiro, v. 7(3), n. 3, 2002. p.443-54.

LABRA, M. E.; FIGUEIREDO, J. St. A. Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos conselhos de saúde. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, Jan. 2002 . Disponível em: <http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232002000300011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 Ago. 2013.

LECOVITZ, E.; LIMA, L.D; MACHADO, C.V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. **Ciência e saúde coletiva,** São Paulo, v. 6, n.2, 2001, p. 269-291.

LONGHI, J.C.; CANTON, G.A.M. Reflexões sobre cidadania e os entraves para a participação popular no SUS. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312011000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 jun. 2012.

LOPES, M. J. M.; LEAL, S. M. C. A feminização persistente na qualificação profissional da enfermagem brasileira. **Cadernos Pagu,** v. 24, janeiro-junho de 2005, p.105-125. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/cpa/n24/n24a06.pdf>. Acesso em 20 set. 2013

LUIZ, S.G; QUINTANILHA, B.C. **Educação Permanente para Conselheiros de Saúde:** olhares sobre as vivências e experiências de Vitória, ES. Trabalho de conclusão de Curso de Especialização em Saúde Coletiva. Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva. Universidade Federal do Espírito Santo, 2013.

LUZ, M.T. Políticas de Descentralização e Cidadania: Novas Práticas em Saúde no Brasil Atual. In: PINHEIRO, R.; MATTOS, R.A. (orgs). **Os sentidos da integralidade na atenção e no cuidado à saúde.** Rio de Janeiro: UERJ/IMS, ABRASCO; 2001. p. 17-37

LYRA, R.P. Democracia representativa x democracia participativa: a representação do estado e da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas. **II Seminário Nacional sobre Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, Anais..., Florianópolis, 2007.

MARTINS, P. C. et al. Conselhos de saúde e a participação social no Brasil: matizes da utopia. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 105-121, 2008.

_____. De quem é o SUS? Sobre as representações sociais dos usuários do Programa Saúde da Família. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro v. 16, n. 3, p. 1933-1942, 2011.

MENDES, E.V. Avançando no federalismo sanitário brasileiro: a descentralização convergente. In: KEINERT, T.M.M.; ROSA, T.E.C.; MENEGUZZO, M. (orgs.). **Inovação e cooperação intergovernamental**: microrregionalização, consórcio, parcerias e terceirização no setor saúde. São Paulo: Annablume; 2006. p. 13-22.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 11. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/ABRASCO, 2008.

_____; SANCHES, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, jul/set. 1993. Disponível em: <**w**ww.scielo.br/pdf/csp/v9n3/02.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2012.

MINAYO, M.C.S. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: _____ (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

MOREIRA, R.J. Identidades complexas no conhecimento científico sobre comunidades costeiras. In: AMODEO, N.B.P.; ALIMONDA, H. **Ruralidades, capacitação e desenvolvimento.** Viçosa: Ed. UFV, 2006. pp.177-200.

NAVARRO, V. Produção e Estado do bem-estar: o contexto das reformas. In: NETTO, J.P. (Org.). Transformações societárias e Serviço Social. **Serv Social e Socied**, n. 50, São Paulo: Cortez, 1996.

NETO, G.V.; CUTAIT, R.; TERRA, V. Notas Explicativas. **Saúde e cidadania**. Disponível em: <http://portalses.saude.sc.gov.br/arquivos/sala_de_leitura/saude_e_cidadania/extras/notas.html>. Acesso em 10 Out. 2013.

NUNES, E. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. **São Paulo perspect**., n 10, v.3, jul.-set. 1996, p. 32-39.

OLIVAL, A. de A; SPEXOTO, A. A.; RODRIGUES, J. A. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. **Revista de Economia e Sociologia Rural,** Brasília, v. 45, n. 4, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032007000400009&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 set. 2013.

PASCHE, D. F. et al. Paradoxos das políticas de descentralização de saúde no Brasil. **Rev Panam Salud Publica**, Washington, v. 20, n. 6, Dez. 2006 Disponível em: <http://www.scielosp.org>. Acesso em 20 Ago. 2013.

PASTORE, E.; ROSA, L.D. Trabalho e gênero da área da saúde. In: GRISCI, C.L.I.; PICCININI, V.C. (Orgs.) **2º Seminário (Re) Pensando o trabalho no contexto produtivo atual**: trabalhos apresentados; 13 e 14 ago 2007; Passo Fundo – RS: Universidade de Passo Fundo; 2007. Disponível em: <http://www.upf.br/semgiest/download/artigos/area2/18.pdf>Acesso em 26 set. 2013.

PASTORINI, A. **O círculo "maldito" da pobreza no Brasil: a mistificação das "novas" políticas sociais.** Tese (doutorado). Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

PESTANA, C.L.S. et al. Contradições surgidas no Conselho Gestor da Unidade Básica de Saúde da Família de Vargem Grande, Município de Teresópolis-RJ. **Physis**, Rio de Janeiro, v.17, n.3, p.485-499, 2007.

QUINTANILHA, B. C. **Participação rizomática:** um modo de participação social no Sistema Único de Saúde. 2012. 92 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012**.**

QUINTANILHA, B.C.; SODRÉ, F.; DALBELLO-ARAUJO, M. Movimentos de resistência no Sistema Único de Saúde (SUS): a participação rizomática. **Interface (Botucatu),** Botucatu , v. 17, n. 46, Set. 2013 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832013000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 out. 2013.

RAMOS, M.de F. et al. Conselhos setoriais: perfil dos conselheiros e sua influência na tomada de decisão. **Saude soc.**, São Paulo , v. 21, supl. 3, Dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_ arttext&pid= S0104-12902012000700006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 Set. 2013.

RAUTA MARTINS, L.; RAUTA RAMOS, M.H. Territórios em disputa: a instalação de grandes projetos e sua relação com a comunidade local. In: **XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária.** Uberlândia/MG: 19 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1089_1.pdf>. Acesso em 15 set. 2013.

ROCHA, M.I.B.(org). **Trabalho e gênero:** mudanças perspectivas e desafios. Campinas: Ed. 34, 2000.

ROCHA, R. A Gestão Descentralizada e Participativa das Políticas Públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**. v. 1 n. 11 São Luis/MA, 2009. Disponível em: <http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114>

SALIBA, N.A et al. Conselhos de saúde: conhecimento sobre as ações de saúde. **Revista de Adm. Públ.** Rio de Janeiro v.43, n. 6, pag. 1369-1378, nov./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/07.pdf >. Acesso em 18 Set. 2013.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3a ed. 2005.

SANTOS, S. F.; VARGAS, A. D. M.; LUCAS, S. D. Conselheiros usuários do conselho municipal de saúde de Belo Horizonte: características sociais e representatividade. **Saúde e Sociedade***,* São Paulo, v. 20, n. 2, jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902011000200019&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 set. 2013

SILVA, B.F.S.; BENITO, G.A.V. A voz de gestores municipais sobre o acesso à saúde nas práticas de gestão. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 18, n. 8, Ago. 2013 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000800003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 Out. 2013.

SILVA, L.A.S; CASOTTI, C.A. Desafios para o desenvolvimento de ações intersetoriais em municípios de pequeno porte. In: **Conferências Rede Unida, Congresso Internacional da Rede Unida, 10º**, 2012, Rio de Janeiro, *Anais*. Disponível em: <http://conferencia2012.redeunida.org.br/index.php/redeunida/ru10/paper/view/318> Acesso em 26 Dez. 2013.

SILVA, V.F. da. Descentralização ou desconcentração na Administração Pública? Um exame do Sistema Único de Saúde no Brasil. In: **VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política da Asociación Latinoamericana de Ciencia Política**, 2012, Ecuador. Anais... Quito: ALACIP, FLACSO, 2012. Disponível em: <http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1355156881.FA_AGORA_2012_FIGUEIRA.pdf>. Acesso em 12 Jul 2013.

SORATTO, J.; WITT, R. R.; FARIA, E. M. Participação popular e controle social em saúde: desafios da Estratégia Saúde da Família. **Physis,** Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 1227-1243, 2010.

SPEDO, S.M; TANAKA, O.Y; PINTO, N.R.S. O desafio da descentralização do Sistema Único de Saúde em município de grande porte: o caso de São Paulo, Brasil. **Cad Saude Publica,** São Paulo,; v. 25, n.8, 2009, p. 1781-1790.

TOBAR, F. **Descentralização e financiamento dos serviços de saúde no Brasil** (Dissertação). Mestrado em administração pública. Escola Brasileira de Administração Pública. Departamento de Ensino. Rio de Janeiro, 1995.

_____. O conceito de Descentralização: Usos e Abusos. **Planejamento e Políticas Públicas,** n. 5, p 31-51, junho de 1991.

TOMAZELLI, R. **Em Anchieta, o desafio do crescimento Candidatos a prefeito, Renato Lorencini e Marquinhos Assad prometem uma agenda de desenvolvimento com sustentabilidade ambiental.** A gazeta, Vitória, 26 Jul 2012. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2012/07/noticias/a_gazeta/politica/1324525-em-anchieta-o-desafio-do-crescimento.html>. Acesso em 30 Set. 2013

TONELLA, C. Conselhos municipais de políticas públicas na região de Maringá. In: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (Org.). **Democracia e participação:** os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, 2004.

TROTTA, W. **A Crítica da Filosofia do Direito de Hegel como matéria prima da teoria política de Marx em 1843.** Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2004.

UGA, M. A. D., 1991. Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. **Plan. Pol. Pública**, n. 5, 1991, p. 87-104.

VENÂNCIO, V.A.S. **A descentralização do Setor Saúde no Município de Campos dos Goytacazes na década de 90** [dissertação]. Ministério da Saúde. Fundação

Oswaldo Cruz. Escola Nacional de Saúde. Setembro de 2001. Disponível em: <http://bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-319451>. Acesso em 20 Set. 2013.

VIANNA, M. L. T. W.; CAVALCANTI, M. L.; CABRAL, M. P. Participação em saúde: do que estamos falando? **Sociologias.** Porto Alegre, ano 11, n. 21, jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n21/10.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2012.

VIANNA, S. M; PIOLA, S. F. Descentralização e repartição de encargos no Sistema Único de Saúde - SUS. **Plan. Pol. Pública**, n. 5, 1991, p. 143-160.

WENDHAUSEN, A. **Micropoderes no cotidiano de um conselho de saúde** (tese de doutorado). Florianópolis (SC): Programa de Pós-Graduação em Enfermagem, Universidade Federal de Santa Catarina; 1999.

_____; CARDOSO, S. M. Processo decisório e Conselhos Gestores de Saúde: aproximações teóricas. **Rev. bras. enferm.**v.60, n.5, p. 579-584. 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE A- Questionário aplicado aos conselheiros eleitos

1. Qual seu sexo?
M ( ) F ( )

2. Qual sua raça / cor?
(A) Branca
(B) Parda
(C) Negra
(D) Indígena
(E) Outra. Qual? _____

3. Qual é a sua idade?
(A) Menos de 20 anos
(B) Entre 20 e 39 anos
(C) Entre 40 e 49 anos
(D) Entre 50 e 64 anos
(E) 65 anos ou mais

4. Qual seu estado civil?
(A) Solteiro
(B) Casado
(C) Divorciado
(D) Viúvo
(E) Relacionamento estável

5. Qual seu nível de escolaridade?
(A) Ensino Fundamental incompleto
(B) Ensino Fundamental completo
(C) Ensino Médio incompleto
(D) Ensino Médio completo
(E) Ensino Médio e Técnico
(F) Ensino Superior incompleto
(G) Ensino Superior Completo
(H) Especialização
(I) Não estudei

Caso tenha curso superior ou técnico, qual sua formação?
Resposta: _____

6. **Você trabalha ou já trabalhou?**
(A) Sim
(B) Não

7. **Em que setor o senhor (a) trabalha?** (Marque apenas uma resposta)
(A) Na agricultura, no campo, na fazenda ou na pesca.
(B) Na indústria.
(C) Na construção civil.
(D) No comércio, banco, transporte, hotelaria ou outros serviços.
(E) Como funcionário(a) do governo federal, estadual ou municipal.
(F) Como profissional liberal, professora ou técnica de nível superior.
(G) Trabalho fora de casa em atividades informais (pintor, eletricista, encanador, feirante, ambulante, guardador/a de carros, catador/a de lixo).
(H) Trabalho em minha casa informalmente (costura, aulas particulares, cozinha, artesanato, carpintaria etc.).
(I) Faço trabalho doméstico em casa de outras pessoas (cozinheiro/a, mordomo/governanta, jardineiro, babá, lavadeira, faxineiro/a, acompanhante de idosos/as etc.).
(J) No lar (sem remuneração).
(K) Sou aposentado / pensionista .
(L) Outro. Em que? _____
(M) Não trabalho.

8. **Somando a sua renda com a renda das pessoas que moram com você, quanto é, aproximadamente, a sua renda familiar mensal?** (Marque apenas uma resposta)
(A) Nenhuma renda.
(B) Até 1 salário mínimo (até R$ 678,00).
(C) De 1 a 3 salários mínimos (de R$ 678,01 até R$ 2.034,00).
(D) De 3 a 6 salários mínimos (de R$ 2.034,01 até R$ 4.068,00).
(E) De 6 a 9 salários mínimos (de R$ 4.068,01 até R$ 6.102,00).
(F) De 9 a 12 salários mínimos (de R$ 6.102,01 até R$ 8.136,00).
(G) De 12 a 15 salários mínimos (de R$ 8.136,01 até R$ 10.170,00).
(H) Mais de 15 salários mínimos (mais de R$ 10.170,01)

9. Em que bairro/comunidade o senhor (a) reside?
Resposta: _____

10. Em que Conselho Local de Saúde o senhor (a) foi eleito como conselheiro?
Resposta: _____

11. Por quanto tempo o senhor (a) participou deste conselho de saúde?
( ) Menos de 6 meses
( ) De 6 meses a 1 ano
( ) Mais de 1 ano
( ) Por 2 anos

12. **O senhor (a) já participou ou foi representante de outros conselhos, associações ou grupos deste tipo?**
( ) Sim. Quais? _____
( ) Não

13. No período em que foi conselheiro, o senhor (a) exercia alguma liderança comunitária?
( ) Sim
( ) Não

14. O senhor (a) representa alguma instituição, grupo ou movimento social neste conselho?
( ) Sim. Qual? _____
( ) Não

15. O senhor (a) é filiado a algum partido político?
( ) Não
( ) Sim. Qual? _____

16. A partir da sua inserção no Conselho Local de Saúde, o senhor (a) já tinha ou desenvolveu algum interesse em ocupar um cargo político?
( ) Sim
( ) Não

APÊNDICE B

Roteiro de entrevista com conselheiros de saúde

1. Como os Conselhos Locais de Anchieta foram criados?
2. Como foi o processo de implantação destes Conselhos Locais de Saúde?
3. O conselho de saúde no qual você se inseriu foi atuante aqui na localidade? Por quê?
4. Como os Conselhos Locais de Saúde influenciaram a política de saúde municipal?
5. O senhor (a) acha que a rotina dos serviços de saúde (unidades de saúde, pronto atendimentos, etc...) foram mudadas ou alteradas a partir de alguma reivindicação/proposta dos conselhos locais de saúde? Dê alguns exemplos.
6. Por que o senhor (a) acha que alguns conselhos locais de saúde funcionaram e outros não?
7. Como o senhor (a) acredita que o conselho deveria ter funcionado?

APÊNDICE C

Termo de consentimento livre e esclarecido

Esta é uma pesquisa coordenada pela Prof.(a) Dra. Francis Sodré e que será realizada pelo mestrando Edgar Andrade Lisboa, do Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, da Universidade Federal do Espírito Santo/ UFES.

Nosso objetivo é analisar as repercussões dos Conselhos Locais de Saúde no cotidiano dos serviços de saúde do município de Anchieta/ES. Para isso, o sujeito da pesquisa será submetido a uma entrevista com roteiro semi-estruturado, que, para sua garantia, será gravada e transcrita, a fim de que possamos registrar de forma segura e com confiabilidade, as falas proferidas.

O entrevistado não terá nenhum risco em participar da entrevista, considerando que sua identidade será preservada. Em contrapartida, os benefícios serão de auxiliar e contribuir com o avanço da pesquisa científica em nosso país e com o fortalecimento da participação social no Sistema Único de Saúde.

Esclarecemos ainda que o período de realização da pesquisa será de um ano, com término previsto para dezembro de 2013. Neste período o participante poderá solicitar, a qualquer momento, esclarecimentos e desligamento da pesquisa. Informamos também que todo o custo com a pesquisa será de responsabilidade do pesquisador e do Grupo de Estudo em Trabalho e Saúde (GEMTES).

Assim, garantimos que todas as informações individuais serão mantidas em sigilo e que somente serão analisadas as informações como um todo, não havendo prejuízo ao entrevistado.

Agradecemos à colaboração.

Eu_____

RG:_____, autorizo a utilização dos dados coletados nesta entrevista, os quais poderão ser utilizados posteriormente em publicações científicas, referentes à área pesquisada. Estou ciente dos objetivos da pesquisa e dos possíveis encaminhamentos de análise desta, bem como do meu possível desligamento, a qualquer momento, caso não queira mais participar da pesquisa.

_____
Assinatura do voluntário

_____
Assinatura do Pesquisador
Edgar Andrade Lisboa
(edgarsax_17@yahoo.com.br ou (27) 99816-4088)

Vitória-ES, ____/____/_____.

ATENÇÃO! Em caso dúvidas sobre os procedimentos éticos que envolvem a sua participação nesta pesquisa ou para informar ocorrências irregulares deste estudo, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa: Av. Marechal Campos, 1468 - Campus de Maruípe da Universidade Federal do Espírito Santo- Vitória/ES - Tel: 3335 7211 - email: cep@ccs.ufes.br

ANEXOS

ANEXO A – Parecer consubstanciado do CEP com a aprovação da pesquisa

CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE/UFES

Plataforma Brasil

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Conselhos Locais de Saúde: repercussões no cotidiano dos serviços de saúde de Anchieta-ES
Pesquisador: EDGAR ANDRADE LISBOA
Área Temática:
Versão: 2
CAAE: 13620513.4.0000.5060
Instituição Proponente: Centro de Ciências da Saúde ((CCS-UFES))
Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 260.257
Data da Relatoria: 24/04/2013

Apresentação do Projeto:
- Trata-se de pesquisa qualitativa;
- A pesquisa será dividida em duas etapas:investigações históricas relacionadas à criação e implantação dos Conselhos Locais no município de Anchieta, por meio de entrevistas com informantes-chaves e análises documentais de atas de reuniões e outros documentos;
- Para as entrevistas será utilizado um roteiro semi-estruturado;
- Para análise dos dados será utilizada "Análise de Conteúdo de Bardin".

Objetivo da Pesquisa:
Investigar as repercussões dos Conselhos Locais de Saúde implantados em 2010 em Anchieta no cotidiano dos serviços de saúde.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:
Riscos:esta pesquisa, por garantir sigilo quanto a identificação do participante, não apresenta nenhum risco a este.
Benefícios:espera-se que este estudo contribua para a participação social no SUS em Anchieta, fortalecendo a proposta dos Conselhos Locais de saúde e propondo outras formas de participação da população na gestão do SUS.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:
A pesquisa está bem delineada e não apresenta conflitos éticos.

Endereço: Av. Marechal Campos 1468
Bairro: E.N. CEP: 29.040-091
UF: ES Município: VITÓRIA
Telefone: (27) 3335-7211 E-mail: cep.ufes@hotmail.com; cep@ccs.ufes.br

CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE/UFES

Plataforma Brasil

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

TCLE adequado.

Recomendações:

Não há.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

As informações solicitadas foram acrescentadas ao TCLE.

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:

VITORIA, 30 de Abril de 2013

Assinador por:
DANIELLE CABRINI MATTOS
(Coordenador)

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 10 - Efetividade das instituições participativas

PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA: análise dos bens democráticos no Conselho da Cidade de Curitiba-PR.

Greg Jordan Alves Silva - UFPR
Maria Letícia Barbosa Xavier - UFPR
Huáscar Fialho Pessali - UFPR

PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA: análise dos bens democráticos no Conselho da Cidade de Curitiba-PR.

RESUMO

O objetivo desse trabalho é descrever a presença dos bens democráticos no Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA). Tais bens, propostos por Graham Smith, se referem à inclusão, transparência, controle social e julgamento ponderado. As análises foram realizadas predominantemente através de pesquisa em documentação divulgada no *site* do Conselho. A importância e a valorização de cada um desses bens dentro do Conselho ocorrem de formas bastante distintas, alguns bens são mais evidentes do que outros. Essa constatação permite refletir em que aspectos os objetivos desta instituição são plenamente ou parcialmente alcançados. De forma geral considera-se que os desafios para a efetividade do referido conselho consistem em: garantir a articulação entre as suas finalidades e os bens democráticos desenvolvidos e valorizados; difundir internamente e externamente o seu significado como espaço de participação; instituir o diálogo institucional a fim de legitimar suas ações; capacitar minimamente seus membros para que não haja discrepâncias significativas no poder de decisão; manter permanentemente os representantes governamentais no mesmo nível de decisão e participação dos demais segmentos.

Palavras-chave: participação social, conselho, bens democráticos.

PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA: análise dos bens democráticos no Conselho da Cidade de Curitiba-PR.

1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição de 1988, diversas inovações têm surgido a fim de estabelecer e dar sustentabilidade à participação social no âmbito do Estado. A sociedade civil tornou-se um amplo espaço de experimentação de novos formatos de instituições democráticas participativas, com vistas à ampliação da participação e do controle social nas políticas públicas. Nesse contexto de inovações sociais, uma série de instituições de participação democrática é avaliada em estudos acadêmicos, especialmente quanto à sua capacidade de influenciar nas tomadas de decisão da gestão pública e como ferramentas de controle social, promoção da transparência e fortalecimento da cultura democrática.

O objetivo desse trabalho é descrever a presença de quatro bens democráticos (inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência) no Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA). Estes bens democráticos foram definidos por Graham Smith, como elementos fundamentais em quaisquer instituições democracia participativa (IDP), em seu livro "*Democratic Innovations: designing institution for citzen participation*" (2009). Nesta obra, o autor analisou diversas experiências de instituições de democracia participativa em variados formatos e objetivos ao redor do mundo, inclusive no Brasil, com a experiência de orçamento participativo de Porto Alegre. A partir de suas análises teórico-empíricas o autor sugere que uma avaliação do potencial democrático das IDPs deve ser feita por meio da verificação de presença e da intensidade de manifestação de seis bens democráticos: inclusão, controle social, julgamento ponderado, transparência, eficiência e transferibilidade. O autor preocupa-se, contudo, em destacar que só há consenso entre os teóricos do campo, em relação aos quatro primeiros bens (inclusão, controle social, julgamento ponderado e transparência), desta forma, este trabalho se restringiu a estes uma vez que os outros elementos podem ser dúbios e como o próprio autor descreve, eles não são basilares, mas apenas desejáveis, para aprofundar as experiências democráticas existentes, como espaço de participação e deliberação dos cidadãos nas decisões políticas do âmbito local, sua experiência empírica.

O quadro analítico preconizado por Smith vem sendo replicado em diversas análises acadêmicas e em experiências locais, como ele mesmo demonstra em seu

estudo e por isso a decisão de tomá-lo como base para a análise do CONCITIBA, um conselho de políticas públicas urbanas. No Brasil os conselhos de políticas públicas, que podem ser analisados pela ótica de Smith são espaços públicos que possibilitam a representação de interesses coletivos em arenas políticas. Estes conselhos apresentam um caráter híbrido, pois recebem simultaneamente, representantes do Estado e da sociedade civil (CARNEIRO, 2007).

Diante do exposto o presente artigo articula-se da seguinte forma: na seção a seguir serão apresentados os conceitos e debates acerca dos bens democráticos propostos por Graham Smith (2009), enfatizando a relação destes com o exercício da democracia participativa de forma institucionalizada. Em seguida serão apresentadas algumas questões metodológicas sobre o estudo empírico, para depois expor, na sessão seguinte, as análises realizadas pelos autores, sobre a presença dos bens democráticos no CONCITIBA. Por fim, serão apresentadas as conclusões.

2 OS BENS DEMOCRÁTICOS

Graham Smith (2009) analisa as novas formas de relacionamento e interações entre os cidadãos e as autoridades públicas propiciadas por meio das instituições democráticas participativas a partir de diversos modelos de desenhos e experiências com esse caráter no mundo. O seu estudo explora as implicações e consequências desses desenhos a partir da descrição da presença e do grau de desenvolvimento de seis bens democráticos.

A experiência de Smith busca explicitar a capacidade das IDPs formalmente constituídas de engajar e envolver cidadãos na proposição e alteração de políticas públicas, que os afetem diretamente. A participação preconizada por Smith como fundamental para que uma organização seja considerada democrática e participativa é aquela baseada simplesmente na cidadania e não em representação de grupos, interesses ou classes profissionais ou sociais. Smith afirma que a participação buscada pelas IDPs deve ser uma participação autêntica, aquela em que o cidadão que será direta ou indiretamente afetado pela política pública sinta-se chamado e acolhido em sua participação.

Em sua abordagem sobre as inovações no campo da participação social a partir de experiências recentes, Graham Smith define como bens democráticos elementos valorativos que são esperados para que as instituições participativas possam ser efetivas em seu escopo. Os quatro primeiro bens, aqueles que serão aqui analisados são considerados, pelo autor, como aqueles básicos, que devem estar

presentes para que a organização possa de fato ser considerada uma Instituição de Democracia Participativa (IDP). Estes quatro bens são encontrados nas mais diversas bibliografias da área. Todavia, os dois últimos bens (eficiência e transferibilidade), que não serão abarcados por este artigo, foram acrescentadas por Smith, com base nas experiências.

2.1 Inclusão

A inclusão se direciona para a maneira pela qual a igualdade política se realiza e como se estabelece em dois aspectos principais: presença e voz. Nesse aspecto Smith (2009) preocupa-se em descrever quem é o cidadão incluído naquele processo, se o modo de seleção e recrutamento para a participação é amplo e irrestrito ou se secciona por faixas etárias, grupos de interesses, atividades econômicas desempenhadas, etc.

Em relação à presença, primeiro quesito discutido em relação à inclusão, parte-se do pressuposto que a participação política dos cidadãos é diferente e desigual, mesmo entre aqueles que atuam ativamente nas instituições democráticas. Se essa participação é *a priori* desigual, é papel das instituições propiciar e promover mais equilíbrio e igualdade entre os partícipes. Fazer participar e incentivar é uma atitude fundamental e significativa para essas IDPs. Reverter à tendência geral de desigualdade de participação das pessoas e incentivar a diversidade de pessoas e opiniões dentro dos seus espaços é muito valioso e influência os rumos das instituições. Analisa-se a capacidade das IDPs de incluir diferentes grupos sociais, étnicos, econômicos nas suas consultas e deliberações.

O recrutamento aberto ou seus critérios de seleção, por si só, não impactam a multiplicidade de atores necessários. Para o bom desenvolvimento dessas organizações é necessário observar e pontuar os esforços institucionais para motivar, engajar e até mesmo em encontrar e dar meios de viabilizar a sua participação ativa. Buscar os mais diversos grupos e certificar-se que não houve a exclusão de nenhum é algo precípuo para essa atividade de inclusão.

Uma vez garantida a presença dos diversos cidadãos, por meio de processos de recrutamento e seleção, um novo desafio se apresenta, o de quem terá voz ativa nas atividades da instituição. Procura-se compreender também como é feita a seleção de quem terá poder de voto e veto nesses espaços. Vale notar que caso sejam completamente abertos e por adesão dos interessados é comum que as desigualdades sejam replicadas, uma vez que aqueles mais bem informados, mais atuantes e afetados pela temática terão maior capacidade de mobilização em detrimento dos demais, que também poderiam ser ouvidos. A participação

indiscriminada pode reforçar o silêncio daqueles que são os sempre mais calados. Assim, percebe-se que estar presente não é suficiente para garantir que os grupos tenham voz e igualdade de expressão nesses espaços.

Nesse sentido cabe às IDP e aos analistas avaliarem o suporte que aquela instituição dá ao cidadão iniciante e inexperiente, quais são os mecanismos de encorajamento e capacitação presentes que possibilitam quebrar o ciclo de silêncio e dominação sofrido por um grupo em detrimento de outros.

Em relação à voz também é importante notar a capacidade de ouvir e ser ouvido. Falar não basta, é preciso ser ouvido e compreendido. Ou seja, é necessário perceber como aquela voz influencia na tomada de decisão, se é levada em conta e qual a capacidade real de transformação e de modificação dos rumos a partir daquela participação ativa, pois em alguns casos percebe-se que a participação de certo grupos é neutralizada e/ou ignorada.

2.2 Controle Popular

Na literatura política, o controle popular recebe tratamento de diferentes olhares. As análises mais difundidas relacionam esse controle à prática de fiscalização, numa situação de prestação de contas ou monitoramento da atividade política e das políticas públicas, assim, ganham destaque estudos sobre o controle social da administração pública (VIEGAS, 1996; CRUZ SILVA; 2002; LOUREIRO, 2012) e controle social do gasto público (PIRES, 2001).

O sentido do termo controle popular empregado por Smith centra-se na perspectiva de enxergar o grau em que os participantes são capazes de influenciar os diferentes aspectos do processo de tomada de decisão, bem como nas demais etapas do ciclo de políticas públicas, ou seja, não se limita ao caráter fiscalizador do controle, mas à noção de autoridade e soberania da população no âmbito das decisões públicas.

No Brasil, a participação social nas políticas públicas foi concebida sobre a ideia de “controle social”, de maneira em que os diversos segmentos da sociedade participassem desde a etapa de formulação - planos, programas e projetos –, perpassando pelo acompanhamento de suas execuções até a definição da alocação de recursos, para que as políticas atendam aos interesses da coletividade. (CORREIA, 2009).

O controle social ganhou créditos com a expansão da noção de *accountability* e com os conceitos de reforma gerencial do Estado, que se destacaram na década de 1990. Bresser Pereira (1998) afirma que para a administração pública trazer resultados eficientes seria necessário uma combinação entre mecanismos de

democracia direta ou controle social e de controle hierárquico ou gerencial. Para o autor, a lógica de controle que orientava a Reforma do Estado brasileiro dos anos 90 tem um caráter histórico, porque parte de uma evolução dos mecanismos de controle que vão do tradicional, nas sociedades primitivas, ao controle gerencial, difundido nesta reforma.

O controle popular também pode ser enxergado como um processo de descentralização do poder. Para Bittar e Coelho (1994), a constituição de conselhos populares, canais institucionais de participação e reconhecimento dos diversos atores sociais na construção de uma esfera pública democrática são propostas de processo de descentralização do poder. Mas que essa descentralização seja efetiva faz-se necessário a implantação de mecanismos de informação e de estímulo aos cidadãos, afim de que possam intervir (CRUZ SILVA, 2002).

2.3 Julgamento Ponderado

Como bem democrático, o julgamento ponderado (do inglês, *considered judgment*) remete a prática da atividade política como um espaço dotado de reflexão e de troca de conhecimentos, ideias e opiniões.

O julgamento ponderado implica investigar a compreensão dos cidadãos acerca dos detalhes técnicos de determinada questão ou ainda propiciar espaço para capacitá-los para as discussões apresentadas no âmbito daquela IDP. Outra dimensão do mesmo bem se refere aos conflitos e suas resoluções, além da compreensão e composição entre possíveis divergências nas perspectivas de cada um dos participantes.

Smith (2009) destaca que para reforçar o papel dos cidadãos no processo de tomada de decisão política, espera-se que os seus julgamentos não se baseiem em preferências brutas - em interesses privados estreitos e conhecimentos e preconceitos preexistentes - mas sim numa avaliação informada e reflexiva da matéria em questão. Nesse sentido, o julgamento ponderado não exige apenas que os cidadãos aprendam mais sobre o tema em questão, embora tais conhecimentos técnicos sejam cruciais, mas também empatia. Exige que os participantes das IDPs apreciem as opiniões de outros cidadãos com perspectivas e experiências sociais diferentes, compreendam e se solidarizem ou contraponham os demais participantes, com argumentos e fatos, jamais com queixas pessoais.

Em muitos espaços de decisão é comum perceber a hegemonia do saber técnico (de especialistas de temas diversos) em detrimento do saber popular, Ribeiro (2013) considera que a participação de *experts* em processos deliberativos fere dois princípios caros às democracias liberais, a saber: o princípio teórico da igualdade, no

qual todos deveriam ser iguais, ou ter igual peso, nas decisões políticas; e o da neutralidade do Estado, ao dar especial atenção à opinião de *experts,* quando deveria ser neutro em relação às diferenças de opinião entre os cidadãos, que serão os mais afetados e precisam abordar os temas sob a perspectiva de suas necessidades.

A *expertise* e o poder político-administrativo são debatidos como ameaças aos espaços democráticos de decisão, no sentido da notoriedade das opiniões técnicas como mais plausíveis e das opiniões políticas como mais respaldáveis, comprometendo assim a ponderação dos julgamentos e consequentemente das decisões. A existência de representantes do segmento governamental (poder político-administrativo) nas conferências e nos conselhos implica o reconhecimento do governo como participante na negociação das políticas públicas, levando a um questionamento sobre o papel do governo nos processos participativos e até mesmo o questionamento sobre a finalidade dessa presença (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012).

Por outra via, Ribeiro (2013) afirma que as experiências das IDP têm demonstrado a capacidade de circulação e transferência de informação e conhecimento mútuo entre os atores da sociedade civil e os agentes governamentais, acumulando, ainda quede forma desigual, saberes e tipos diversos de interação, favorecendo a relação Estado-sociedade, além do inerente processo de inclusão política. Mesmo com o sucesso de algumas experiências, o mesmo autor levanta o seguinte questionamento:

> A relação entre o conhecimento técnico-científico e os processos de tomada de decisão na democracia participativa tem contribuído para um aprimoramento da participação e inclusão política ou, ao contrário, trazem constrangimentos à atuação dos atores da sociedade civil, na medida em que estes tomam contato com um tipo de linguagem técnico-científica e com uma temporalidade gerencial que lhes são exteriores?(RIBEIRO, 2013, p. 298).

A partir desse questionamento, a análise do caso empírico adiante, tentará perceber, além de outras coisas, a presença desses constrangimentos de ordem técnica ou de ordem política, e como afligem o julgamento ponderado das decisões políticas.

2.4 Transparência

A transparência é um elemento fundamental das IDPs, é ela que permite a participação ativa do público, pois é por meio dela que as informações produzidas são difundidas. A transparência centra a reflexão sobre a publicidade dos procedimentos tanto para os participantes internos das instituições como para o público em geral externo à IDP. É ela que gera a capacidade de inclusão e também de controle popular,

pois onde não há transparência, não há fluxo de informações e sem informações a participação das pessoas é limitada e o processo de controle popular é frágil.

A partir da abertura e do acesso às informações sobre os processos, procedimentos, debates e conhecimentos gerados nas instituições que se constrói a confiança em qualquer processo político democrático e é essa confiança que gera a participação, a voz ativa, o controle social e o julgamento ponderado.

Para Smith (2009) a transparência é um pilar para qualquer Instituição de Democracia Participativa. Por isso, os gestores destas IDPs devem estar atentos às inovações e as novas formas de comunicar, informar e formar pessoas para a participação, pois é um aspecto importante tanto das instituições participativas como do poder local (Bloch e Balassiano, 2000). Inovar na comunicação significa estar atento às novas mídias, a contatar seu interlocutor de forma ativa, buscar a sua participação e não estar apenas passivo, fornecer as informações quando solicitado.

Smith ainda diferencia a transparência para dois grupos, a interna e a externa. A transparência interna é aquela promovida entre os membros já participantes da IDP. Os membros precisam estar cientes e sempre atualizados sobre as regras de funcionamento, as atas, os registros de presença. Além disso, os participantes ativos precisam conhecer as implicações, os impactos e resultados das suas interferências e atos nas decisões e nos encaminhamentos daquela instituição.

Por outro lado, as informações também devem ter o componente externo. Fischer (1996) afirma que a transparência externa é aquela mais popular, a transmissão de informação entre o poder público ou no caso os IDPs e a população em geral, ela é conhecida como publicidade de atos, que é constatada pela capacidade da instituição de dar publicidade aos seus atos e decisões, que pode ser de forma ativa e inovadora ou passiva, restrita às exigências legais de informações ou prestação de contas.

Smith (2009) destaca que esse processo transparência legitima e promove a confiança nas instituições, ademais de promover a participação, especialmente de cidadãos com “espírito público” e não baseados nos interesses pessoais. Contudo o mesmo autor destaca que para a transparência ter resultados positivos é preciso combater o excesso de formalismo destas informações. Essa publicidade também deve ser ativa, que conclame participação e desperte interesse, deve inovar, buscar novas mídias, novos canais de comunicação e aproximar-se do seu público alvo e de interesse, como já destacaram Fischer (1996) e Bloch e Balassiano (2000). Ainda assim, o que mais se tem visto na realidade das IDPs é a publicidade e a transparência passivas, sob pena de sanções impostas por lei, como no caso da lei da

transparência ou quando requeridos pelos interessados e ainda assim, na sua maioria, com a mera publicação de informações, regras e documentações.

3 METODOLOGIA

O presente estudo qualitativo possui natureza analítico-descritiva. Quanto ao delineamento optou-se pelo estudo de caso. Para a obtenção de informações concernentes ao objeto empírico recorreu-se predominantemente à pesquisa documental com moderada incursão na pesquisa de campo.

Para a coleta de dados, houve inicialmente um levantamento das informações dispostas no sítio eletrônico do CONCITIBA. Nesse momento foram destacados dados primários (leis, resoluções e atas) e dados secundários (relatórios, notícias e trabalhos acadêmicos sobre o conselho). Na pesquisa de campo foram realizadas entrevistas com membros do conselho, sendo dois representantes do segmento governamental e um representante da sociedade civil.

A análise do CONCITIBA ocorreu através de uma aproximação teórico-empírica entre os bens democráticos propostos por Smith (2009) e os dados obtidos sobre a IDP escolhida. Sendo assim, as análises se organizam em torno dos quatro tópicos expostos na sessão quatro.

3.1 Descrição do objeto de análise

O Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA) é um órgão colegiado de política urbana que congrega representantes do poder público (13 membros) e da sociedade civil (20 membros) conforme disposto no Plano Diretor Municipal e na Lei Municipal n° 12.579/2007. O CONCITIBA possui caráter orgânico e permanente na estrutura do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC. Entre suas atribuições figuram formular, elaborar e acompanhar as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional de Curitiba, mediante participação social direta da sociedade civil, para promover maior integração entre iniciativas públicas e privadas municipais no âmbito da política urbana (CONCITIBA, 2016).

Como já mencionado deliberações do CONCITIBA são referentes à política urbana - políticas de habitação, saneamento, mobilidade urbana e infraestrutura – que além de ser uma temática politicamente relevante, demanda conhecimentos técnicos e tecnológicos para compreensão e tomada de decisão. Aqui serão contemplados dois elementos a respeito do julgamento ponderado: conhecimento e igualdade e acatamento na exposição de opiniões.

4 ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO DA CIDADE DE CURITIBA

O presente artigo teve por objetivo analisar os quatro bens democráticos descritos por Smith (2009) e reforçados por demais teóricos do campo, como aqueles fundamentais para que uma organização deliberativa seja considerada de fato uma IDP. Nesta busca constatou a presença destes quatro bens no CONCITIBA, podendo ele, portanto, ser considerado uma IDP, a seguir apresentamos as considerações sobre a presença e os limites da manifestação destes quatro bens no CONCITIBA.

4.1 Inclusão

Conforme descrito anteriormente são dois os aspectos principais da inclusão, a presença e a voz. Em relação à presença temos que a composição do CONCITIBA se dá tanto por via da representação institucional quanto territorial, ou seja, ela pretende abranger a participação cidadã por dois critérios, tanto a participação representativa, como aquela mais autêntica, tendo como base o interesse do cidadão no tema.

Em relação à representação territorial, os membros que acessam o Conselho representam cada uma das nove regionais administrativas do município de Curitiba. Quanto à representação institucional, os segmentos se organizam da seguinte forma:

> a) Gestores, administradores públicos e legislativos – municipais;
> b) Movimentos populares com atuação na área de desenvolvimento urbano;
> c) Trabalhadores por suas entidades sindicais com atuação na área de desenvolvimento urbano;
> d) Empresários relacionados à produção, fomento e ao financiamento do desenvolvimento urbano;
> e) Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais com atuação na área de desenvolvimento urbano;
> f) ONG's com atuação na área de desenvolvimento urbano.
> (CONCITIBA, 2007, p. 04).

Em relação à gestão 2014/2016 do CONCITIBA percebe-se a participação de membros do poder público e da sociedade civil. O poder público se vê representado com treze membros, sendo 11 deles oriundos do poder executivo e 02 do poder legislativo. Já a sociedade civil possui 20 representantes, assim distribuídas: 08 membros provenientes de movimentos sociais, 04 de sindicatos de trabalhadores, 03 dos empresários, 03 de entidades de classe, profissionais e acadêmicos e 02 membros de organizações não governamentais que atuam com o tema do

desenvolvimento urbano. Vale destacar que a presidência é sempre exercida pelo presidente do IPPUC, portanto, membro do poder público e a presença de mulheres conselheiras é significativa, são 11 cadeiras ocupadas por elas, que representam um terço do total de membros com voto no Conselho, conforme dados do decreto n. 1368, de 19 de setembro de 2013 que nomeou os conselheiros do CONCITIBA.

Percebe-se a prática de um modelo de participação equilibrada, contudo não se nota a atuação dos membros do poder público como facilitadores e mediadores do processo participativo, pelo contrário segundo a análise de Braga (2016) os interesses do poder público são postos em reunião e pautados com prioridade. Contribui para essa centralização no poder público, o fato da estrutura física do CONCITIBA ser a sede de um órgão municipal, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), essa escolha de sede, pode não favorecer a atuação diversa e o livre trânsito de ideias e pessoas e reforçar a desigualdade e a participação e importância dos representantes governamentais em detrimento dos demais, especialmente em relação à voz.

Os atores dos diversos segmentos propõem discussões e itens para pauta do Conselho, entretanto, observa-se preponderância do poder público tanto na proposta de pauta, como nas decisões finais. Um dos conselheiros entrevistados afirmou que muitas vezes antes dos debates acontecerem já havia coalizões para aprovação de certos temas, especialmente aqueles propostos por empresários da região. Braga (2016) acrescenta ainda que há clara preponderância dos interesses do poder público e dos empresários sobre os interesses dos demais participantes. Destacamos o relato da p. 160:

> Ao analisar as atas, por diversos momentos, verificou-se a indicação de assuntos tanto pelos atores do poder público, como da sociedade civil, mas no processo de definição de quais temas entrariam (ou não) em cada reunião, ficou aparente que o poder público tem o controle e prioriza as principais pautas a serem discutidas.

Além de discorrer sobre a inclusão em relação à presença de conselheiros, Braga (2016) relata a presença da voz dos conselheiros no CONCITIBA. A partir da análise das atas das duas primeiras gestões do Conselho, constatou-se que 30% das falas durante as reuniões, são proferidas por membros do poder público, sendo que delas 13%, são concentradas com falas apenas dos representantes do IPPUC. Outros 22% representam falas de empresários e entidades profissionais ou de classe, em que se destaca 4,7% das falas advindas de representantes da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP) e outras 4% oriundas do Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON). Desta forma, nota-se que mais da metade das

reuniões são concentradas em falas, argumentos e pleitos do poder público e dos empresários.

Diante de tais dados e relatos, pode-se concluir que o formato do CONCITIBA promove inclusão e participação igualitária quanto à presença, ainda que não incentive ou crie formas de fomento à participação de mais cidadão. É aberto regimentalmente aos que queiram participar e conta com um número expressivo de pessoas em suas reuniões também, conforme os dados divulgados pelo próprio Conselho.

Todavia, em relação aos requisitos de voz, uma segunda dimensão da presença considerada por Smith (2009) observa-se a preponderância de um grupo, o do poder público e dos empresários, que conforme a entrevista com Braga e sua dissertação, de 2016 interferem na definição das pautas do que será discutido em assembleia, assim como realizam acordos prévios de votação baseado em coalizões de interesses e não no debate coletivo.

No mesmo sentido, não se verificou entre os dados divulgados pelo conselho, tampouco nos estudos acadêmicos sobre o CONCITIBA relatos de experiências para incentivar ou capacitar as pessoas para a participação. Não há menção de mecanismos que visem desinibir participantes iniciantes no intuito de promover a sua fala ou de dar voz aos presentes sempre calados, como preconiza Smith (2009) em seu livro.

4.2 Transparência

A análise do bem democrático de transparência verifica a publicização ativa dos procedimentos e documentos das IDPs tanto para os membros do conselho como para o público em geral. Durante as observações dos pesquisadores verificou-se que o CONCITIBA possui endereço eletrônico próprio e de fácil localização em qualquer site de busca.

No portal *online* são disponibilizadas informações relevantes para a transparência do CONCITIBA, como: legislação do conselho, resoluções, comissões temáticas, atas de reunião, conferências, atribuições dos membros, suas participações e ainda conta com indicações de outros endereços relacionados aos trabalhos ali desenvolvidos.

No que se refere à publicidade de informações para os participantes do conselho, o portal eletrônico dispõe de informações sobre as atribuições dos conselheiros, as suas vinculações regionais e institucionais, assim como regulamentos e legislações pertinentes à atuação destes membros.

Quanto à publicidade das informações para a sociedade são constantemente divulgadas as atas das reuniões realizadas, todas elas aprovadas e assinadas pelos

conselheiros. As atas de reunião, tanto as ordinárias como as extraordinárias presentes no site mostram todos os assuntos debatidos, as deliberações consentidas e as dúvidas dos conselheiros, há inclusive divulgada a lista de presença de conselheiros e demais membros presentes nas reuniões. Ademais pudemos notar na pesquisa que há uma linguagem fácil e acessível no portal, assim como a legislação pertinente ao conselho e seu regimento são publicados em locais de fácil acesso no portal, além de contar com linguagem acessível, ainda que técnica e sem ambiguidades quanto à função de cada um dos membros do conselho.

Já em relação às questões orçamentárias e financeiras de funcionamento conselho existem maiores dificuldades. O balanço de ações encontra-se desatualizado, o último balanço publicado é o referente ao biênio 2008/2009. Não há informações sobre questões financeiras ou orçamentárias do conselho.

Em relação aos instrumentos de comunicação do Conselho - importante meio para o exercício da transparência - o portal eletrônico do conselho disponibiliza os e-mails e telefones dos membros da secretaria executiva do CONCITIBA, contudo, para o agendamento das entrevistas, o contato só foi possibilitado via telefone. O conselho ainda não faz uso de redes sociais, embora possa ser considerado um espaço de debate, divulgação e cobrança de informações públicas.

As ações posteriores às decisões do CONCITIBA, que são executadas pelo IPPUC, também podem ser consideradas formalmente transparentes. O Instituto possui em seu portal eletrônico uma aba de “transparência” com dados disponíveis para consulta. As principais informações referem-se às licitações e aos encargos técnicos de obras no município. Há ainda o Portal da Transparência do Município, em que são divulgadas informações em maior quantidade e em maior completude, também contemplando temas referentes às decisões do CONCITIBA.

Pode-se considerar que há uma rede de informações que vão desde a publicação das decisões tomadas, passando pela execução dos projetos e pela prestação de contas. Nesse sentido, o bem democrático de transparência é capaz de fortalecer e garantir o controle das ações públicas por parte da população e o monitoramento das decisões por parte dos conselheiros, no intuído de averiguar se as ações condizem com as decisões.

Também foi analisada a transparência que ocorre por via direta dos representantes. De acordo com relato, há falha em alguns segmentos em manter o diálogo permanente entre representantes e representados, como nos casos em que conselheiros não buscam construir espaços públicos de divulgação entre os seus. Essa falta de transparência ocasionada por uma baixa articulação pode acarretar

danos ao exercício da democracia participativa ao difundir os vícios do modelo representativo.

4.3 Controle Social

Em relação ao controle social no sentido de buscou-se identificar o grau de influência ou de impacto das IDPs e de seus atores nos processos de tomada de decisões públicas. Relacionado diretamente à democracia e o pressuposto de soberania popular sobre as autoridades públicas (SMITH, 2009) pode-se considerar que as deliberações do CONCITIBA têm andamento fluido dentro dos órgãos públicos, apesar do conselho não possuir autonomia para executar diretamente as suas decisões.

Os debates pautados pelo CONCITIBA são passíveis de se transformar em lei, o que gera uma possibilidade de formalização dos consensos ali tratados, e consequentemente a implementação de ações e políticas públicas, daí a emergência da discussão sobre o controle social.

A questão dos debates e da implementação gradual do sistema de cabeamento subterrâneo na cidade de Curitiba ilustram bem a participação dos atores públicos e privados em busca de soluções conjuntas. A ata da 21ª reunião ordinária de 2012 do Conselho expõe a participação e opinião de muito conselheiros e atores que participaram ativamente do debate do cabeamento subterrâneo. O tema era notadamente defendido pelos empresários, membros da Federação das Indústrias do Estado do Paraná e técnicos da Companhia Paranaense de Energia Elétrica (COPEL), mas contou com o questionamento e sugestões de todos os setores, como acadêmicos, agremiações profissionais e até mesmo membros de movimentos por moradias populares.

Interessante notar que depois de amplo debate a proposta de lei sobre o tema foi encaminhado à câmara municipal de Curitiba e após modificações realizadas por vereadores tornou-se a lei municipal n.14.593/2015. No entanto, mesmo com as discussões realizadas no conselho a proposta de lei foi alterada a tal ponto que não agradou nem aqueles que propuseram. Conforme reportagem da Gazeta do Povo, intitulada “A lei do cabeamento pode ficar no papel” representantes da FIEP e dos empresários locais se queixavam que a lei aprovada pelos vereadores implicou com que todos os custos fossem arcados pelos empresários, o que segundo estes é inviável e por isso teriam discutido e proposto no CONCITIBA, que 30% dos gastos com a modificação na estrutura da rede seriam custeados pelo poder público.

Esse caso do cabeamento subterrâneo na cidade de Curitiba ilustra o que Correia (2009) e Smith (2009) dissertam sobre o controle popular. Os dois autores

lecionam que este controle popular deva percorrer todas as etapas da ação pública deliberada, como o acompanhamento da execução e a alocação de recursos. Estes processos posteriores não puderam ser confirmados no CONCITIBA, uma vez que após a tomada de decisão e elaboração das recomendações de forma participativa, a execução passa a ser competência de outros conselhos ou setores da prefeitura.

Nesse processo de transferência, algumas decisões finais e de cunho mais operacional, que podem interferir de maneira notória nas decisões pautadas pelo CONCITIBA, ficam a cargo de outras instituições, que por sua vez não são articuladas ou comprometidas com as deliberações participativas do conselho em questão. Isso gera distorções e por vezes, desvios significativos nos objetivos iniciais do Conselho.

Um ponto importante sobre a execução das decisões do CONCITIBA diz respeito ao escopo do conselho, que é de formular e acompanhar diretrizes da política urbana. As deliberações operacionais e administrativas de obras e serviços ficam a cargo do Conselho Municipal de Urbanismo, que tem caráter mais técnico. Contudo, a existência de competências distintas e claramente estabelecidas pode causar uma fragmentação da macro política urbana e consequentemente do controle social, no sentido aqui empregado.

4.4 Julgamento Ponderado

O julgamento ponderado é bastante limitado enquanto bem democrático neste conselho, assim constatou-se na pesquisa documental e nas entrevistas realizadas. Numa primeira análise, constatou-se que é necessário que a transparência interna seja mais desenvolvida no conselho em questão, de maneira que não apenas se divulgue informações, mas se faça entender as temáticas discutidas. Esta necessidade se justifica em face do instrumento utilizado nas deliberações do Conselho, O Estatuto da Cidade (instituto de orientação da política urbana no Brasil). Para compreensão e atuação efetiva com o estatuto se pressupõe um razoável conhecimento técnico por parte dos diversos segmentos sociais, que integram o conselho e que por sua vez precisam estar capacitados para a intervenção nos espaços de negociações em torno das temáticas urbanas.

Quanto ao conhecimento entre os membros do CONCITIBA, perceberam-se a partir dos discursos transcritos em atas que os representantes do segmento governamental detêm o saber técnico (leis, códigos e signos de engenharia e gestão urbana) enquanto os representantes civis têm saberes oriundos de experiências locais de serviços públicos e seus respectivos problemas e demandas. Estas distintas abordagens e capacidades de contribuições podem ser observadas, por exemplo, na ata da 3ªata de reunião extraordinária do CONCITIBA, que debateu as obras que

seriam realizadas para a Copa do Mundo de 2014 e a alocação de pessoas deslocadas por conta das obras em moradias financiadas pelo “Programa Minha Casa Minha Vida” do governo federal.

Durante os debates da 3ª reunião extraordinária percebe-se que os membros oriundos da sociedade civil demonstram preocupações mais pontuais e subjetivas, preocupadas com a vida das pessoas a serem deslocadas e o impacto nessas famílias, como a mudança de uma casa para um apartamento e questões como quintais, hortas, os bichos de estimação das famílias e até mesmo a possibilidade de ampliação das moradias por meio dos “puxadinhos”, que não podem existir pelas regras do Programa Minha Casa Minha Vida. Por outro lado os técnicos propõem pautas de discussões como o zoneamento urbano, plano diretor, energia elétrica, convênio com o clube de futebol, etc.

Essa divisão temática preocupa, pois se percebe que os dois grupos têm voz, podem falar, contudo a compreensão das falas é limitada. Os membros da sociedade civil colocam as suas pautas, mas não geram debates. E de outro lado, quando os técnicos propõem e os debates permanecem circunscritos entre outros técnicos, empresários e membros oriundos de órgãos de representação profissional, sem a participação da sociedade civil.

Como meio de aprendizagem e capacitação dos membros se verificou nas atas que são ofertadas palestras em algumas reuniões. Nelas houve a participação de expositores de alto nível de formação e atuação profissional, no intuito de explanar sobre temas pertinentes. Alguns são convidados externos e outros são do próprio conselho ou do IPPUC. Além disso, tanto o conselho como o IPPUC promovem seminários e mesas de discussão para abordar os temas sobre a cidade, contemplados pelo conselho.

Durante as entrevistas, os três conselheiros destacaram a necessidade de promoção de ações de capacitação e qualificação dos representantes. Um deles explicou, no entanto, que há iniciativas do conselho nesse sentido. O entrevistado afirmou que em alguns debates do CONCITIBA, especialmente quando os temas são mais extensos ou complexos, há uma subdivisão dos conselheiros em câmaras temáticas para que os mesmos possam tirar suas dúvidas e expor as suas preocupações antes de se manifestarem nas plenárias gerais. Na visão deste entrevistado, essas câmaras temáticas, ainda que de forma indireta, promovem conhecimento e assim qualificação dos debates em plenária.

Em relação à igualdade e acatamento na exposição de opiniões, constatou-se que o fato da maior parte dos membros do conselho serem também servidores e técnicos, ou seja, pessoas que possuem qualificação e experiência para embasar as

decisões, as deliberações podem ser induzidas. Nesse sentido, o trabalho de Braga (2016) elucida o processo, em que alguns grupos possuem a informação prévia e a formação técnica e se utilizam dela para convencer os demais de suas decisões, por vezes apresentadas como único caminho ou saída possível. Nota-se, portanto, desigualdade de conhecimento técnico entre os representantes do poder público (na sua maioria com formação e experiência na área do planejamento urbano) em relação aos demais representantes, o que pode levar a uma preponderância de suas opiniões técnicas sobre as demais.

De acordo com as entrevistas, as recomendações dos agentes públicos sempre são mais respaldadas e elaboradas tecnicamente e, portanto, mais suscetíveis de serem aprovadas e legitimadas pelo grupo. Cabe refletir, portanto, sobre o papel dos agentes governamentais nas instituições de democracia participativa. Diferente do que acontece em outras experiências, em que os agentes governamentais atuam como facilitadores, no caso do CONCITIBA, esses agentes possuem voz e presença marcantes. É esperado que, em alguma medida, isso gere constrangimentos e reduza a participação e exposição de opiniões dos representantes de segmentos sociais nos debates temáticos.

Um dos entrevistados pontuou que poderia ser promovida pelo conselho uma capacitação sobre orçamento público. Essa proposta coaduna com a missão do CONCITIBA, que deve elaborar as macro-diretrizes da política urbana, o que envolve o orçamento público, uma vez que o tema envolve quesitos técnicos complexos e com impactos significativos nas diretrizes da cidade. Vale destacar, que o julgamento ponderado através da melhoria da capacidade técnica dos membros favorece, sobretudo, o bem democrático da inclusão. Haja vista, que uma vez mais capacitados, melhores e mais pertinentes são as sugestões levantadas pelos membros e mais factíveis e exequíveis serão as suas propostas.

Outro ponto identificado de desigualdade no julgamento se dá através das explanações dos *experts* nas reuniões do conselho. Em alguns momentos, o conselho, as audiências públicas e as conferências são instâncias de consulta, por iniciativa do poder público, no intuito de coletar sugestões acerca do rumo das ações a serem tomadas pelo município. Todavia, a opinião dos especialistas tende a ser acatada, utilizando-se como pretexto a racionalidade técnica, ainda que por trás disso possa haver a influência de interesses privados.

5 CONCLUSÕES

A importância e a valorização de cada um desses bens dentro do Conselho ocorrem de formas bastante distintas, alguns bens são mais evidentes do que outros. Tal constatação permite refletir em que aspectos os objetivos desta instituição são plenamente ou parcialmente alcançados. Por outro lado, há que se reconhecer que a existência do CONCITIBA, espaço em que é garantida à população a sua participação direta e irrestrita, com a liberdade de opiniões se consolida como ferramenta para a construção de uma cultura e educação política mais democrática, conforme as orientações da Constituição Federal de 1988.

Em relação à inclusão percebe-se um equilíbrio formal de forças entre os participantes, na distribuição de assentos entre seus membros e representantes como conselheiros. Contudo, no cotidiano das atividades notou-se preponderância da voz do poder público, que influencia diretamente nas pautas e nos processos de tomada de decisão legitimando-se especialmente face aos argumentos técnicos de difícil refutação, pelos participantes leigos, cidadãos e representantes territoriais. Essa ausência de voz é reforçada, por não haver incentivo material ou ajuda de custo que propiciassem a ampliação da participação dos membros da sociedade civil.

Sobre o julgamento ponderado, conclui-se que o predomínio consensual da racionalidade técnica e do poder político, justificado pelas opiniões de membros do poder público e de especialistas, compromete a essência de participação popular, uma vez que pode trazer constrangimentos àqueles que não possuem os conhecimentos específicos. Não se propõe aqui que racionalidade técnica seja dispensada nos espaços de participação, mas que ela não seja utilizada como forma de se impor autoridade.

Em relação à transparência, conclui-se que ela existe de maneira formal, atendendo as especificações obrigatórias por lei. A rede de informações articulada entre conselho, IPPUC e Prefeitura de Curitiba, ao mesmo tempo em que disponibiliza uma gama de dados referentes às ações deliberadas, pode desmotivar o monitoramento dessas informações, haja vista a dificuldade em adequar a complexidade dos termos técnicos e a prolixidade na disposição das informações com a disposição e o conhecimento prévio da população.

O controle social no caso em tela estabelece espaços e possibilidades de participação. No entanto ele é limitado à etapa de debate e planejamento, uma vez que a execução orçamentária não é de competência do CONCITIBA, desta forma os participantes ficam à mercê da boa intenção e compreensão dos técnicos da Prefeitura Municipal que devem desenvolver e executar o deliberado no conselho. O controle social, do ponto de vista prático pode ocorrer a partir da transformação de uma deliberação coletiva em lei ou política pública visível. Contudo, esse processo não é

capaz garantir a própria finalidade do conselho de promover a participação social e a integração entre as ações públicas e privadas no âmbito municipal.

Por fim, considera-se que os desafios para a efetividade do referido conselho consistem nas seguintes questões: garantir a articulação entre as suas finalidades e os bens democráticos ali desenvolvidos e valorizados; difundir internamente e externamente o seu significado como espaço de participação democrática; instituir o diálogo institucional a fim de legitimar as ações do conselho; capacitar minimamente seus membros para que não hajam discrepâncias significativas no poder de decisão, e; manter permanentemente os representantes do segmento governamental no mesmo nível que dos demais segmentos.

REFERÊNCIAS

ANGRIST, J; PISCHKE,J. **Mastering Metrics:** the path from cause to effect. Pricenton:Princeton University Press, 2014.

BENDER, K.; KELLER, S.; WILLING, H.The Role of International Policy Transfer and Diffusion for Policy Change in Social Protection—A Review of the State of the Art. In: **Social Protection Working Paper 14/1**, International Policy Learning and Policy Change: Scientific Inputs for the Dialogue on Social Protection with Global Partners, 2014.

BITTAR, J. E COELHO, F. D. Gestão democrática, Inversão de prioridades e os caminhos da Administração Pública municipal. In: Ribeiro, L. C. e Santos JR, O. A. (Orgs.) **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 327-350, 1994.

BLOCH, R.; BALASSIANO, M. A Democratização da Gestão Pública: as relações entre gestor, inovação e porte demográfico do município.**Revista de Administração Pública,** n.34, v1, Rio de Janeiro, 2000.

BRAGA, A. **Governança Democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba:** presença e voz dos atores sociais. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná. Disponível em: http://politicaspublicas.weebly.com/uploads/5/3/9/6/5396788/governan%C3%87a_democr%C3%81tica_no_conselho_municipal_da_cidade_de_curitiba_-_presen%C3%87a_e_voz_dos_atores_sociais.pdf. Acesso em 13 de dezembro de 2016.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Reforma do Estado para a cidadania – **A Reforma Gerencial brasileira na perspectiva institucional**, Brasília:ENAP Editora, 1998.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas: Coletânea.**v. 2. Brasília: ENAP, 2006.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, pp. 1781-1804, nov./dez. 2011.

CONCITIBA. **21 Ata de Reunião Ordinária de 2012.** Disponível em: http://concitiba.ippuc.org.br/anexos/reunioes/Ata_21REUNIAO_ORDINARIA.pdf. Acesso em 04 de abril de 2017.

CONCITIBA. **3 Ata de Reunião Extraordinária de 2010.** Disponível em: http://concitiba.ippuc.org.br/anexos/reunioes/Ata_3REUNIAO_EXTRAORDINARIA.pdf. Acesso em 18 de abril de 2017.

CORREIA, M. V. C. Controle Social. In: PEREIRA, I. B.; LIMA, J. C. F. (org) **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. Disponível em: http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

CRESWELL, J.W. Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto- 3ª Ed. – Porto Alegre: Artmed, 2010.

DI PIETRO, M. S.**Direito Administrativo**, 24ª Ed, São Paulo: Atlas, 2011.

DECRETO n. 1368. Disponível em: http://concitiba.ippuc.org.br/anexos/legislacao/Dec%201368-2013.pdf. Acesso em 07 de abril de 2017.

FISCHER, T. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. In: **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais.** Rio de Janeiro: FGV, 1996.

GAZETA DO POVO- CABEAMENTO SUBTERRANEO http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/lei-do-cabeamento-pode-ficar-no-papel-7ydj3zjmq4o3vchcqf8rh0mi4 E http://www.gazetadopovo.com.br/imoveis/iniciativas-pontuais-ampliam-cabeamento-subterraneo-em-curitiba-eikoy0cs5w1kiib82rdhyv2a6

LOUREIRO, M. R. et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, 2012.

PIRES, V. Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente. In: Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. **Fina nças Públicas**: V Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: ESAF, 2001.

RIBEIRO, F. P. Democracia, expertise e burocracia:relações entre política, técnica e participação. Ciências Sociais Unisinos, v. 49, n. 3, p. 297-305, set/dez, 2013.

SMITH, G. **Democratic Innovations: designing institution for citzen participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

STONE, D. Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. **CSGR WorkingPaper No. 69/01.** Abril, 2001.

VIEGAS, W. Controle administrativo e controle social – Analogias, contrastes e paralogismos, **Cadernos de Administração**, Ano II, no 6, Departamento de Administração da Universidade de Brasília, Brasília-DF, Out./Dez. 1996.

Conselhos Municipais de Turismo: Participação e Efetividade

Adriana Gomes de Moraes
Professora IFSP-SP
Doutora em Ciências Sociais –PUC/SP

Introdução

Este trabalho visa contribuir na compreensão de como se organizam os Conselhos Municipais de Turismo, tendo em vista a pluralização dos espaços de participação da comunidade na gestão de políticas públicas.

A multiplicidade de manifestações, entram no debate como o pressuposto de uma verdadeira democracia para muitos estudiosos, entre eles Ranciére (2004) que entende a democracia não como forma de governo ou um sistema político igualitário longínquo, mas como um poder para aqueles isentos de poder e títulos.

Neste sentido, entende-se que não se está numa democracia simplesmente porque o povo está representado por deputados ou governado pelos presidentes eleitos, mas quando existem formas de afirmação desse poder das pessoas que são autônomas em relação às instituições do Estado.

As iniciativas de gestão que envolveram procedimentos participativos no Brasil, entende-se que foram o início do reconhecimento de uma capacidade de pensar que pertence a todos, nesse sentido a democracia é vista por Ranciére (2004) como algo em que se busca organizar formas de vida coletiva fundadas sobre a ideia de uma capacidade partilhada, diferente das lógicas tradicionais de partidos revolucionários, de vanguarda, ou fundados na ciência.

No Brasil, a busca pela construção de novos espaços para uma gestão compartilhada ainda é bastante desafiadora, existe um vasto número de instituições participativas que inclui conselhos, orçamentos participativos e planos diretores municipais entre outras formas de participação. (AVRITZER, 2009)

A criação desses espaços baseou-se na crença de que eles impulsionariam a democratização das relações sociais e dos processos políticos e, simultaneamente, proporcionariam maior eficácia à gestão das políticas públicas. O potencial democratizante dessas instituições estava diretamente relacionado à capacidade inclusiva desses espaços uma vez que deveriam

promover e abrigar a participação de novos atores e novas temáticas. Uma composição diversificada possibilitaria, assim, múltiplas perspectivas e a presença de negociação entre elas, em especial, as dos grupos historicamente excluídos e em situação de vulnerabilidade. Ou seja, esses espaços foram pensados com vistas a gerar práticas horizontais de participação e de negociação, a "empoderar" grupos sociais em situação de exclusão e vulnerabilidade e a reforçar vínculos associativos. (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 18).

Apesar de existir grandes avanços realizados no entendimento dos condicionantes da participação política em instituições participativas, ainda é preciso de muitos estudos para entender sobre os efeitos do funcionamento destas instituições sobre a administração pública. Do ponto de vista dos resultados, não existem informações seguras para dizer se os Conselhos de turismo são efetivos.

Por isso, serão tratados aqui alguns aspectos referentes ao funcionamento dos Conselhos que influenciam na sua efetividade. Serão abordados e investigados o ano e processo de formação, objetivo e competências, composição, funcionamento e articulação do Conselho, temáticas abordadas e deliberações, perfil e visão dos atores na participação do colegiado.

Em face a isto, as linhas investigativas que se buscou pesquisar são em primeiro lugar entender que tipo de interlocução existe entre os atores do Conselho? as deliberações do Conselho são respeitadas? Existe autonomia nas deliberações do Conselho? Existe paridade de acesso às informações entre os representantes do governo e da sociedade civil? Que ações foram realizadas na atual gestão?

Em busca de entender a legitimidade circunscrita nos Conselhos municipais de turismo, no sentido de que são espaços onde é possível o fortalecimento da participação democrática dos atores na formulação e implementação de políticas públicas, o problema desse estudo busca responder se é possível identificar práticas de participação e efetividade nos Conselhos Municipais de Turismo.

Desse modo, a hipótese orientadora deste estudo é a de que os Conselhos Municipais de Turismo estão inscritos em espaços onde existe falta de clareza do significado de representar, com ações restritas a reuniões que

servem para referendar iniciativas governamentais e cumprir uma mínima exigência legal no repasse de recursos federais e estaduais.

Diante destas circunstâncias, o fator principal que levou a esta pesquisa deve-se ao pioneirismo deste tipo de estudo, que busca conhecer e entender os Colegiados Municipais de Turismo sob o enfoque da participação e efetividade. Por este motivo entende-se que esta pesquisa torna-se relevante e irá contribuir para futuras pesquisas da área.

Neste estudo procurou-se contemplar o Estado de São Paulo, tendo em vista que estudar toda a população do Estado delimitado foge da exequibilidade da pesquisa, foram pesquisados os conselhos municipais de turismo que se mostram abertos a realização desta pesquisa.

Metodologia

Nesta pesquisa, utilizou-se da abordagem qualitativa, por entender que permite revelar com maior profundidade o objeto ora pesquisado**.**

O título qualitativo é invocado por diferentes tradições de pesquisa, que partilham do pressuposto básico de que a investigação dos fenômenos humanos, sempre saturados de razão, liberdade e vontade estão possuídos de características especificas: criam e atribuem significados as coisas e as pessoas nas interações sociais e estas podem ser descritas e analisadas, prescindindo de quantificações estatísticas. CHIZZOTI (2003)

Em termos gerais, os estudos qualitativos envolvem a coleta de dados utilizando técnicas que não pretendem medir nem associar as medições a números. São utilizadas diversas técnicas de pesquisa e habilidades sociais de maneira flexível, de acordo com as necessidades da situação. Geralmente são produzidas neste tipo de pesquisa dados que geram descrições bastante detalhadas.

Nesta perspectiva, podem-se distinguir os seguintes delineamentos nas pesquisas qualitativas: o estudo de caso, a comparação multicaso, a experimentação no campo, a experimentação em laboratório. Nesta pesquisa, o delineamento adotado é o estudo de caso.

Para a realização deste trabalho, utilizou-se de estudo de caso múltiplos, baseado no método proposto por Yin (2010), os seguintes passos (Figura 1)

foram adotados como procedimentos para a realização do estudo: Definição e planejamento dos casos, Protocolo de coleta de dados, Coleta das evidências, Análise dos casos individuais, Análise final e Conclusões.

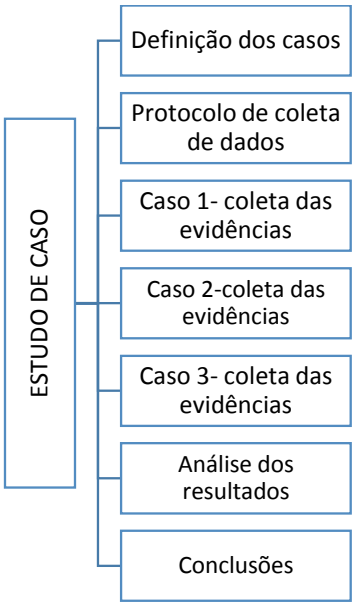


Figura1: Fases do Estudo de Caso

Fonte: Elaborado pela autora com base em Yin (2010)

Neste contexto, para a realização desta pesquisa, primeiramente foram necessárias algumas ações a fim de delimitar os casos a serem estudados. A primeira ação foi levantar os municípios do Estado de São Paulo que possuem Conselhos Municipais de Turismo. Para facilitar a pesquisa, optou-se em levantar os municípios pertencentes as denominadas Estâncias Turísticas. Que segundo a lei. nº 1.261 de 29 de abril de 2015 classifica como Estância Turística:

> **Artigo 2º -** São condições indispensáveis e cumulativas para a classificação de Município como Estância Turística:
> **I –** ser destino turístico consolidado, determinante de um turismo efetivo gerador de deslocamentos e estadas de fluxo permanente de visitantes;
> **II –** possuir expressivos atrativos turísticos de uso público e caráter permanente, naturais, culturais ou artificiais, que identifiquem a sua vocação voltada para algum ou alguns destes segmentos.

De acordo com levantamento realizado na Secretaria Estadual de Turismo do Estado de São Paulo e APRECESP-Associação das Prefeituras das Cidades Estância do Estado de São Paulo, atualmente existem 70 municípios considerados Estâncias Turísticas, que em conformidade com a lei complementar nº1.261 de abril de 2015 o município denominado Estância entre outras condições deve possuir conselho municipal de turismo devidamente constituído e atuante. Motivo este que, propiciou a escolha das Estâncias para a realização desta pesquisa.

Uma vez identificados os municípios considerados Estâncias, iniciou-se a segunda ação, a qual foi efetivada por meio de contato telefônico com as Prefeituras Municipais dos locais acima identificados a fim de obter contato com os presidentes dos respectivos Conselhos para apresentar a proposta desta pesquisa. Porém, nem todos os Conselhos municipais identificados foram acessíveis para a realização da pesquisa. Muitos deles estão em processo de reestruturação devido a lei complementar nº1.261 de abril de 2015 que obriga as Estâncias Turísticas a terem Conselho Municipal atuante e outros não manifestaram interesse em participar.

Nesta perspectiva, os critérios e as justificativas para a delimitação e a escolha deste objeto de estudo foram devido ao fácil acesso aos colegiados. Isto posto, os casos selecionados foram os Conselhos Municipais de Turismo de Brotas, São Sebastião e Santos.

A Coleta de Evidências

A fim de dar início ao processo de coleta de dados, foi realizado contato com os presidentes dos Conselhos Municipais para agendamento da participação de reuniões, realização da entrevista e aplicação do questionário. Na oportunidade foi solicitado aos presidentes dos três colegiados o acesso às atas das reuniões realizadas no ano de 2014 e as Leis de criação e Regimento Interno. Os documentos solicitados foram encaminhados por e mail. O objetivo de análise de tais documentos foi de conhecer as características dos Conselhos, competências e organização, no caso das atas, as deliberações dos Conselhos. A análise das atas teve como objetivo conhecer como se dá a participação nos Conselhos, e qual espaço as falas ocupam.

Por questões de deslocamento estas atividades foram realizadas no mesmo dia da participação da reunião do Conselho. No município de Brotas e Santos ocorreu em setembro de 2015 e no município de São Sebastião em dezembro de 2015.

Consequentemente, para o processo de coleta de dados foram empregados dois instrumentos: a entrevista e o questionário.

As entrevistas focadas foram realizadas com os presidentes dos três Conselhos Municipais escolhidos: Brotas, São Sebastião e Santos. Foram agendadas previamente, conforme a disponibilidade dos atores entrevistados. A realização das entrevistas teve como objetivo entender de que forma os presidentes dos Conselhos Municipais de Turismo enxergam tal instituição enquanto um órgão de gestão compartilhada, bem como conhecer suas ações para as dinâmicas participativas dos respectivos Conselhos. Foram aplicadas sete questões aos presidentes, para esta análise as questões foram separadas e salvas em arquivo de áudio separadamente.

O questionário, aplicado com os conselheiros titulares dos colegiados, foi utilizado com o intuito de estender-se ao maior número de membros, já que a realização da entrevista seria mais demorada por existir maior número de pessoas. Objetivou-se com o emprego desta técnica entender de que forma os demais membros do colegiado reconhecem a efetividade enquanto atores participantes do Conselho. Cabe ressaltar que o questionário foi distribuído aos membros dos conselhos no dia das reuniões com exceção de Santos, que a pedido do presidente o questionário foi enviado aos conselheiros por e-mail. Alguns membros não manifestaram interesse em responder, conforme pode-se observar no quadro abaixo:

Conselhos	Nº de Conselheiros Titulares	Nº de questionários respondidos
Brotas	23	14
São Sebastião	12	3
Santos	45	2

Quadro 1: Número de conselheiros pesquisados

Fonte: Elaborado pela autora com base em pesquisa realizada

Uma vez coletados os dados, iniciou-se o processo de análise de conteúdo que para Bardin (2011).

As análises foram organizadas em três fases Bardin (2011) a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Foram identificados e registrados os assuntos em uma tabela de seis colunas: (1) número de ordem da reunião; (2) data da reunião; (3) categoria; (4) assuntos tratados (5) manifestações dos atores representantes do poder público (6) manifestações dos representantes da sociedade civil. Por questões éticas as informações e depoimentos analisados não serão identificados, apenas utilizados e referidos aos municípios quando houver necessidade de evidenciar as questões e categorias tratadas.

Quanto à análise dos questionários para as respostas fechadas foi realizada a tabulação simples, para as questões abertas utilizou a análise categorial que consiste no desmembramento do texto em unidades segundo reagrupamento analógico.

A análise final, ou seja, a Participação e Efetividade nos Conselhos Municipais de Turismo, foi realizada baseando-se em proposições teóricas, que por sua vez refletem o conjunto de questões da pesquisa, as revisões feitas na literatura sobre o assunto e as novas interpretações que possam surgir. Para tal análise foram estabelecidas as seguintes categorias (Quadro 7,8): Organização, Participação dos atores, Deliberação e Ações.

Resultados e discussões

Nesta seção são apresentadas as características que dizem respeito a estrutura e funcionamento dos Conselhos Municipais de Turismo de Brotas, São Sebastião e Santos, cujo objetivo é buscar a prescrição legal e características afim de iniciar uma análise e busca de respostas para o problema desta pesquisa. É possível identificar efetividade e práticas de participação na gestão do turismo municipal mediante a atuação do Conselho Municipal de Turismo?

Para isso, foram adotadas as seguintes dimensões: Ano e Processo de Formação, Objetivo e Competências, Composição, Funcionamento e Articulação do Conselho, Temáticas Abordadas e Deliberações, Perfil e Visão dos Atores na participação do colegiado. Embora, as dimensões acima em um primeiro momento pareçam um tanto quanto burocratizadas, este foi um dos caminhos

escolhido para entender a efetividade dos Conselhos Municipais enquanto instituição participativa criada por lei.

Conselho Municipal de Brotas: Ano e Processo de Formação

O Conselho Municipal de Turismo da Estância de Brotas, foi criado pela Lei Municipal nº 1202 de 20 de julho de 1994 por iniciativa do Poder Público. Através de uma comitiva do Governo Estadual, que incentivou a formar o COMTUR. Segundo relatos de alguns membros do colegiado, neste período já existia também certa mobilização por parte dos empresários para a formalização de um Conselho Municipal de Turismo com vistas a desenvolver o turismo na cidade. Este Conselho estava vinculado somente ao gabinete do então prefeito, ficou ativo por dois anos e somente no ano de 1999, na gestão de outro prefeito foi criado novamente o Conselho Municipal de Turismo sob a lei nº1.627, de 26 de outubro de 1999, que passa a atuar junto a secretaria municipal do meio ambiente, turismo e cultura. Com a criação da Secretaria Municipal de Turismo no ano de 2012, é produzida nova alteração na lei, começa a vigorar então a lei n.º 2.566 de 17 de setembro de 2012 que agrega o Conselho na Secretaria. O Conselho teve sua última alteração com a lei nº 2718 de 03 de fevereiro de 2014.

Objetivo e Competências

O Conselho Municipal de Turismo de Brotas é um Órgão Deliberativo, Consultivo e de Assessoramento, responsável pela conjunção entre o Poder Público e a Sociedade Civil.

Seu objetivo previsto na lei nº1627/99 Art. 4º é formular a política municipal de turismo, visando o desenvolvimento do turismo sustentável, criando as condições para o incremento e desenvolvimento da atividade turística bem como, a da preservação e conservação ambiental do município de Brotas.

Sobre os objetivos pode-se dizer que estão centrados no desenvolvimento do turismo no município de forma sustentável, o que se percebeu enquanto participante como ouvinte das reuniões, que os atores da sociedade civil são engajados e unidos quando se refere ao uso dos espaços destinados a

atividades de turismo no município, existe preocupação com o respeito aos locais e normas definidas para uso de tais espaços.

Composição

O COMTUR está composto por 23 membros, 10 atores representando o governo municipal que são indicados pelo prefeito e 13 atores representando a sociedade civil e empresários que são indicados pelas entidades que os representam. Os conselheiros tem mandato de dois anos, permitida a recondução por igual período, cada representação tem uma suplência. A Presidência do Conselho é exercida por um representante da Sociedade Civil, eleito pelo voto de todos os membros. Sua composição não é paritária.

Funcionamento e Articulação do Conselho

O Colegiado Municipal de Turismo de Brotas tem seu funcionamento regulado por regimento interno próprio. As reuniões ordinárias ocorrem mensalmente e as extraordinárias sempre que necessário, com duração de no máximo 1h30. As Convocações ocorrem com antecedência mínima de 7 dias antes da data da reunião salvo motivo urgente devidamente justificado. As reuniões são públicas e abertas à comunidade, Onde apenas conselheiros (ou suplente na ausência do conselheiro) tem direito ao voto. Os membros do Conselho perderão o mandato se faltarem a 03 (três) reuniões ordinárias consecutivas ou não.

No que se refere à participação da comunidade nas reuniões, o Regimento Interno, estabelece que são públicas, apenas conselheiros (ou suplente na ausência do conselheiro) tem direito ao voto e que poderão ser convocados/convidados às reuniões dirigentes de entidades públicas ou privadas ou técnicos especializados, entende-se que o regimento é favorável e estimula a participação, entretanto, isso não significa que o regimento será cumprido e praticado integralmente.

Em relação a formação das pautas das reuniões, todos os conselheiros, Poder Público e Sociedade Civil podem sugerir pautas. As pautas sugeridas são

discutidas e, em caso de necessidade, votadas democraticamente pelos conselheiros.

O Conselho poderá constituir comissões para projetos específicos de interesse do turismo. As comissões serão constituídas de no mínimo 3 (três) membros, podendo delas participar não conselheiros e de reconhecida capacidade.

As Comissões estabelecerão o seu programa de trabalho, cujo resultado será apresentado para o Conselho Municipal de Turismo. As Comissões serão extintas uma vez apresentado ao Conselho o resultado do seu trabalho. O Conselho não apresenta dotação orçamentária, as reuniões são realizadas em uma sala da associação comercial do município, a prefeitura é responsável em pagar o aluguel da sala. Quando os conselheiros precisam fazer alguma atividade fora do município de Brotas, tal como, participação em seminário, eventos especifico de turismo, os representantes da sociedade civil pagam seu deslocamento. Porém, está em debate a criação de mecanismos para angariar fundos para o Conselho, um deles é a cobrança de taxas sobre os serviços, onde parte será destinado ao fundo municipal de turismo.

Temáticas Abordadas e Deliberações

As principais temáticas abordadas no Conselho Municipal de Turismo de Brotas foram extraídas da análise das atas do ano de 2014 conforme descrito na seção metodologia. No total foram analisadas 13 atas, sendo que as principais temáticas abordadas centraram-se na definição dos projetos prioritários para uso do recurso proveniente do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento de Estâncias-DADE. O município recebeu a chancela de Estância Turística no ano de 2014, e para começar a receber proventos destinados a melhoramento da Estância precisa apresentar projetos à Secretaria Estadual de Turismo. Outro tema recorrente nas reuniões refere-se aos cuidados com o Rio Jacaré-pepira, onde acontece a maior parte das atividades de aventura. O fato que chamou a atenção neste caso, é o monitoramento constante que os próprios moradores e membros do Comtur fazem com o rio, já que provem dele a maior fonte de renda das pessoas que vivem do turismo no município.

Votação e aprovação de projetos é outra questão que aparece nas pautas das reuniões, evidencia-se, entretanto em que todas as votações relacionadas

em projetos de grande orçamento, o prefeito municipal estava presente na reunião para defender o projeto de seu interesse. Na ata da reunião do dia 7 de setembro de 2014 o prefeito pede a palavra, antes da votação de projeto que estava em pauta referente à melhoria do passeio público da cidade, e salientou a importância de dar prioridade em votar projetos de curto prazo a fim de agradar a população.

Outras temáticas debatidas, votadas e aprovadas foram o Plano Diretor de Turismo e o Regimento Interno do Conselho Municipal. O que se verificou que as manifestações do poder público e sociedade civil foram debatidas e acatadas sem maiores conflitos de interesse. Em uma das reuniões foi discutida e votada novamente a pedido da câmara de vereadores a Lei nº. 2718/2014- estabelece que o presidente do Conselho seja um ator da sociedade civil- os vereadores contestaram tal designação. Os membros discutiram a possibilidade de alteração, e votaram a favor da permanência do que está estabelecido na lei, ficando portanto um representante da sociedade civil presidente do COMTUR.

Perfil e Visão dos Atores Colegiado

O perfil dos membros do conselho municipal de turismo de Brotas ora apresentado foi delineado a partir do questionário aplicado. Dos 23 membros do colegiado, quatorze responderam o questionário, desses dez são representantes da sociedade civil todos ligados à área de turismo e quatro representantes do governo municipal. Quanto ao sexo, onze são do sexo masculino e três do sexo feminino, com idade média de 45 anos. Em relação à escolaridade a sua grande maioria apresenta ensino superior completo.

Em relação à participação dos membros em Conselhos constatou-se que a maioria já tem experiência na participação de Conselhos, onze conselheiros responderam que não é a primeira vez que participam de um Conselho e três responderam que esta é a primeira experiência em Conselho.

Quando questionados se a entidade que representa integra a mesa diretora do Conselho, onze não integram a mesa diretora do Conselho e três responderam afirmativamente. Quanto ao cargo que ocupa, dois indicaram a presidência e um a secretaria executiva. Em relação à pressão do Conselho por

parte das associações e entidades que representam, nove responderam que não pressionam e cinco afirmaram que sua associação pressiona o Conselho, e que a principal forma de pressão é participando ativamente das reuniões e discutindo os projetos propostos.

Com relação à discussão da pauta coletiva antes da reunião do Conselho com os membros da entidade que representa, oito conselheiros responderam que existe discussão prévia e seis responderam que não discutem a pauta com sua entidade.

A respeito das informações que são objeto de debate nas reuniões do Conselho, sete conselheiros responderam que se sentem bem informados, dois responderam na maioria das vezes e cinco que as vezes.

Quando questionados se algum segmento tem obtido maior sucesso na sua participação, no processo de tomada de decisões no Conselho, nove responderam que nenhum segmento é privilegiado na tomada de decisão e cinco responderam que acham a ABROTUR-Associação de Empresas de turismo de Brotas e Região tem obtido maior sucesso na tomada de decisão. Em relação a esta questão, observou-se quando presente na reunião do Conselho que esta associação é bastante proativa embora deixe bem explícito os interesses dos empresários do município, que é o de atrair turistas para o município.

Segundo os atores investigados, quem apresenta mais pautas para as reuniões do Conselho é a Secretaria Municipal de Turismo. Quanto à existência de conflitos no interior do Conselho, onze entrevistados respondem que existe conflitos e três disseram não existir. Os temas que mais geram conflitos são: aplicação de recursos; diferenças de interesses dos atores representantes do governo municipal e sociedade civil; definição de projetos prioritários, plano diretor e recolhimento de impostos.

Em relação à formação técnica dos membros do Conselho, sete responderam que consideram a formação técnica essencial e sete responderam que não acham necessário, e que o conhecimento técnico não tem sido decisivo nas deliberações. Quanto aos aspectos deliberativos do Conselho verificou-se que os conselheiros divergem em alguns aspectos (Quadro 2), principalmente no que se refere à fiscalização de orçamento e informações. Em relação à autonomia dos Conselhos com a Secretaria de Turismo, dez conselheiros responderam que ela existe.

Quanto ao aspecto deliberativo do Conselho	Sim	Não
O Conselho delibera sobre políticas públicas	10	4
O Conselho fiscaliza, ou somente é consultivo sobre o orçamento?	9	5
O Conselho tem acesso a todas as informações de que necessita para deliberar?	9	5
Existe autonomia do Conselho em relação à secretaria afim?	10	4
O conselho dispõe da infraestrutura necessária para subsidiar sua tomada de decisão?	12	2
O Conselho tem recursos financeiros próprios?	0	14
Existe algum tipo de formação para conselheiros promovida pelo Conselho?	0	14

Quadro 2: Aspectos deliberativos dos Conselhos-Brotas

Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa realizada

Quando questionados a opinar se o Conselho elege as prioridades para as ações, treze atores responderam que sim e confirmam que essas prioridades elencadas pelo Conselho têm sido transformadas em ações, projetos, programas ou serviços na área de turismo, dois responderam que sim, parcialmente.

Quanto às deliberações aprovadas, para quatro conselheiros são colocadas em prática na íntegra e em tempo adequado, cinco responderam em tempo adequado em forma parcial, três em forma lenta e parcial e dois de forma lenta e plena.

No que diz respeito ao fornecimento de informações sobre o financiamento das ações, projetos, programas e serviços da área de Turismo, incluindo o orçamento estadual/municipal sete membros consideram que as informações são recebidas em tempo hábil, seis que são fornecidas, porém tardiamente e um que não são fornecidas. Para onze conselheiros essas informações são claras e compreensíveis, no ponto de vista de três conselheiros são difíceis de compreender.

Para o presidente do COMTUR, empresário, proprietário de um Resort, o Conselho tem exercido na medida do possível diálogo com o executivo municipal. Da mesma forma ele como presidente, tem ações propositivas com a finalidade de estimular a dinâmica participativa de todos os membros. Levando-se em consideração as respostas da entrevista realizada com o presidente do COMTUR representadas abaixo (Quadro 3), fica evidente que existem ações sendo desenvolvidas baseada em um clima de participação.

Perguntas	Respostas

Para você, o que significa um Conselho?	*Um Conselho Municipal é o local onde Poder Público, Iniciativa Privada e Sociedade Civil se reúnem para debater, votar e deliberar um assunto de interesse do município.*
Que ações a presidência do Conselho desenvolve para propiciar dinâmica participativa no COMTUR?	*Trabalho em conjunto e clima de cooperação entre o setor privado e poder público, fazendo com que esses agentes remem na mesma direção, sempre em prol do destino Brotas.*
Como são pautados os temas para as reuniões?	*Todos conselheiros, Poder Público e Sociedade Civil podem sugerir pautas. As pautas sugeridas são discutidas por todos e, em caso de necessidade, votadas Democraticamente pelos conselheiros.*
Vocês recebem recursos do DADE? O Conselho Municipal de Turismo debate aonde serão aplicados tais recursos?	*Como recebemos a chancela de Estância em 2014, ainda não recebemos nenhum recurso proveniente do Dade até o momento , estamos elaborando projetos para pleitear recursos. Mas,o Conselho já está debatendo quais projetos deverão ser elaborados para pleitear tais recursos.*
O Conselho tem fundo para se manter?	*Não.*
Quais são as ações realizadas pelo Conselho em sua gestão?	*Elaboramos e deliberamos muitos projetos para o município, alguns já em andamento. Mas as coisas não são fáceis ainda pois, os interesses do governo municipal muitas vezes é diferente da sociedade civil.*
Você acredita que a implantação do Conselho municipal de turismo possibilitou a participação das pessoas interessadas no desenvolvimento turístico de seu município?	*A implantação do Conselho Municipal de Turismo em Brotas possibilitou e facilitou o diálogo da sociedade civil com o poder público.*

Quadro 3: Entrevista, presidente do COMTUR-Brotas

Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa realizada

Conselho Municipal de São Sebastião

O conselho Municipal de Turismo de São Sebastião Criado pela lei nº1296/98. Em 2005 sob a lei nº1761, novo prefeito reorganiza o Conselho Municipal de Turismo, no ano de 2011 é reorganizado novamente sob a lei nº.2163, sua última alteração foi em 2013 lei nº 2.255 que altera a composição do Comtur. É um órgão de caráter permanente, com funções deliberativas, consultivas, normativas e fiscalizadoras, constitui-se em um órgão de composição paritária entre o poder público e a sociedade civil.

O Conselho foi formado por iniciativa do prefeito municipal, por entender que o município precisava se organizar para desenvolver o turismo de forma mais adequada.

Objetivo e Competências

O COMTUR tem por objetivo previsto na lei nº 2163/2011 assessorar o poder executivo nas questões referentes ao desenvolvimento turístico do município de São Sebastião, orientando e promovendo sua difusão nos termos do artigo 209 a 201 da lei orgânica.

A lei orgânica do Município estabelece o turismo como atividade prioritária, como fator do desenvolvimento econômico e social, em estímulo aos diversos segmentos ligados direta e indiretamente ao turismo através de incentivos fiscais.

Composição

Segundo a lei nº 2255/2013 Art. 4º o Conselho Municipal de Turismo de São Sebastião é composto por 12 conselheiro efetivos e 12 suplentes de conselheiros, dos quais 50% são indicados pelo poder público e 50% indicados pela sociedade civil. O mandato dos conselheiros é de dois anos, contados da publicação do decreto que os nomear. A escolha do Presidente do Conselho Municipal de Turismo de São Sebastião é formulada, em reunião própria, lista tríplice pelos Conselheiros, a ser submetida ao Chefe do Poder Executivo, para a designação competente.

Funcionamento e Articulação do Conselho

Conforme descrito no regimento interno, o Conselho Municipal de Turismo se reúne uma vez por mês ordinariamente, com a presença de pelo menos 50% (cinquenta por cento) de seus membros, extraordinariamente, quanto convocada pelo presidente ou mediante solicitação de pelo menos 1/3 (um terço) de seus membros titulares. O membro do Conselho que faltar a 02 (duas) reuniões consecutivas, ou a 03 (três) reuniões alternadas, sem justificativa, ficará automaticamente desligado, sendo chamado um suplente do respectivo segmento para o preenchimento da vaga.

O prazo para apresentar justificativa de ausência é de 02 (dois) dias úteis, a contar da data da reunião em que se verificou o fato. No caso de pedido de afastamento temporário ou definitivo de um dos membros titulares, assumirá o suplente do respectivo segmento com direito a voto na reunião que deferir o pedido formulado.

Aos membros suplentes presente nas reuniões plenárias será assegurado o direito de voz, mesmo na presença dos titulares. A ordem dos trabalhos do Conselho é a seguinte: leitura, votação e assinatura da ata da reunião anterior;

expediente; ordem do dia; outros assuntos de interesse. A leitura da ata poderá ser dispensada pelo plenário quando sua cópia tiver sido distribuída aos membros do conselho. Fica assegurado a cada um dos membros participantes da reunião o direito de se manifestar sobre o assunto em discussão.

A votação é nominal, ao anunciar o resultado das votações, o Presidente do Conselho poderá pedir aos membros que se manifestem novamente. É vedado voto por delegação. As decisões do Conselho serão tomadas por maioria simples e registrada em ata.

Segundo a lei de criação lei municipal nº 2163 de 2011 todas as sessões do Conselho Municipal de Turismo serão públicas e precedidas de ampla divulgação, não prevê que a comunidade em geral possa participar das discussões do Conselho.

Temáticas Abordadas e Deliberações

Os principais temas debatidos no COMTUR foram retirados da análise das atas do ano de 2014, foram disponibilizadas no total 7 atas. As reuniões centraram-se nas discussões sobre estratégias de divulgação da cidade de São Sebastião, agenda de eventos do município no ano de 2014, ações para o apoio e planejamento; infraestrutura turística, engajamento e participação nas reuniões e trabalhos, projetos do Conselho bem como nos eventos destinados a divulgação do destino. Captação de recursos para os projetos, votação e aprovação de recursos do Fundo Municipal do Turismo.

A respeito dos temas abordados, o que se percebe em relação às manifestações da sociedade civil é que eles não querem se comprometer com os projetos, uma vez que consideram de responsabilidade da Secretaria de Turismo tais ações. Consideram que é o papel da prefeitura criar estratégias para chamar turistas ao município, que consequentemente aumentará a taxa de ocupação de seus empreendimentos.

Neste sentido, o presidente do COMTUR que é representante da sociedade civil, em todas as reuniões chama os empresários à sensibilização, pois, segundo ele, até o momento só houve tentativas frustradas de participação e ações, “Os empresários não têm representatividade, não há associação forte, não há união no sentido de pleitear novas ações junto ao governo, cada empresário age separadamente”. Compreende-se com a fala ressaltada do

presidente em uma das reuniões, como um desabafo e ao mesmo tempo uma forma de chamamento dos conselheiros para participar mais dos debates e da vida do Conselho.

Perfil e Visão do Atores no Colegiado

Dos doze titulares presentes na reunião no dia 4 de dezembro, somente três responderam ao questionário. Destes, dois são do sexo feminino e um do sexo masculino. A idade média dos respondentes é de 45 anos, dois representam o segmento de empresários no Conselho e um o poder público municipal. Todos possuem ensino superior completo.

Com referência ao número de participação como conselheiro, dos três respondentes, dois participam do Conselho pela sexta vez, e um pela segunda vez. Destes, somente um tem sua entidade representada na mesa diretora do Conselho, a secretaria executiva.

Em relação à paridade no Conselho, dois disseram ser favoráveis, por acreditarem que a paridade deixa as questões políticas mais leves e por achar que o desenvolvimento do turismo depende da união do setor público e privado. Quanto à participação nas reuniões do Conselho, todos responderam que não faltam nas reuniões.

Quando questionados se a entidade que representa de alguma forma pressiona o Conselho, dois responderam que sim e que a pressão centra-se em melhorias e mudanças no município e no acompanhamento dos projetos aprovados. Em mesmo número, responderam que discutem coletivamente as pautas antes da reunião. Todos se sentem bem informados sobre as questões que são objeto de debate nas reuniões do conselho e também não acham que alguma entidade tem obtido maior sucesso na sua participação no processo de tomada de decisões.

Quando questionados sobre quem apresenta mais assuntos para serem debatidos e decididos no Conselho, cada representante respondeu uma alternativa diferente: um respondeu que foi o presidente do conselho, o segundo que todos apresentam assuntos e o terceiro que o grupo todo. Quanto à existência de conflitos no Conselho, todos responderam que não existe. Porém, quando questionados sobre os temas mais polêmicos discutidos nas reuniões

do conselho, as seguintes respostas foram dadas: falta de associativismo do trade, pouca ação do poder público e orçamentos destinado ao desenvolvimento do turismo no município.

Quanto à formação técnica dos conselheiros, somente um acha necessário, os demais acham que o conhecimento técnico não tem sido decisivo nas deliberações do Conselho. Em relação aos aspectos deliberativos do Conselho (Quadro 4) percebeu-se que na sua totalidade o Conselho não exerce seu caráter deliberativo com legitimidade.

Em relação ao aspecto deliberativo do conselho	Sim	Não
O conselho delibera sobre políticas pública?	1	2
O conselho fiscaliza, ou somente é consultivo sobre o orçamento?	0	3
O conselho tem acesso a todas as informações de que necessita para deliberar?	1	2
Existe autonomia do conselho em relação a secretaria a fim?	0	3
O conselho dispõe da infraestrutura necessária para subsidiar sua tomada de decisão?	1	2
O conselho tem recursos financeiros próprios?	3	0
Existe algum tipo de formação para conselheiros promovida pelo conselho	0	3

Quadro 4: Aspecto deliberativo São Sebastião.

Fonte: Elaborado com base na pesquisa realizada

Sobre as prioridades das ações no Conselho, todos responderam que o Conselho elege prioridades, e que essas prioridades têm sido transformadas em ações e projetos parcialmente executados. Quando questionados de que forma as deliberações aprovadas no Conselho são colocadas em prática e na íntegra, cada conselheiro respondeu de uma forma, um em tempo adequado e de forma plena, o segundo em tempo adequado e de forma parcial e o terceiro de forma lenta e plena.

Tendo em consideração os recursos disponibilizados pelo Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias – DADE, todos responderam que o Conselho não discute, nem aprova e também não são passadas informações aos membros do Conselho, esse recurso fica nas mãos do executivo municipal.

Em relação ao fornecimento de informações sobre financiamento das ações, projetos, programas dois representantes responderam que as informações são fornecidas tardiamente e um representante respondeu que não são fornecidas. Quando fornecidas são claras e compreensíveis.

Quando questionados a respeito do poder de sua representação em influenciar nas decisões do Conselho, as respostas foram as seguintes: um

respondeu que é baixo, pois, não acredita que o Conselho tenha poder deliberativo sobre assuntos turístico do setor público. Os demais responderam que consideram médio, o representante do poder público justificou seu poder em influenciar nas decisões por ser da Secretaria de Turismo e possuir mais informações que subsidiam suas posições.

Ainda sobre a participação no colegiado, o presidente do Conselho que é representante da sociedade civil, em entrevista realizada (Quadro 5) afirma que o grande desafio no Comtur é a união dos representantes da sociedade civil, enquanto presidente ele não sabe como fazer para sensibilizar as pessoas a participar, uma vez que muitas pessoas do município acreditam que participar do Conselho é perda de tempo.

Perguntas	Respostas
Para você, o que significa um Conselho?	*É uma forma super democrática de fazer uma administração, quando mais descentralizado for é muito melhor. O conselho não e um órgão político. E um órgão de apoio a gestão municipal.*
Que ações a presidência do Conselho desenvolve para propiciar dinâmica participativa no COMTUR?	*O que eu peço é organização que os conselheiros venham com propostas e sugestões do setor que representa. As grandes ideias veem do debate, por isso que não pode ser político. É do antagonismo que surgem as grandes ideias. As distâncias geográficas das praias são muito grandes e então cada praia faz suas ações, é difícil mostrar a cidade como um todo.*
Como são pautados os temas para as reuniões?	*Discussão interna e os temas são pautados, a gente pede aos conselheiros para darem sugestão de pauta.*
Vocês recebem recursos do DADE? O Conselho Municipal de Turismo debate aonde serão aplicados tais recursos?	*Recebemos, mas não sabemos aonde este dinheiro é aplicado.*
O Conselho tem fundo para se manter?	*Sim. Recebe verbas da taxa da rodoviária e quiosques da praia.*
Quais são as ações realizadas pelo Conselho em sua gestão?	*Minha proposta está em cima do estudo de competitividade, da FGV, em cima deste estudo, peguei os quatro itens em que São Sebastião está mal posicionado e trabalho em cima deles.*
Você acredita que a implantação do Conselho Municipal de Turismo possibilitou a participação das pessoas interessadas no desenvolvimento turístico de seu município?	*Tivemos momentos de muita participação e de pouca participação. Alguns conselheiros desistiram do comtur devido à briga política. Bater de frente não é o caminho, você tem que ter caminho aberto.*

Quadro 5: Entrevista, presidente do COMTUR /São Sebastião

Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa realizada

Conselho Municipal de Santos

O COMTUR do municipio de Santos, foi criado no ano de 1999, Lei nº1732 por iniciativa do executivo municipal,estava vinculado a Secretaria de Esportes e Turismo com o desmembramento das duas pastas, fica ligado somente a Secretaria de Turismo. A Lei nº 1.747 de 16 de abril de 1999, acrescenta novos membros representantes da sociedade civil e do poder público. Em 2009, a Lei

nº 2.660 altera a sigla designativa do Conselho, e amplia o número de representantes da sociedade civil.

Objetivo e Competências

O Conselho Municipal de Turismo – COMTUR é um órgão de caráter consultivo e de assessoramento do Município nas questões relativas ao desenvolvimento turístico mediante a conjugação de esforços entre o Poder Público e a sociedade civil.

O Conselho tem por finalidade Segundo Lei nº1732 de Janeiro de 1999, contribuir com a criação de condições para o acréscimo e o desenvolvimento da atividade turística no Município de Santos. Embora este Conselho caracteriza-se como consultivo suas competências estão bastante aproximadas com os Conselhos deliberativos estudados.

Composição

A lei municipal nº 1732 estabelece que o COMTUR de Santos tem composição paritária, porém, está composto em sua maioria por representantes da Sociedade civil, envolvidos com o turismo. Está constituído por quinze representantes do governo municipal e trinta representantes da sociedade civil..

O Conselho tem como presidente nato o Secretário Municipal de Turismo, podendo ser substituído pelo diretor de turismo se necessário. O mandato dos membros do Conselho será de dois anos, podendo haver uma recondução. Os membros titulares e suplentes do Conselho serão indicados pelos respectivos órgãos ou entidades e nomeados pelo Prefeito. Para o exercício de suas competências e atribuições, o Conselho poderá manter intercâmbio com órgãos colegiados federais e estaduais, relacionados à área do turismo.

Funcionamento e Articulação do Conselho

Segundo o Regimento Interno do COMTUR, Decreto nº 3394 de 25 de agosto de 1999. O COMTUR se reúne uma vez ao mês em sessão ordinária, presente a maioria simples de seus membros. Poderá reunir-se em sessão

extraordinária sempre que convocado pelo presidente ou 1/3 (um terço) de seus membros titulares. As reuniões são abertas ao público porem é vedada a interferência nos trabalhos. Podem participar das reuniões além dos conselheiros titulares, os conselheiros suplentes. O conselheiro suplente, na presença do conselheiro titular não terá direito a voto, podendo manifestar-se, se assim desejar, não poderá haver voto por delegação. A Ordem dos trabalhos do Conselho é a seguinte: leitura, votação e assinatura da ata da reunião anterior; expediente (consiste na leitura de correspondência recebida e outros documentos); ordem do dia; assuntos gerais. As decisões do Conselho serão tomadas pela maioria simples, exceto no caso de alterações do Regimento interno.

A entidade cujo representante faltar a três reuniões consecutivas ou seis alternadas será suspensa do Conselho até o final do mandato. Quanto a substituição do representante, a entidade deverá encaminhar oficio ao presidente do Conselho através de seu titular ou representante legal, efetivando-se a alteração após a nomeação do prefeito.

Temáticas Abordadas e Deliberações

Para análise das temáticas discutidas no Conselho Municipal de Santos, foram disponibilizadas quatro atas correspondentes ao mês de março, maio, julho e dezembro de 2014. Ainda que o Regimento Interno do Conselho estabeleça que as reuniões sejam mensais, neste caso, não foram realizadas mensalmente, segundo o presidente do COMTUR nas reuniões no ano de 2014 este fato aconteceu por causa dos preparativos da cidade para a copa do mundo, uma vez que a cidade abrigou as delegações do México e da Costa Rica.

As temáticas abordas nas reuniões estão direcionadas segundo as ações da Secretaria Municipal de Turismo, tais como: contratação de uma empresa especializada para elaborar o Plano Diretor de Turismo do município, nas ações delineadas para receber as delegações da Copa do Mundo e nos eventos que aconteceram no município durante a copa o mundo, na construção e adaptação de infraestruturas para atender a demanda de tal evento.

Em relação ao atendimento à demanda proveniente da Copa do Mundo, um fato chamou a atenção quando o presidente do COMTUR, informa a todos

que, para otimizar o atendimento de turistas nos prontos socorros durante a Copa, serão criados códigos de atendimentos para que os turistas sejam atendidos “antes” que a população local, uma vez que este devem levar uma boa imagem do município.

Nas duas reuniões realizadas pós Copa do Mundo, o presidente prestou Informações sobre os resultados deste evento no município, sobre os projetos da Secretaria Municipal de Turismo para dinamizar tal atividade no município. O presidente do Conselho fez uma breve retrospectiva do reflexo econômico da Copa do Mundo para o município, falou da expectativa da temporada 2014/2015 para os cruzeiros marítimos e discute com os conselheiros presentes na reunião sobre a qualidade de atendimento ao público realizada no município, a grande maioria dos conselheiros diz ser favorável a um curso de capacitação para as pessoas que trabalham diretamente com turistas.

Perfil e Visão dos Atores na Participação do Colegiado

Diferentemente dos outros Conselhos Municipais estudados, neste não tivemos a oportunidade de aplicar o questionário a todos os participantes pessoalmente. A pedido do presidente, os questionários foram enviados para o e-mail dos conselheiros, que forneceu listagem com os respectivos endereços eletrônicos. No total foram enviados 45 questionários, destes somente duas pessoas responderam, um representante da sociedade civil e outro representante do governo municipal.

As duas pessoas que responderam são do sexo feminino, com idade de 27 e 55 anos, com pós graduação completa.

Quanto à participação dos membros do colegiado em Conselhos a representante do governo municipal respondeu ser a primeira vez que participa de um colegiado. A representante da sociedade civil respondeu ser a segunda vez que participa. Em relação a questão “A entidade que você representa integra a mesa diretora do Conselho”? as respostas foram não. Em relação a ser a favor da paridade um respondeu que sim o outro não, pois acredita que os representantes da sociedade civil devem ser de maior número para levar as demandas da população. Em relação a participação nas reuniões do Conselho, os dois entrevistados disseram ser assíduos nas reuniões.

Quando questionados se a entidade que representa pressiona o Conselho, as duas respostas foram não. Com relação à discussão coletiva da pauta da reunião as respostas também foram negativas, ou seja não existe. Em relação a se sentir bem informado sobre as questões que são objeto de debate nas reuniões do Conselho, um respondeu que as vezes e outro que sempre se sente bem informado. Na questão, você acha que algum segmento tem obtido maior sucesso na sua participação no processo de tomada de decisões? Um respondeu que sim e outro que não. Porém, a pessoa não respondeu qual segmento tem obtido mais sucesso.

Na questão, quem apresentou mais assuntos para serem debatidos e decididos no Conselho? as duas respostas foram para o segmento gestor, ou seja o executivo municipal. Quanto à existência de conflitos no interior do Conselho, o representante da sociedade civil respondeu que existe e o representante do governo municipal que não existe. Na questão sobre os temas mais polêmicos que ocorreram dentro do conselho em 2014, um respondeu que não presenciou temas polêmicos e outro respondeu que os temas mais polêmicos referem-se a segurança, trânsito e serviços de táxi na cidade.

Com relação à exigência de alguma formação técnica para uma pessoa participar do Conselho, as respostas foram afirmativas. Quando questionados se o conhecimento técnico tem sido decisivo nas deliberações do Conselho, as duas respostas foram não. Quanto aos aspectos deliberativos dos Conselhos, as repostas foram negativas para todas as alternativas, fato este até compreensível pois este Conselho não se caracteriza com deliberativo. Quando questionados se o Conselho elege as prioridades para a Política Municipal de Turismo, O representante do governo municipal responde afirmativamente e o representante da sociedade civil respondeu negativamente, ou seja, o Conselho não elege prioridades. Na questão, de que forma, as deliberações aprovadas no Conselho são colocadas em prática e na íntegra, as duas respostas foram em tempo adequado e forma plena. O que chama atenção nestas repostas, é que este conselho não delibera, somente recebe informações do Presidente.

Quanto à discussão sobre os recursos disponibilizados pelo DADE (Departamento de Apoio as Estâncias) as repostas foram que o Conselho não discute e nem aprova. Da mesma forma não são fornecidas informações sobre o financiamento das ações, projetos e programas. Com relação a participação

no Conselho, o poder de influenciar nas decisões, as duas pessoas responderam que é pequeno.

Quanto à participação do colegiado, sob o ponto de vista do presidente do Conselho Municipal de Turismo de Santos, que é também Secretário Municipal de Turismo, constatou-se conforme apresentado no (Quadro 6) em entrevista realizada em agosto de 2015 na cidade de Santos, que existem algumas contradições em relação às suas respostas e às suas ações nas reuniões, conforme pode-se analisar nas atas, no Regimento Interno e participação de reunião do Conselho.

Perguntas	Respostas
Para você, o que significa um conselho?	*Significa coordenar e incentivar determinado segmento no município, além de programar e executar amplos debates sobre temas de interesse para a cidade. O de Turismo, especialmente, se propõe a estudar e elaborar medidas de difusão e amparo ao turismo, formulando as diretrizes básicas que serão observadas na política municipal de Turismo. Além disso, promove e divulga as atividades ligadas ao turismo, como a realização e participação em feiras, congressos, seminários e eventos de relevância.*
Que ações a presidência do Conselho desenvolve para propiciar dinâmica participativa no COMTUR?	*O Conselho de Turismo de Santos se reúne em sessão ordinária uma vez por mês, presentes a maioria simples de seus membros, podendo participar das sessões do Conselho, além dos Conselheiros Titulares, os Conselheiros Suplentes, que são convocados por e-mail. As reuniões são abertas ao público, com a convocação publicada no Diário Oficial e na agenda do Portal dos Conselhos, na página da Prefeitura de Santos.*
Como são pautados os temas para as reuniões?	*Os temas das reuniões são definidos por mim, elejo prioridades para apresentar nas reuniões.*
Vocês recebem recursos do DADE? O conselho municipal de turismo debate aonde serão aplicados tais recursos?	*Recebemos. O conselho não debate sobre a aplicação deste recurso, quem decide é o prefeito municipal.*
O conselho tem fundo para se manter?	*Sim.*
Quais são as ações realizadas pelo conselho em sua gestão?	*Por se tratar de um conselho consultivo, as reuniões representam oportunidade de apresentar as principais demandas do setor e de conhecer com detalhes suas necessidades. Esse compromisso de manter diálogo continuado com o trade turístico e garantir relação de proximidade que resulte no desenvolvimento do setor é de extrema importância para dinamizar a atividade turística no município, uma vez que acaba resultando em ações, como projetos de reestruturação de pontos turísticos, incentivo à revitalização e segurança do Centro Histórico, desenvolvimento de políticas de turismo na recepção dos transatlânticos no Terminal de Passageiros, capacitação profissional, e inúmeras outras ações que são resultado das discussões do Conselho.*
Você acredita que a implantação do conselho municipal de turismo possibilitou a participação das pessoas interessadas no desenvolvimento turístico de seu município?	*Sem dúvida! As reuniões do Comtur são realizadas mensalmente e divulgadas antecipadamente no Diário Oficial e no Portal dos Conselhos. Todo e qualquer cidadão pode participar das reuniões, expressar suas opiniões e fazer críticas e sugestões. Reconhecemos que a participação popular ainda é pequena, mas acreditamos que isso ocorra justamente pela falta de costume das pessoas em participar dos Conselhos. Com o tempo, naturalmente, haverá uma maior presença dos munícipes.*

Quadro 6: Entrevista- presidente do COMTUR/Santos

Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa realizada

Resultados

Após descrever e apresentar as características e ações individuais dos Conselhos Municipais de Turismo, baseando-se em proposições teóricas apresenta-se a análise da efetividade dos Conselhos Municipais de Turismo. Para a realização da análise das evidências coletadas nos casos estudados, as seguintes categorias foram estabelecidas: Organização, Participação dos atores, Deliberação e Ações.

Compreende-se que estas variáveis estão correlacionadas como preditores do funcionamento dos Conselhos Municipais. O padrão de análise baseou-se em proposições teóricas (Yin,2010) que, foram adaptadas para análise das categorias estabelecidas, estão representadas em dois quadros (Quadro 7) Brotas e São Sebastião, apresentados em oito subdivisões nas quais está identificado por 'sim' a presença de ações que indicam a efetividade dos Conselhos e 'não' quando as evidências não foram encontradas e (Quadro 8) Santos, com cinco subdivisões e as mesmas identificações do Quadro anterior.

Cabe destacar que a categoria "ações" foi analisada conforme as competências dos Conselhos, estudadas e descritas na seção quatro deste estudo. O intuito da análise desta categoria foi identificar se os Conselhos desempenham suas ações conforme estabelecido nos Regimentos Internos e leis de criação dos respectivos Conselhos.

Efetividade dos Conselhos Municipais de Turismo	Autores	COMTUR Brotas	Sim	Não	COMTUR São Sebastião	Sim	Não
1- ORGANIZAÇÃO							
Leis de criação, regimento interno	CRUZ(2000); TEIXEIRA(2000)		X			X	
Composição e representação previstas em lei			X			X	
Infraestrutura própria				X			X
Mandato dos conselheiros não coincidir com o do prefeito.			X			X	
Possui fundo				X		X	
2-PARTICIPAÇÃO DOS ATORES							
Estimula a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão	SELL (2006)		X				X
Espaço no qual os cidadãos expressam voz política, reivindicam seus direitos sociais, mobilizam-se e fiscalizam o governo.	WAMPLER(2015) AVRITZER(2005)		X				X
Participação de representantes advindos da sociedade civil,	GONH (2011)		X				X

organizados em associações, fundações, redes de mobilizações civis, movimentos sociais etc.							
Os representantes do conselho precisam ter vínculo com a entidade, discutir pautas e levar suas demandas para discussão.	TEIXEIRA (2000)		X				X
Os conselhos são instituições orientadas para a participação de toda a comunidade.	ABERS (2000) BAIOCCHI (2003) WAMPLER(2007) WAMPLER; AVRITZER (2005)			X			X
Órgão de partilha dos diferentes interesses da sociedade	TEIXEIRA (2000)			X			X
A desconfiança suscitada pelo comportamento das instâncias representativas provoca um desinteresse pela participação ativa.	AVRITZER; SANTOS (2003)			X		X	
Possibilitam a população acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas.	GOHN (2000)			X			X
Capacitação dos representantes da sociedade civil no sentido político e técnico.	TEIXEIRA (2000)			X			X
3- DELIBERAÇAO							
A representatividade tem capacidade para decidir.	GOHN (2011) TEIXEIRA (2000)			X			X
Igualdade de participação	MANIN (1987) COHEN (1997) GUTMANN; THOMPSON (2003).		X				X
Inclusão deliberativa	MANIN (1987) BOHMAN (1996) COHEN (1997) DRYZEK (2000)		X				X
Igualdade deliberativa	BOHMAN (1996) COHEN (1997) GUTMANN; THOMPSON (2004) BENHABIB(2007)		X				X
Publicidade	BOHMAN (1996) GUTMANN; THOMPSON (2000;2004) PETTIT (2003).			X			X
Razoabilidade/receptividade	BOHMAN (1996) COHEN (1997) GUTMANN; THOMPSON, (2000,2003, 2004) BENHABIB(2007)		X				X
Liberdade	MANIN (1987) COHEN (1997)		X				X
Capacidade de influenciar, controlar e decidir sobre as políticas do setor.	CUNHA (2007)		X				X
Os temas deliberados são amplamente debatidos.	AVRITZER (2010) ALMEIDA (2008)		X				X
Os espaços são abertos e plurais que possam servir de instâncias críticas em relação a essas deliberações.	TEIXEIRA (2000) AVRITZER; CUNHA; REZENDE (2010)		X				X
4-AÇOES							
Elaboração do PMT			X				X

Desenvolvimento de convênios com entidades, municípios, estados e União	Leis de criação e Regimento interno		X				X
Desenvolvimento de programas e projetos que visem aumentar o fluxo de turista de maneira sustentável.			X				X
Ações de preservação, tombamento e ou manutenção de patrimônios históricos.			X				X
Ações de preservação e manutenção do meio ambiente			X				X
Promoção de planos de marketing promoção, divulgação e campanha publicitária.			X			X	
Ações integradas com outras cidades e região			X				X

Quadro 7: Análise da participação e a efetividade dos Conselhos de Brotas e São Sebastião.
Fonte: Elaborado pela autora

Conforme especificado, o (Quadro 16) abaixo representado apresenta a análise da efetividade do COMTUR /Santos.

Efetividade dos Conselhos Municipais de Turismo	Autores	COMTUR Santos	Sim	Não
1- ORGANIZAÇÃO				
Leis de criação, regimento interno	CRUZ(2000); TEIXEIRA(2000)		X	
Composição e representação previstas em lei			X	
Infraestrutura própria			X	
Mandato dos conselheiros não coincidir com o do prefeito.			X	
Possui fundo			X	
2-PARTICIPAÇÃO DOS ATORES				
Estimula a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão	SELL (2006)			X
Espaço no qual os cidadãos expressam voz política, reivindicam seus direitos sociais, mobilizam-se e fiscalizam o governo.	WAMPLER(2015) AVRITZER(2005)			X
Participação de representantes advindos da sociedade civil, organizados em associações, fundações, redes de mobilizações civis, movimentos sociais etc.	GONH (2011)			X
Os representantes do conselho precisam ter vínculo com a entidade, discutir pautas e levar suas demandas para discussão.	TEIXEIRA (2000)			X
Os conselhos são instituições orientadas para a participação de toda a comunidade.	ABERS (2000) BAIOCCHI (2003) WAMPLER(2007) WAMPLER; AVRITZER (2005)			X
Órgão de partilha dos diferentes interesses da sociedade	TEIXEIRA (2000)			X
A desconfiança suscitada pelo comportamento das instâncias representativas provoca um desinteresse pela participação ativa.	AVRITZER; SANTOS (2003)		X	
Possibilitam a população acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas.	GOHN (2000)			X

Efetividade dos Conselhos Municipais de Turismo	Autores	COMTUR Santos	Sim	Não
Capacitação dos representantes da sociedade civil no sentido político e técnico.	TEIXEIRA (2000)			**X**
3- DELIBERAÇAO				
A representatividade tem autoridade para decidir.	GOHN (2011) TEIXEIRA (2000)			**X**
Igualdade de participação	MANIN (1987) COHEN (1997) GUTMANN; THOMPSON (2003).			**X**
Inclusão deliberativa	MANIN (1987) BOHMAN (1996) COHEN (1997) DRYZEK (2000) PETTIT (2003) BENHABIB(2007)			**X**
Igualdade deliberativa	BOHMAN (1996) COHEN (1997) GUTMANN; THOMPSON (2004) BENHABIB(2007)			**X**
Publicidade	BOHMAN (1996) GUTMANN; THOMPSON (2000;2004) PETTIT (2003).		**X**	
Razoabilidade/receptividade	BOHMAN (1996) COHEN (1997) GUTMANN; THOMPSON, (2000,2003, 2004) BENHABIB(2007)			**X**
Liberdade	MANIN (1987) COHEN (1997)			**X**
Capacidade de influenciar, controlar e decidir sobre as políticas do setor.	CUNHA (2007)			**X**
Os temas deliberados são amplamente debatidos.	AVRITZER (2010) ALMEIDA (2008)			**X**
Os espaços são abertos e plurais que possam servir de instâncias críticas em relação a essas deliberações.	TEIXEIRA (2000) AVRITZER; CUNHA; REZENDE (2010)			**X**
4-AÇOES				
Elaboração do PMT	Leis de criação e Regimento interno			**X**
Desenvolvimento de convênios com entidades, municípios, estados e União.				**X**
Desenvolvimento de programas e projetos que visem aumentar o fluxo de turista de maneira sustentável.				**X**
Ações de preservação, tombamento e ou manutenção de patrimônios históricos				**X**
Ações de preservação e manutenção do meio ambiente	Leis de criação e Regimento interno			**X**
Promoção de planos de marketing promoção, divulgação e campanha publicitária.				**X**
Ações integradas com outras cidades e região				**X**

Quadro 8: Análise da Participação e a Efetividade do COMTUR /Santos

Fonte: Elaborado pela autora

No que se refere à categoria organização dos conselhos municipais analisados, identificou-se que:

- Apresentam instrumento jurídico adequado, foram criados por lei municipal, considerada a ideal, pois, é mais difícil de produzir alterações, embora somente o COMTUR de Brotas constituiu-se a partir de uma ampla discussão entre sociedade civil e poder público;
- Possuem Regimento Interno, acredita-se que esse instrumento facilita a organização do Conselho ao definir regras para seu funcionamento, tais como definição das pautas das reuniões, da periodicidade das reuniões. Essas definições são importantes, e quando não estão regulamentadas, dificultam a operacionalização do Conselho com mudanças constantes de procedimentos.
- Os conselheiros possuem mandato vinculado e revogável que não coincide com o mandato do prefeito;
- Existe regularidade das reuniões conforme lei de criação dos Conselhos analisados;
- Com exceção do COMTUR de Santos, os Conselhos estudados respeitam a sua composição, conforme estabelecido nas leis de criação;

No que diz respeito à participação nos Conselhos, como um espaço aberto plural (Avritzer,2000), que tem como objetivo integrar os indivíduos nos processos de tomada de decisão (Gohn,2011) o que se observou nas pesquisas realizadas dos Conselhos estudados (Quadro 7,8) foram as seguintes situações:

A primeira delas é que existe uma tentativa de abertura do executivo municipal no sentido de promover o diálogo nas tomadas de decisões em algumas políticas especificas, principalmente nos Conselhos de Santos e São Sebastião. No entanto, ainda fica muito distante do fundamento da democracia participativa (Dagnino;Olvera;Panfichi,2006) em que se amplia a participação cidadã e deliberação por meio de fóruns, Conselhos. No caso de Brotas existe uma tentativa de articulação entre as instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões, principalmente no que se refere à aprovação de orçamentos e uso dos

recursos disponibilizados pelo Estado. Quanto aos Conselhos de São Sebastião e Santos essa matéria nem é levada para discussão.

A segunda situação observada é que os Conselhos estudados, em que pressupõem-se que sejam espaços onde a sociedade civil organizada está diretamente envolvida com a política pública (Avritzer,2002) não conta com a presença de toda a comunidade organizada, os Conselhos de turismo são compostos em sua grande maioria por provedores de serviços e empresários que muitas vezes tem objetivos diferentes aos da comunidade, estes Conselhos deliberam protegendo os interesses de grupos minoritários.

Compreende-se que nestes casos é prudente adotar novos mecanismos, mais robustos para exercer a cidadania e para assegurar a representatividade efetiva dos Conselhos (Cameron;Hersberg;Sharpe,2012). Tais como: expandir a inclusão, fortalecer a sensibilidade das autoridades para as demandas cidadãs, romper com o clientelismo e educar os cidadãos no sentido de dar a eles novos horizontes para a participação efetiva nos Conselhos. A fim de fomentar a participação é importante também publicizar os debates que ocorrem no interior dos Conselhos (Teixeira,2000) tornar os espaços mais abertos e plurais.

Outro caminho importante neste sentido, para inserir os cidadãos comuns, não organizados, excluídos de qualquer participação é criar canais de comunicação permanentes e interativos entre os cidadãos, o governo e as próprias entidades representativas.

No caso de Santos (Quadro 8) a análise da categoria participação permite a construção das seguintes inferências:

- Falta estímulo direto à participação dos conselheiros, os canais de consulta e decisão não estão abertos; Neste espaço é inexistente a mobilização dos cidadãos, da sociedade civil no sentido de mobilização e fiscalização das ações do governo;
- Embora este Conselho tenha na sua composição a grande maioria dos representantes da sociedade civil, estes não são organizados, não frequentam as reuniões. É inexistente a discussão de suas demandas nas reuniões, falta interlocução entre os atores.

Nesta perspectiva entende-se que, os Conselhos ficarão mais fortalecidos quando existir o reconhecimento oficial das entidades, representantes de

segmentos organizados da sociedade, como expressão de demandas de setores excluídos que não possuem caráter de exclusividade e de monopólio das questões do sistema corporativista.

Em referência à categoria deliberação analisada, primeiramente entende-se que a deliberação não é uma questão formal, o ato de deliberar depende de um conjunto de forças, inclusive pressão social para se realizar.

> A natureza deliberativa desses arranjos institucionais indica que eles tenham a função normativa de debater, decidir e controlar a política pública à qual estão vinculados, ou seja, que apresentem o potencial de propor e/ou alterar o formato e o conteúdo de políticas e, com isto, suas deliberações incidem diretamente sobre a (re)distribuição de recursos públicos. Também anuncia que os processos deliberativos devem ser seu principal meio articulador e procedimental. A qualidade do processo deliberativo, portanto, revela-se como uma dimensão de análise que pode e deve ser associada a outras dimensões, como o desenho institucional e o contexto em que essas instituições operam, de modo a melhor compreender as variáveis que incidem sobre os resultados institucionais. (ALMEIDA;CUNHA,2011,p.109)

Por isso, é importante a interlocução dos representantes do Conselho com a população. Nesta pesquisa, percebe-se que o Conselho Municipal de Brotas é mais proativo de certa forma busca apoio da sociedade, percebe-se maior aproximação com a comunidade, embora ela não seja convidada para fazer parte do Conselho, entende-se que existe um caminho sendo construído para um espaço plural.

No Conselho de São Sebastião das subcategorias analisadas referentes à deliberação, o que se percebeu que as práticas são inexistentes.

No caso do Município de Santos, existe uma tentativa de publicização dos debates, a prefeitura em seu website disponibiliza informações sobre todos os Conselhos existentes, leis, atas para a consulta a quem possa se interessar. No entanto, publicizar as ações e deliberações não basta, é preciso abrir este espaço para interlocuções, é urgente que abram este espaço para realizar deliberações com amplo debate entre todos os conselheiros.

Neste sentido, entende-se que, nos Conselhos de São Sebastião e Santos o caminho ainda é longo para se constituir um elemento de uma nova institucionalidade pública e democrática, é preciso ainda que a sociedade civil e os seus representantes do poder público constituam um projeto político global e estratégico (Teixeira 2000) que seja essencial para as deliberações. Não existe

confiança por parte dos representantes da sociedade civil, a interlocução com a comunidade é praticamente inexiste. Precisam avançar muito, não existe debate entre os próprios membros do conselho, os atores representantes da sociedade civil ainda não tem consciência da sua força em relação às deliberações possíveis de serem realizadas, não apresentam autonomia, não fazem propostas, são extremamente dependentes das deliberações do executivo municipal.

Compreende-se que a abertura dos Conselhos Municipais para o debate público é o ideal, embora alguns Conselhos tenham representantes plurais que debatem as pautas com seus pares e as apresentam nas reuniões do Conselho, as reinvindicações ainda são poucas, o que torna estes espaços ainda frágeis.

É preciso aproveitar a heterogeneidade da composição dos Conselhos para criar uma retaguarda mais ampla na sociedade civil, onde se possa construir consensos a fim de atingir a coesão social e consequentemente fortalecer as identidades coletivas para se enfatizar valores mais universais.

Neste sentido Teixeira (2000) coloca que o fortalecimento da sociedade civil, portanto ocorre quando suas demandas, processadas pelos conselheiros e outros mecanismos e espaços tornam-se políticas públicas que orientam as ações governamentais e quando a regulação que cabe ao Estado não mais se faz sem que a representação social a discuta e formule proposições.

Especialmente no que se refere à vinculação com a sociedade, com a comunidade e o bairro que não podem ficar fora desta discussão. O grande desafio, tentar resgatar historicamente a verdadeira essência de um Conselho no que se refere à participação. Onde a liberdade podia se efetivar através da participação direta nos assuntos públicos. Os conselhos municipais de turismo acima identificados, apontam que um caminho está sendo construído no sentido de possibilitar a junção de esforços entre o poder público e sociedade civil para desenvolver o turismo nos respectivos municípios. Porém, ainda existe um grande trabalho, em direção à participação, discussão e mobilização social.

Quanto à última categoria analisada, as ações, que foram estabelecidas conforme os Regimentos Internos, percebe-se que elas existem, porém quando se faz uma análise relacionando as competências dos Conselhos Municipais de Turismo estudados com as atas e entrevistas com os presidentes, percebe-se que são feitas no sentido de desenvolver o turismo nos municípios. Porém,

muitas das demandas são iniciativa do poder público que as leva prontas para o debate nas reuniões do Conselho quando necessário, isso foi observado principalmente no COMTUR de São Sebastião e Santos. Entende-se que as demandas devem ser levadas pelos conselheiros, debatidas dentro do Conselho a fim de que todos decidam as prioridades, os orçamentos e as possibilidades de captação de recursos etc.

No contexto analisado, é possível identificar alguns fatores-chave, entre eles pode-se destacar:

- ✓ Ausência de capital social e de cultura participativa local; despreparo dos atores locais quanto aos conhecimentos técnicos necessários para a participação;
- ✓ Ausência de clareza quanto aos objetivos destes Conselhos e ao papel dos conselheiros; e forte presença de interesses econômicos na disputa pelas verbas públicas.

Conclusões

Levando-se em consideração o problema que direcionou esta pesquisa, que foi saber se é possível identificar práticas de participação e efetividade nos Conselhos Municipais de Turismo. Nesse sentido compreendemos que a pesquisa foi satisfatória e produziu dados e análises suficientes para realizar algumas inferências em relação ao assunto.

A primeira é a confirmação da hipótese de que os Conselhos Municipais de Turismo estão inscritos em espaços onde existe falta de clareza do significado de representar, com ações restritas a reuniões que servem para referendar iniciativas governamentais e cumprir uma mínima exigência legal no repasse de recursos federais e estaduais.

Os Conselhos de Turismo se traduzem em instituições que estão formadas por pessoas com interesses bastante peculiares, neste sentido pode-se dizer que são instituições frágeis, com participação insuficiente para garantir a democracia participativa. Percebeu-se que o COMTUR de Brotas é mais articulado quando se trata da intervenção dos empresários que tem interesse no desenvolvimento do turismo para beneficiar seus empreendimentos.

Neste sentido, os COMTURs são capturados por interesses especiais, que exploram suas posições privilegiadas para defender as estreitas saídas

políticas que politizam os processos de formulação de políticas que permite a lógica da democracia representativa substituir completamente a lógica de governança participativa.

Como resultado de pesquisa pode-se dizer que a institucionalização legal e formal dos Conselhos de Turismo não garante a incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. O programa de gestão descentralizada do turismo, desenhada pelo governo federal como uma ação para promover a organização, estruturação, integração e articulação dos colegiados para a gestão do turismo nos diferentes níveis e setores institucionais e empresariais não correspondem à realidade. As práticas destes Conselhos não garantem e nem conduzem aos ideais da democracia participativa.

Referencias

----------. Jacques Rancière fala à Folha sobre democracia. **Folha de S. Paulo,** São Paulo,26 out.2014.Ilustríssima.p.10.

ABERS,Rebeca. **Inventing Local Democracy**: Grassroots Politics in Brazil. Boulder: Lynne Rienner. 2000.p.245.

AVRITZER, Leornardo. **Participatory institutions in democratic Brazil.** Johns Hopkins University Press, 2009.

CHIZZOTTI, Antônio. **A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**: evolução e desafios. Revista portuguesa de Educação. V.16 N.2, 2003.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Cruz. Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia. (orgs). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis ,2000. 73-77p.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez,2011.

RANCIÉRE, Jacques. **O ódio a democracia.** Tradução Mariana Echalar. 1.ed. São Paulo: Boitempo,2014. 125p.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política**: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

TATAGIBA, L. **Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial**. O caso do projeto Rede Criança em Vitória/ ES. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Ed.).

A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo. **Sistematização**: Efetividade e eficácia dos conselhos. In: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Instituto Pólis,2000. 140p.

WAMPLER, Brian. **Participatory Budgeting in Brazil**: Contestation,Cooperation,and Accountability. University Park: Pennsylvania State University Press. 2007.170p.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: Planejamento e métodos. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 10 - Efetividade das instituições participativas

Inclusividade e mobilidade urbana na cidade global: a institucionalização da participação em São Paulo

Gisele Heloise Barbosa (UFSCar)

Maria Teresa Miceli Kerbauy (UNESP)

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo central verificar o grau de inclusividade da implantação de políticas de mobilidade urbana numa cidade global, por meio da institucionalização da participação, com a criação e consolidação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo (CMTT), entre 2013 e 2014. Como objetivos específicos colocamos: analisar as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil; analisar as tensões e acordos firmados entre grupos na sociedade civil. Como metodologia de pesquisa, adotamos o desenvolvimento de uma tipologia para estudo de uma instituição participativa, análise documental, revisão bibliográfica e histórica, entrevistas e análise de mídias. A pesquisa encontrou um elevado potencial de diálogo entre diferentes grupos no CMTT, ao demarcar os territórios do pedestre, do ciclista e da pessoa com deficiência e levar em conta os interesses de taxistas, fretados, escolares e transportadores, democratizando a cidade. Desse modo, podemos concluir, de forma parcial, que o desenvolvimento de políticas de mobilidade urbana, por meio da institucionalização da participação no município de São Paulo, possui elevado grau de inclusividade.

Palavras-chave: inclusividade, participação, mobilidade

Democracia e cidade global: pensando São Paulo

Nas formas de democracia participativa e nas concepções republicanas de cidadania, há uma grande ênfase na necessidade ampliar mecanismos de inclusividade no processo político, conceito que, em Dahl (1991), diz respeito à quem pode participar de processos de discussão e decisão sobre questões coletivas. Quando a inclusividade aumenta na mesma proporção que a contestação pública, temos uma poliarquia, regime que mais se aproximaria do ideal democrático, segundo Dahl (1991). No entanto, Held (1991) aponta um grande enfraquecimento da democracia no mundo globalizado, uma vez que sua legitimidade é dada pelo consenso voluntário de cidadãos livres e iguais, que habitam um dado local, e as organizações políticas vivenciam uma frágil capacidade de agir, sobretudo com eficácia e soberania.

A globalização econômica e política possui um alcance mundial de modificação do espaço, criando uma relação dialética entre o local e o global e gerando novos dilemas para a política e principalmente para a democracia, ainda configurada na forma do Estado Nacional (SASSEN, 2014; BAUMAN, 2009, 2014; BECK, 2009, 2011). Um novo espaço urbano é criado, com uma nova geografia do poder, que distancia cada vez mais os ricos dos pobres e aumenta o estranhamento entre ambos. Surge também uma nova sociedade, que vivencia o risco e o medo diante das incertezas produzidas pelo modo de produção capitalista vigente.

A cidade e o espaço global passam a priorizar políticas emergenciais e a administração de crises, uma vez que "[...] as cidades se transformaram em depósitos de problemas causados pela globalização" (BAUMAN, 2009, p.32). "Os poderes reais que criam as condições nas quais todos nós atuamos flutuam no espaço global, enquanto as instituições políticas permanecem, de certo modo, 'em terra', são 'locais'" (BAUMAN, 2009, p.30). Portanto, a globalização contesta a maneira tradicional de resolução de questões democráticas, pois sua dinâmica escapa à dimensão do Estado-nação, além de criar as chamadas cidades globais.

O conceito de cidade global foi definido por Sassen (1993, p. 188) como espaços que "[...] vieram a concentrar tão vastos recursos e as indústrias de liderança exerceram tão pesada influência na ordem econômica e social […] que acabaram por criar a possibilidade de um novo tipo de urbanização, de uma nova cidade". A autora toma como principais exemplos Nova York, Londres e Tóquio. Há predominância de novos padrões de aglomeração, crescimento da especialização de serviços e criação de centros de gerenciamento econômico, resultantes da dispersão espacial da produção e da reorganização da indústria financeira.

Atualmente, a classificação das cidades globais é feita pela *Globalization and World Cities (GaWC) Research Network,* criada no Departamento de Geografia da Universidade de Loughborough, no Reino Unido[1]. São Paulo, objeto de nosso estudo, é considerada uma "cidade alpha", grupo das cidades mundiais muito importantes que ligam as principais regiões e estados econômicos à economia mundial. Essa inclusão de metrópoles de países em desenvolvimento

[1] A classificação pode ser acessada através do link: http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2012t.html

ocorreu no final dos anos 90, com uma segunda geração de estudos que transpôs a categoria para as cidades de segunda ordem. Apesar de controverso, o conceito de cidade global é utilizado neste trabalho como expressão do aprofundamento da dificuldade de se fazer política no espaço local, conforme apontado acima, especialmente numa cidade que já carrega diversos problemas resultantes de sua trajetória histórica.

Diante dessa conjuntura, como pensar o aprofundamento de práticas democráticas que permitam maior inclusividade numa cidade global como São Paulo, que reúne as contradições de toda a trajetória brasileira de subdesenvolvimento e os problemas trazidos pela globalização econômica e política?

Segundo Avritzer (2009), desde a redemocratização, São Paulo é uma cidade com associações civis e religiosas fortes, que cresceram de movimentos sociais importantes e formas de ação coletiva do período democrático. As associações de saúde tiveram um papel importante na cidade, como associações de bairro e moradia. Em 2004, metade das associações eram vinculadas a demandas populares, com um foco mais temático e menos generalista. A zona leste de São Paulo foi o lugar de origem de muitos movimentos durante o período de redemocratização: o embrião dos conselhos de saúde surge com moradores de bairros pobres e membros do movimento sanitarista que, ao atentarem para a existência de uma lei municipal, que tratava da fiscalização da qualidade dos serviços de saúde por comitês, resolvem criar um para supervisionar a saúde no local.

Os planos diretores expressam a disputa pelo qual São Paulo passou nos anos 90 entre malufismo e PT, com uma sociedade civil forte reivindicando o atendimento de suas demandas. No governo de Marta Suplicy, propôs-se a aprovação do plano diretor já nos moldes do recente Estatuto da Cidade, mas o processo de ratificação foi duas vezes anulado pela corte. Segundo Avritzer (2009), a elaboração e aprovação do plano diretor de São Paulo mostra bem a descontinuidade na organização da sociedade civil e política municipal. O plano foi aprovado em duas partes: a primeira, estabelecendo parâmetros para o desenvolvimento da cidade e a segunda envolvendo planos regionais específicos. O processo de discussão ocorreu em agosto de 2002, com participação e mais de 230 organizações, e foram levantadas questões importantes relativas à mobilidade urbana. Os vereadores fizeram emendas no plano levando em consideração interesses específicos de especuladores imobiliários, e com os votos deles, aprovaram o plano; os atores da sociedade civil consideraram o processo corrompido. A segunda etapa, dos planos regionais, foi anulada por conta da falta de representatividade de associações e da priorização de interesses de especuladores imobiliários. As audiências foram realizadas novamente e o plano só foi aprovado em 2004.

Diante das experiências de participação brevemente mencionadas acima, marcadas por tensões entre sociedade política e civil, mostra-se muito pertinente a análise do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo, diante da conjuntura em que ele foi criado:

somente em 2013. De acordo com o Estatuto da Cidade (2001), é prevista a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001, art.2º). Muitas questões relativas à mobilidade urbana foram levantadas no Plano Diretor, porém, seu desenho de ratificação pública (AVRITZER, 2009) não permite uma discussão mais aprofundada com a sociedade civil para modificação dos pontos controversos.

Em 2013, São Paulo chega numa situação-limite: a qualidade do transporte público oferecido não condiz com o preço pago pelo cidadão. Segundo Gohn (2014), os Protestos de Junho de 2013, dentre suas muitas causas e vozes, também se inserem na conjuntura de protestos relacionados às tensões local-global, como os Indignados da Espanha e o movimento Occupy, visando reocupar as cidades, que foram convertidas aos interesses econômicos. Um exemplo disso é a demora para a locomoção, por conta da distância entre os locais de trabalho e as moradias dos trabalhadores, uma das consequências da especulação imobiliária das regiões centrais. Os coletivos lotados também expressam a necessidade de mais ônibus em circulação, algo que teria impacto nos lucros das empresas de transporte. Além disso, outros meios de transporte, como a bicicleta e a mobilidade a pé, não são devidamente valorizados.

Considerando a recente criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito, colocamos como perguntas de trabalho: a institucionalização da participação é capaz de tornar a implantação de políticas de mobilidade urbana numa cidade global mais inclusiva? Há, de fato, uma maior aproximação entre Estado e sociedade civil ao conduzir a participação para a esfera institucional, no contexto de uma cidade global? Quais as tensões e acordos firmados entre movimentos sociais e grupos de interesses ao institucionalizar a participação, tendo em vista a diversidade de vozes presentes numa cidade global? Por inclusividade compreendemos como a capacidade de ampliação da participação popular numa conjuntura institucional que vise o aprofundamento de práticas democráticas, adotando como referencial central o autor Dahl (1991).

O presente trabalho tem como objetivo central verificar o grau de inclusividade da implantação de políticas de mobilidade urbana numa cidade global, por meio da institucionalização da participação, com a criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo (CMTT). Como objetivos específicos colocamos: analisar as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil no contexto de institucionalização da participação; analisar as tensões e acordos firmados na sociedade civil, diante de sua multiplicidade de demandas e interesses. Delimitamos como período de análise os anos de 2013 e 2014, que abrangem sua criação e a composição da primeira gestão de conselheiros. A pesquisa consiste num estudo de caso, cuja relevância se deve à importância de práticas democratizantes em cidades globais, como São Paulo, diante da diversidade de demandas e interesses na ocupação e uso do território público disponível para mobilidade de pessoas e veículos. Adotamos como hipótese de trabalho o elevado potencial de

inclusividade proporcionado pela institucionalização da participação, uma vez que se possibilita a exposição de diversas questões num espaço de debate estável e regular.

Como metodologia adotamos o desenvolvimento de uma tipologia para análise de uma instituição participativa, baseada em referenciais teóricos e empíricos da literatura da área de democracia participativa e de institucionalismo, com os seguintes itens: conjuntura, definição e objetivo do órgão; estrutura e funcionamento; resultados produzidos pelo órgão; composição (representação e participação); combinação de conflito e consenso; responsividade e accountability. Para atender aos critérios estabelecidos, realizamos análise documental, revisão bibliográfica e histórica, entrevistas, análise de mídias (notícias em jornais e sites relativas ao órgão, site oficial e página do Facebook).

O Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo e seu potencial de inclusividade

A pesquisa constatou três fatores essenciais que estão por trás da criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo. O primeiro fator é social: os Protestos de Junho de 2013, que se iniciaram com reivindicações contra o aumento da tarifa de ônibus no município de São Paulo. O segundo e o terceiro fator são institucionais: a Política Nacional de Mobilidade Urbana, criada pela Lei 12.587 de 2012, e a abertura da CPI dos Transportes.

Em 26 de junho de 2013, quando os Protestos diminuíam em número e intensidade, o governo do município de São Paulo anunciava a criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito (REDE BRASIL ATUAL, 02/07/2013), efetuado pelo Decreto nº 54.058, de 1º de julho de 2013, sendo que a primeira reunião já ocorreria em 02 de agosto. De acordo com Josias Lech, Secretário Executivo do Conselho, que concedeu uma entrevista para esta pesquisa, já houve um conselho anterior, no governo de Marta Suplicy, mas o formato “conselhão”, nos termos do próprio secretário, sem uma estrutura definida para as reuniões, acabou tornando-o ineficaz quanto à sua capacidade consultiva e deliberativa, embora atraísse muitos participantes para as reuniões. Isso significa que o órgão anterior era bastante inclusivo, um passo importante no aprofundamento da democracia, mas a falta de resultados concretos prejudicou seu potencial. Com a entrada de José Serra no Executivo municipal, este espaço foi encerrado e não foi retomado pela gestão de Gilberto Kassab.

Quando o PT assumiu a prefeitura no ano de 2013, segundo Josias Lech, haviam vários processos judiciais referentes à necessidade de existência de um conselho que tratasse das questões relativas ao trânsito e à mobilidade urbana, entretanto, por questões burocráticas – relacionadas à existência de lei municipal que permitisse a criação por decreto e também pelo desejo de pensar numa estrutura diferenciada do que já estava proposto pelo governo anterior, o surgimento do CMTT foi adiado.

O fator determinante para que o Executivo desse andamento à criação do Conselho foram os Protestos de Junho e sua demanda por abertura à participação política, que serviram também

para referendar ações já iniciadas pelo governo, como as faixas exclusivas para ônibus, de acordo com o Secretário entrevistado. Já havia a intenção de criação do órgão junto à Secretaria Municipal de Transporte, mas a pressão popular trazida pelos Protestos, principalmente com a causa da tarifa de ônibus e as questões decorrentes dela – qualidade do transporte público e as dificuldades de mobilidade numa cidade como São Paulo, apressaram a execução do Conselho.

Segundo a matéria do site Rede Brasil Atual, de 02/07/2013, a criação do Conselho "[...] era uma das exigências do Movimento Passe Livre (MPL), grupo que encabeçou as manifestações populares que tomaram a cidade entre 6 e 20 de junho. A ideia é que seus membros discutam o novo modelo de transporte paulistano". O site Mobilize, em notícia do dia 30/07/2013 sobre a primeira reunião do CMTT, afirmou que o órgão foi criado "[...] na esteira das recentes manifestações populares no país", de modo o Conselho seria a saída institucional para as reivindicações das ruas.

Ao analisar a conjuntura anterior aos Protestos de Junho de 2013, notamos que, além da questão da pressão social, a necessidade de criação de um Conselho para a temática do transporte decorre da Lei 12.587 de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. A Política visa "contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana" (BRASIL, 2012, art.2º).

A Lei prevê como um dos objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana "consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana" (BRASIL, 2012, art.7º, V), e entende como um direito do usuário "participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana" (BRASIL, 2012, art.14, II). Além disso, o artigo 15 da referida lei prevê que a participação da sociedade civil deve ser assegurada no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, sendo que um dos instrumentos previstos são os "órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços" (BRASIL, 2012, art.15, I). É notável que a demanda por inclusividade também integra dispositivos institucionais, de modo a minimamente garantir a participação popular no planejamento e execução de políticas de mobilidade urbana, independentemente da existência de pressão social para que isto ocorra.

O terceiro elemento relevante no contexto de criação do Conselho de Municipal de Transporte e Trânsito é a abertura, na Câmara Municipal, da CPI dos Transportes. A questão do valor da passagem de ônibus foi muito relevante no contexto dos protestos, que incluiu a cobrança por maior transparência nas contas municipais, uma vez que o Ministério Público pediu a abertura das planilhas das empresas de ônibus, cujo acesso era limitado (UOL, 26/06/2013). Durante a discussão da abertura da CPI e de ocorrência de manifestações, Haddad já anunciava a criação

do CMTT, que se efetivaria em primeiro de julho (ÚLTIMO SEGUNDO, 02/07/2013). “Uma das atribuições do novo conselho será discutir a licitação para renovar a concessão do transporte público na cidade. O edital, que estava em fase de consulta pública, foi cancelado pelo prefeito no último dia 26 [de junho] para permitir maior participação da sociedade” (REDE BRASIL ATUAL, 2013). No site Rede Brasil Atual, em 02/07/2013, há uma declaração do prefeito sobre as intenções de criação do Conselho: “'Vamos instalar o conselho com a participação dos usuários, dos movimentos sociais, de empresários e governo, com a presença do Ministério Público, para abrir as planilhas para que as pessoas tenham consciência dos custos que estão sendo levantados', afirmou Haddad”.

O cancelamento do processo de licitação para contratação de empresas de ônibus ocorreu no dia 26 e, no mesmo dia, foi autorizada pela Câmara Municipal de São Paulo a abertura da CPI dos Transportes (FOLHA, 26/06/2013). Ao noticiar o tema, o site UOL (27/06/2013) associa essas duas medidas à ocorrência dos Protestos, como mecanismos de oferecer respostas aos descontentamentos da população expressos nas ruas. Houve uma polêmica com as propostas da oposição de criação da CPI, mas a que foi aprovada acabou sendo a de Paulo Fiorilo, vereador do PT (UOL, 27/06/2013). A criação da CPI “[...] investigará a "caixa-preta" dos gastos da Prefeitura com as empresas e as cooperativas responsáveis pelo serviço de ônibus na capital” (UOL, 26/06/2013). O MPL viu com bons olhos as duas medidas, mas uma de suas integrantes, Nina Cappello, afirmou que a CPI não é uma das prioridades do grupo, que tem outras formas de pressionar o poder público, pois serão os políticos investigando a si mesmos, e que o cancelamento da licitação é só um primeiro passo, seria importante ter clareza de como seria a composição do conselho prometido pelo prefeito (UOL, 26/06/2013).

Com a análise da Política Nacional de Mobilidade Urbana e da conjuntura política municipal, em que constatamos a polêmica sobre a abertura de uma CPI dos Transportes, fica evidente que a exigência de um espaço de participação política para discussões públicas sobre mobilidade e transporte é anterior às manifestações de rua. Talvez os protestos fossem menos intensos com a existência de um espaço capaz de promover o debate público e de efetuar a prestação de contas dos gastos do governo municipal. Todavia, a iniciativa de criação no mês de julho de 2013, em vez de fazê-lo nos meses seguintes, está diretamente ligada à grande repercussão das manifestações. Sendo assim, não podemos afirmar categoricamente que elas não tiveram peso na criação do Conselho, mas não foram determinantes. Como vimos, já havia uma conjuntura institucional – a Política Nacional de Mobilidade Urbana, os processos judiciais mencionados por Josias Lech e a CPI dos transportes – que determinava a criação do órgão, algo que deveria ser cumprido em algum momento.

Com o Decreto nº 54.058 de 2013, determina-se, no art. 2º, que o CMTT[2] é um “órgão

[2] Há uma controvérsia quanto à nomenclatura correta do órgão. Na lei fundadora e nos primeiros documentos produzidos está “Conselho Municipal de Trânsito e Transporte”, mas em outros arquivos disponíveis no site da Secretaria de Transportes e no próprio link do órgão está “Conselho Municipal de

colegiado de caráter consultivo, propositivo e participativo em questões relacionadas às ações de mobilidade urbana executadas pela Secretaria Municipal de Transportes, diretamente ou por intermédio da São Paulo Transporte S/A – SPTrans e da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET" (SÃO PAULO, 2013). O terceiro artigo do decreto criador do Conselho aponta suas atribuições, sendo que a primeira delas diz respeito à gestão democrática e a participação popular para melhoria da mobilidade urbana.

É importante lembrar que uma das questões mais gerais levantadas nos Protestos de Junho de 2013 era o fato da população não se sentir representada nos políticos eleitos (FERNANDES E ROSENO, 2013), reivindicando mecanismos de participação, transparência e prestação de contas das ações adotadas pelo poder público. Essa rejeição aos grupos tradicionais foi constatada em pesquisa do IBOPE, no dia 20/06, em várias cidades: dentre os entrevistados, 61% demonstra muito interesse por política, mas 83% não se sentem representados pelos políticos brasileiros, 89% não se sentem representados por um partido político, 96% não são filiados a partidos e 86% não pertencem a sindicatos, entidades de classe ou estudantis.

Ainda no art. 3º, fica evidente o impacto da Política Nacional de Mobilidade Urbana, pois o Conselho teria as funções de "subsidiar a formulação de políticas públicas" ligadas a ela e também "acompanhar a elaboração e implementação do Plano Municipal de Mobilidade Urbana" (SÃO PAULO, 2013). A lei que cria a Política Nacional de Mobilidade Urbana prevê o Plano como seu instrumento de efetivação, sendo obrigatória sua elaboração em municípios com mais de 20.000 habitantes, devendo ser integrado ao Plano Diretor em até três anos a partir de 2012 (vigência da Lei 12.587/2012), sob pena do município não receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana enquanto não for feito. A criação do CMTT se fazia urgente para realizar o debate do Plano de Mobilidade, visto que a Política Nacional de Mobilidade Urbana tem como exigência a participação popular por meio de órgãos colegiados, conforme já discutido. Ao CMTT também é atribuída a função de participar da revisão do Plano Diretor e de suas normas complementares, uma extensão da atividade anterior no que diz respeito às questões sobre mobilidade.

Das catorze atribuições do Conselho, descritas no art. 3º, três tratam do coletivo público, sendo responsável por propor a normatização, fiscalização e avaliação do serviço urbano de transporte de passageiros, acompanhar sua gestão financeira e apreciar a proposta de alteração tarifária. Além disso, ainda neste artigo do Decreto, a Secretaria Municipal de Transportes se compromete a encaminhar ao CMTT os elementos técnicos relativos à alteração tarifária, incluindo as planilhas de custos. Essa ênfase na justificação do reajuste do preço das passagens de ônibus é claramente uma resposta às manifestações de rua, possivelmente para evitar uma repercussão tão grande de aumentos futuros. A proposta não é uma discussão coletiva sobre o preço ideal da passagem, como pretendia o MPL, mas tão somente a exposição dos números,

Transporte e Trânsito".

sem maiores espaços para contestações. No que diz respeito à questão da tarifa, o CMTT se mostra com uma função meramente figurativa, que não ultrapassa a linha decisória do poder público sobre esse tema.

As outras atribuições do Conselho que constam no art. 3º são: propor normatização e sugerir alterações em questões de trânsito, propor a normatização da circulação de carga e serviços, opinar sobre a acessibilidade e mobilidade urbana de pedestres, fazer sugestões para alocação de recursos, convocar audiências públicas para discutir tais sugestões, acompanhar a aplicação de recursos, avaliar a eficácia de programas e, por fim, elaborar seu próprio regimento. Todas as atividades consistem numa extensão das funções da Secretaria Municipal de Transportes.

No que diz respeito mais diretamente à inclusividade, a composição inicial do Conselho teria 39 membros, sendo 13 representantes de órgãos municipais, 13 da sociedade civil e 13 representantes dos operadores dos serviços de transporte, provenientes de sindicatos de trabalhadores e de associações de empresários, que devem exercer a representação de forma não remunerada. Essa estrutura é derivada da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que prevê em seu art.15 a participação da sociedade civil em órgãos colegiados de composição tripartite: Poder Executivo, sociedade civil e operadores de serviços. Tanto os representantes dos órgãos municipais quanto dos operadores de serviços são vagas ocupadas por indicação dos respectivos segmentos. Já as cadeiras da sociedade civil são eletivas, em votação direta pela população local. Não há especificação para quais entidades sociais devem estar representadas, o que causou polêmica com coletivos de ciclistas e de mobilidade a pé.

O Decreto flexibiliza a composição do Conselho ao permitir a criação de comissões temáticas ou regionais, podendo agregar interesses e grupos excluídos da formação inicial[3]. Além dos representantes permanentes, há também os órgãos convidados: Ministério Público do Estado de São Paulo, a Câmara Municipal[4], o Tribunal de Contas do Município e a Controladoria Geral do Município. Outras entidades, técnicos e especialistas podem ser convidados a dar informações e esclarecimentos relativos aos temas tratados no Conselho. A presidência cabe ao Secretário de Transporte, e a justificativa dada por Josias Lech na entrevista concedida é a manutenção da legitimidade do órgão, evitando divergências entre grupos, caso houvesse uma rotatividade no cargo. Por outro lado, isso faz com que a liderança do Conselho fique concentrada no Poder Executivo Municipal.

---

[3] Isso ocorrerá com os representantes da mobilidade a pé: primeiro, constituíram uma câmara temática, e depois ganharam uma cadeira de representação no CMTT em 2016.

[4] Essa medida não ameniza o distanciamento do Poder Legislativo, típico dos conselhos gestores e orçamentos participativos, visto que a Câmara é apenas um órgão convidado, sem envolvimento intrínseco às atividades do CMTT. Nas reuniões observadas para esta pesquisa, apenas uma única vez um assessor de um vereador da oposição esteve presente, e com a intenção de questionar uma medida da Secretaria de Transporte, relativa ao credenciamento das vans escolares. Os outros presentes apontaram que o pano de fundo era uma “briga política”, o que levou ao envolvimento deste vereador e principalmente de seu assessor na questão.

Até que fossem realizadas eleições para os membros da sociedade civil, cuja responsabilidade era da Secretaria Municipal de Transportes, o Decreto previu que esses integrantes seriam indicados pelo Conselho da Cidade de São Paulo. O órgão ainda possui um Secretário Executivo, designado pelo Secretário de Transportes, cuja função é dar suporte às reuniões do colegiado, função essa que não possui tempo de duração. Esse cargo é ocupado por Josias Lech, membro entrevistado que é fundamental para o funcionamento do Conselho, conforme notamos nas observações das reuniões.

O Decreto, por fim, garante o registro e a publicidade dos atos do Conselho através do Diário Oficial da Cidade e do Portal da Prefeitura[5]. O CMTT começa apenas no papel, sem definições mais específicas quanto à sua composição ou à estrutura das reuniões. Isso confirma a fala de Josias Lech na entrevista concedida por ele: sua criação foi acelerada pelos Protestos, sendo mais importante, naquele momento, adotar uma medida em resposta às ruas do que abrir a estruturação do Conselho para debate público, o que evitaria algumas polêmicas com movimentos sociais.

Um importante questionamento foi levantado com a promulgação da lei criadora do CMTT, em relação à representatividade de certos segmentos de movimentos sociais. Inicialmente, quando a lista dos primeiros integrantes foi liberada, o Conselho não previa de forma específica a participação de coletivos de ciclistas e de mobilidade a pé, causando indignação por não contemplar a totalidade da mobilidade urbana (MOBILIZE, 30/07/2013). Em 04/07/2013, o site do coletivo Ciclocidade noticiou a criação do órgão por meio do decreto 54.058/2013 e aproveitou para fazer a crítica à falta de espaço para as demandas dos ciclistas:

> É bastante curioso haver três entidades representativas de taxistas e nenhuma dos ciclistas, considerando que há mais viagens em bicicleta do que de táxi na capital, desde pelo menos 2007 (Pesquisa O/D 2007, Metrô): 303 mil viagens diárias de bicicleta, contra apenas 90 mil em táxis. A pé, então, nem se fala: são mais de 12 milhões de viagens por dia (CICLOCIDADE, 04/07/2013).

Diante dessa sub-representação, a Ciclocidade elaborou uma Nota Pública, assinada por 21[6] entidades de ciclistas e destinada ao Prefeito Fernando Haddad e ao Secretário Jilmar Tatto, questionando a intenção democrática do CMTT, sua composição e até mesmo sua nomenclatura – “transporte e trânsito” em vez de “mobilidade urbana”, além de cobrar os compromissos firmados pelo prefeito com os ciclistas:

> Acreditamos ainda que a proposição de uma eleição de 13 representantes da

[5] O documento que tivemos mais dificuldade para acessar foi o Regimento Interno. Ao notificar Josias Lech e seus assessores que ele não estava disponível na página do Conselho, logo providenciaram sua colocação. Todavia, o documento não parecia oficial, pois em seu cabeçalho estava escrito “Proposta – Regimento Interno” e, no final, não havia data ou assinaturas. Todas as atas e outros arquivos apresentados em reuniões atualmente estão no site, para consulta de qualquer cidadão.

[6] Associação Transporte Ativo, Bicicletando, BikeForever, Ciclocidade – Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo, Coletivo CRU, Instituto Aromeiazero, Instituto CicloBR de Fomento à Mobilidade Sustentável, Instituto Harmonia, Instituto Mobilidade Verde, Las Magrelas, Loop Bikes, M&C Saatchi F&Q, OBRADO Redundante, oGangorra, Pedal Verde, PedalZN, Renata Falzoni Produções, Rios e Ruas, SampaPé, União de Ciclistas do Brasil, Vá de Bike.

> sociedade civil, sem que estejam definidos previamente os setores de cada representação, apresenta enorme risco de aparelhamento do órgão por setores econômicos consolidados, violando o conceito fundamental da isonomia.
> Por fim, lembramos que em reunião com representantes de grupos e entidades pró-mobilidade por bicicletas, em 22 de março deste ano, o prefeito Fernando Haddad se comprometeu em constituir um espaço de participação de ciclistas, favorecendo a transparência das ações e processos executados pela prefeitura.
> A criação de um Conselho de Transporte e Trânsito com o formato proposto no decreto desconsidera tal compromisso e exclui mais uma vez a mobilidade por bicicletas dos processos participativos e das decisões sobre a mobilidade urbana (CICLOCIDADE, 04/07/2013).

A crítica proferida na Nota Pública surtiu efeito: em 31/07/2013, o site da Prefeitura de São Paulo já disponibilizava a lista de conselheiros, sendo que o grupo dos usuários do transporte – membros da sociedade civil indicados pelo Conselho da Cidade – possuía pelo menos um representante dos ciclistas, com a representação estudantil e do MPL. Os trabalhos do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo começaram de forma lenta e gradual, com conselheiros provisórios indicados pelo Conselho da Cidade[7]. O quadro 1 sintetiza os temas discutidos neste primeiro ano de funcionamento do Conselho.

SÍNTESE DAS REUNIÕES DO CMTT/SP EM 2013		
REUNIÃO	DATA	TEMA DISCUTIDO
1ª	02/08/2013	Custos do transporte coletivo municipal, críticas à composição de conselheiros
2ª	25/09/2013	Plano Diretor, com foco na Mobilidade Urbana
3ª	31/10/2013	Plano de Mobilidade Urbana: calendário de discussão
4ª	19/12/2013	Proposta de rede expressa de corredores de ônibus e de eleição direta dos conselheiros da sociedade civil

Quadro 1: Reuniões do CMTT/SP em 2013 (elaboração própria).

A primeira reunião, realizada em 02 de agosto de 2013, iniciou os trabalhos com a posse dos conselheiros, a indicação de Josias Lech para Secretário Executivo e uma apresentação dos custos do sistema de transporte coletivo municipal. Essa exposição abordou a dimensão do transporte coletivo numa cidade do porte de São Paulo e os custos do transporte, desde 2005 até 2013, incluindo as porcentagens anuais de reajuste. Foram dados encaminhamentos para as eleições dos membros da sociedade civil e para a elaboração do regimento interno e apresentaram o calendário das próximas reuniões, que seriam mensais até o final do ano. Também houve um espaço para debate aberto aos temas que os conselheiros considerassem relevantes, e Tatto sugeriu que, no regimento interno do Conselho, no item sobre a estrutura das reuniões ordinárias, se incluísse um tempo de palavra livre. Houve tensões em relação à composição do órgão, com críticas das entidades de ciclistas e a saída do Movimento Passe Livre da composição. O quadro 2 contém a primeira lista de órgãos com conselheiros de 2013, que foi provisória e cujos membros da sociedade civil foram indicados pelo Conselho da Cidade.

[7] O Conselho da Cidade foi criado em 26 março de 2013 pelo prefeito Fernando Haddad, como um órgão consultivo de discussão entre governo e sociedade, que visa auxiliar no desenvolvimento econômico e social, de forma sustentável, do município. Para mais informações, ver conselhodacidade.prefeitura.sp.gov.br .

COMPOSIÇÃO DO CMTT EM 2013	
Quant.	ÓRGÃOS MUNICIPAIS
1	Secretaria Municipal de Transportes – SMT
2	Companhia de Engenharia de Tráfego – CET
2	São Paulo Transporte S/A – SPTrans
1	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida – SMPED
1	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA
1	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEMPLA
1	Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico – SF
1	Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos – SNJ
1	Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU
1	Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSP
1	Coordenação de Políticas para Idosos, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC
TOTAL: 13 membros	
Quant.	OPERADORES DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTES
1	Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo – SP URBANUSS
1	Sindicato dos Proprietários de Veículos Profissionais Autônomos que Trabalham no Transporte de Passageiros através de Lotação em São Paulo e Grande São Paulo – SINDLOTAÇÃO
1	Associação das Empresas de Táxi de Frota do Município de São Paulo – ADETAX
1	Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo – SINDITAXI
1	Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores nas Empresas de Táxi do Município de São Paulo - SIMTETAXIS
1	Sindicato das Empresas de Transporte de Carga de São Paulo e Região – SETCESP
1	Representante da Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística – NTC
1	Sindicato dos Mensageiros, Motociclistas, Ciclistas e Mototaxistas de São Paulo – SINDIMOTOSP
1	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros por Fretamento e para Turismo de São Paulo e Região – TRANSFRETUR
1	Sindicato dos Transportadores Autônomos de Escolares e das Microempresas de Transportes de Escolares do Estado de São Paulo – SIMETESP
1	Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores em Transporte Rodoviário Urbano de São Paulo – SINDMOTORISTAS
1	Concessionárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo
1	Permissionárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo
TOTAL: 13 membros	
Quant.	USUÁRIOS
1	Sindicato dos Bancários
1	Sindicato dos Metroviários
1	Sindicato dos Comerciários
1	Sindicato dos Metalúrgicos
1	Sindicato dos Químicos
1	União Nacional dos Estudantes - UEESP
1	União Municipal dos Estudantes Secundaristas - UMES
1	Movimento Passe Livre
1	União do Movimento de Moradia (UMM)
1	Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM
1	Associação dos Ciclistas de SP
1	Rede Nossa São Paulo
1	Comitê dos Santos Mártires
TOTAL: 13 membros	

Quadro 2: Composição do CMTT em 2013 (elaboração própria)

Chama atenção, dentre os conselheiros da sociedade civil, a presença de cinco sindicatos, enquanto nenhuma vaga foi destinada a representantes da mobilidade a pé e acessibilidade. Também é preciso destacar a presença de uma entidade religiosa e da Rede Nossa São Paulo, que agrega várias organizações da sociedade civil. Dentre os operadores dos serviços de transportes, há vagas para as concessionárias e permissionárias do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, além de três cadeiras para sindicatos de taxistas.

Há também os membros convidados, não inclusos no Quadro 2, que estiveram presentes em algumas reuniões de 2013: FIESP, APEOP, Coordenadoria da Juventude, Secretaria de Política para Mulheres, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Secretaria Especial de Relações Governamentais, Federação dos Usuários de Transporte Coletivos Rodoviários, Ferroviários, Hidroviários e Aéreos do Estado de São Paulo (FUSP), Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida, Sindicato dos Professores da Rede Estadual (APEOESP). O problema não é a existência de cadeiras para o empresariado, mas sim a existência de poucas vagas para os diversos movimentos sociais relacionados à mobilidade urbana, que se locomovem pela cidade e possuem muitas demandas a serem apresentadas.

Quando falamos em inclusividade, dois elementos são importantes: quem deseja estar incluído e quem deveria estar incluído no processo democrático. A primeira lista de membros do Conselho teve problemas com estes dois aspectos, pois não contemplou grupos importantes, como os ciclistas, e reservou uma vaga para o Movimento Passe Livre, cuja esfera de atuação não é a institucional. Fica evidente a complexidade presente processo de criação de um órgão de participação popular, que exige um profundo conhecimento da sociedade civil local e de suas demandas.

No momento do debate na primeira reunião do Conselho (02/08/2013), houve elogios à sua criação, mas também críticas ao modo como foi composto, sem Audiências Públicas para ouvir a população quanto às entidades de deveriam ser representadas. Outras categorias trataram de seus interesses, como a de motociclistas e a de motoristas de vans escolares. Destacamos aqui a fala de Érica de Oliveira, representante do Movimento Passe Livre. Em sua participação na primeira reunião, o MPL já se recusou a participar do CMTT, em carta escrita à Prefeitura e publicada em seu site[8], alegando que sua constituição é contraditória, pela composição dos membros e pelo caráter consultivo:

> Em junho, tomamos as ruas de São Paulo e revogamos o aumento da tarifa, mostrando que o povo pode decidir os rumos do transporte. Os rumos da cidade. Em resposta às mobilizações, a prefeitura decretou a formação do Conselho Municipal de Transportes (CMT), como um espaço que garantiria a "participação popular e a gestão democrática do transporte". Nada mais equivocado: a própria composição desse conselho e seu caráter consultivo já indicavam a contradição

[8] Outros sites também divulgaram a nota pública do MPL, como o Mobilize (http://www.mobilize.org.br/noticias/4684/sobre-a-formacao-do-conselho-municipal-de-transportes.html) e o G1 (http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/08/mpl-critica-conselho-de-transportes-e-diz-que-continuara-nas-ruas-em-sp.html).

> do discurso da prefeitura. Com maioria formada por representantes do empresariado e do poder público, não é possível garantir a participação popular. Isso, aliado ao caráter consultivo do Conselho, impede a gestão democrática: para se gerir é necessário ter o poder de decisão. A população deve decidir, não apenas ser consultada quanto à gestão do transporte público (MPL, 02/08/2013).

O Movimento deixa evidente que o seu entendimento sobre representatividade e participação: é preciso que a diversidade dos envolvidos na área temática esteja presente:

> Nenhuma das organizações convidadas, incluindo o MPL, é capaz de representar realmente o conjunto da população que usa o transporte coletivo da cidade de São Paulo. São os usuários do transporte coletivo de cada bairro e comunidade que sabem dos problemas que sofrem diariamente no seu deslocamento (MPL, 02/08/2013).

Essa crítica foi atendida na reestruturação da composição de conselheiros do CMTT: serão incluídos representantes regionais, além dos membros dos movimentos sociais, a partir da gestão de 2014. O Movimento finaliza a nota evidenciando sua intenção de continuar a luta nas ruas, rejeitando a via institucional de participação para expor demandas sociais, por desacreditar em sua efetividade de oferecer reais oportunidades de atendimento à população e por sempre favorecer os grupos que estão no poder:

> Enquanto quem decidir os rumos do transporte público for o lucro dos empresários, nossa alternativa será construir a gestão popular do transporte na prática, como fizemos em junho, revogando o aumento nas ruas. Ali, estava a semente de uma outra cidade possível, construída a partir da experiência da nossa luta. É com ela que nós, usuários e trabalhadores do transporte, poderemos escolher nossos próprios caminhos. Será do cotidiano de nossas lutas que essa nova cidade nascerá, não por decreto dos de cima ou por falsos espaços participativos (MPL, 02/08/2013).

Há aqui uma clara tensão no entendimento de um espaço de participação para alguns movimentos sociais e para o governo. Segundo o MPL, há espaço demais para o Executivo, o que limita a diversidade de entidades e grupos sociais que deveriam fazer parte do Conselho. Para Josias Lech, a composição deve incluir os membros governamentais, de modo a lhes permitir os devidos esclarecimentos sobre as questões ambíguas relacionadas à mobilidade, promovendo assim a accountability tão cobrada nos Protestos de Junho de 2013. O espaço teria a função de minimizar a sensação de distanciamento entre o governo eleito e a sociedade civil, permitindo que ambos tenham voz e possam dialogar sobre as medidas a serem implantadas na área.

A segunda reunião do Conselho ocorreu em 25 de setembro, já sem a participação do Movimento Passe Livre. Os dois principais assuntos tratados foram o Plano Diretor, com enfoque na Mobilidade Urbana, apresentado pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, e a aprovação das propostas para o Regimento e a eleição dos conselheiros da sociedade civil. Cada conselheiro tendeu a expor considerações relacionadas à categoria que representa, apenas um membro afirmou que “o Conselho deve pensar a cidade como um todo e não divido por categorias”. Com a criação do colegiado para discussão da mobilidade urbana, abre-se espaço

para as diversas demandas dos grupos ali representados, e a questão dos ônibus e das tarifas perde o protagonismo inicial. A única menção ao transporte coletivo foi do representante dos ciclistas, que elogiou os avanços e também pediu que se leve em consideração as vias cicláveis e não cicláveis e a importância da redução da velocidade. A representante do transporte escolar pediu que os motoristas possam utilizar as faixas de ônibus, e um representante dos taxistas solicitou a criação de “faixas solidárias” para táxis, ambulâncias e escolares. A presença do Secretário Jilmar Tatto foi fundamental para que algumas requisições já fossem respondidas: a solicitação de uso de faixas de ônibus foi negada, afirmando que não se pode abrir exceção, pois vários grupos têm interesse em utilizá-la. Ele também sinalizou a implantação da redução da velocidade e concordou que precisa ser feito um debate sobre a faixa solidária.

A terceira reunião de 2013 foi em conjunto com Conselho Municipal de Política Urbana e Conselho Municipal da Cidade de São Paulo, cujo foco central foi o Plano de Mobilidade Urbana. A apresentação foi iniciada mencionando a Política Nacional de Mobilidade Urbana, para então tratar dos tipos de mobilidade, da infraestrutura e dos serviços prestados. É apresentado um calendário de atividades de discussão do Plano de Mobilidade para o CMTT, com encerramento em 2015. É possível notar a grande influência da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana nas atividades do Conselho, de modo que suas exigências vão se sobrepor às questões levantadas nos Protestos de Junho de 2013. Se a criação do órgão foi apressada pelas manifestações, a causa inicial determinará o ritmo de suas atividades.

Na última reunião de 2013, além da exposição de uma proposta de rede expressa de corredores de ônibus, foi apresentada a proposta de eleição direta dos conselheiros da sociedade civil, aprovada pelos conselheiros. Até então, a representatividade da sociedade civil só existia de forma provisória e não-participativa, uma vez que os membros foram indicados pelo Conselho da Cidade. A quantidade de vagas passa a ser distribuída de duas formas: representação regional, sendo uma cadeira para cada uma das cinco regiões de São Paulo; representação por entidades, com uma cadeira para cada um dos dez grupos escolhidos para comporem o Conselho – Meio Ambiente e Saúde, Juventude, Sindicatos, ONGs, Ciclistas, Pessoa com Deficiência, Idoso, Movimento Secundarista, Movimento Estudantil Universitário e Movimentos Sociais (MPL, Pedestre, Moradia, etc). Embora a previsão do decreto criador do Conselho fosse de 13 cadeiras para cada segmento, aqui já temos um aumento para 15 vagas da sociedade civil. Essa alteração só será consolidada com o Decreto 55.180, em junho de 2014, que também acrescentará dois conselheiros para os outros segmentos. A cadeira exclusiva do MPL foi suprimida e sua representação foi unida ao grupo dos movimentos sociais, assim como os diversos sindicatos foram unificados numa única vaga. Os ciclistas que, inicialmente, reivindicaram representatividade, tem a sua vaga consolidada. A inclusão da representação regional nos remete à fala do MPL em sua nota pública de crítica ao Conselho, em que afirmou a necessidade dos usuários dos bairros terem também voz neste espaço.

As atividades do Conselho de Transporte e Trânsito retornaram em 2014 abordando aspectos da qualidade do transporte público. As reuniões passam a ter uma estrutura definida: inicialmente, a palavra livre permite que qualquer cidadão possa se inscrever para relatar um problema, fazer uma crítica ou elogio, sempre com a orientação de não entrar em temas que já são abordados na pauta em seguida. O Secretário de Transporte ou o Secretário Executivo do Conselho fazem as considerações necessárias sobre as falas e dá-se prosseguimento à ordem do dia. Desse modo, podemos afirmar que, em 2014, o Conselho se aprofunda o processo de institucionalização da participação, consolidando uma rotina de trabalho e regularidade nas reuniões, e tornando-se mais inclusivo ao expandir as possibilidades de fala nas reuniões. O quadro 3 apresenta uma síntese das discussões efetuadas no CMTT em 2014.

SÍNTESE DAS REUNIÕES DO CMTT/SP EM 2014		
REUNIÃO	DATA	TEMA DISCUTIDO
5ª	20/01/2014	Ampliação do rodízio, regulamento das eleições, circulação de táxis em corretores de ônibus
6ª	26/03/2014	Mobilidade Urbana: transporte coletivo público e pedestre
7ª	04/06/2014	Mobilidade Urbana: ciclovias
8ª	30/07/2014	Mobilidade Urbana: transporte coletivo fretamento
9ª	25/09/2014	Mobilidade Urbana: mobilidade a pé
10ª	04/12/2014	Balanço das Ações de Mobilidade

Quadro 3: Reuniões do CMTT/SP em 2014 (elaboração própria).

A 5ª reunião foi realizada logo em 20 janeiro, com apresentação de um estudo sobre a ampliação do rodízio municipal e aprovação do regulamento das eleições dos conselheiros em fevereiro. Entretanto, o debate focou na circulação dos táxis em corredores de ônibus e seu impacto na velocidade dos coletivos. Estudos feitos pela CET a pedido do Ministério Público concluíram que a permissão de circulação de táxis nos corredores, concedida em 2012, deve ser revogada, pois atrapalha a pontualidade dos coletivos, gerando atrasos e contribuindo para que os usuários levem muito tempo para se deslocarem pela cidade. Todos esses fatores prejudicam a qualidade de vida de boa parte da população. Além disso, a maior parte dos passageiros em circulação se concentra nos ônibus e não nos táxis, de modo que a prioridade governamental é pelo transporte público coletivo. A representante estudantil apoiou a revogação da portaria, mas os três conselheiros dos sindicatos de taxistas não aprovaram a medida, criticando o estudo e defendendo o trabalho de sua categoria como de relevância social e econômica.

Ao final da reunião, o Secretário Jilmar Tatto falou sobre as faixas de ônibus, enfatizando que o táxi é um transporte individual de interesse público, enquanto os coletivos constituem o transporte público de responsabilidade municipal. O Ministério Público estabeleceu um prazo para que alguma medida fosse tomada, e esse período se aproximava do fim. Ele também enfatizou o esforço da Secretaria de Transporte para melhorar o transporte coletivo do município e encaminhou o agendamento de uma reunião dos taxistas com técnicos, para análise dos três estudos realizados. O desfecho dessa questão foi a proibição da circulação de táxis nas faixas de ônibus em horários de pico – 6h às 9h e das 16h às 20h, a partir de 17 de março de 2014.

Nesta problemática dos táxis e dos ônibus ocupando o mesmo espaço, vemos um reflexo de algumas das tensões colocadas nos Protestos de Junho de 2013, consequências de uma cidade global. Primeiro, a qualidade do transporte público, que envolve não só a tarifa, mas também a agilidade no deslocamento pela cidade, algo que impacta diretamente na qualidade de vida do cidadão paulistano. Segundo, a tensão entre interesses públicos e privados: os táxis atendem a interesses individuais de deslocamento, geralmente da classe média e alta, enquanto o transporte coletivo é utilizado pela maioria da população, especialmente das classes mais pobres. A importância da participação fica evidente: diversos grupos puderam se posicionar sobre esta questão, de modo a chegar na solução mais adequada para melhorar a qualidade da mobilidade urbana como um todo.

Entre a quinta e a sexta reunião, houve a eleição dos novos conselheiros da sociedade civil. O primeiro processo eleitoral ocorreu em fevereiro e foi divulgado em março de 2014, com alguns contratempos. Um representante da Rede Nossa São Paulo pediu anulação da eleição para o segmento ONGs, por não ter preservado a condição do voto para os integrantes da categoria, alegando deturpação do resultado. Seu pedido foi indeferido, pois no decreto de criação do Conselho consta que a votação deve ser direta e não por representação. No segmento Movimentos Sociais, houve vários problemas: distribuição desorganizada das cédulas para votação, interferência de candidatos na destruição das cédulas, participantes que não conseguiram se cadastrar e votar, maior número de votos apurados em relação aos participantes cadastrados. Por todas essas fraudes, a eleição do segmento Movimentos Sociais foi anulada e remarcada para março. Com as regionais ocorreu algo semelhante: as eleições das zonas Leste e Oeste foram anuladas. Neste primeiro pleito, ao todo 2.233 foram eleitores, sendo 1.287 nas regiões e 946 para os segmentos. O novo pleito foi realizado em abril e anunciado em maio, com a participação de 1232 eleitores.

Levando em conta a população total do município, é um índice baixo de participação, embora todas as votações tenham sido aos sábados. Apesar das eleições terem ocorrido no início do ano, somente o Decreto nº55.180, de 3 de junho de 2014, altera oficialmente para 15 o número de integrantes em cada grupo de representantes descrito, preservando a formação tripartite, totalizando 45 membros. Este decreto também detalha a composição da sociedade civil, de modo a dar representatividade a movimentos sociais e às regiões territoriais da cidade. A posse dos novos conselheiros só aconteceu na 7ª reunião, em 04 de junho, após a publicação deste decreto. Antes da cerimônia de posse, houve ainda uma reunião ordinária, a sexta do Conselho. O Quadro 4 apresenta as novas cadeiras no CMTT.

COMPOSIÇÃO DO CMTT EM 2014	
Quant.	ÓRGÃOS MUNICIPAIS
1	Secretaria Municipal de Transportes – SMT
2	Companhia de Engenharia de Tráfego – CET
2	São Paulo Transporte S/A – SPTrans
1	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida – SMPED
1	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA
1	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEMPLA
1	Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico – SF
1	Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos – SNJ
1	Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU
1	Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSP
1	Coordenação de Políticas para Idosos, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC
1	Secretaria Municipal de Política para Mulheres – SMPM
1	Secretaria Municipal de Relações Governamentais – SMRG
TOTAL: 15 membros	
Quant.	OPERADORES DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTES
1	Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo – SP URBANUSS
1	Sindicato dos Proprietários de Veículos Profissionais Autônomos que Trabalham no Transporte de Passageiros através de Lotação em São Paulo e Grande São Paulo – SINDLOTAÇÃO
1	Associação das Empresas de Táxi de Frota do Município de São Paulo – ADETAX
1	Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo – SINDITAXI
1	Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores nas Empresas de Táxi do Município de São Paulo - SIMTETAXIS
1	Sindicato das Empresas de Transporte de Carga de São Paulo e Região – SETCESP
1	Representante da Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística – NTC
1	Sindicato dos Mensageiros, Motociclistas, Ciclistas e Mototaxistas de São Paulo –SINDIMOTOSP
1	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros por Fretamento e para Turismo de São Paulo e Região – TRANSFRETUR
1	Sindicato das Empresas de Distribuição das Entregas Rápidas do Estado de São Paulo – SEDERSP
1	Sindicato dos Transportadores Autônomos de Escolares e das Microempresas de Transportes de Escolares do Estado de São Paulo – SIMETESP
1	Sindicato dos Motoristas e Trabalhadores em Transporte Rodoviário Urbano de São Paulo – SINDMOTORISTAS
1	Sindicato dos Trabalhadores de Empresas de Transporte Escolar – SINTTEASP
1	Sindicato dos Trabalhadores em Cooperativas e Associações do Ramo de Transportes em Ônibus Urbanos alternativos de São Paulo – SINDIALTERNATIVOS
1	Sindicato dos Empregados em Empresas de Transporte de Passageiros por Fretamento e Turismo da Grande São Paulo – SINDIFRETUR
TOTAL: 15 membros	
Quant.	USUÁRIOS
1	Sindicato dos Trabalhadores
1	Movimento Estudantil Secundarista
1	Ciclistas
1	Meio Ambiente e Saúde
1	Idosos
1	ONGs
1	Juventude
1	Movimento Estudantil Universitário
1	Pessoas com Deficiência
1	Movimentos Sociais
1	Zona Leste
1	Zona Sul
1	Zona Oeste
1	Zona Norte
1	Centro Expandido
TOTAL: 15 membros	

Quadro 4: Composição do CMTT em 2014 (elaboração própria)

A sexta reunião, em 26 de março, teve como tema central a Mobilidade Urbana voltada para ações que priorizem o transporte coletivo público e o pedestre. Discutiu-se a dificuldade de deslocamento da pessoa com deficiência, especialmente quando o ônibus adaptado está em manutenção, e a Secretária Municipal de Política para Mulheres levantou o problema do assédio sexual no transporte público. O coordenador da Rede Nossa São Paulo apresentou sugestões, ressaltou a militância da entidade pela criação do CMTT e enfatizou a necessidade de se olhar a cidade como um todo em vez de fazer lobby para grupos específicos, ressaltando o respeito aos corredores de ônibus. Os representantes dos taxistas acataram a determinação de não circularem nas faixas de coletivos em horários de pico, afirmando que não efetuarão mais paralisações, embora a categoria não esteja plenamente de acordo com a decisão, e o Secretário Tatto enfatizou a importância do transporte coletivo sobre o individual. Essa reunião foi a última com a composição inicial do Conselho.

A 7ª reunião, em junho, além de empossar os conselheiros, focou na questão das ciclovias, com apresentação da proposta que mostrou a realidade de outros países, seguida de debates sobre os planos de expansão e as normas para efetuá-la. A remoção de vagas de estacionamento seria o maior problema, por conta de interesses comerciais, para carga e descarga ao longo das ciclovias, e também pela resistência de motoristas individuais. Houve a sugestão de criação de uma câmara temática dentro do Conselho para discutir as vias cicláveis. As reuniões se tornaram, a partir do segundo semestre, bimestrais, alternando com as reuniões dos grupos temáticos.

Seguindo o calendário de discussões do Plano de Mobilidade, a 8ª reunião abordou o transporte coletivo, com uma apresentação sobre o transporte por fretamento para São Paulo, em que também aparece a reivindicação do uso dos corredores e faixas exclusivas. O Secretário Tatto esclarece, mais uma vez, sobre a importância de se respeitar a faixa do ônibus público e coletivo, afirmando que esse espaço pertence a essa modalidade de transporte, assim como a ciclovia é do ciclista e a calçada é do pedestre.

Após o início dos trabalhos do grupo temático da bicicleta, os ciclistas ocuparam o CMTT, participando das reuniões e ressaltando a importância do meio de transporte no momento da palavra livre. Nesta 9ª reunião do ano, em setembro, pela primeira vez há uma fala de uma entidade cujo foco é a mobilidade a pé, que não possui representação no Conselho: o Sampapé. O grupo reivindicou mais espaço no órgão e levou a proposta de abertura da avenida Paulista aos domingos, para transformá-la num calçadão de lazer. Também foi apresentada a proposta para a Semana da Mobilidade, no mesmo mês, mostrando as melhorias que foram feitas para pedestres e ciclistas. Durante o debate, houve um comentário em relação à repercussão das ciclovias na mídia, sobre a má-fé da Folha de São Paulo ao fazer uma matéria sobre a dificuldade de desembarque de pessoas com deficiência em região da ciclovias. Para o Secretário Tatto, é preciso recuperar o espaço público, resgatando a função social de ruas e avenidas, pois São Paulo é uma cidade privatizada.

A última reunião de 2014, realizada em dezembro, fez um balanço das Ações da Mobilidade no ano: ampliação dos corredores e faixas exclusivas de ônibus, cadastros no Bilhete Único, implantação da rede da madrugada e reorganização das linhas, reformas dos pontos de ônibus, criação de ciclovias, manutenção de semáforos, ampliação do Programa de Proteção à Vida (redução de atropelamentos), redução da velocidade, pesquisa sobre a circulação de cargas e serviços, implantação de faixas de motos (Programa “Frente Segura”), vistoria e controle de transporte escolar, táxi e fretado. No momento do debate, o representante do Ciclocidade faz uma crítica aos rumores de aumento da passagem de ônibus em R$0,40. Essa foi a única menção feita sobre a passagem do transporte coletivo nas reuniões do Conselho, após aquele debate inicial.

A publicidade de reuniões e atas, ou seja, mecanismos de controle e fiscalização do órgão, ocorre por meio do site do Conselho e de sua página no Facebook. Entretanto, é de extrema importância ressaltar aqui a intervenção desta pesquisa sobre o objeto: muitos documentos, como algumas atas de reuniões, Regimento Interno e lista de contatos dos conselheiros só foram disponibilizados depois de nossa solicitação para execução da coleta de dados. Desse modo, durante os primeiros anos de atuação, o CMTT não se mostrou muito eficaz na publicização de informações sobre suas atividades, o que reduz a transparência de sua atuação. A redação das atas também não possui muitos detalhes, fato percebido na observação das reuniões.

Considerações finais

Conforme analisado, o Conselho realizou discussões sobre a qualidade do transporte público coletivo. Em relação à tarifa, não houve reajustes no período analisado, mas a questão não foi retomada após a apresentação das planilhas de gastos nas primeiras reuniões. O conflito apareceu quando os representantes dos taxistas e das empresas de transporte por fretamento manifestaram o desejo de ocupar as faixas exclusivas de ônibus. Nesse episódio, a importância de um espaço em que haja abertura para a racionalidade comunicativa fica evidente: diversos grupos puderam se manifestar e fazer a defesa da necessidade de priorização do transporte público. Todavia, a proibição do uso das faixas exclusivas não foi propriamente resultado de consenso, mas sim de uma limitação de interesses econômicos privados. A demora nos ônibus também era causada pelo uso de suas faixas, o que torna a locomoção das camadas populares para bairros de periferia ainda mais demorada e cansativa.

Além do ônibus, outros meios de mobilidade urbana foram abordados, especialmente a bicicleta e, em 2014, a mobilidade a pé. A participação dessas entidades trouxe uma visão mais completa dos meios de mobilidade, e demandas importantes foram apresentadas, como a necessidade de ciclovias e de calçadas adaptadas para pessoas com deficiência. A coalizão política formada no Conselho favoreceu a intersecção com diversas secretarias municipais, criando um relacionamento de parceria entre sociedade civil e sociedade política entre 2013 e 2014, embora o início das atividades tenha sido marcada pelo conflito, por conta do recrutamento

de conselheiros. Essa parceria ocorreu porque os diversos grupos e entidades se abriram a ouvir, dialogar e barganhar soluções coletivas, na maioria dos casos. O órgão também concede voz à população ao incluir na pauta das reuniões um tempo de fala livre, para qualquer indivíduo se manifestar, estimulando a participação do cidadão comum.

O Conselho termina 2014 com sua estrutura de reuniões e composição consolidadas, e também com um calendário definido de discussões sobre o Plano Municipal de Mobilidade Urbana. Muitas questões pontuais são colocadas nos debates do CMTT, algo importante para que o poder público possa solucionar esses problemas. Vimos a ocupação do espaço público de debate por parte de diversos grupos, evidenciando o reconhecimento social da relevância do Conselho enquanto um órgão legítimo para expressão de demandas diversas e conflitantes. Desse modo, ele demonstrou ser um espaço de aprendizado político dos atores sobre a gestão pública.

Podemos afirmar que o CMTT possui como potencialidade a colocação da sociedade civil, da sociedade política e de grupos com interesses econômicos no mesmo espaço de debate, de modo a criar um mecanismo de pesos e contrapesos que produzem certo equilíbrio nas discussões. Um exemplo é a questão do transporte coletivo: quando os interesses privados tentaram se impor no debate sobre o uso das faixas de ônibus, a defesa do interesse público foi feita tanto pelas entidades que dependem dele quanto pelo Secretário de Transporte. Também é um ponto favorável a abertura do Executivo Municipal para implantar as proposições colocadas, embora não esteja previsto na legislação do órgão, visto que seu caráter é consultivo. Como limites podemos apontar o elevado controle que o Executivo exerce sobre a agenda, especialmente por meio da atuação do Secretário Executivo Josias Lech. Também o caráter consultivo pode enfraquecer o potencial de discussão sobre os temas referentes à mobilidade, pois gera uma grande dependência da disposição do poder Executivo em acatar sugestões e posicionamentos. Caso a participação não traga benefícios para além da possibilidade de debate, ou seja, não possua finalidades instrumentais, pode ocorrer um esvaziamento do órgão.

A pesquisa encontrou um elevado potencial de diálogo entre diferentes grupos no CMTT, ao demarcar os territórios do pedestre, do ciclista e da pessoa com deficiência, mas também levando em conta os interesses de taxistas, fretados, escolares e transportadores, democratizando a cidade. Embora a quantidade de votantes nas eleições dos conselheiros da sociedade civil tenha sido baixa, isso não significa que o Conselho seja pouco inclusivo. Além de existir a possibilidade de participação eleitoral, é importante ressaltar que, ao abordarmos a inclusividade, não podemos nos limitar a dimensão numérica, mas precisamos considerar a diversidade de grupos e movimentos que pode integrá-lo. Um exemplo é a exposição feita pela Secretária Municipal de Política para Mulheres na sexta reunião, sobre a questão do assédio sexual no transporte público. Além disso, muitas das ações realizadas pelo Executivo municipal surgiram ou passaram por uma discussão no Conselho, como a expansão das ciclovias e a

abertura da Avenida Paulista aos domingos.

Podemos concluir que o desenvolvimento de políticas de mobilidade urbana, por meio da institucionalização da participação no município de São Paulo, possui elevado grau de inclusividade, em parte por conta da própria pressão da sociedade civil ao questionar a composição inicial do CMTT. Mesmo com os problemas existentes numa cidade global, é possível fomentar a participação e abrir espaço para que ela ocorra de forma institucional, tornando a discussão e elaboração de políticas públicas de mobilidade urbana mais inclusivas.

Referências

AVRITZER, Leonardo. Participatory institutions in democratic Brazil. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009, 205p.

BAUMAN, Zigmunt. Confiança e medo na cidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2009.

_____. ¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos? Barcelona: Paidós, 2014.

BECK, Ulrich. Crônicas desde el mundo de la política interior global. Barcelona: Paidós, 2011.

_____. El dios personal. La individualización de la religión y el “espírito” del cosmopolitismo. Barcelona: Paidós, 2009.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da cidade). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acessado em 14/07/2015, 16:45.

BRASIL. **Lei 12.587 de 3 de janeiro de 2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana).** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm Acessado em 16/09/2016, 13:12.

CICLOCIDADE. **A polêmica sobre o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte em São Paulo.** 04/07/2013. Disponível em: https://www.ciclocidade.org.br/noticias/na-midia/459-a-polemica-sobre-o-conselho-municipal-de-transito-e-transporte-em-sao-paulo Acessado em: 15-09-2016 20:04.

DAHL, R.A. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo: EDUSP, 1997.

FERNANDES, E.; ROSENO, R.F. **Protesta Brasil: das redes sociais às manifestações de rua.** 1.ed. São Paulo: Prata Editora, 2013.

FOLHA. **Câmara de SP autoriza abertura de CPI dos transportes.** 26/06/2013. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1301761-camara-autoriza-abertura-de-cpi.shtml Acessado em: 18-09-2016 15:42.

GOHN, Maria da G. Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo. Petrópolis: Vozes, 2014.

HELD, David. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. Lua Nova, São Paulo, n.23, p. 145-194, 1991.

MOBILIZE. **Conselho Municipal de Trânsito e Transportes inicia atividades em SP.** 30/07/2013. Disponível em: http://www.mobilize.org.br/noticias/4635/conselho-municipal-de-

transito-e-transportes-inicia-atividades-em-sp.html Acessado em: 16-09-2016 12:28.

REDE BRASIL ATUAL. **Conselho de Transportes é criado em São Paulo com prefeitura, sociedade e operadores**. 02/07/2013. Disponível em: http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/07/sao-paulo-diario-oficial-publica-decreto-que-cria-conselho-municipal-de-transito-e-transportes-1063.html Acessado em: 15/09/2016, às 19:46.

SÃO PAULO. **Decreto nº 54.058, de 1º de julho de 2013.** Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02072013D%20540580000 Acessado em: 10/03/2016, às 18:13.

SÃO PAULO. **Decreto nº 55.180, de 3 de junho de 2014.** Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=04062014D%20551800000 Acessado em: 10/03/2016, às 18:32.

SASSEN, S. A cidade global. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L.; NABUCO, M.R. **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil.** São Paulo: ANPUR/HUCITEC, 1993, p.187-202.

SASSEN, Saskia. *Expulsions*. Cambridge: Harward University Press, 2014, p.1-79.

ÚLTIMO SEGUNDO. **Prefeitura cria conselho para discutir trânsito e transporte em São Paulo.** 02/07/2013. Disponível em: http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/2013-07-02/prefeitura-cria-conselho-para-discutir-transito-e-transporte-em-sao-paulo.html Acessado em: 15-09-2016 20:18.

UOL. **"São políticos se investigando, CPI não é fundamental", diz integrante do MPL.** 26/06/2013. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/26/sao-politicos-se-investigando-diz-integrante-do-mpl-sobre-possivel-cpi-do-transporte-em-sp.htm Acessado em: 18-09-2016 16:05

UOL. **Vereadores de SP aprovam criação de CPI dos Transportes.** 27/06/2013. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/06/27/vereadores-aprovam-criacao-de-cpi-para-investigar-transportes-na-camara-de-sao-paulo.htm Acessado em: 18-09-2016 16:00

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 10 – Efetividade das instituições participativas

Colegiado Setorial de Culturas Populares, do Ministério da Cultura (MinC): avanços e desafios para as políticas culturais no Brasil

Giordanna Santos, Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)

RESUMO

O objetivo desta comunicação é apresentar os resultados da pesquisa quali-quantitativa sobre a efetividade da instituição participativa Colegiado Setorial de Culturas Populares, vinculado ao Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), do Ministério da Cultura. Tal investigação fez parte da pesquisa doutoral, sendo que o recorte temporal para a análise foi de 2010 a 2014, período o qual o órgão consultivo teve seu primeiro e segundo biênio. Desta maneira, trazemos no presente trabalho, a análise feita sobre como se deu a participação dos representantes da sociedade civil no Colegiado Setorial de Culturas Populares, a partir dos conceitos de participação política e da democracia participativa. Ademais, com intuito de expandir a análise da efetividade do órgão, atualmente, iniciamos uma nova fase de investigação, no que diz respeito ao terceiro biênio de atuação do Colegiado. Neste sentido, buscar-se-á, ao longo do próximo ano, estabelecer uma comparação entre os dois primeiros biênios e a atual gestão do Colegiado, que se iniciou em maio de 2016, com a posse dos novos conselheiros.

Palavras-chave: Participação política; Conselhos.

1. INTRODUÇÃO

Entende-se por participação a presença e a interação do cidadão no processo político, para além dos períodos eleitorais, sendo este um dos instrumentos para aprimoramento democrático. É importante destacar ainda que considero participação como a auto representação (representação individual) e também como uma representação coletiva (LÜCHMANN, 2008; SANTOS, 2015; SANTOS, 2016). No primeiro tipo, obviamente, são os próprios cidadãos que representam o segmento, sem necessariamente integrarem algum movimento social ou entidade de classe. Na última forma de participação, os representantes são de entidades coletivas de segmentos ou setores culturais. Por isso, na representação ocorrida nos conselhos de políticas é necessário se analisar a representatividade desses atores sociais (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016).

Para Borba e Lüchmann (2010), a legitimidade dessa representação política está intimamente relacionada a atuação e a configuração da sociedade civil, ao desenho institucional, ou seja, ao conjunto de regras, critérios, espaços, normas e leis, que têm o objetivo de efetivar a representatividade dos conselheiros (BORBA e LÜCHMANN, 2010, p.232).

No contexto político brasileiro, essa ação também representa uma nova forma de pensar, planejar e executar políticas culturais a partir de 2003, com uma mudança na gestão do Ministério da Cultura (MinC) e, consequentemente, com a implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Este sistema tem como um de seus pilares a implantação de instâncias participativas, como as conferências de cultura e os Conselhos de Políticas, assim como se norteia por vários princípios, sobretudo, cabe destacar: a democratização dos processos decisórios com a instituição da participação e do controle social nas políticas culturais.

Tendo em vista este contexto, esta comunicação busca trazer os resultados da pesquisa doutoral “Participação Social no Colegiado Setorial de Culturas Populares do Ministério da Cultura (MinC): uma análise dos canais comunicacionais e participativos, de 2010 a 2014”. Tal pesquisa se inseriu no campo teórico do debate democrático, mais precisamente à luz do modelo participativo (ou participacionista).

Realizou-se um estudo de caso, tomando o Colegiado como objeto e elegendo como fontes de dados os canais de comunicação e participação utilizados pelo órgão, com objetivo de verificar a efetividade participativa. Assim, desenvolveu-se um estudo qualitativo e quantitativo do tipo exploratório para verificar como ocorreu a participação dos representantes da sociedade civil, bem como qual o alcance do Colegiado junto ao

segmento das culturas populares, ou seja, a representatividade.

Para realizar a análise, o recorte temporal abrangeu dois biênios de atuação da instância (2010-2012; 2012-2014) e dois processos eleitorais (2010 e 2012). Utilizaram-se múltiplas fontes de evidências, como: documentação, entrevistas e observação direta (durante reuniões do primeiro biênio e nos dois processos eleitorais), a partir das quais foram feitas a análise normativa, a análise das atas das reuniões e de entrevistas semiestruturadas com os conselheiros.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

Em quase 13 anos de governo petista na Presidência da República no Brasil (2003-2016), a gestão pública na área de cultura foi marcada por várias fases, seja no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e/ou da presidente Dilma Rousseff. Acima de tudo, foi possível observar a descontinuidade na gestão cultural nesses anos (como será discutido brevemente neste artigo), apesar de em todo esse período um mesmo partido ter governado.

Se era notável a descontinuidade das ações de políticas públicas na cultura durante os governos do PT, com o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, a não continuidade (ou, em alguns casos, a estagnação) de importantes diretrizes, programas e ações tornou-se ainda mais intensa e perceptível. Exemplo disso é que o SNC (ver subseção 2.3), uma das políticas mais expressivas do Ministério da Cultura e iniciada ainda na primeira gestão do governo Lula teve um declínio nos resultados de suas ações a partir de 2013, sobretudo, de 2015 para 2017. Destaco ainda que um dos principais componentes de Sistema, o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) teve eleições em 2015 e a posse dos representantes da sociedade civil em maio de 2016, porém desde essa data não ocorreu nenhuma reunião do terceiro biênio da instância (2017-2018), nem há informações na página do órgão conselhista.

Pode-se dizer que devido a esse contexto (crise política, troca de gestores etc.), não só houve descontinuidades, como a própria participação nas políticas públicas de cultura foi comprometida. Outras veem sendo, atualmente, as maneiras dos agentes culturais participarem da vida política na cultura, por meio de manifestações, passeatas, utilizando o ciberespaço e as redes sociais, dentre outras formas participativas virtuais como os abaixo-assinados *on-line*.

Assim, observa-se que depois de mais de uma década com vários avanços (e também alguns problemas e/ou entraves) nas políticas públicas de cultura no Brasil, o MinC

retoma uma política cultural de vertente mais neoliberal, tendo como uma das primeiras ações e principal debate novas regras para a lei principal financiamento da cultura, a Lei Rouanet. Mas nosso objetivo não é falar sobre financiamento cultural. Nossa intenção é fazer uma breve discussão sobre a importância da participação social na cultura, pois compreendo que não há nenhuma política ***pública*** de cultura sem a participação social e que a participação é um elemento necessário da democracia.

Entendemos que a participação é um direito e um dever dos cidadãos, e segundo a filósofa Marilena Chauí (1995, p. 83), existem algumas maneiras de exercer:

> Direito à participação nas decisões públicas sobre a cultura, por meio de conselhos e fóruns deliberativos nos quais as associações artísticas e intelectuais, os grupos criadores de cultura e os movimentos sociais, através de representantes eleitos, [podem] [...] garantir uma política cultural distanciada dos padrões de clientelismo e tutela (CHAUÍ, 1995, p.83).

Dessa forma, considerando o conselho como uma forma de exercer a cidadania e o direito à participação em uma gestão pública democrática, este artigo visa apresentar os principais resultados da pesquisa de Doutorado sobre a efetividade democrática do Colegiado de Cultura Popular, como instância que permite o exercício da cidadania e:

> direito a reconhecer-se como sujeito cultural, graças a ampliação do sentido de cultura, criando para isso espaços informais de encontro para discussões, troca de experiências, apropriação de conhecimentos artísticos e técnicos para assegurar a autonomia dos sujeitos culturais, exposição de trabalhos ligados aos movimentos sociais e populares (CHAUÍ, 1995, p. 82).

Para entender isso e apresentar se o Colegiado Setorial cumpriu esse papel, antes de trazer os resultados da investigação, vamos fazer uma contextualização das políticas públicas para cultura na última década.

2.1 Políticas públicas de cultura no Brasil nos anos 2000

Em 2003, houve uma mudança na administração pública brasileira, quando Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), assumiu a presidência da República. Após 13 anos de governo neoliberal, o país passou a ter uma administração pública com base na vertente democrático-popular.

Na cultura, as orientações tiveram como base no documento *"A Imaginação a Serviço do Brasil*" (PT, 2002). Tal projeto do governo trouxe como princípios: "gestão democrática", "Cultura como política de Estado", "a cultura como direito social básico" e outros. Entre as propostas de política pública para a cultura havia a criação de um "Sistema

Nacional de Política Cultural", que, durante a implantação, na administração Lula, foi nomeado pelo Sistema Nacional de Cultura (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016).

Desde o início, a ideia de sistema foi baseada no federalismo, expressa na Constituição de 1988, sendo que o conceito de "sistema cultural" está diretamente ligado ao federalismo cultural (CUNHA FILHO, 2010) e a primeira referência jurídica-legal é a Constituição Federal (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016; CUNHA FILHO, 2010).

Seguindo os princípios constitucionais, um dos elementos essenciais para a eficácia do Sistema Nacional de Cultura é a participação social. Apesar da participação ser um dos instrumentos democráticos previstos na Carta Magna e ser um componente necessário para o estado democrático, na década de 1990 tivemos poucas ou nenhumas ações de participação social nas políticas públicas cultura em nível federal.

Algumas das exceções são as administrações municipais de cultura, principalmente as que tiveram governantes do PT, como foi o caso da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo, entre 1989 e 1992, período em que a filósofa Marilena Chauí foi Secretária Municipal de Cultura.

Já a participação na cultura em âmbito nacional começa a se desenvolver com ações e instâncias participativas partir de 2003, durante o governo Lula.

Além disso, fazendo uma análise das políticas culturais no Brasil, como Chauí (1995, p.81) explica, pode-se considerar que "quatro foram os principais tipos de relação do Estado com a cultura no Brasil":

> - A liberal, que identifica cultura e belas-artes, estas últimas consideradas a partir da diferença clássica entre as artes liberais e servis. Na qualidade de artes liberais, as belas-artes são vistas como privilégio de uma elite escolarizada e consumidora de produtos culturais.
> - A do Estado autoritário, na qual o Estado se apresenta como produtor oficial de cultura e censor da produção cultural da sociedade civil.
> - A populista, que manipula uma abstração genericamente denominada cultura popular, entendida como produção cultural do povo e identificada com o pequeno artesanato e o folclore, isto é, com a versão popular das belas-artes.
> - A neoliberal, que identifica cultura e evento de massa, consagra todas as manifestações do narcisismo desenvolvidas pela *mass* mídia, e tende a privatizar as instituições públicas de cultura deixando-se sob a responsabilidade de empresários culturais (CHAUÍ, 1995, p. 81)

Acredita-se que, além desses modos de relação entre Governo e cultura, há outros fatores que geram as instabilidades nas políticas culturais (RUBIM, 2010), entre eles estão: a descontinuidade na administração pública, causada pela troca de gestores públicos e de governantes, sendo essa uma das principais características das políticas culturais no Brasil,

independente do período analisado ou do partido e governante que exerce o poder. Ademais da descontinuidade, outras instabilidades são: a debilidade política da área e a falta de reconhecimento, seja em âmbito público ou privado, da relevância da cultura como vetor de desenvolvimento social do pais (VILUTIS, 2012; SANTOS, 2015; SANTOS 2014).

Por outro lado, a política cultural baseada na cidadania cultural, considerando a cultura como direito e o federalismo cultural, rompe com os quatro modelos de políticas culturais descritos por Chauí (1995).

E a partir da gestão do ex-ministro Gilberto Gil, iniciada em 2003 no primeiro Governo Lula, a cidadania cultural passa a ser uma das diretrizes a ser colocada em prática, incluindo a retomada dos conselhos culturais (e suas entidades relacionadas, tais como os Colegiados). Nesse sentido, Chauí diz que:

> o direito à participação nas decisões de política cultural e o direito dos cidadãos de intervir na definição das diretrizes culturais e dos orçamentos públicos, a fim de garantir tanto o acesso quanto a produção cultural dos cidadãos. Trata-se, pois, de uma política cultural definida pela ideia de cidadania cultural, na qual a cultura não se reduz ao supérfluo, ao entretenimento, aos padrões do mercado, a oficialidade doutrinária (que é ideologia), mas se realiza como direito de todos os cidadãos, direito a partir do qual a divisão social das classes ou a luta de classes pode manifestar-se e ser trabalhada porque, no exercício do direito à cultura, os cidadãos, como sujeitos sociais e políticos, diferenciam-se, entram em conflito, comunicam e trocam suas experiências, recusam formas de cultura, criam outras e movem todo o processo cultural (CHAUÍ, 2008, p.66).

Considera-se que essa ideia de participação é fundamental para o exercício democrático de acordo com a teoria democrática participativa, na qual a participação tem papel central. Uma das principais ideias deste modelo é que a participação social ganha dimensões para além das eleições. Ademais, por meio da participação, creio ser possível o desenvolvimento de uma cultura participativa. Afinal, quanto mais os cidadãos têm os seus pontos de vista levados em consideração nos processos de tomada de decisão política, mais eles vão participar politicamente (SANTOS, 2016). Esse foi um dos fatores que escolhi a democracia participativa para analisar a participação no Colegiado, pois compreendo ser essa uma das principais diretrizes dessas instâncias. Assim, durante a pesquisa buscou-se verificar se o órgão colegiado estava contribuindo efetivamente para uma mudança de cultura política brasileira nesse setor cultural.

Portanto, para que tenhamos uma nova cultura política, considero a participação como fundamental, sendo a nova cultura política e a participação os eixos essenciais para a instituição de uma nova política cultural no Brasil, que será contrária aos anteriores padrões de políticas culturais (CHAUI, 1995) arraigados de clientelismo e ações antidemocráticas

presentes nos tipos liberal, o estado autoritário e populista neoliberal.

2.2. A participação no Brasil de 2003 a 2016: os governos Lula e Dilma

Nesse período tivemos diversas formas de participação social, como conselhos e outros órgãos representativos de escuta social, bem como conferências, rodas de conversa com setores culturais etc. A partir de 2003, ocorreram 73 conferências nacionais, dessas 21 aconteceram apenas uma única vez, nove tiveram duas edições, cinco ocorreram em três edições e outras cinco contaram com quatro edições até 2010. (POLIS/INESC, 2011, p.42).

Especificamente na cultura, durante os governos do ex-presidente Lula, foram realizadas duas conferências nacionais, bem como duas edições de conferências nos estados e em vários municípios brasileiros. Outros eventos, tais como encontros de cultura, seminários, oficinas de implantação de políticas públicas (por exemplo do Sistema Nacional de Cultura), rodas de conversa foram usados como instrumentos de escuta social.

No que diz respeito aos conselhos de política, até 2010, havia 34 em âmbito federal, nos diversos segmentos de políticas públicas. Nas duas gestões Lula, também foram estabelecidas outras maneiras de interação entre Governo e sociedade civil, como, por exemplo, as mesas de diálogos, reuniões setoriais com movimentos sociais, ampliação das ouvidorias públicas etc. (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016; LAMBERTUCCI, 2009). Inclusive, destaca-se também a instituição da Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011), ainda na gestão Lula, que traz importantes mecanismos que contribuem para o exercício da participação social.

Durante o primeiro governo Dilma (2011-2014) ocorreram 29 conferências. Em 2015, no segundo mandato de Dilma, aconteceram fóruns estaduais setoriais por meio de plataforma na internet, bem como fóruns nacionais setoriais presenciais para escolha de representantes da sociedade civil no CNPC. Tal modelo, foi parcialmente implementado já na eleição anterior do Conselho, em 2012. (Ver subseção 5.1).

Observa-se uma pequena redução na realização de conferências, bem como a inclusão de instrumentos tecnológicos (plataformas virtuais para escolha de conselheiros), sendo que se identifica a média de sete conferências por ano, enquanto no governo Lula foram executadas uma média de nove por ano. Na cultura, em 2014, aconteceu a 3ª Conferência Nacional de Cultura.

Do ponto de vista quantitativo, pode-se considerar que a participação em conselhos, apesar de uma redução na gestão Dilma, foi uma característica da administração dos gestores petistas. Porém, é preciso também se analisar a efetividade, a qualidade dessa

participação em conselhos e conferências, dentre outros canais participativos.

Nesta comunicação, apresentamos, especificamente, nossa análise da participação social no segmento das culturas populares, seja em termos quantitativos como qualitativos, ou seja, com vistas a observar a qualidade dessa participação e sua efetividade.

3. SOBRE O COLEGIADO DE CULTURAS POPULARES

Desde 2005, período em que começam os debates sobre o SNC, bem como a retomada do Conselho e quando iniciam as discussões entre o setor das culturas populares nos primeiros seminários nacionais do segmento, os coletivos e agentes culturais da sociedade civil solicitavam a criação de uma instância participativa em nível nacional.

Essas reivindicações foram o início de uma série de debates, que culminaram na criação de um grupo de trabalho de culturas populares, que, aliás, foi responsável por organizar os Seminários Nacionais de Culturas Populares, em 2005 e 2006, e que, em 2009, contribuiu para que o MinC estabelecesse as diretrizes para a eleição de representantes da sociedade civil que iria participar da conferência setorial de culturas populares, em 2010, ocasião na qual foram eleitos os membros do Colegiado para o primeiro biênio (2010-2012).

O Colegiado de Culturas Populares é uma instancia na qual a representação é do tipo individual e/ou coletiva, sendo que os mecanismos para escolha dos membros da sociedade civil são eleições ocorridas em conferências presenciais ou fóruns virtuais, divididos em representações regionais e por categorias (representantes culturais; mediadores culturais e lideranças comunitárias).

Essa instância integra o CNPC, que tem como norma regulamentadora o Decreto nº. 5.520, de 2005, e o Decreto nº. 6.973, de 2009, sendo que esta última norma atualiza a primeira, que já definia a participação como uma das finalidades do organismo, como pode ser visto no artigo 1º, II: “contribuir para a implementação de políticas culturais democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e sociedade civil” (BRASIL, 2005). Com base na classificação de Cunha Filho (2010, p. 92-101), o Conselho é um órgão de hierarquia infra legal, sem referência constitucional.

O Conselho foi criado pelo poder Executivo e começou suas atividades em 2007. Em 2015, ocorreu a terceira eleição para escolha dos conselheiros, sendo as etapas regionais feitas em plataforma virtual e a fase nacional ocorrida em fóruns setoriais presenciais. Em 2016, ainda na gestão Dilma, ocorreu a primeira reunião do mandato de 2015-2017, ocasião na qual os conselheiros foram empossados. Com os problemas do

processo de impeachment e a cassação do mandato de Dilma, a troca de gestores no MinC e em suas secretarias, não ocorreram mais reuniões do Conselho, nem o CNPC respondeu aos questionamentos feitos, por esta pesquisadora, via e-mail sobre a continuidade dos trabalhos do órgão e sobre o posicionamento da SAI e CNPC sobre participação da sociedade civil no MinC.

4. METODOLOGIA DA PESQUISA

O período investigado para análise da efetividade da participação no Colegiado foi de 2010 até 2014. E trabalhei com os seguintes problemas: Como ocorreu a participação no Colegiado de Culturas Populares? Há efetividade no modelo adotado? O setor participa, acompanha e interagi com o órgão e/ou com seus representantes no Colegiado?

Para verificar esses questionamentos, utilizei os canais de participação e de comunicação. Com relação ao primeiro instrumento de análise, o método foi observação participante, durante o primeiro biênio do Colegiado (2010-2012), período no qual atuei como mediadora cultural representando a região centro-oeste no órgão.

Além disso, também usei as atas de reuniões (as que foram disponibilizadas pelo CNPC) e fiz análise normativa das regras que regulam a instancia, bem como entrevistei conselheiros do Colegiado e foi aplicado um questionário estruturado com 70 atores sociais do segmento das culturas populares, por meio de plataforma virtual. Ademais, também foram usadas fontes secundárias para análise dos canais de comunicação, sendo eles os *sites* do MinC e CNPC, blogs do Colegiado e da Conferência Nacional de Cultura (IICNC).

No que diz respeito às normas legais, foram analisadas as seguintes: Decreto nº. 5520, de 24 de agosto de 2005, atualizado pelo Decreto nº. 6.973, de 2009, norma que institui o Conselho Nacional de Política Cultural; Portaria nº. 28, de 19 de março de 2010, que traz o regimento interno do CNPC; e o regimento interno do Colegiado.

Nesta comunicação, apresento os principais resultados, sobretudo, dos canais de participação, por meio dos quais foi possível verificar o alcance e a representatividade.

5. A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO NO COLEGIADO DE CULTURAS POPULARES

5.1 Processo eleitoral

Para compor o primeiro biênio desse órgão, os interessados fizeram um cadastro

no *site* do MinC, no início de 2010. Também ocorreram conferências municipais e estaduais em 2009, das quais saíram representantes da sociedade civil. No entanto, para a participação nas Pré-Conferências Setoriais de Cultura, mesmo os eleitos em conferências municipais e estaduais nos diversos segmentos culturais deveriam se inscreverem como candidatos regionais no *site* do órgão.

Verificando os dados informados e os documentos enviados, por eles, a comissão organizadora das Pré-Conferências selecionaram delegados para representar os Estados e regiões nesse evento setorial (2010).

A eleição dos membros para o Colegiado (15 representantes titulares e 15 suplementes) foi feita pelos próprios representantes da sociedade civil, com acompanhamento de pelo menos um membro da Comissão Eleitoral da Pré-Conferência Setorial.

Essa composição estava seguindo o que diz o Regimento do CNPC, pois no caso das Culturas Populares ainda não havia regimento interno, já que seria o primeiro biênio de seu Colegiado. Assim, o Plenário dessa setorial, seguindo o modelo do CNPC e de outros Colegiados, é composto por cinco representantes do poder público e 15 representantes da sociedade civil, sendo que deve contemplar as cinco macrorregiões administrativas e os diversos segmentos que compõem o setor das Culturas Populares: mestres, fazedores de cultura, pesquisadores e mediadores.

Destaco ainda que tanto o regimento do CNPC, como posteriormente o do Colegiado, e o regimento eleitoral de 2010 dizem que dentre os representantes do poder público, é membro nato o representante da entidade finalística integrante do sistema MinC cujas atribuições correspondam ao campo setorial do Colegiado (SANTOS, 2015; SANTOS 2016).

Como considerei os processos eleitorais (2010 e 2012), em minha análise elegi os seguintes critérios, com base na Portaria nº. 84, de 23 de julho de 2010, para análise do perfil dos membros da sociedade civil eleitos: 1) sexo; 2) representatividade regional; 3) atuação na cultura; 4) atuação em órgãos conselhistas ou entidade do terceiro setor.

Desse modo, identifiquei que 70% dos representantes eram homens e apenas 30% mulheres, ou seja, não havia um equilíbrio da representação no quesito gênero (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016). Havia representação das cinco regiões e dos três segmentos das culturas populares, sendo que tivemos representantes de 21 estados brasileiros.

Apenas as regiões Sul e Sudeste tiveram uma representatividade de todos os seus estados. Já o Centro-oeste a representatividade foi de 75%, na região Norte foi de 71% e Nordeste, 66%. Ou seja, todas as regiões contaram com mais de 50% de seus estados com

representante eleitos no Colegiado. Diferente do critério 1, nesse quesito houve mais equilíbrio na representatividade, atendendo as normas do CNPC e do próprio Colegiado (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016).

Com relação aos outros critérios adotados, notei que o perfil é diversificado, porém, de qualquer maneira, os eleitos eram e/ou estavam diretamente ou indiretamente ligados às culturas populares, seja pela trajetória pessoal e profissional, com atuações nas áreas de produção, pesquisa ou, até mesmo, gestão (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016).

No processo eleitoral seguinte, em 2012, a equipe do CNPC, que esteve à frente da eleição de novos representantes, realizou mudanças nas regras da eleição de delegados para evento nacional, no qual também foram eleitos os membros do Colegiado. Cabe destacar que essa comissão contou com representantes da sociedade civil, bem como tal instrumento regulatório foi debatido no plenário do Conselho. Porém, diversas sugestões feitas pelos membros da sociedade civil, de vários segmentos representados no CNPC, não foram acatadas, ou seja, prevaleceu a versão de regulamento elaborada pelo poder público.

Dessa maneira, uma das principais mudanças (e alvo de inúmeras críticas) é que o debate e a escolha dos delegados ocorressem apenas pela internet. Para os membros da sociedade civil contrários a essa mudança, isso poderia gerar uma menor representatividade das categorias em cada setorial, bem como de estados. Afinal, nem todos os representantes da cultura e estados brasileiros possuem igual acesso à internet e recursos tecnológicos.

Ainda com relação a esse aspecto, no período aberto para inscrição nos fóruns virtuais, muitas foram as reclamações da sociedade civil no que diz respeito ao *hotsite* das setoriais, não só por questão de acesso, mas como também por conta de problemas recorrentes da própria página eletrônica. Acrescenta-se que: 1) a linguagem da norma que rege o processo, em alguns trechos, é complexa. 2) outro ponto, que persiste mesmo com as críticas ao processo anterior, é no cadastramento pela Internet e a quantidade de documentos que comprovem a atuação na cultura. (SANTOS, 2015; SANTOS 2016, pp.31-32).

Com as mudanças ocorridas no processo eleitoral de 2012, as unidades da federação que ultrapassassem o número máximo de delegados para nacional (6) tiveram o excedente redistribuído entre outros estados que não tiverem alcançado o número de vagas. Em minha análise, tal mecanismo gerou uma concentração de estados na composição do Colegiado de Culturas Populares (2012-2014). Pois, enquanto, em 2010 o Colegiado teve uma composição de 21 estados com representantes eleitos como titulares e suplentes, em 2012, o quantitativo diminuiu para 14 estados. De tal forma que houve uma concentração principalmente da região nordeste, sendo os estados com mais representantes: Alagoas,

Ceará, e também Pará e São Paulo. (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016, pp.31-32).

Outro problema identificado foi o número bem menor de participantes enquanto delegados na etapa presencial (Fórum Setorial de Culturas Populares, realizado em 2012), sendo que nesse segundo mandato do órgão uma vaga de suplente da categoria “mestres de cultura popular”. Isso é reflexo do baixo número de representantes dessas categorias que se inscreveram na etapa virtual, sendo que todos os inscritos foram para etapa nacional (presencial) e todos eleitos como membros do colegiado. Porém, mesmo assim, havia mais vagas do que candidatos/representantes da categoria mestres e mestras de cultura popular. Em minha opinião, isso demonstra já um problema no formato escolhido para eleger representantes (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016).

Portanto, ao invés de 30 vagas, considero apenas 29 assentos, para efeitos da análise desse biênio. Utilizando os mesmos critérios usados na análise da eleição de 2010, identifique que 55% dos representantes são homens e 44% mulheres, ou seja, há um maior equilíbrio na representação no quesito gênero se compararmos com a composição anterior. Já com relação à representatividade regional, as cinco regiões têm representantes nas três categorias, porém, como dito anteriormente, apenas 14 estados tiveram representantes, ou seja, uma queda de representatividade de seis estados com relação ao biênio anterior (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016).

Diferente do processo eleitoral anterior, nenhuma região obteve uma representatividade 100% de seus estados. Ocorreu uma concentração tanto no processo eleitoral como também na composição do colegiado. Dessa maneira, na região Norte apenas três estados garantiram assentos (42%), sendo que desse quantitativo quatro conselheiros são do Pará. No Nordeste, quatro estados tiveram representantes (44%). No Centro-oeste, havia representantes do Distrito Federal e Goiás (50%). No Sudeste, apenas Minas Gerais não obteve assento no Colegiado, totalizando 75% de representatividade dos estados. No Sul, somente Paraná não contou com vaga no órgão, assim a representatividade dos estados foi de 75% (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016). Apesar de ter todas as regiões com representantes, como diz a norma do CNPC e o regimento do Colegiado, ocorreu uma concentração, principalmente, dos estados do Pará e Alagoas, sendo que o primeiro estado já possuía representação no biênio anterior.

Sobre a atuação desses conselheiros nas culturas populares, dos 29 eleitos, 16 representantes eram membros da Rede de Culturas Populares e Tradicionais. Ou seja, mais da metade dos representantes já atuavam anteriormente em redes ou coletivos da área (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016).

A composição do segundo biênio teve algumas diferenças com relação à anterior:

respeitou-se a representação por regiões, porém nas representações de categorias das culturas populares a eleição foi geral e não dividida em regiões. Ou seja, em 2010, nas três categorias a eleição ocorreu por região. Já em 2012, escolheu-se apenas o representante regional por região e as outras categoriais (mediadores culturais e mestres de cultura popular) foram eleitos com votos de todas as regiões, mesmo alguns representantes não conhecendo a trajetória dos candidatos. Destaco que tal mudança foi debatida na própria Plenária da eleição, de acordo com a maioria dos candidatos que participavam da eleição.

Nos dois biênios, a representação foi do tipo individual, ou seja, os membros do colegiado não representavam instituições ou entidades, apesar de alguns as integrarem, eles estão representando suas regiões, de acordo com suas categorias (mestres, pesquisadores, etc.) (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016). Com relação a isto, nossa análise é de que com esse tipo de representação individual os conselheiros tiveram mais dificuldades na interação com seus representados e, por consequência, em obter efetividade em sua representatividade.

5.3 Principais resultados

Para mim, as principais dificuldades na pesquisa foram: obter dados das reuniões junto ao CNPC, pois o *site* do órgão não publicava as atas ou os relatórios executivos das reuniões. Além disso, a própria categoria, apesar da difusão em vários coletivos, redes, órgãos públicos e fóruns de debate, não respondeu ao questionário estruturado. Por fim, dos conselheiros dos dois biênios, a maioria não quis participar das entrevistas realizadas, sendo estas feitas presencial e, a pedido de alguns conselheiros, via e-mail.

Ao analisar todos os dados levantados, nos diferentes instrumentos usados na investigação, foi no primeiro ano (2010) do primeiro biênio que ocorreu a maior parte das ações do Colegiado e que as contribuições da sociedade civil foram mais efetivadas. Em minha opinião, um dos fatores que possibilitou isso foi que ainda não havia ocorrido troca de gestão no MinC e nem no governo federal (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016).

Dessa forma, as principais ações desenvolvidas foram a construção do Plano Nacional de Cultura, sendo cada colegiado setorial responsável por elaborar metas e ações relacionadas ao seu segmento; criação de regimento interno do Colegiado de Culturas Populares e elaboração do Plano Setorial de Culturas Populares. (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016).

Já em 2011, no segundo ano do primeiro biênio do Colegiado Setorial de Culturas Populares, ocorreram mudanças no Ministério, na Secretaria de Identidade e Diversidade

Cultural (que se junto com a Secretaria de Cidadania Cultural, passando a se chamar Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural) e na gestão do CNPC. Por isso, esse ano foi marcado apenas por continuidade de suas ações (debate sobre divulgação do Plano Setorial e processo eleitoral), ocorrendo um período de muito conflito entre os representantes da sociedade civil e poder público no órgão, pois cobravam mais ações do Colegiado.

5.3.1 Representatividade da sociedade civil no Colegiado

Durante um período da pesquisa (dezembro de 2011 a janeiro de 2014), foi aplicado um questionário estruturado, por meio de plataforma virtual, obtendo-se um total de 70 respostas. Dentre os participantes, 54% são homens e 46% mulheres, o que demonstra certo equilíbrio no que diz respeito à questão de gênero, pois a diferença é menor que 10% (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016).

Dos participantes, 43% informaram ter pós-graduação concluída e/ou em andamento, 36% tem graduação ou estão fazendo; 6% não concluíram o ensino superior; 11% têm ensino médio completo e 4% não o finalizaram. Ou seja, um perfil de entrevistados altamente escolarizado em comparação à população brasileira (IBGE, 2010), a qual possui uma escolaridade média de 7,1 anos de estudo, o que equivale ao ensino fundamental incompleto (SANTOS, 2015; SANTOS, 2016).

Um dado importante é sobre as informações e as notícias do Colegiado, sendo que apenas 23% dos entrevistados declararam ter acesso às informações sobre o órgão. Ou seja, um total de 54 pessoas (77%) não sabe sobre a atuação do Colegiado (SANTOS, 2015). Isto demonstra tanto o problema da representatividade da sociedade civil, que não está conseguindo dialogar com seus pares para repasse das decisões e das ações do órgão, quanto do déficit da utilização dos canais de comunicação, bem como da ausência de informações nesses canais de comunicação oficiais.

Seguindo essa linha de pensamento, 16 participantes obtêm informações sobre o Colegiado via Rede de Culturas Populares e Tradicionais (RPCT); três entrevistados são informados por meio de amigos que são participantes do Colegiado. Outras maneiras informadas pelos participantes são: site do MinC (2), redes sociais (2), notícias (1), Universidade (1), outras redes ou e-grupos (Rede Brasileira de Teatro de Rua) (1), site do CNPC (1). Ainda sobre o aspecto da representatividade, perguntei se os participantes conheciam e se tinham alguma interação com seus representantes regionais. A maioria (71%) informou não saber quem são os conselheiros e/ou não interagir com eles. (SANTOS,

2015).

Como um dos principais resultados da atuação do Colegiado foi a elaboração do Plano Setorial de Culturas Populares, bem como esse instrumento pode ser considerado com um dos principais documentos para as políticas públicas para o setor, tendo sido aprovado em Plenário do Colegiado em novembro de 2010 (primeiro biênio) e com edição atualizada em 2012 (segundo biênio), perguntei se os entrevistados tinham conhecimento desse Plano. Porém, a maioria dos entrevistados informaram não ter conhecimento do instrumento.

Para encerrar essa pequena mostra dos dados coletados, no que diz respeito à representatividade, algumas críticas foram feitas pelos próprios conselheiros entrevistados (6) foram: 1) construção das pautas não era feita de modo coletivo, respeitando a governança colaborativa; 2) a desconsideração das reivindicações feitas pelo Pleno como, por exemplo, o processo eleitoral de 2012 e a não divulgação do Plano Setorial de Culturas Populares. Sendo que estes dois últimos pontos contribuem para o déficit de comunicação com as bases e para os entraves quanto à representatividade, bem como alguns conselheiros (2) também alegaram dificuldades na própria interlocução com seus pares em suas localidades e região (SANTOS, 2015; SANTOS 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluiu-se que maioria dos entrevistados não conhece o órgão, sua atuação e suas atividades ou resultados. Considera-se que o órgão é uma experiência participativa (ainda) recente e que necessita de um maior “amadurecimento”, desde as suas regras de funcionamento (normais legais) até a própria atuação conselhista, ou melhor, da representatividade dos conselheiros.

Além disso, alguns problemas que acarretam o desconhecimento da instância por parte do setor são a questão da representatividade; as disputas internas entre atores do Colegiado e também no próprio Ministério; demandas pessoais sobrepostas ao interesse coletivo; descontinuidades e trocas de gestores, dentre outros fatores.

Como consideramos que tais análises estão inseridas em um período específico e com uma amostra do universo do objeto pesquisado, estamos dando continuidade nas pesquisas com relação a participação e a representação no Colegiado, tomando como norte a terceira eleição de membros do órgão e a terceira formação de conselheiros, que se iniciou com a posse dos representantes da área em maio de 2016.

Por óbvio, trouxemos, portanto, resultados e também novas indagações, a fim de

provocar o debate sobre efetividade desta instância participativa desde sua criação até o momento atual. Por fim, destaca-se que após a posse dos conselheiros do terceiro biênio até o março de 2017, estive acompanhando o *site* do CNPC e do MinC, bem como contatei o "Fale Conosco" da plataforma colaborativa[1] do Conselho, sendo que o responsável, o Laboratório de Cultura Digital (laboratoriodeculturadigital@gmail.com), respondeu-me por e-mail com a seguinte mensagem, em 11 de janeiro de 2017:

> Boa tarde Giovana (sic).
> Você pode entrar em contato junto ao CNPC através do email: cnpc@cultura.gov.br
> Eles irão te responder diretamente ok?
> Ficamos à disposição.
> Att.
> Equipe Laboratório de Cultura Digital

Já o CNPC não respondeu aos questionamentos sobre continuidade do Conselho, agenda de reuniões e atas de biênios passados. Além disso, na página inicial do MinC não há mais banner com *link* para o *site* do CNPC e muito menos há referência a plataforma colaborativa criada na segunda gestão do ex-ministro Juca Ferreira (2015-2016).

A meu ver, esta é mais um exemplo de como as descontinuidades, nesse caso resultante da troca de gestores na cultura, impacta negativamente nas políticas culturais, sobretudo, dificultando a participação conselhista.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBALHO, Alexandre. Política cultural. In: RUBIM, Linda (org.) Organização e produção da cultura. Salvador, EDUFBA, 2005, p. 33-52.

BARBALHO, A.; BARROS, JM & CALABRE, L. (org.). Federalismo e políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2013, pp. 115-130.

BORBA, J.; LÜCHMANN, LHH. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2010. pp. 229-246.

BRASIL, Casa Civil. Constituição Federal. Brasília, DF, Brasil, ver. atual.,1998.

BRASIL. Decreto nº 5.520. Institui o Sistema Federal de Cultura. Brasília, DF, 2005.

Brasil. Ministério da Cultura. Portaria nº 28. Publica Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Cultural. Brasília, DF, 2010.

CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: história e contemporaneidade. Fortaleza, Brasil: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

CHAUI, Marilena. Cultura política e política cultura. São Paulo, **Estudos Avançados**, 9(23),

[1] http://cnpc.cultura.gov.br/

1995.

CHAUI, Marilena. Cultura e democracia. In: Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. Ano 1, n. 1. Buenos Aires: CLACSO, 2008. ISSN 1999-8104. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/cye3S2a.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2017.

CUNHA FILHO, FH. Conselhos no Vigente Modelo Constitucional do Brasil: paradigma para a construção dos congêneres culturais. In: RUBIM, Iuri; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). Políticas Culturais, Democracia & Conselhos. Salvador, Brasil: EDUFBA, 2010.

LAMBERTUCCI. AR. A participação social no Governo Lula. In: AVRITZER. L. (Org). Experiências nacionais de participação social. (Coleção Pensando a Democracia Participativa), São Paulo, Brasil: Cortez, 2009.

LAVALLE, AG; HOUTZAGER, PP; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova. n. 67, 2006, pp. 49-103.

LÜCHMANN, LHH. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. Caderno CRH, UFBA. 21(52), 2008, pp. 87-97.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **A Imaginação a serviço do Brasil**. São Paulo, Brasil: PT, 2003.

POLIS, INESC. Arquitetura da Participação no Brasil. Relatório de Pesquisa, São Paulo, 2011. Disponível em <www.polis.org.br/uploads/1262/1262.pdf>.

Regimento Interno do Colegiado Setorial de Culturas Populares, a ser encaminhado ao Plenário do CNPC e submetido à aprovação do Ministro de Estado da Cultura. [Sl: sn], [2010]. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/0/Regimento+Interno+Culturas+Populares/5f806987-5358-4a61-b94e-95bab0e57aad?version=1.0>. Acesso em: 20 abr. 2017.

RUBIM (Org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador, Brasil: EDUFBA, 2010.

RUBIM, Antonio Canelas. Políticas Culturais: entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (Org.). **Teorias e Políticas da Cultura**. Salvador, Brasil, EDUFBA, 2007.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas Culturais no Governo Lula. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador, Brasil: EDUFBA, 2010.

RUBIM et al. (org). Políticas Culturais, Democracia & Conselhos de Cultura. Coleção Cult. Salvador: EDUFBA, 2010.

SANTOS, Giordanna Laura da Silva. Participação social no Colegiado Setorial de Culturas Populares, do Ministério da Cultura (MINC): uma análise dos canais comunicacionais e participativos, de 2010 a 2014. Tese (doutorado), Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Salvador, 2015.

SANTOS, Giordanna. Participação social no Colegiado Setorial de Culturas Populares, do Ministério da Cultura (MINC): uma análise dos canais comunicacionais e participativos. **Revista Internacional de Estudios Políticos, Cívicos y Comunales**, Volume 5, Ed. 1, 2016, pp.23-36. Publicado on-line em 14 de abril de 2016.

VILUTIS, Luana. Planos Municipais de Cultura e participação social no fortalecimento de políticas culturais. Salvador: **Políticas Culturais em Revista**. 5(2), 2012, 135-150.

Instituições fiscais e eficiência governamental: um estudo de caso sobre a saúde pública municipal no Estado de São Paulo.

Por Murilo de Oliveira Junqueira

Tese apresentada para a obtenção do título de doutor em Ciência Política no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

Orientadora: Lorena Barberia

Abril de 2017

Índice:

Resumo:..... 3

Capítulo 1 – Teorias sobre os determinantes da qualidade do governo. 4

1.1 - Centralização, descentralização e desenvolvimento político. 7

1.2 - Modelo de federalismo fiscal 10

1.3 - O caso de análise: os Municípios do Estado de São Paulo 15

Capítulo 2 - Um novo indicador de eficiência dos gastos públicos em saúde. 17

2.1 - Indicador de insumo em saúde 18

2.2 - Dados de produção em saúde 24

2.2.1 - Discriminação por tipo de produção e complexidade 30

2.2.2 - A população como indicador de produção 33

2.3 - Indicador de preço dos insumos em saúde 34

Capítulo 3 – Escala, desenvolvimento e intuições da eficiência de saúde. 38

3.1 - Aferição da eficiência por Análise de Fronteiras Estocásticas (SFA) 39

3.2 - Dados e variáveis 42

3.3 - Análise preliminar dos dados 45

3.5 - Resultados 50

3.5.1 - Análise de sub-amostras 57

3.6 - Discussão 65

3.7 - Conclusão 70

Bibliografia: 71

Anexo I – Resultado completo dos modelos 1 e 2. 77

Resumo:

Este trabalho analisa os determinantes da eficiência dos municípios do Estado de São Paulo em prover serviços de saúde. Dois conjuntos de hipóteses foram testados. O primeiro, ligado à teoria da modernização, diz que a eficiência é determinada pelas condições sociais dos municípios, sendo que os municípios menores e mais pobres tenderiam a ser menos eficientes que os municípios grandes e ricos. O segundo conjunto de hipóteses diz respeito ao impacto das instituições fiscais. Segundo essa visão, as transferências constitucionais tenderiam a criar incentivos negativos para a eficiência local. A análise se mostrou claramente a favor das teorias institucionalistas. Como produto intermediário da análise, foi criado um indicador inédito da eficiência do setor público, mais abrangente e flexível que os usados até o momento pela literatura.

O trabalho está organizado da seguinte forma. No primeiro capítulo são estabelecidas as teorias e hipóteses que serão testadas nesse trabalho. No segundo capítulo está a descrição detalhada do indicador de eficiência utilizado e a razão das escolhas metodológicas adotadas. No terceiro capítulo é realizada a análise, onde correlacionamos a eficiência dos municípios paulistas com uma série de variáveis explicativas.

Capítulo 1 – Teorias sobre os determinantes da qualidade do governo.

> "Tal como a natureza limitou a estatura do homem bem constituído, de modo que fora dela não haja senão gigantes ou anões, assim, também no que respeita à melhor constituição de um Estado se estabeleceram limites à sua amplitude, para que não haja, nem tão grande que não possa ser bem governado, nem tão pequeno que não possa manter-se por si. Há, em todo o corpo político, um *maximum* de força que não pode ser ultrapassado, e do qual, muitas vezes, se afasta na medida em que se engrandece. Quanto mais se alarga o vínculo social, mais ele se debilita; e em geral, um Estado pequeno é proporcionalmente mais forte do que um maior".
>
> (J. J. Rousseau, O Contrato Social)

A eficiência do setor público é um assunto cadente tanto no debate público quanto no debate acadêmico. O contexto econômico atual aumenta cada vez mais a pressão por maior eficiência pública, devido às constantes pressões por maior controle fiscal e, ao mesmo tempo, por maior oferta de serviços públicos. Na área da saúde, em especial, o envelhecimento da população torna a necessidade de restrição fiscal permanente, dado que a demanda por serviços de saúde aumenta com a idade média da população e a diminuição da população economicamente ativa diminui a oferta de recursos. Frente a esse contexto, é cada vez mais importante descobrir as causas e entraves da produtividade pública, como forma de garantir que a população continue recebendo os serviços públicos. Esse trabalho irá contribuir para o tema explorando os determinantes da eficiência governamental na área da saúde; utilizando os municípios do Estado de São Paulo como um estudo de caso. Do ponto de vista metodológico, ele também irá propor uma grande inovação metodológica: um indicador inédito de eficiência pública na área da saúde.

Mas além da importância intrínseca da saúde pública e da busca por eficiência do setor público, esse trabalho também irá explorar outro tema, mais geral e abstrato: a busca pelo melhor arcabouço teórico para explicar o comportamento dos governos. Mais especificamente, iremos contrastar dois grandes sistemas teóricos com visões opostas sobre a natureza e os determinantes do desempenho do setor público: o determinismo sociológico e o institucionalismo. O determinismo sociológico afirma que são as estruturas sociais que determinam o comportamento governamental. As sociedades mais "modernas" ou "dinâmicas" tendem a ter um desempenho melhor que as sociedades mais "tradicionais" ou "atrasadas"; visão que muitas vezes é chamada de "teoria da modernização" (Lipset 1967). Fica a pergunta: o que exatamente na "modernidade" faria com que a atuação do governo fosse melhor? As respostas giram em torno dos efeitos de aglomeração, da riqueza, da escolaridade, da democracia e da cultura cívica. Esses fatores perfazem o ideal de modernidade em uma visão quase utópica: uma sociedade rica, escolarizada, urbana e democrática. Essa visão muitas vezes é utilizada para justificar uma visão negativa das pequenas cidades (ou de regiões mais pobres do país), supostamente atrasadas e autoritárias. Mais do que isso, essa visão tende a defender uma visão centralizadora das políticas públicas, que supostamente permitiria que os políticos e burocratas oriundos dos centros "dinâmicos" controlasse o setor público das regiões "atrasadas". Essa visão é praticamente uma visão anti-Rousseauniana, exagerando as virtudes das sociedades urbanas, do capitalismo e da centralização estatal; menosprezando as virtudes das sociedades rurais e pequenas, que são as preferidas de Rousseau.

Outra visão totalmente diferente sobre como o governo funciona é a teoria institucionalista. Ela apresenta vários contrastes com a visão anterior. Em primeiro lugar, ela preserva alguma autonomia relativa do setor público. O governo não é determinado pela sociedade que o cerca, mas segue interesses próprios, determinados com relativa autonomia. Em segundo lugar, os governos, assim como os indivíduos, são guiados por incentivos. O governo tende a maximizar seus interesses, que são relativamente conhecidos: os políticos querem se reeleger e o governo como um todo (incluindo os burocratas) quer aumentar seu orçamento. Nessa visão, as regras (ou seja, as instituições) cumprem um papel fundamental em moldar os interesses governamentais. Por exemplo, Weingast (1995, 2014) argumenta que se em determinado arcabouço institucional, a melhor forma dos governos locais manterem seu poder ampliarem suas receitas é ampliar

a base tributária local, incentivando a iniciativa privada, os governantes tenderão a incentivar o crescimento da economia local. Segundo o autor, esse seria o segredo por trás do desenvolvimento capitalista da Inglaterra no século XVIII, dos EUA no século XIX e da China nas últimas décadas. Por outro lado, se as regras deixam como opção mais vantajosa para os governos locais o apoio clientelista ao governo central, então, os governantes locais tenderão a se desinteressar pelo desenvolvimento local e passarão a se dedicar construir relações fisiológicas com o poder central. Esse foi o caminho trilhado pelos governos locais México durante a maior parte do século XX. Independente de se a visão de Weingast está historicamente correta nesses casos específicos, o que eu gostaria de ressaltar é que sua explicação vai das instituições para o comportamento estatal, passando pelos incentivos governamentais. Essa visão se contrasta totalmente com a visão do determinismo sociológico, onde a explicação vai da sociedade para o governo, pela via cultural. Basicamente, tratarei dessa dualidade aqui.

No lado da teoria sociológica da modernização, testamos as hipóteses de que as cidades maiores, mais ricas e urbanizadas são mais eficientes. Do lado do institucionalismo testamos a hipótese de que as regras de financiamento determinam a eficiência governamental. Mais particularmente, testamos a hipótese de que o tipo de financiamento do setor público modifica seu desempenho. Assim, o modelo brasileiro de financiamento dos municípios, fortemente baseado em transferências intergovernamentais, pode estar criando incentivos negativos para a eficiência do setor público local. Nossos resultados mostraram que a teoria da modernização possui um baixo poder explicativo para explicar a eficiência do setor público, com uma exceção: os efeitos de aglomeração. Mais que o tamanho da população, é a densidade populacional que tende a facilitar a provisão de serviços públicos. Já a renda e a urbanização não estão correlacionadas com a qualidade do setor público. Por outro lado, as regras institucionais, especialmente as regras de financiamento, possuem um nítido papel explicativo na eficiência local. As transferências governamentais tendem a reduzir a eficiência governamental, principalmente quando elas são abundantes.

Nesse primeiro capítulo, iremos delimitar a parte teórica da nossa análise, justificando as hipóteses empíricas utilizadas nesse trabalho. No próximo capítulo eu detalho como foi criada variável dependente deste trabalho: um indicador inédito de eficiência da provisão de serviços públicos de saúde. No capítulo seguinte, testo no as

hipóteses propostas neste capítulo para explicar a diferença de eficiência entre os municípios paulistas.

1.1 - Centralização, descentralização e desenvolvimento político.

Como mencionado acima, muitos autores tendem a atribuiu um comportamento mais "moderno" ou "dinâmico" às grandes cidades. Muitos estudos empíricos sobre o Brasil corroboram essa visão (Boueri, Rocha, & Rodopoulos, 2015; Gasparini & Ramos, 2004; Varella et alli, 2012; Sousa, Cribari-Neto, & Stosic, 2005). Contudo, é possível encontrar na literatura internacional argumentos que vão em sentido oposto, defendendo que os governos descentralizados tendem a ser mais eficientes. Nesta seção, irei detalhar os argumentos teóricos dessas duas correntes. De modo geral, podemos resumir os argumentos tanto pró quanto contra a descentralização dois grandes eixos: "problemas de escala" e "problemas de desenvolvimento político". Abaixo tentarei resumir esses argumentos.

Dentro dos problemas de escala, os principais argumentos a favor da centralização (isto é, contra a descentralização) são:

(1) **Ganho de escala no custo fixo governamental**. Todo nível de governo possui um custo fixo mínimo, que é usado exclusivamente para manter o corpo dirigente estatal e não para a provisão de políticas públicas. Dentro das prefeituras, por exemplo, é preciso manter o gabinete do prefeito, o gabinete dos secretários, uma Câmara de Vereadores, etc. Quando o município é muito pequeno, uma parcela maior tende a ser gasta com esse custo fixo, deslocando recursos que poderiam ser utilizados para atividades finalísticas do governo. Evidentemente, essa visão considera que o custo dos governos locais é maior que sua contribuição para os serviços públicos. Ou pelo menos, se acredita que o mesmo trabalho poderia ser feito de maneira mais eficiente por burocratas ou políticos do nível central de governo (Gasparini and Ramos 2004; Motta and Moreira 2009).

(2) **Ganho de escala na capacidade técnica**. Nesse argumento, os pequenos governos teriam menor capacidade técnica que os governos maiores. Isso aconteceria por dois motivos. Em primeiro lugar os funcionários mais qualificados tendem a preferir

trabalhar para governos maiores (Prud'homme 1995). Em segundo lugar, equipes de trabalho menores tendem a ter menor especialização e, por consequência, menor capacidade administrativa.

(3) **Ganho de escala dos equipamentos**. Um argumento parecido com o anterior, diz respeito aos equipamentos. Os pequenos municípios teriam menor capacidade de adquirir ou de aproveitar eficientemente equipamentos sofisticados ou grandes instalações físicas, por exemplo.

Por outro lado, existem argumentos de eficiência de escala a favor da descentralização:

(4) **O problema do congestionamento**. O congestionamento ocorre quando os equipamentos públicos funcionam acima ou muito próximo à sua capacidade. Nesse caso, ocorre uma externalidade negativa entre os usuários de um equipamento, semelhante a um congestionamento em uma estrada. A princípio, esse problema tende a ser maior nos grandes municípios.

(5) **Perda de escala no custo dos insumos**. Um argumento parecido com o anterior diz respeito aos preços dos insumos em grandes aglomerações urbanas. Como o preço da terra e da mão de obra tende a ser mais alto nos maiores municípios, o preço dos serviços tende a ser maior. Os salários tenderiam a ser maiores nos grandes centros urbanos por causa do custo de vida mais alto, pela presença de sindicatos mais poderosos e pela maior competição entre o setor público e o setor privado pela mesma mão de obra. Esse argumento pode ser estendido parcialmente a municípios ricos de porte médio.

Um grupo diferente de argumentos diz respeito ao sistema político dos governos locais. Existe ainda a longa tradição brasileira que identifica no setor público municipal e estadual, principalmente nos mais pobres e rurais, os resquícios do atraso (Furtado 1966; Lambert 1959; Leal 1993; Viana 1987)[1], o que corrobora a visão (algumas vezes

[1] Além dos trabalhos clássicos citados, podemos mencionar Carvalho (2002), Avelar and Lima (2000) e Avelar and Walter (2008). Entre autores estrangeiros, podemos destacar Mainwaring (2001) e Ottmann (2006).

implícita) de que políticas públicas deveriam ser centralizadas. Podemos dividir esse argumento em duas partes:

(6) **Domínio oligárquico.** Os pequenos municípios seriam dominados por uma elite pequena e coesa (uma única família, por exemplo), sempre ávida em utilizar o governo em benefício próprio. Essa elite sofreria pouca concorrência eleitoral e por isso teria poucos incentivos a prover melhores políticas públicas (Avelar and Walter 2008; Carvalho 2002; Ottmann 2006)

(7) **Subdesenvolvimento político da sociedade civil**. Os eleitores dos pequenos municípios tenderiam a ser menos demandantes do poder local, tanto devido aos baixos padrões históricos quanto à incapacidade de articulação própria da sociedade civil. Essa dificuldade política seria causada por questões sociológicas, como pobreza e baixa escolaridade da população. Este argumento é praticamente a reprodução do argumento da "teoria da modernização" (Lipset 1967) para o plano local. Esse argumento é ao mesmo tempo cético quanto à possibilidade de uma democracia em países pobres e muito otimista em relação à influência da economia sobre a política. Nesse argumento, o mero desenvolvimento econômico transformaria governos pobres, naturalmente autoritários, em governos ricos e democráticos. Se assumirmos que os mesmos mecanismos que levam a um governo democrático também influenciam positivamente a eficiência estatal, assumiremos que sociedades mais desenvolvidas tendem a ter governos mais eficientes.

Por outro lado, existe algumas visões que tendem a ver os pequenos governos locais de forma mais positiva, dado que neles, em tese, é mais fácil realizar o princípio democrático do autogoverno. Os principais argumentos desse tipo são:

(8) **Argumento da assimetria de informações**. O governo local tende a ter um conhecimento mais profundo das necessidades e dos recursos locais, por isso tem melhores condições que o governo central para encontrar soluções locais para os problemas locais (Oates 1999). Esse argumento é quase o oposto do argumento (1), pois assume que o governo local gera um benefício maior que seu custo – enquanto que o argumento (1) assume o contrário.

(9) **Argumento do capital social**. Esse argumento diz que os governos que possuem uma comunidade local ativa, que consegue se unir em torno das políticas locais, tendem

a ser mais eficientes (Putnam 2000). A princípio, esse argumento não é a favor da centralização ou da descentralização, mas é muito factível que ele favoreça a descentralização. Como já argumentava J. J. Rousseau (2010[1762]), é mais fácil ter uma comunidade ativa em governos menores.

Neste trabalho iremos testar se, tudo somado, existe uma correlação entre eficiência e descentralização das políticas públicas. Caso os municípios menores se mostrarem mais eficientes, então os argumentos (1), (2), (3), (6) e (7) serão enfraquecidos e os argumentos (4), (5), (8) e (9) serão fortalecidos. O contrário ocorrerá se os municípios maiores serão mais eficientes. Esse trabalho não irá exaurir cada um dos argumentos levantados acima. Particularmente, os argumentos (6) e (9) serão melhor trabalhados em trabalhos futuro.

1.2 - Modelo de federalismo fiscal

Podemos definir como "federalismo fiscal" as regras que ordenam a distribuição de recursos e competências entre os diferentes níveis de governo em um sistema federativo. Grande parte da literatura sobre o "federalismo fiscal" (Atkinson and Stiglitz 2015; Bosch, Espasa, and Mora 2012; Cossío 1998; Geys, Heinemann, and Kalb 2010; Oates 1999; Tibeout 1956; Weingast 2014) argumenta que os níveis subnacionais tenderão a ser mais eficientes se o setor público local for financiado pelos seus próprios eleitores. Quando os recursos arrecadados localmente são gastos em benefícios locais, a comunidade tem a correta percepção da relação custo/benefício dos serviços públicos, podendo determinar a quantidade de bens públicos que maximiza seu bem-estar. Inversamente, caso o nível local não seja financiado com os recursos locais, ocorre uma ineficiência decorrente da "assimetria de informação", pois os cidadãos perderão a capacidade de avaliar quanto custa seu governo. Como quem financia os serviços públicos são os contribuintes de fora da jurisdição, os cidadãos locais passarão então a acreditar que os bens públicos custam menos do que realmente custam, fenômeno que ficou conhecido na literatura como "ilusão fiscal" (Courant, Gramlich, and Rubinfeld 1978). A ilusão fiscal ficou conhecida como uma distorção alocativa, pois ela faz com que os

cidadãos demandem mais bens públicos do que o socialmente desejável[2]. Contudo, alguns autores, como Cossío (1998) e Geys et al, (2010), inspirados pela teoria de Niskanen (1971), de que o setor público é "maximizador de orçamento", também passaram a argumentar que a ilusão fiscal gera também uma distorção administrativa, pois os governos aproveitam a assimetria de informação para se apropriar privadamente de uma parte do orçamento. Basicamente, essa teoria diz que quando o governo pode aumentar seu orçamento sem precisar taxar seus eleitores, uma parte desse orçamento será apropriada pelas elites políticas e burocráticas.

Por outro lado, as federações modernas raramente deixam de adotar mecanismos de transferências intergovernamentais. O principal motivo para isto é dar equidade ao gasto per capita dos governos subnacionais, permitindo que os cidadãos de todo o país tenham serviços públicos razoavelmente semelhantes. A completa autonomia dos governos subnacionais pode levar a uma "corrida para baixo" (*race to the bottom*) na provisão de serviços, notadamente os voltados para a população mais pobre e vulnerável. Isso aconteceria porque quando um governo subnacional cria benefícios sociais sem ser acompanhado pelos demais, ele atrai os pobres das regiões vizinhas, devido ao "magnetismo do welfare" (Peterson 1995; Peterson and Rom 1990). Nessa situação, manter os benefícios significa aumentar os impostos, afastando as empresas. Como consequência, em federações com grande autonomia local, a provisão de certos benefícios sociais em governos locais pode fazer com que a situação social local piore ao invés de melhorar.

Assim, existe um *trade-off* entre eficiência e equidade no sistema de financiamento dos níveis subnacionais. Por um lado, o financiamento dos níveis locais pelos próprios cidadãos tende a elevar a cobrança social e manter o governo austero. Por outro lado, a completa autonomia subnacional geraria corrida para baixo na provisão de serviços sociais, privando os cidadãos de direitos sociais básicos. No caso brasileiro, o desejo dos constituintes de 1988 de criar um sistema de provisão de serviços públicos igualitário em território nacional levou a um grande aumento das transferências intergovernamentais, tanto para os estados quanto para os municípios (Varsano 1997). Contudo, o histórico de desconfiança entre os níveis de governo fez com que os

[2] Os autores partem do pressuposto de que existe uma proporção de bens públicos e de bens privados que maximiza o bem-estar da comunidade. Quando existe a ilusão fiscal, a comunidade acredita que bens públicos são mais baratos do que realmente são (dado que parte de seu custo é financiado com as transferências), fazendo com que a demanda por bens públicos seja maior do que o socialmente ótimo.

legisladores criassem um sistema de transferências que são constitucionais, automáticas e incondicionadas, de modo a impedir que o governo federal use seu poder orçamentário para manipular a política local com fins clientelistas (Mendes, Miranda, and Cosio 2008; Prado 2007). Cerca de 70% das transferências intergovernamentais no Brasil (equivalentes a 5,87% do PIB) são incondicionadas[3].

As regras que regem as transferências também acabam criando algumas situações curiosas. Podermos ver isso olhando para três das principais fontes de transferências intergovernamentais que favorecem os municípios: o FPM, a cota-parte do ICMS e os *royalties* do petróleo. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sustentado pelo governo federal, tende a fornecer um montante per capita maior quanto menor o município. Quando o município é muito pequeno ele tende a ter uma receita per capita altíssima. O caso mais icônico é Borá, no Estado de São Paulo. Esse município de 808 habitantes possui uma receita per capita de R$ 11.782,10, enquanto a média do estado é R$ 3524.483[4]. Segundo Brollo et alli (2013), os municípios mais beneficiados pelo FPM tendem a ter mais casos de corrupção e prefeitos menos escolarizados. A cota-parte do ICMS, por outro lado, favorece os municípios que possuem grandes indústrias[5]. Os casos mais conhecidos em São Paulo são Paulínia, Cubatão e São Caetano do Sul. Os dois primeiros municípios são sede de grandes refinarias de petróleo, enquanto o último é um importante polo automobilístico. Como uma parte do ICMS local é destinado à prefeitura, e esses três municípios não são muito populosos, eles acabam tendo uma altíssima arrecadação per capita. Existem casos menos extremos, mas que também merecem análise. Podemos comparar São José do Rio Preto e São José dos Campos, por exemplo. Apesar de ambos os municípios serem de médio porte, com 430 mil e 672 mil habitantes, respectivamente, a arrecadação de transferências de ICMS é muito diferente, R$ 396,53 e R$ 952,31 per capita, respectivamente. Abaixo mostraremos que o nível de eficiência dos dois municípios é consideravelmente diferente, sendo que São José do Rio Preto consegue ser mais eficiente que São José dos Campos, mesmo tendo menos receitas. Por fim, podemos mencionar os *royalties* do petróleo. Durante os anos 2000 as receitas de *royalties* aumentaram consideravelmente, tanto por causa do aumento do preço

[3] Dados de 2013. Fonte: STN Finbra, elaboração própria.
[4] Dados de 2015.
[5] O ICMS, *Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação*, é um imposto sobre o valor agregado de competência estadual. Segundo a Constituição Federal, 25% do ICMS deve ser repassado aos municípios. Desse montante, 75% deve ser repassado de acordo com o valor adicionado no território.

internacional do petróleo quanto pela descoberta de novas jazidas no litoral. Segundo Afonso & Gobetti (2008), os recursos obtidos pelas prefeituras com *royalties* foram destinas sobretudo para aumentos de gastos com funcionalismo e com a Câmara dos Vereadores, dado que que os recursos com saúde, educação e gestão ambiental são iguais em prefeituras que recebem e que não recebem *royalties*. Ao que tudo indica, o caso dos royalties do petróleo repete em pequena escala a chamada "maldição dos recursos naturais". Sachs & Warner (2001) e Auty (2007) mostraram que os países com abundância de recursos naturais apresentam taxas de crescimento inferiores aos relativamente desprovidos de tais recursos. Embora a explicação inicial para tal fenômeno fosse a "doença holandesa", um número crescente de estudos tem relacionado tal fato ao comportamento predatório das elites e à baixa qualidade das instituições (Atkinson & Hamilton, 2003; Mehlum, Moene, & Torvik, 2006). A teoria elaborada por Brollo et al. (2013) vai exatamente nesse sentido. Segundo esses autores, a alta renda do setor público torna mais vantajosa a entrada na política de indivíduos menos qualificados e mais dispostos a corrupção. Isso ocorre porque receitas elevadas abrem maior espaço para extração de renda pessoal sem decepcionar os eleitores.

Podemos ver que o argumento sobre o efeito entre das transferências intergovernamentais sobre a eficiência local aponta para dois mecanismos diferentes. Podemos sintetizar esses argumentos da seguinte forma:

(10) **Argumento do mau uso de recursos externos**. Por esse argumento, os recursos que não seriam provenientes da comunidade, ou seja, foram obtidos de contribuintes que não são eleitores, tenderiam a ser mau utilizados. A base para esse argumento é a assimetria de informação sobre o custo do setor público que existe entre a elite estatal e a população, que tende a ser maior quando os recursos públicos não foram arrecadados pela via tributária.

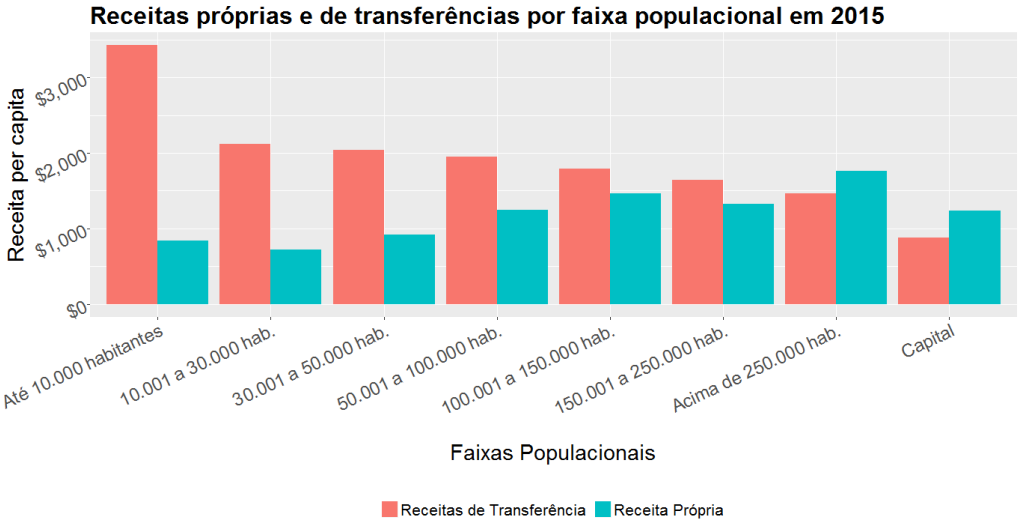
(11) **Argumento do mau uso de recursos abundantes**. Esse argumento fala que os recursos estatais tendem a ser mal utilizados quando eles fazem com que o governo tenha muito mais recursos que a comunidade civil local, ou seja, eles são abundantes para o governo. Aqui ocorreria um fenômeno parecido com a "maldição dos recursos naturais" (embora isso possa ocorrer sem a presença de recursos naturais). A presença de um

governo rico em uma comunidade relativamente pobre favorece um comportamento predatório da elite política.

A hipótese 11, pode ser interpretada de forma a estabelecer uma ponte com a teoria da modernização, pois ela argumenta que o diferencial de renda entre o setor público e o setor privado é que gera os incentivos contra a eficiência. Assim, os recursos abundantes não seriam necessariamente danosos, caso a sociedade civil seja também rica. Abaixo iremos explorar essa possibilidade utilizando modelos interativos.

Por fim, é importante ressaltar que apesar de parecer que o problema da diferença da eficiência entre as cidades grandes e pequenas e o problema da influência das transferências constitucionais serem dois pontos teoricamente independentes, eles, na verdade, não são. No Brasil, como em grande parte das federações, os menores municípios tendem a ser mais dependentes de recursos externos que os maiores municípios. Isso pode ser visto no gráfico abaixo, que descreve a proporção de receitas próprias e de transferências em diferentes faixas populacionais.

Gráfico - 1.1



Podemos ver que quanto maior o município, menor tende a ser as transferências per capita, em média. Assim, não é adequado tratar a questão da descentralização de forma independente das transferências intergovernamentais. Felizmente, a população não é o único critério a determinar as transferências intergovernamentais. Na nossa amostra, é

possível encontrar cidades pobres e ricas, grandes e pequenas, com muitas transferências e com poucas transferências per capita. Essa variação nos possibilita isolar o efeito de cada variável na análise. É importante ressaltar que todos os estudos nacionais sobre a eficiência analisam a população, mas pouquíssimos analisam as transferências[6]. Igualmente, a proposição de que as transferências possuem efeito negativo na eficiência local é estabelecida na literatura, mas ainda é pouco testada empiricamente. Esse trabalho pretende preencher essas lacunas.

1.3 - O caso de análise: os Municípios do Estado de São Paulo

Neste trabalho, iremos utilizar um indicador inédito de eficiência para medir o desempenho dos municípios do Estado de São Paulo na provisão de saúde pública. A metodologia criada para esse estudo acabou se demonstrando tão flexível, que ela pode ser utilizada para analisar a eficiência da provisão de saúde de qualquer nível federativo. Também é possível, com a mesma metodologia, fazer análises micro, medindo a eficiência de estabelecimentos de saúde individuais – desde que existam dados financeiros desagregados. Contudo, vale justificar a escolha da análise ao nível municipal e também do Estado de São Paulo.

Apesar do objeto teórico de o estudo ser a eficiência do setor público como um todo, este estudo tratará apenas de governos municipais. Isso acontece por duas razões: (1) os governos municipais são em maior número e são mais variados, facilitando o uso de métodos estatísticos para testar as hipóteses levantadas aqui, e (2) eles são menores e mais fáceis de serem estudados. Ou seja, apesar de ser possível fazer um estudo interessante sobre os governos estaduais, tanto fatores estatísticos (número e variabilidade de casos) quanto técnicos (menor complexidade dos casos), me induziram a focar apenas nos governo municipais. A escolha de São Paulo se deve à fácil disponibilidade de informações, devido aos detalhados bancos de dados do Tribunal de Contas do Estado[7] e

[6] Até onde pudemos constatar apenas Furtado (2012) e Sampaio De Sousa & Stošić (2005) analisaram o papel das transferências intergovernamentais na eficiência municipal. Contudo, em ambos os casos, não foram incluídas todas as transferências na análise. Furtado analisou apenas o FPM. Sampaio et ali analisou apenas os *royalties* do petróleo. Nenhum trabalho estudou o efeito das transferências do ICMS, mesmo sendo essa a maior transferência intergovernamental do país.

[7] O TCE-SP recolhe anualmente informações sobre as finanças municipais através do sistema AUDESP, que tem mais informações que a Secretaria do Tesouro Nacional-STN, fonte mais comum dos dados sobre

da Fundação Seade[8]. Algumas características do Estado também o tornam atraente para a análise. São Paulo é o estado mais populoso e o mais rico da federação brasileira, contendo por volta de 20% da população e 40% do PIB nacional. O Estado está em segundo lugar no número total de municípios do país, com 645 municípios. Além disso, São Paulo é um estado relativamente uniforme quanto à geografia. A maior parte da heterogeneidade municipal no Estado pode ser modelada com variáveis disponíveis, como o tamanho da população e os graus de urbanização e desenvolvimento econômico. Analisar o todo Brasil nos obrigaria a modelar a influência de condições adversas, como os municípios da região amazônica ou do semiárido no Nordeste, o que poderia criar ruídos na análise. Contudo, a metodologia proposta neste trabalho poderá ser facilmente replicada em outras amostras.

finanças públicas municipais. Os dados do Município de São Paulo foram retirados diretamente do site da secretaria de finanças.

[8] A Fundação Estadual de Análise de Dados, Seade, possui projeções populacionais discriminando entre população urbana e rural e também por idade. Ao nível federal, no site do IBGE, as taxas de envelhecimento e de urbanização apenas estão disponíveis nos anos do censo demográfico e apenas o total da população possui projeções para todos os anos.

Capítulo 2 - Um novo indicador de eficiência dos gastos públicos em saúde.

Nos últimos anos, vários estudos criaram indicadores de eficiência da provisão de serviços públicos de saúde[9]. Tais indicadores são fundamentais para podermos encontrar os diferentes mecanismos que fazem com que o Estado seja mais ou menos eficiente. Sem uma mensuração confiável da eficiência da pública de saúde, as afirmações que este ou aquele fator leva a um aumento (ou diminuição) da eficiência estatal não pode ser verificada.

Porém, a mensuração do desempenho do setor público não é um exercício trivial. As medidas existentes ainda pecam por falta de precisão e de consistência. Frente a esse contexto, o presente trabalho irá propor um novo indicador de mensuração da eficiência da saúde pública. O foco desse trabalho é analisar a provisão de saúde pública ao nível municipal, mas o indicador criado pode ser estendido aos outros níveis de governo. A medida proposta rompe com duas estratégias comuns da literatura, que são consideradas frágeis. Em primeiro lugar, muitos estudos utilizam os gastos nas subfunções de saúde (normalmente "atenção básica" ou "assistência hospitalar e ambulatorial") como *proxy* de mensuração dos insumos de saúde. Usando dados detalhados do Tribunal de Contas Estadual do Estado de São Paulo, podemos ver que os municípios não seguem uma metodologia uniforme de classificação do gasto nas subfunções, introduzindo erros de mensuração que não podem ser facilmente corrigidos. Para corrigir esse problema, o indicador proposto utiliza a função de gasto em saúde e não as subfunções.

Em segundo lugar, os estudos não criam um indicador abrangente da produção municipal em saúde, mas se baseam em *proxies* de produção. Essas *proxies* podem ser a seleção arbitrária de alguns procedimentos médicos realizados pelos municípios ou indicadores de disponibilidade de recursos, como número de leitos de internação ou de médicos contratados. Essas estratégias são problemáticas, pois (1) a seleção arbitrária de *proxies* de produção deixa a medida altamente dependente das escolhas arbitrárias do analista e (2) a presença de certos recursos não garante que eles estejam sendo usados

[9] Caliari, Ruiz, Maria, & Oliveira (2009); Cavalcante (2013); Faria, Jannuzzi, & Silva (2008); Furtado (2012); Gasparini & Ramos (2004); Godoy (2014); Mattos, Rocha, Novaes, Arvate, & Orellano (2010); Motta & Moreira (2009); Varela et al. (2012); Sampaio De Sousa & Stošić (2005).

para aumentar a provisão de saúde pública. Além disso, os indicadores de saúde utilizados na análise não possuem nenhuma ponderação de qualidade ou complexidade dos procedimentos realizados. Essa prática pode levar ao risco de tratar procedimentos de saúde caros e baratos como se fossem coisas iguais. Para corrigir esses problemas, o presente estudo criou uma metodologia inédita de mensuração da produção pública de saúde. Nessa metodologia, praticamente todos os procedimentos de saúde realizados pelos municípios (ou qualquer outro nível de governo) entram na análise, desobrigando o analista a fazer uma seleção arbitrária de *proxies* de produção. Os preços do setor privado são utilizados como ponderadores dos custos dos serviços públicos de saúde. Isso permite reduzir a lista de milhares de procedimentos de saúde realizados pelo setor público em uma pequena lista de indicadores agregados produção.

O indicador proposto por esse trabalho se destaca por ser mais preciso e flexível do que os empregados atualmente. Podemos utiliza-lo para analisar a eficiência tanto dos governos municipais (foco desse trabalho), quantos dos governos estaduais ou do nível federal. É possível, inclusive, comparar os níveis federativos entre si. O indicador proposto pode ainda ser utilizado em nível micro, mensurando a eficiência de hospitais e unidades básicas de saúde individuais, desde que existam dados orçamentários separados para cada unidade.

O presente capítulo está dividido da seguinte forma. Na seção seguinte iremos propor um indicador de insumo da produção em saúde. Na seção seguinte, proporemos um conjunto inédito de indicadores mensuração da produção municipal em saúde. Por fim, iremos propor um indicador de preço dos insumos. Esses três conjuntos serão usados para mensurar a eficiência municipal, nos próximos capítulos.

2.1 - Indicador de insumo em saúde

A eficiência técnica de qualquer organização, seja do setor público ou do setor privado, se refere à maximização dos produtos fornecidos dada uma disponibilidade de insumos e uma fronteira de produção (Coelli et al. 2005; Greene 2008)[10]. Assim, a escolha

[10] O indicador proposto nesse texto se refere exclusivamente à eficiência da provisão de saúde pública. Não abordaremos a eficácia ou efetividade da produção de saúde. Ou seja, não exploraremos nesse trabalho o quanto os serviços de saúde contribuem para melhorar os indicadores sociais, como, por exemplo, a expectativa de vida ou mortalidade infantil. Para avaliar esses fatores, teríamos que criar uma estratégia para isolar a influência do setor público de outros fatores intervenientes, como as condições

mais fundamental de qualquer análise de eficiência é quais indicadores de insumos e produtos[11] serão empregadas na análise. Tal decisão é ainda mais importante em estudos que envolvem o setor público, dado que existe pouca clareza conceitual sobre quais são os "inputs" e "outputs" do governo[12]. Nessa primeira seção do texto, vou propor um indicador de insumo em saúde.

O indicador de insumo proposto nesse trabalho será o gasto na função "saúde". Infelizmente, não existem dados suficientes para avaliar o uso de recursos não monetários, como a disponibilidade de infraestrutura instalada, por exemplo. Existem duas estratégias na literatura para se mensurar a eficiência da saúde: fazer uma análise ampla de toda a produção municipal em saúde ou fazer uma análise mais focada, de apenas um nível de produção, normalmente a atenção básica ou a atenção hospitalar. Na estratégia de análise ampla, o indicador de insumo normalmente utilizado é o gasto público na função "saúde"[13]. Na estratégia da análise focada, o indicador de insumo é o gasto em uma subfunção típica da área da saúde, normalmente a subfunção "Atenção básica" (AB) ou a subfunção "Atenção Hospitalar e Ambulatorial"[14]. Infelizmente, veremos abaixo que não existe uniformidade quanto à classificação das subfunções de gasto em saúde, o que compromete o resultado dos estudos que utilizam a estratégia focada em um nível de produção. Assim, somente é possível, atualmente, realizar a análise mais ampla, que envolve toda a produção em saúde. Usaremos os municípios do Estado de São Paulo para demonstrar esse ponto.

Até onde esta pesquisa pode averiguar, a totalidade dos estudos brasileiros sobre o desempenho do setor público trabalham com os dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), através da pesquisa FINBRA – Finanças do Brasil. Apesar dessa pesquisa ser muito rica; dada sua amplitude (envolve todo o território nacional), sua uniformidade metodológica e sua periodicidade anual; ela possui uma importante limitação: não é possível enxergar as interseções entre as classificações de despesa. Não podemos, por exemplo, enxergar como os estados ou municípios classificam as

econômicas, a demografia e a imigração. Também teríamos que modelar a interação entre as diferentes políticas públicas e seu efeito ao longo do tempo. Esses desafios estão além da proposta desse trabalho.

[11] Neste texto, usaremos os termos "produto", "serviços", "*output*" e "produção" como sinônimos.

[12] Por exemplo, muitos acreditam que "impessoalidade", "segurança jurídica" ou "regras claras" são produtos que o setor público deve prover. Mas se isso é verdade, como medir essa "produção"? Esse trabalhou preferiu restringir a análise apenas àqueles produtos mensuráveis.

[13] Os trabalhos que utilizam a estratégia de análise ampla são: Caliari et al. (2009), Cavalcante (2013), Godoy (2014), Mattos et al. (2010).

[14] Os trabalhos que utilizam a estratégia de análise focada são: Furtado (2012) e Varela et al. (2012).

subfunções de gasto dentro de cada função. Também não podemos fazer intersecções entre classificações de elemento e de função. Por exemplo, podemos saber o quanto um município gastou com pessoal e o quanto ele gastou com saúde, mas não podemos saber o quanto ele gastou com pessoal na saúde. Contudo, esse tipo de análise pode ser feita utilizando os dados do sistema AUDESP (Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos), do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (apenas para o Estado de São Paulo)[15].

O enorme detalhamento do sistema AUDESP permite observar algumas anomalias nos dados, muitas delas fundamentais para a análise de eficiência. Podemos ver na **tabela 2.1** que muitos municípios possuem uma quantidade elevada de gastos que são ao mesmo tempo da função saúde e da subfunção "administração geral" (coluna **b**). O cruzamento dos dados entre subfunção e elemento mostra que esses dados se referem ao pagamento de pessoal (coluna **c**)[16]. Podemos citar como exemplo o município de Campinas, o terceiro maior do Estado, que declarou em 2015 38,47% dos gastos da função saúde na subfunção "Administração Geral". Praticamente toda a folha de pagamentos da saúde foi classificada na subfunção "Administração Geral" e não nas subfunções típicas de saúde.

Qual a consequência para a análise da eficiência dessa anomalia nos dados? Os estudos que utilizam o gasto nas subfunções típicas de saúde (atenção básica e assistência hospitalar) como indicador de insumo acabam por subreportar o gasto com saúde. Nesses estudos, os municípios que classificam parte dos gastos de saúde na subfunção "administração geral" acabam por parecer mais eficientes do que os municípios que não adotam essa prática. Por uma mera divergência de classificação contábil (a omissão do gasto com pessoal nas subfunções típicas de saúde) o município "ganha" eficiência aos olhos da análise. Podemos ver isso comparando os municípios de Franca e Campinas em 2015. Enquanto Campinas declarou 15,22% do gasto de atenção básica como pessoal,

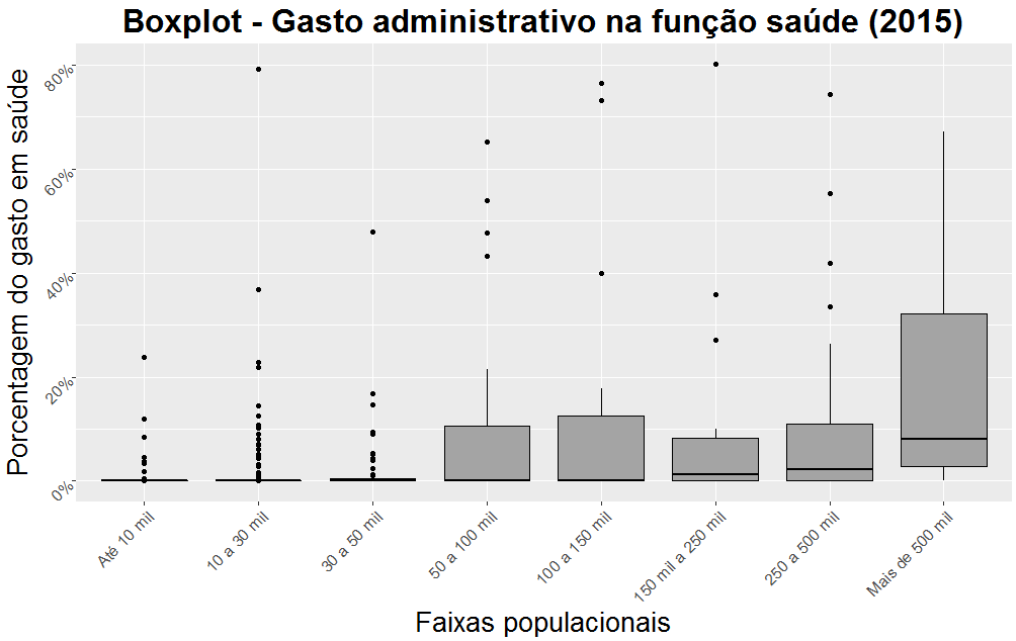
[15] O grau de detalhamento do sistema AUDESP é muito maior que o do FINBRA. Para se ter uma ideia, apenas a tabela para descrever as despesas da cidade de Campinas-SP, no ano de 2015, possui 23 colunas e 119.495 linhas, enquanto no FINBRA-STN a mesma cidade-ano é descrita em uma única linha, com pouco mais de 100 colunas. Os dados consolidados do sistema AUDESP podem ser acessados em http://transparencia.tce.sp.gov.br/municipios-csv

[16] A contabilidade pública segue a lógica do orçamento matricial, onde uma subfunção pode estar atrelada tanto a funções típicas quanto a funções atípicas. É permitido, e conceitualmente possível, que subfunções típicas da função "administração" estejam classificadas na função "saúde". Um exemplo seria o gasto com o planejamento e administração da secretaria municipal de saúde. Contudo, em termos contábeis, é um erro conceitual classificar o gasto com os funcionários da área fim (como o salário de médicos e enfermeiras) na subfunção "administração geral". No entanto, parece ser essa a prática de muitos municípios.

Tabela 2.1 – Detalhamento do gasto municipal em saúde					
Município	**Ano**	**Gasto na função saúde sobre gasto total (a)**	**Porcentagem do gasto em adm. geral em (a) (b)**	**Porcentagem do gasto com pessoal em (b) (c)**	**Porcentagem do gasto com pessoal em Atenção Básica**
Bauru	2015	19,98%	74,36%	72,76%	0,00%
Campinas	2015	29,03%	38,47%	78,64%	15,22%
Ferraz de Vasconcelos	2015	13,78%	80,15%	87,52%	0,00%
Franca	2015	29,17%	0,00%	0,00%	62,70%
Limeira	2015	23,71%	26,26%	72,77%	36,40%
Osasco	2015	27,47%	67,15%	84,16%	0,00%
Piracicaba	2015	25,49%	55,31%	81,32%	0,00%
Santo André	2015	20,70%	32,13%	77,46%	3,40%
São Carlos	2015	29,11%	27,11%	91,86%	57,03%
Tatuí	2015	28,46%	73,22%	60,38%	0,00%

Franca declarou 62,70%. Essa diferença é grande demais para se referir a diferenças técnicas na provisão dos serviços, provavelmente se referindo a divergências de classificação. Como consequência, Campinas gastou 6,41% do orçamento da saúde com atenção básica, quanto Franca gastou 36,09%.

Gráfico 2.1 -



A solução padrão para erros de classificação como esse é excluir os municípios que apresentam anomalias dos nados. Contudo, essa não é uma solução conveniente nesse

caso. Infelizmente, a inclusão de gastos na subfunção "administração geral" dentro da função saúde é comum entre municípios do Estado, notadamente nos maiores municípios, como mostra o **gráfico 2.1**. O mesmo ocorre com Limeira (26% do gasto com saúde está classificado na subfunção de administração geral), São Carlos (27%), Santo André (32%), Piracicaba (55%), Osasco (67%), Bauru (74%) e Ferraz de Vasconcelos (80%)[17]. Excluir esses municípios levaria à exclusão de muitos municípios médios e grandes na amostra, sendo que são nesses municípios onde vive a maior parte da população do Estado.

Outra anomalia encontrada foi a divisão entre os gastos nas funções "Atenção Básica" e "Assistência Hospitalar e Ambulatorial". É de se esperar que os municípios menores concentrem seus gastos em Atenção Básica, enquanto municípios maiores, por serem centros regionais, gastem mais em serviços de saúde mais complexos, como gastos hospitalares. Contudo, podemos ver no **gráfico 2.2**, que a proporção mediana de gastos em AHA é a mesma nos municípios de 50 a 100 mil habitantes e nos municípios de mais de 500 mil habitantes. Além disto, a variação nas proporções é muito alta. Mesmo em municípios pequenos, na faixa dos 10 mil a 30 mil habitantes, existem municípios que reportam 100% dos gastos em saúde em assistência hospitalar e 0% em atenção básica. Esse comportamento é estranho mesmo em municípios de tamanho médio. Por exemplo, Sorocaba e São Caetano do Sul, reportam a quase totalidade dos seus gastos em atenção hospitalar (92,37% e 92,32%, respectivamente), e muitíssimo pouco em atenção básica.

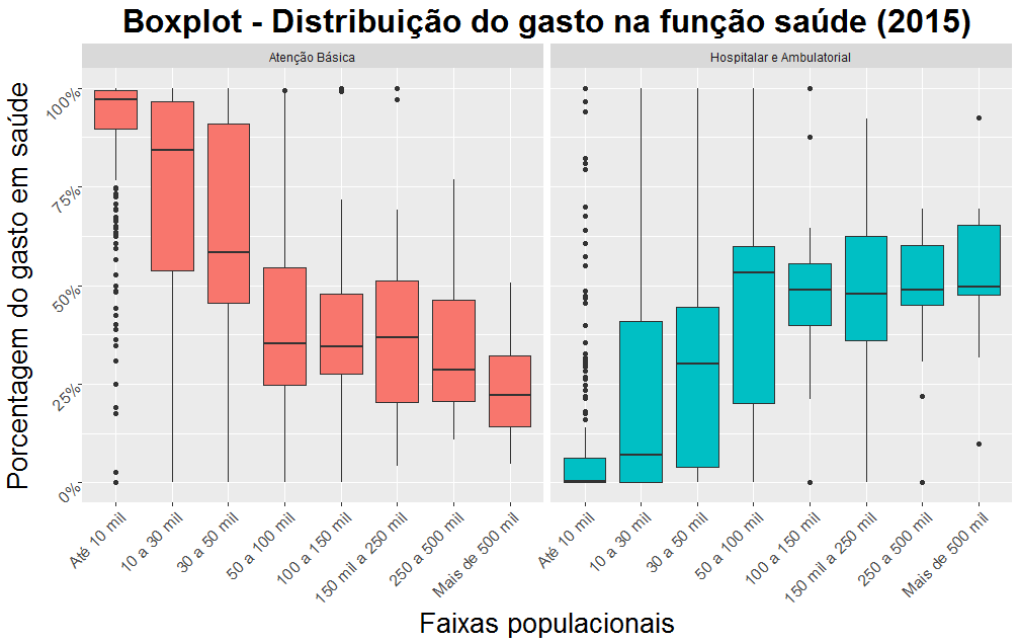
Não está claro o motivo desse comportamento errático das subfunções. Contudo, uma boa hipótese é que os gestores municipais classifiquem todos os gastos realizados em hospitais ou estabelecimentos similares como "assistência ambulatorial e hospitalar" e todos os gastos em unidades básicas de saúde como gastos em "atenção básica", independentemente dos procedimentos adotados[18]. Essa postura torna as classificações de despesa não comparáveis com as classificações de procedimentos médicos realizados, pois um hospital também pode fazer atendimentos de atenção básica (como consultas) da mesma forma que unidades básicas de saúde podem realizar alguns procedimentos de média complexidade (como exames de sangue). O ideal seria separar a contabilidade de cada unidade prestadora de saúde entre o gasto com atenção básica e o gasto com

[17] Todos os dados se referem ao ano de 2015. Contudo, o padrão se refere em todos os anos.

[18] Essa hipótese também explicaria porque os maiores municípios reportam os gastos com pessoal na subfunção "administração geral". Como muitos profissionais atuam tanto em hospitais quanto em unidades básicas de saúde, os gestores municipais acabam classificando os salários desses profissionais como gastos administrativos. Já nos municípios menores, como muitas vezes há apenas um estabelecimento de saúde, não há necessidade de se utilizar tal subterfúgio.

assistência hospitalar. No entanto, essa diferenciação requer que a contabilidade pública tenha um nível de complexidade que ela ainda não consegue atingir. Novamente, a consequência desses erros de mensuração é "premiar" a eficiência dos municípios que sub-reportam o gasto em uma ou outra subfunção de gasto, fazendo com que eles pareçam ser mais eficientes do que realmente são.

Gráfico 2.2 -



Temos que lembrar que não existe determinação legal sobre como deve ser classificado os gastos entre as subfunções. Desse modo, tanto no caso da saúde quanto em qualquer área de política, utilizar subfunções do gasto público na análise é extremamente arriscado. Uma forma de análise menos arriscada é utilizar a função de gasto em saúde e não as subfunções. Ao contrário das subfunções, existem determinações legais de gasto mínimo em saúde[19]. Além disso, espera-se que a divergência contábil sobre o que é gasto em saúde seja menor do que a divergência de o que é gasto nas subfunções. Evidentemente que é mais complexo analisar o gasto em saúde como um

[19] Segundo a Emenda Constitucional 29/2000, os municípios devem gastar pelo menos 15% de seu orçamento em saúde pública. Cabe às Câmaras de Vereadores e ao Tribunal de Contas responsável fiscalizar o cumprimento dessa regra.

todo e não apenas em um nível de provisão, como a atenção básica. Abaixo apresento uma metodologia para lidar com esse problema.

Por fim, utilizaremos em nossa análise apenas os gastos correntes, e não os gastos de capital, seguindo o exemplo de Kalb (2010). Utilizar os gastos de capital puniria os municípios que estão realizando investimentos, fazendo-os parecerem menos eficientes do que são.

2.2 - Dados de produção em saúde

Na literatura, existem três tipos de indicadores de produção em saúde. O primeiro utiliza a disponibilidade de insumos como indicador de produção. São exemplos desse tipo de indicador: o número de médicos contratados, o número de leitos disponíveis ou o número de famílias cadastradas no Programa Saúde da Família (Caliari et al. 2009; Cavalcante 2013; Gasparini and Ramos 2004). Contudo, esse tipo de abordagem confunde insumos e produtos. Não podemos afirmar que os médicos contratados estão de fato atendendo a população, que os leitos estão sendo usados ou mesmo que as famílias cadastradas no PSF estão sendo acompanhadas. Por isso, não usaremos esse tipo de indicador.

Um segundo grupo de indicadores de produção em saúde utiliza indicadores sociais de saúde, como expectativa de vida ao nascer, mortalidade hospitalar ou IDH, como medida de produção em saúde (Godoy 2014; Mattos, Rocha, and Arvate 2011; Motta and Moreira 2009)[20]. Contudo, os indicadores sociais de saúde são influenciados por muitos fatores além da qualidade do sistema público de saúde. Existe a influência da renda da população, do aumento da educação, da imigração, da provisão de serviços privados e mesmo da interação entre as diferentes políticas públicas e entre os diferentes níveis federativos. Além disso, as ações de curto prazo do setor público muitas vezes levam muitos anos para se traduzirem em melhores (ou piores) indicadores sociais. Por exemplo, a melhoria da educação básica este ano irá impactar a mortalidade infantil quando as crianças de hoje forem mães e pais, daqui a vários anos. Assim, é muito mais difícil modelar o efeito independente do sistema público de saúde municipal ou estadual. Apesar

[20] Analises desse tipo poderiam ser melhor descritas como análises de "custo-efetividade" do que análises propriamente de eficiência (Trevisan and Van Bellen 2008).

de esses indicadores serem os mais relevantes do ponto de vista social, eles não são convenientes para o estudo que está sendo aqui proposto, pois nosso objetivo é avaliar a qualidade do governo e não a dinâmica social como um todo. Assim, não utilizaremos este tipo de indicador.

Por fim, um terceiro grupo de indicadores de produção utiliza os procedimentos de saúde realizados (consultas, exames, cirurgias, etc) pelos municípios como indicadores de produção (Furtado 2012; Varela, Martins, and Fávero 2012). No site do Departamento de Informática do Ministério da Saúde (DATASUS) existe uma extensa relação de procedimentos realizados pelos Estados e Municípios, em elevado grau de detalhe. Porém, o enorme detalhamento desses bancos de dados gera um problema para a análise, pois existem mais de 5000 procedimentos de saúde listados. Dada a impossibilidade de inserir tantos procedimentos nos modelos de mensuração de eficiência, parte da literatura brasileira utilizou a estratégia de restringir a análise à atenção básica, pois existem apenas cerca de 100 procedimentos classificados neste nível de complexidade. Frente a esse reduzido conjunto de procedimentos, não é difícil para os analistas selecionares os procedimentos mais relevantes e agregarem procedimentos parecidos, criando um conjunto de indicadores de produção que seja pequeno o suficiente para ser utilizado com as metodologias de mensuração da eficiência. Com isso, surgem os indicadores de *output* encontrados na literatura, como "número de consultas médicas", "procedimentos odontológicos", "ações de enfermagem", "procedimentos de profissionais de nível médio", etc.

Esse tipo de estratégia, apesar de mais adequada que as anteriores para nosso propósito, apresenta pelo menos outros três problemas. O primeiro é que esses estudos utilizam o gasto na subfunção "atenção básica" como indicador de insumo, resultando nas inconsistências mencionadas na seção anterior. O segundo problema é que o critério de agregação de diferentes procedimentos individuas em indicadores de *output* é arbitrário. Por fim, não existe diferenciação de complexidade ou qualidade dos procedimentos dentro de cada categoria. Os procedimentos complexos ou simples dentro de uma mesma categoria contam igualmente. Por exemplo, dentro da categoria "procedimentos odontológicos" há os serviços "Consulta odontológica inicial" e o serviço "implante ortodôntico". Obviamente que esses procedimentos possuem custos diferentes e não podem ser contados igualmente.

Frente a isso, esse trabalho irá propor uma abordagem completamente nova. Em primeiro lugar, nos focaremos nos produtos ofertados pelos governos, isto é, os procedimentos de saúde. Eles, ao contrário dos indicadores sociais, são influenciados pela ação de curto prazo dos gestores públicos, sendo um bom indicador da qualidade do governo. Em segundo lugar, esse trabalho não focará nem na atenção básica nem na atenção hospitalar, mas sim em toda a produção de saúde realizada pelos municípios. Contudo, essa estratégia leva a alguns desafios metodológicos: como reduzir os milhares procedimentos realizados pelos municípios em um número de indicadores de produção em saúde que seja pequeno o suficiente para permitir o uso de técnicas de aferição da eficiência? Como diferenciar procedimentos de complexidade distintas? Para resolver essas questões, este trabalho propõe uma metodologia inédita de mensuração da produção municipal em saúde pública, utilizando o valor dos honorários pagos pelo setor privado.

A saúde privada possui uma tabela própria de procedimentos médicos e odontológicos: a tabela TUSS (Terminologia Unificada da Saúde Suplementar). Essa tabela foi criada originalmente pela Associação Médica Brasileira e foi posteriormente adotada (com algumas modificações) pela Agência Nacional de Saúde Suplementar como classificação oficial dos procedimentos de saúde privada. A terminologia da tabela TUSS não é exatamente a mesma da lista de procedimentos do SUS, mas é possível estabelecer uma correspondência entre as duas listas de procedimentos[21]. As seguradoras privadas de saúde (os convênios), utilizam a tabela TUSS para determinar a remuneração dos médicos e demais profissionais de saúde que são seus fornecedores. Neste trabalho, usaremos essas tabelas de honorários como ponderadores de custo dos procedimentos. Partiremos do pressuposto que o preço de mercado pago aos fornecedores é uma boa *proxie* da complexidade dos procedimentos realizados.

Podemos formalizar o indicador de eficiência do município através da seguinte medida:

$$\theta_i = \frac{\sum_{k=1}^{m} q_{k,i} p_k}{C_i} \qquad (2.1)$$

[21] A correspondência entre as duas tabelas foi obtida junto à Agência Nacional de Saúde Suplementar, mediante requisição pela lei de acesso a informação.

Onde,

θ_i é a eficiência o município i.

C_i é o indicador de gasto em saúde do município i.

$q_{k,i}$ é a quantidade produzida do procedimento k pelo município i.

p_k é o preço do procedimento k segundo a tabela de honorários paga pelo setor privado.

Caso conseguíssemos um valor referencial padronizado no setor privado, p_k , para cada procedimento realizado pelo setor público, o termo θ_i nos daria diretamente o valor da eficiência municipal, sem a necessidade de usarmos técnicas mais sofisticadas de aferição da eficiência. Nesse caso, o valor de θ_i seria igual a 1 quando o município consegue produzir seus serviços de saúde com os mesmos valores referenciais que o setor privado (em média); θ_i seria menor que 1 se o município produz de forma mais cara que o setor privado e maior que 1 se o setor público produz de forma mais barata que o setor privado.

Infelizmente, ainda não conseguimos chegar ao indicador agregado de produção exposto na **equação 2.1**, e por isso ainda precisamos de técnicas mais sofisticadas. Isso ocorre por dois motivos: (a) existem muitos procedimentos fornecidos pelo setor público que não são fornecidos pelo setor privado e (b) os procedimentos fornecidos pelo setor privado não estão padronizados em uma lista única. Não conseguimos encontrar um convênio privado que forneça procedimentos médicos e odontológicos, por exemplo. Podemos conseguir separadamente valores referenciais médicos e odontológicos, mas não podemos simplesmente juntar as listas, dado que elas foram criadas por critérios diferentes. Então, precisamos agregar separadamente cada tipo de procedimento, de acordo com cada tipo de ponderador (procedimentos médicos, de acordo com listas de honorários médicos, procedimentos odontológicos de acordo com a lista de honorários odontológicos, etc). Para que possamos somar os diferentes tipos de procedimentos, que foram ponderados por diferentes critérios, precisamos de um “ponderador dos ponderadores”, da seguinte forma:

$$\theta_i^* = \frac{\sum_{j=1}^{l} \beta_j y_{j,i}}{C_i} \qquad (2.2)$$

$$y_{j,i} = \sum_{k=1}^{m} q_{k,i} p_k \tag{2.3}$$

Onde,

$y_{j,i}$ é o valor agregado da lista *j*. Repare que ele é igual ao denominador do lado direito da **equação 2.1**.

β_j é um ponderador do peso dos item da lista *j*.

Nessa formulação, existem *l* listas de produtos que são ponderadas por β_j para formar o indicador agregado de produção. Nesse trabalho, propomos encontrar o valor dos parâmetros β_j a partir da própria distribuição dos dados, utilizando análise de fronteiras estocásticas (*stochastic frontier analysis* – SFA). Também é possível utilizar a análise envoltória dos dados (DEA) ou *Free Disposal Hull* (FDH), mas o método SFA foi preferido por ser um método estocástico, e não determinístico. Isso permite que o modelo lide melhor com ruídos derivados de erros de mensuração, que são inevitáveis em dados gerados descentralizadamente por centenas de municípios.

Podemos observar como essa metodologia é operacionalizada através da **tabela 2.2**. Ela mostra valores hipotéticos de produção de um município. A primeira coluna mostra os procedimentos fornecidos. As segunda e a terceira colunas mostram o tipo e a quantidade ofertada de procedimentos. A quarta coluna mostra o preço que o procedimento tem no setor privado. A quinta coluna é simplesmente a multiplicação da terceira e quarta colunas. Abaixo da tabela estão os indicadores agregados de produção do município segundo seu tipo. São esses valores que entrarão no modelo como indicadores de produção agregada do município.

Tabela 2.2 – Exemplo de criação de outputs

Procedimentos	Tipo	N	Valor de Ponderação	Total Ponderado
Consulta médica	Serviços médicos	10	90	900
Mamografia	Serviços médicos	5	225	1125
Traqueostomia	Serviços médicos	3	400	1200
Consulta odontológica	Serviços odontológicos	8	80	640
Aplicação de selante	Serviços odontológicos	5	120	600
Atendimento de denuncias	Vigilância Sanitária	4	1	4
Coleta de água para análise	Vigilância Sanitária	5	1	5
Produção total de serviços médicos:				3225
Produção total de serviços Odontológicos:				1240
Produção total de serviços de Vigilância Sanitária:				9

Após consultar as principais tabelas de honorários médicos disponíveis, este trabalho optou por usar a tabela da SulAmerica Seguros[22], dado que ela é a que cobre o maior número de procedimentos médico-hospitalares. No caso dos serviços de odontologia, a tabela utilizada foi a CBHPO, Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Odontológicos, divulgada pelas associações de classe odontológicas[23]. Os procedimentos de enfermagem foram ponderados pelos preços referenciais indicados pelo Conselho Regional de Enfermagem do Distrito Federal (COREN-DF). Os procedimentos encontrados nessas três tabelas cobrem 59,11% dos procedimentos realizados pelos municípios paulistas entre 2009 e 2012. Para podermos avaliar os procedimentos que não possuem equivalência na tabela TUSS, utilizaremos os valores referenciais de remuneração dos procedimentos de média e alta complexidade do SUS. Por fim, recorreremos ao procedimento adotado em outros estudos, de contar os

[22] O ideal era fazer uma média, mas como as tabelas disponíveis possuem um nível de cobertura diferente, ainda não tenho uma ideia de como fazer isso. No final, optei por escolher a tabela que possui o menor número de "missing". Outro problema que existe é que as tabelas visam públicos diferentes (público de alta renda, baixa renda, etc). Novamente, o uso de um indicador agregado poder ser útil aqui.
[23] http://cbhpo.com.br/

procedimentos realizados sem qualquer ponderação de preço ou complexidade, apenas em serviços que não são fornecidos pelo setor privado e também não possuem valores referenciais no SUS. Esses procedimentos são: de atenção psicosocial, prevenção em saúde, atendimento domiciliar e vigilância sanitária. É importante considerar que mesmo os procedimentos sem ponderação interna (onde todos contam igualmente dentro da categoria) terão um valor de ponderação geral da categoria, determinado *a posteriori* pelo método SFA. A **tabela 2.3** resume os indicadores de produção escolhidos e os respectivos ponderadores.

Tabela 2.3 – Descrição dos indicadores de produção em saúde

Indicador de produção	Ponderador	Número de procedimentos*	Produção (%)**
Serviços médicos	Honorários médicos	2622	52,87%
Serviços Odontológicos	Tabela CBHPO	56	5,34%
Serviços de Enfermagem	Serviços profissionais COREN-DF	12	0,90%
Saúde pública	Sigtap SUS (2015)	1403	20,22%
Procedimentos de atenção Psicosocial.	Nenhum	27	0,24%
Procedimentos de prevenção em saúde.	Nenhum	9	5,62%
Procedimentos de atendimento domiciliar e saúde da família	Nenhum	12	13,62%
Procedimentos de vigilância Sanitária			
Total		**4281**	**100%**

* - O valor se refere ao número de procedimentos da tabela Sigtap SUS em cada categoria.
** - O valor se refere à porcentagem de procedimentos de saúde realizados pelos municípios do Estado de São Paulo entre 2009 e 2015.

2.2.1 - Discriminação por tipo de produção e complexidade

Esse trabalhou optou por explorar ao máximo as informações disponibilizadas no DATASUS, desagregando os indicadores 7 indicadores acima em 22 conjuntos. Os procedimentos dentro de cada categoria foram divididos segundo o tipo de produção (ambulatorial e hospitalar) e o segundo o nível de complexidade do procedimento

(atenção básica, médica e alta complexidade). Por exemplo, a produção médica com equivalência no setor privado (serviços médicos) foi dividida em 6 categorias: (1) serviços médicos ambulatoriais de atenção básica, (2) serviços médicos hospitalares de atenção básica, (3) serviços médicos ambulatoriais de média complexidade, (4) serviços médicos hospitalares de média complexidade, etc. Nem todos os grupos foram divididos em 6 categorias, pois existem alguns grupos inexistentes. Todos os procedimentos de atenção psicossocial possuem a mesma complexidade, por exemplo[24]. Essa desagregação ocorre para podermos captar custos ocultos nos procedimentos. Por exemplo, os procedimentos hospitalares tendem a ser realizados em pacientes mais graves que os procedimentos ambulatoriais, por isso, podem ter custos maiores. Os modelos utilizados também se tornam mais robustos contra eventuais ganhos ou perdas de eficiência decorrentes da especialização na provisão de procedimentos de alta ou baixa complexidade. De fato, o modelo apresenta melhor ajuste quando apresentamos a fronteira completa (discriminando por tipo de provisão e complexidade) do que quando utilizamos a versão mais concisa da fronteira (sem tal discriminação). Apenas a versão com a fronteira completa será mostrada aqui. A lista completa de indicadores de produção em saúde está abaixo.

[24] Os procedimentos com complexidade "NA – Não se aplica", são muito pouco frequentes, por isso foram agregados aos procedimentos de média complexidade. Houve apenas uma exceção que continuou como categoria separada: os procedimentos ambulatoriais sem equivalência no setor privado (ou seja, ponderados pelo valor de referência do SUS). Esse subconjunto se mostrou frequente e muito significativo na análise. Neste conjunto estão os famosos gastos com transporte de pacientes, onde as prefeituras enviam seus moradores para serem atendidos em outras cidades. Os procedimentos odontológicos de alta complexidade são também muito raros, por isso foram agregados aos procedimentos de média complexidade. O mesmo acontece com os procedimentos psicossociais hospitalares, que foram agregados aos procedimentos ambulatoriais.

Tabela 2.4 – Indicadores Desagregados de produção

Sigla	Tipo de serviço	Tipo de produção	Tipo de complexidade
EnfermagemAB_A	Enfermagem	Ambulatorial	Atenção básica
EnfermagemMC_A	Serviços de Enfermagem	Ambulatorial	Média Complexidade
MedicinaPrivadaAB_A	Serviços médicos	Ambulatorial	Atenção básica
MedicinaPrivadaMCNA_A	Serviços médicos	Ambulatorial	Média complexidade e não se aplica.
MedicinaPrivadaAC_A	Serviços médicos	Ambulatorial	Alta complexidade.
OdontologiaAB_A	Serviços Odontológicos	Ambulatorial	Atenção básica
OdontologiaMAC_A	Serviços Odontológicos	Ambulatorial	Média e alta Complexidade.
ValorSUSMC_A	Saúde pública	Ambulatorial	Média Complexidade
ValorSUSNA_A	Saúde pública	Ambulatorial	Não se aplica.
ValorSUSAC_A	Saúde pública	Ambulatorial	Alta complexidade.
EnfermagemAB_H	Serviços de Enfermagem	Hospitalar	Atenção básica
MedicinaPrivadaAB_H	Serviços médicos	Hospitalar	Atenção básica
MedicinaPrivadaMCNA_H	Serviços médicos	Hospitalar	Média complexidade e não se aplica.
MedicinaPrivadaAC_H	Serviços médicos	Hospitalar	Alta complexidade.
OdontologiaAB_H	Serviços Odontológicos	Hospitalar	Atenção básica
OdontologiaMC_H	Serviços Odontológicos	Hospitalar	Média Complexidade
ValorSUSMCNA_H	Saúde pública	Hospitalar	Média complexidade e não se aplica.
ValorSUSAC_H	Saúde pública	Hospitalar	Alta complexidade.
Domiciliar_A	Procedimentos de atendimento domiciliar e saúde da família	Ambulatorial	Atenção básica
Prevencao_A	Procedimentos de prevenção em saúde.	Ambulatorial	Atenção básica
VigilanciaSanitaria_A	Vigilância Sanitária	Ambulatorial	Não se aplica
Psicosocial	Atenção Psicosocial	Ambulatorial e hospitalar	Não se aplica

2.2.2 - A população como indicador de produção

Em nossa análise, o indicador de insumo e todos os indicadores de produção foram divididos pela população. Assim, não inserirmos no modelo o gasto total na função saúde, mas sim o gasto per capita. Igualmente, não inserimos a produção médica total, mas a produção médica per capita; assim como todos os demais indicadores da **tabela 2.4** per capita. Como consequência, nosso modelo não analisa propriamente a eficiência municipal na provisão de serviços, mas a eficiência na provisão de serviços per capita. Essa medida torna a interpretação dos dados mais simples: os municípios mais eficientes são aqueles que consegue produzir mais serviços por habitante dado certo nível de despesa por habitante. Muito provavelmente, essa é a primeira ideia que vem à mente dos analistas quando pensam em eficiência governamental. Raramente pensamos na produtividade do setor público como um todo (e não na produtividade por habitante).

Contudo, essa medida tem uma consequência pouco intuitiva: ela é equivalente a inserir a população como um indicador de produção (Firebaugh and Gibbs 1985, 1986). Isso pode ser visto no exemplo abaixo. Se temos o modelo:

$$\mathrm{y} = \beta_0 + \beta_1 x + \beta_2 z + \nu_{i,t} \tag{2.4}$$

Multiplicando todos os termos por *z*, temos:

$$\frac{\mathrm{y}}{z} = \frac{\beta_0}{z} + \frac{\beta_1 x}{z} + \frac{\beta_2 z}{z} + \frac{\nu_{i,t}}{z} = \beta_0 \frac{1}{z} + \beta_1 \frac{x_1}{z} + \beta_2 + \frac{\nu_{i,t}}{z} \tag{2.5}$$

Caso $\beta_0 = 0$[25], então temos:

$$\frac{y}{z} = \beta_2 + \beta_1 \frac{x_1}{z} + \frac{v_{i,t}}{z} \tag{2.6}$$

Assim, o coeficiente da fronteira, β_1, continua o mesmo, embora o erro e o intercepto do modelo são alterados. Testes preliminares (não mostrados) mostram que tanto o uso dos dados per capita quanto a inclusão da população como indicador de produção melhora fortemente o ajuste a qualidade dos modelos e diminuem a heterocedasticidade dos erros. Quando a população não é inserida no modelo de produção, a eficiência municipal é fortemente correlacionada com a população, de modo invertido. Essa acentuada perda de escala contradiz os estudos prévios da literatura e mesmo a análise com dados descritivos, que serão mostrados na seção "3.3 - Análise preliminar dos dados". Contudo, a pergunta mais importante neste caso é: a inclusão da população como indicador de produção é válida do ponto de vista teórico? Em minha opinião a resposta é sim. Incluir a população como indicador de produção é equivalente a admitir que existe um custo fixo por habitante. Esse custo fixo é uma *proxy* para uma série de serviços não capitados pelos outros indicadores de produção. Podemos citar os serviços administrativos ligados à saúde, como a realização de cadastros e a emissão de documentos. Também podemos citar atividades de vigilância sanitária e epidemiológica que não são discriminados em nosso indicador. Além disso, é mais fácil realizar muitos procedimentos em um único paciente que um procedimento em muitos pacientes. Realizar muitos procedimentos no mesmo paciente (algo comum) evita ter que repetir diagnósticos ou mobilizar diferentes equipes. Assim, o número de pacientes (e não apenas o número de serviços) deve ser levado em conta nos custos da saúde.

2.3 - Indicador de preço dos insumos em saúde

[25] Esse pressuposto, no nosso caso, é equivalente a admitir que a **equação 2.5** tem intercepto igual a zero. Em casos onde a variável z é a população, esse pressuposto é razoável. Significa que se não houver serviços de saúde e a população for igual a zero, o gasto público em saúde também será igual a zero. Contudo, preferimos testar essa pressuposição ao invés de assumi-la, portanto, inserimos o inverso da população (1/*z*) dentro do modelo, para poder captar a influência de β_0.

A análise dos determinantes da eficiência municipal pode ser muito melhorada com bons indicadores de preços dos insumos de produção. Esse tipo de indicador ajuda a isolar o efeito de algumas variáveis explicativas que serão utilizadas no **Capítulo 3**. Algumas dessas variáveis estão fortemente correlacionadas com o preço da mão-de-obra. Podemos citar a urbanização e a renda. Cidades rurais e pobres tendem a ter salários mais baixos, barateando o custo de produção de todos os serviços, incluindo os serviços de saúde. Desconsiderar o preço dos insumos pode confundir a nossa variável de interesse, a eficiência técnica governamental, com a facilidade com que os governos têm de comprar insumos no mercado.

Nesta análise, iremos usar informações sobre um insumo fundamental: os salários dos trabalhadores da saúde. Utilizaremos os dados da RAIS (Registro Anual das Informações Sociais), do ministério do trabalho. Essa base de dados contém o registro de todos os empregados do setor formal da economia. Infelizmente, a base não contém registros de profissionais liberais, autônomos e trabalhadores não registrados. Dessa base, retiramos informação apenas sobre os salários dos trabalhadores da saúde do setor privado, de modo a obter uma variável instrumental do custo local da mão-de-obra. Utilizar o custo dos trabalhadores do setor público resultaria em endogeneidade do modelo, uma vez que os salários fazem parte do nosso indicador de insumo: o gasto do setor público. Além disso, o ideal é que diferenças salariais entre o setor público e o setor privado fossem captadas pelo nosso indicador de ineficiência, algo que não seria possível se colocássemos os salários dos funcionários públicos em nossa fronteira de produção. Utilizaremos quatro variáveis de preço dos insumos: o salário médio dos médicos, o salário dos demais profissionais de saúde de nível superior, os salários dos profissionais de saúde de nível médio e o salário médio dos profissionais administrativos de nível médio que trabalham em estabelecimentos de saúde.

Em muitas cidades pequenas, existe um número muito pequeno de vínculos de trabalho formais na área da saúde, insuficientes para uma estimativa confiável do valor dos salários. Para resolver esse problema, utilizamos duas estratégias: usar informações da região do município e usar informações do Estado como um todo. Em primeiro lugar, retiramos informação de outros municípios similares da região[26]. O valor de cada insumo

[26] A região do município compreende todas as cidades cujo centroide da área urbana está a menos de 100 quilômetros do centroide da área urbana do município de referência. A posição pontual dos municípios em nossa análise é sempre o centroide da área urbana.

em um município será igual à média ponderada dos vínculos de trabalho da região em municípios semelhantes. O peso de cada vínculo irá depender da distância em relação ao município de referência. Para vínculos de trabalho do próprio município de referência, o valor de ponderação será igual a 1. Para os demais municípios da região, o valor de ponderação será igual ao inverso da raiz da distância. A "distância" nesse caso é a quantidade de minutos que se leva para se deslocar de carro entre um município e outro[27]. Usar o tempo de deslocamento como indicador de distância nos ajuda a estimar melhor o grau de conexão entre os municípios, uma vez que municípios que estejam conectados por boas vias de transporte tendem a ser mais parecidos que municípios que estão geograficamente próximos, mas isolados por barreiras naturais ou vias de transporte precárias. Os municípios foram divididos em sete categorias, de acordo com a população[28]. Apenas municípios de uma mesma categoria foram comparados entre si.

Mesmo assim, houve regiões com um número muito baixo de vínculos. Em alguns casos, não há nenhum médico registrado formalmente na região, dado que é extremamente comum que os médicos que atuam no setor privado sejam profissionais liberais e não assalariados. Para resolver esse problema, utilizamos um indicador bayesiano. Basicamente, consideramos que o melhor valor estimado para um insumo é o valor médio para aquele tipo de município no Estado como um todo no ano. Podemos descrever o indicador pela seguinte equação:

$$w_{p,i,t} = \frac{30\ \bar{s}_{p,c,t} + \sum_{v=1}^{V} \frac{1}{\sqrt{d_j}}\ s_{v,p,j,t}}{30 + V\frac{1}{\sqrt{d_j}}} \qquad (2.7)$$

Onde $w_{p,i,t}$ é o preço do insumo *p*, no município *i*, no ano *t*; $\bar{s}_{p,c,t}$ é a média do mesmo insumo na categoria de municípios *c* (na qual *i* faz parte) no Estado todo naquele ano; d_j é a distância do município *j* (que está na região de *i)* ao município *i* (caso *j*=*i*, o valor de d_j é 1); $s_{v,p,j,t}$ é o salário por hora do vínculo de trabalho *v* dentro do município

[27] Informação retirada do site Google Maps.
[28] Municípios com menos de 20 mil, 50 mil, 100 mil, 250 mil, 500 mil, 1 milhão e mais de 1 milhão de habitantes.

j, ano t e *V* é o total de vínculos de trabalhos dentro da região do município *i* que são da categoria *c* no ano *t*. Caso o valor ponderado da região do município for menor que 30, a maior parte do indicador será composta pela média da categoria no Estado ($\bar{s}_{p,c,t}$). A medida que o número de vínculos observados na região aumenta, o peso da média do Estado no cálculo do indicador diminui e o valor da região aumenta. Com isso, os municípios com poucas observações tenderão a ter indicadores de insumos próximos à média do Estado dentro de sua categoria, enquanto os municípios com mais observações poderão, a depender dos dados, se distanciar da média estadual do ano.

Capítulo 3 – Escala, desenvolvimento e intuições da eficiência de saúde.

Agora iremos utilizar os indicadores de insumo e de produção propostos no capítulo anterior para testar algumas hipóteses levantadas no **Capítulo 1**. Mais especificamente, iremos testar as hipóteses que contrastam diretamente a teoria da modernização, que chamei aqui de teoria do "determinismo sociológico", e as hipóteses relacionadas à teoria do institucionalismo fiscal. Mais especificamente, testaremos as hipóteses que tentam explicar a eficiência municipal através da centralização e descentralização das políticas públicas, do desenvolvimento social local e das instituições fiscais.

Os resultados encontrados claramente favorecem a teoria institucionalista, dado que são é o padrão de financiamento, e não as condições socioeconômicas, que são as principais determinantes da eficiência local. Verificamos que não é verdade que as cidades pequenas são naturalmente ineficientes, devido a uma suposta escala insuficiente. Ao contrário, em muitos casos as cidades pequenas são mais eficientes que as cidades maiores. Obviamente, existem alguns serviços que não podem ser providos em pequenas cidades, como tratamentos e exames cuja demanda por habitante é pequena. Contudo, caso pensarmos na eficiência técnica por real de serviço produzido, tal como proposto no capítulo anterior, as cidades pequenas são muito produtivas. Igualmente, não foi encontrada nenhuma evidência de que condições socioeconômicas gerais, como renda, distribuição de renda ou urbanização tenham algum impacto na eficiência. A única característica social das cidades que parece ser sistematicamente benéfica para a eficiência é a densidade populacional. Aparentemente, essa característica reduz os custos de produção em saúde, ao permitir a centralização da provisão de serviços em poucos estabelecimentos. Já as duas hipóteses que dizem respeito às instituições fiscais – a hipóteses do mau uso dos recursos externos e a hipótese do mau uso de recursos abundantes (hipóteses 10 e 11) – foram amplamente confirmadas. Realmente as cidades que possuem recursos abundantes tendem a ser menos eficientes, característica que é acentuada quando esses recursos são providos por contribuintes de fora da jurisdição, através de transferências intergovernamentais.

O presente capítulo se divide da seguinte forma. Abaixo explicaremos o modelo de fronteiras estocásticas utilizado nessa análise. Em seguida mostraremos a construção da amostra e das variáveis explicativas utilizadas em nosso modelo. Na quarta parte iremos descrever a correlação entre as principais variáveis utilizadas nessa análise, utilizando gráficos. Depois haverá mais duas seções de análise dos resultados, uma com a amostra completa e outra com subamostras. Mostraremos que mesmo se dividirmos a amostra em grupos de municípios relativamente uniformes quanto à população, os principais resultados permanecem os mesmos. Por fim, há uma discussão dos principais resultados e uma conclusão do capítulo.

3.1 - Aferição da eficiência por Análise de Fronteiras Estocásticas (SFA)

Neste trabalho, mensuraremos a eficiência e os fatores relacionados utilizando análise de fronteiras estocásticas (SFA, *Stochastic Frontier Analysis*, Aigner, Lovell & Schmidt, 1977; Meeusen & Broeck, 1977). A SFA é um método paramétrico e estocástico de aferição da eficiência, ou seja, ele necessita de uma forma funcional definida *a priori* pelo analista, mas, por outro lado, incorpora componentes aleatórios na determinação da eficiência. A SFA apresenta algumas vantagens em relação às metodologias deterministas (como a análise envoltória de dados, DEA, por exemplo), pois as variáveis utilizadas para mensurar os insumos e produtos do setor público local estão sujeitos a erros de mensuração e a choques exógenos aleatórios. Ao contrário das metodologias deterministas, as metodologias estocásticas lidam melhor com "ruídos" nos dados[29]. Outra vantagem da SFA para os propósitos desse trabalho, é que nela a análise das variáveis de controle relacionadas aos escores de eficiência é mais direta e natural que nos estudos em envolvem a DEA. A SFA permite a estimar a eficiência das organizações e a influência de variâncias ambientais em um único modelo, evitando problemas típicos da análise em dois estágio (Battese and Coelli 1995; Simar and Wilson 2007; Wang and Schmidt 2002).

Recentemente, os estudos SFA tem evoluído muito para a análise de dados em painel (Parmeter & Kumbhakar, 2014, cap 7). Os dados em painel possuem pelo menos três grandes vantagens. Em primeiro lugar, é possível analisar a tendência temporal da

[29] Contudo, a diferença entre a DEA e a SFA nesse quesito tem caído nos últimos anos, uma vez que o método proposto por Simar & Wilson (2007) incorpora componentes da análise estocástica.

eficiência, mostrando ganhos ou perdas tecnológicas na fronteira de produção. Em segundo lugar, os dados em painel permitem reduzir a incerteza dos modelos, uma vez que cada unidade é observada em vários pontos no tempo, reduzindo o efeito de choques aleatórios (como erros de mensuração). Por fim, os dados em painel permitem separar entre eficiência persistente e transitória. Contudo, neste trabalho nos ateremos apenas à eficiência persistente, ou seja, aquela que não varia dentro do período observado. Nosso foco na (in)eficiência persistente se dá dois motivos. Em primeiro lugar, os argumentos teóricos levantados no **Capítulo 1**, dizem mais respeito à ineficiência duradoura que a ineficiência transitória, ou seja, estamos mais interessados em explicar porque alguns municípios são mais ineficientes que outros na média do que saber o que fez com que alguns municípios se tornassem mais ou menos ineficientes de um ano para outro. Em segundo lugar, a maior parte das variáveis explicativas levantadas no tópico anterior (população, transferências intergovernamentais, etc) variam pouco no tempo, por isso são melhor capitadas pela ineficiência persistente nos modelos de eficiência (Badunenko and Kumbhakar 2016).

Neste trabalho usaremos um modelo de eficiência invariante no tempo, que é menos demandante computacionalmente e suficiente para captar a ineficiência persistente. O modelo pode facilmente explicado se partimos de um modelo simples de efeitos aleatórios:

$$\ln C_{i,t} = \beta_0 + \sum_{p=1}^{P} \beta_p \ln w_{p,i,t} + \sum_{j=1}^{J} \beta_j \ln y_{j,i,t} + \sum_{t=1}^{T} \beta_t \ln d_t + \nu_{i,t} + \mu_i^* \qquad (3.1)$$

Onde,

C_i é o custo do setor público *i*, no nosso caso, é o gasto na função saúde.

$y_{j,i}$ é o indicador de produção *j* de *i* ,

$w_{p,i}$ é o indicador de preço dos insumos,

d_t é uma *dummie* do ano ,

$\nu_{i,t}$ é o erro do modelo e

μ_i^* é um indicador de erro específico de *i*.

Temos que concordar que quanto maior for μ_i^*, mais ineficiente será o município, pois um município com μ_i^* elevado precisará de mais recursos para gerar a mesma produção que um município com um termo μ_i^* menor. Porém, esse modelo apresenta algumas desvantagens. Em primeiro lugar, o termo μ_i^* pode ser negativo ou positivo, mas conceitualmente não é adequado pensarmos em ineficiência negativa. Em segundo lugar, o termo μ_i^* precisa de um termo de erro próprio, pois ele absorve, além das características invariantes no tempo de *i*, também choques aleatórios. Por fim, o **modelo 3.1** não permite analisar a correlação entre μ_i^* e variáveis ambientais que afetam a eficiência. No entanto, podemos solucionar esse problema utilizando o modelo SFA proposto por (Pitt and Lee 1981) e (Battese and Coelli 1995)[30]. Para isso, precisamos assumir que μ_i possui valor positivo, em uma variação normal truncada, enquanto $\nu_{i,t}$ possui média zero.

$$\ln C_{i,t} = \beta_0 + \sum_{p=1}^{P} \beta_p \ln w_{p,i,t} + \sum_{j=1}^{s} \beta_j \ln y_{j,i,t} + \sum_{t=1}^{T} \beta_t \ln d_t + \varepsilon_{i,t} \tag{3.2}$$

$$\varepsilon_{i,t} = \nu_{i,t} + \mu_{i,t} \tag{3.3}$$

$$\mu_{i,t} = G(\delta_i z_i)\mu_i \tag{3.4}$$

$$\nu_{i,t} \sim N(0, \mathrm{H}(\gamma_i z_i)) \tag{3.5}$$

$$\mu_i \sim N^+(\mu, \sigma_\nu^2) \tag{3.6}$$

Onde $G(\delta_i z_i)$ é uma função de variáveis exógenas, *z*, e μ_i é um indicador de ineficiência de *i*. Podemos ver que o erro da **equação 3.2**, ε_i, é separado em dois componentes: um erro aleatório de média zero, $\nu_{i,t}$, e um termo sempre positivo, μ_i, que é uma estimação de ineficiência de *i*. O modelo SFA consiste justamente em separar o $\varepsilon_{i,t}$ em $\nu_{i,t}$ e μ_i, utilizando máxima verossimilhança (Jondrow et al. 1982). A função $\mathrm{H}(\gamma_i z_i)$ modela o termo de erro aleatório do modelo, $\nu_{i,t}$, ou seja, o modelo acima é heterocedastico. Segundo discutido por Kumbhakar & Lovell (2003, section 3.4), a ignorar a heterocedasticidade é mais problemático em modelo SFA que em modelos

[30] A implementação em STATA do código que combina ambos os modelos foi feita por Kumbhakar, Wang, & Horncastle (2014, cap 10.2).

clássicos lineares. Em modelos de fronteiras estocásticas, omitir a heterocedasticidade quando ela está presente no modelo populacional não somente leva à perda de eficiência das medidas, mas também leva a estimadores inconsistente. Assim, iremos utilizar as mesmas variáveis z para o modelo explicativo para também modelar a heterocedasticidade.

Por fim, é importante ressaltar que nosso modelo considera toda heterogeneidade como ineficiência persistente, ou seja, todos os fatores que fazem com que um município seja mais ou menos eficiente são considerados ineficiência persistente. Fatores que estão além do controle dos gestores, como características do território ou pouca disponibilidade de mão-de-obra qualificada, por exemplo, estão incluídas no termo μ_i. Contudo, podemos controlar parte da heterogeneidade municipal através de variáveis de controle, na função $G(\delta z_i)$.

3.2 - Dados e variáveis

A amostra do estudo são 497 municípios do Estado de São Paulo de 2009 a 2015. Cerca de 148 municípios tiveram que ser excluídos da amostra, ou por não apresentarem dados (*missing*) ou por reportarem uma quantidade anormalmente elevada de procedimentos por real gasto[31]. Como a metodologia adotada funciona melhor em painéis balanceados, retiramos todos os municípios que apresentaram dados anormais, mesmo que esses dados tenham ocorrido em apenas um ano. O recorte temporal foi escolhido porque antes de 2008 nem o sistema atual de registro de dados financeiros do TCE-SP nem a classificação atual de procedimentos do SUS haviam sido instituídos. O ano de 2008 não foi escolhido porque esse foi o primeiro ano do sistema de registros financeiros do TCE. Após uma checagem preliminar nos dados, encontramos várias inconsistências nesse ano que provavelmente se devem à falta de experiência dos municípios com o sistema.

[31] Excluímos da análise todos os municípios que: (1) produziram mais de quatro unidades de serviços médicos para cada real gasto ou (2) que produziram duas unidades de serviços odontológicos para cada real gasto. Para se ter uma ideia, a média da relação dos serviços médicos e serviços odontológicos por real gasto em saúde era de 0,93 e 0,12, respectivamente. Podemos ver no **gráfico 3.3**, que os valores excluídos se situam muito acima da média das demais cidades e provavelmente esses valores se devem a erros de mensuração.

Como variável de insumo, usaremos o gasto municipal na função saúde[32]. Como variáveis de produção, usaremos os procedimentos de saúde realizados pelo município, tal como descrito no Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA) e no Sistema de Informações Hospitalares (SIH) do DATASUS, separados por tipo de produção (ambulatorial e hospitalar) e por nível de complexidade, conforme disposto na **tabela 2.4.** A fronteira de produção conta ainda com as seguintes variáveis explicativas: uma *dummy* para cada ano de análise, com quatro indicadores de preço dos insumos e o inverso da população.

As dummies dos anos (modelos de efeitos fixos no tempo) serve para captar o efeito da evolução tecnológica e de situações conjunturais não observadas comuns a todos os municípios. As variáveis de preço dos insumos ajudam a tornar o indicador de eficiência uma medida de qualidade do gestor, e não de características do mercado local de insumos. Por fim, o inverso da população é uma medida para captar a hipótese de que o valor do intercepto do modelo sem as variáveis per capita não é zero, tal como descrito no capítulo anterior. As variáveis de insumo e produto estão divididas pela população, como forma de tornar o modelo mais facilmente interpretável e reduzir a reduzir a heterocedasticidade dos erros (Firebaugh and Gibbs 1985, 1986).

Para averiguar os efeitos de escala das políticas públicas (hipóteses 1 a 9), correlacionaremos a eficiência municipal (o termo μ_i) com a população dos municípios. Contudo, Varela, Martins & Fávero (2012) ressaltam que não é propriamente o tamanho da população que interfere na eficiência da provisão de serviços, mas sim um fator fortemente correlacionado com a população: a concentração populacional. Para avaliar essa hipótese, iremos adicionar a densidade populacional (habitantes por quilometro quadrado) e o grau de urbanização em nossa análise. A urbanização, além de avaliar a concentração populacional, também ajuda a testar a hipótese de que os eleitores urbanos tendem a ser mais demandantes que os eleitores rurais, argumento típico da teoria da modernização.

Com relação especificamente ao argumento (7), sobre a hipótese do "subdesenvolvimento da sociedade civil", utilizaremos duas variáveis explicativas. Em primeiro lugar, testaremos a hipótese de que os municípios mais pobres tendem a ser

[32] Os valores foram corrigidos pelo IPCA para o ano de 2015.

menos eficiente, para isso, simplesmente usaremos a renda média per capita[33]. Contudo, poder-se-ia argumentar que o que causa o subdesenvolvimento da sociedade civil não é a renda média, que pode ser muito influenciada pela presença de uma elite rica, mas sim a proporção de eleitores pobres e menos escolarizados. Os cidadãos pobres e pouco escolarizados eram os eleitores típicos do Brasil do século XIX e XX, período onde a política municipal, principalmente nos pequenos municípios, foi identificada com as práticas "coronelistas" (Carvalho 2002; Leal 1993). Esses eleitores tenderiam e ser menos demandantes do setor público e também seriam menos capazes de cobrar resultados dos governantes. Assim, políticos populistas ou "coronelistas" poderiam manipular esses eleitores para poder se manter no poder, mesmo tendo baixo desempenho administrativo. Para avaliar essa hipótese, iremos analisar a interação da renda média com a desigualdade social. Se a teoria do "coronelismo" estiver correta, as cidades pobres e desiguais tenderão a ser ineficientes, enquanto as cidades ricas e igualitárias tenderiam a ser eficientes. Essa visão não possui uma visão clara sobre como se comportariam as cidades ricas e desiguais (como são quase todas as cidades ricas da amostra) ou as cidades pobres e igualitárias; mas a presente análise também irá ver como se comportam essas cidades.

Já para verificar o efeito das transferências intergovernamentais (hipóteses 10 e 11), utilizaremos duas variáveis. Em primeiro lugar, para avaliar a hipótese que os municípios tendem a usar pior os recursos de transferências que os recursos arrecadados localmente (hipótese 10), utilizaremos a variável "dependência financeira municipal", que é simplesmente a proporção de transferências correntes sobre o total de receitas. Se a hipótese 10 estiver certa, os municípios mais dependentes serão menos eficientes. Para avaliarmos a hipótese de que os municípios tendem a usar mal os recursos abundantes (hipótese 11), utilizaremos a receita total per capita. É importante ressaltar que não é fácil separar o efeito das receitas totais per capita e das receitas de transferências per capita, uma vez que os municípios que normalmente possuem altas receitas também possuem muitas transferências. Nossa hipótese é que as hipóteses 10 e 11 são ambas corretas e que os recursos abundantes e a dependência financeira intensificam o efeito uma da outra. Para verificar essa visão, iremos utilizar um modelo interativo.

[33] Poderíamos também inserir a escolaridade média da cidade, como variável para captar uma sociedade desenvolvida, mas a correlação entre renda e escolaridade na nossa amostra é acima de 0,88, portanto, teríamos problemas de multicolineariedade e aumento de variância no modelo. Contudo, mostraremos na seção seguinte, de forma descritiva, a correlação simples entre um indicador simplificado de eficiência e a escolaridade municipal. Como verificaremos, os resultados são muito parecidos com a correlação entre a renda e a escolaridade.

Por fim, iremos utilizar a proporção de cidadãos com mais de 60 anos como variável de controle. Segundo Varela, Martins, & Fávero (2012), o número de idosos tende a diminuir a eficiência do sistema, dado os custos e o tempo adicional dos procedimentos envolvendo idosos. Essa variável ajuda a evitar o viés de variável omitida, mas é de importância teórica reduzida nessa análise.

As variáveis sobre renda e população tiveram como fonte o censo demográfico de 2010. Como essas características variam pouco no tempo, o viés causado pela extrapolação intertemporal tende a ser pequeno. As demais variáveis (população, urbanização, número de idosos, etc) foram agregadas na média, pois o modelo utilizado não admite variação no tempo. Mais detalhes sobre esse tópico pode ser obtido em (Kumbhakar, Wang, and Horncastle 2014; Parmeter and Kumbhakar 2014). O resumo das explicativas utilizadas pode ser observado na **tabela 3.1**.

Tabela 3.1 –
Dados descritivos das variáveis independentes

Variável	Frequência	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Densidade	3479	371,386	1369,668	3,73	12975,67
dependencia	3479	0,78	0,131	0,197	0,979
Elder	3479	0,137	0,032	0,059	0,263
Gini	3479	0,476	0,038	0,367	0,613
populacaoT	3479	79565,3	522301,9	805	11581798
RecTotPP	3479	3534,534	1545,738	857,934	15502,82
RendaPP	3479	609,888	162,749	205,84	1578,74
Urb	3479	0,852	0,141	0,246	1

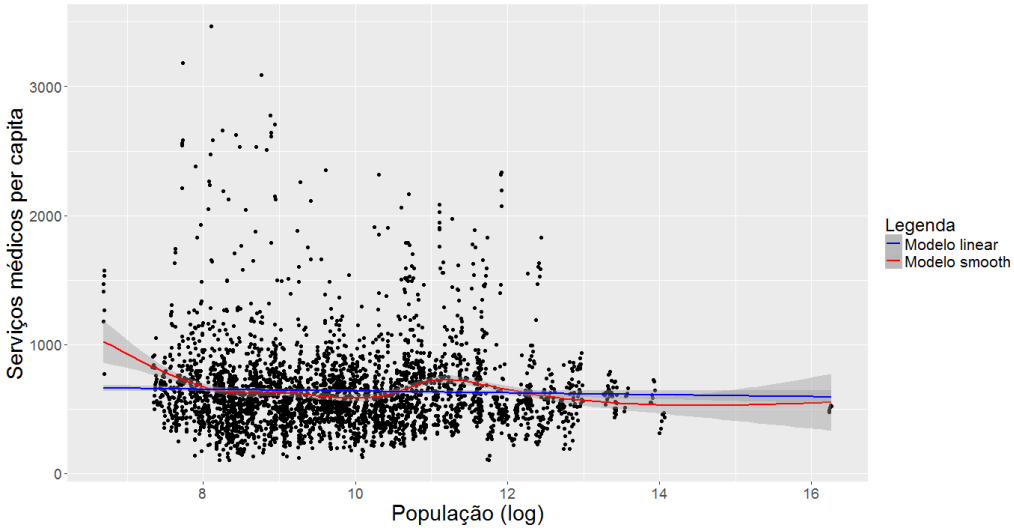
3.3 - Análise preliminar dos dados

Nesta seção, iremos começar a explorar o indicador proposto acima de forma gráfica, ainda sem utilizar SFA. Como veremos, a mera exposição dos dados nos ajuda tanto a adiantar muitas conclusões que serão discutidas mais à frente quanto a descobrir a forma funcional adequada das variáveis. Nessa análise preliminar, utilizaremos a provisão de serviços médicos (sem discriminar por tipo de produção ou complexidade dos serviços) como *proxy* da produção municipal em saúde. Como a maior parte da

produção municipal em saúde é de serviços médicos, acredito que essa é a melhor variável para uma análise preliminar nos dados.

No **gráfico** , podemos ver a produção de serviços médicos per capita sobre o logaritmo natural da população. Ao contrário do que advogaria um defensor da teoria da modernização, a produção médica é bem distribuída entre os diferentes tipos de municípios. No **gráfico** a linha azul representa a correlação linear entre os parâmetros do eixo vertical e do eixo horizontal, enquanto a linha vermelha representa a um modelo não-paramétrico (*smooth*), que se ajusta gradualmente em cada posição do gráfico. Podemos ver pela linha azul que a correlação entre a população e os serviços per capita é zero, ou seja, os cidadãos das pequenas cidades recebem praticamente a mesma quantidade de serviços médicos per capita que os cidadãos das grandes cidades. É importante considerar que estamos analisando apenas os serviços públicos municipais. Caso incluíssemos os serviços privados de saúde e os serviços públicos estaduais, certamente o gráfico seria mais favorável às grandes cidades. De toda forma, esse gráfico refuta algumas visões extremamente pessimistas quanto aos pequenos municípios.

Gráfico 3.1 –Serviços médicos per capita sobre a população



O **gráfico 3.2** mostra a distribuição dos insumos, ou seja, do gasto per capita na função saúde, sobre a população. Podemos ver que os municípios muito pequenos possuem um gasto per capita elevado, devido à influência do FPM. Contudo a quantidade

por habitante logo cai para próximo da média, se mantendo praticamente constante a partir daí e somente voltando a aumentar nos maiores municípios (mais de 400 mil habitantes). O gráfico fica mais fácil de ser interpretado se lembrarmos de que os municípios com população igual a log de 8 possuem por volta de 3 mil habitantes, o log de 10 é por volta de 22 mil, o log de 12 é 162 mil habitantes e o log de 14 é 1 milhão e duzentos mil habitantes.

Gráfico 3.2 – Gastos com saúde per capita sobre a população

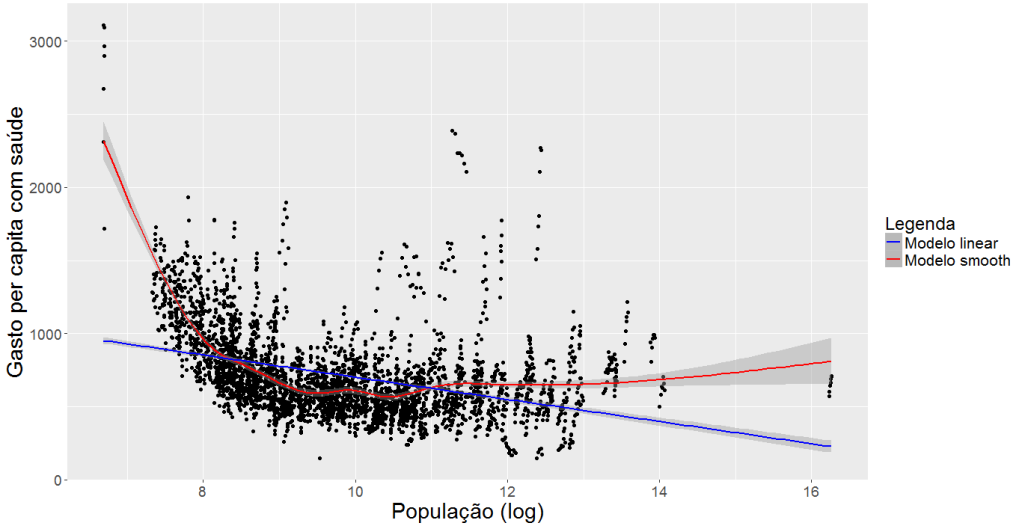
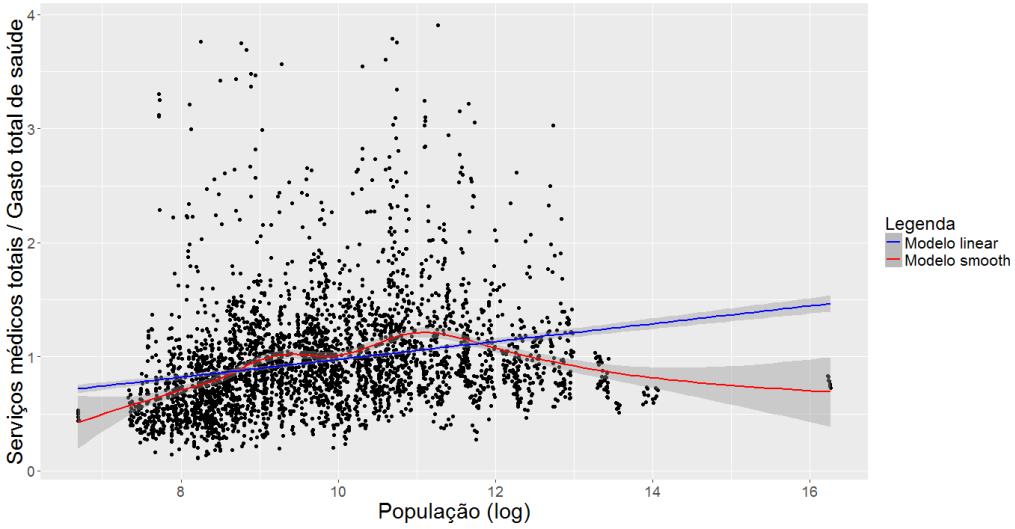
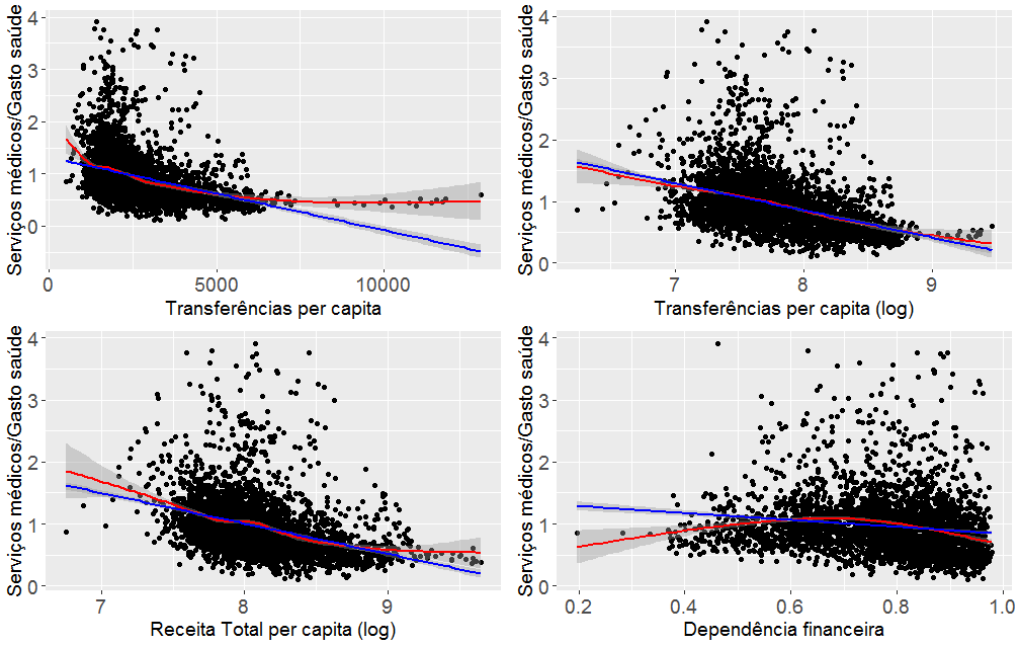


Gráfico 3.3 – Pseudo-Eficiência médica sobre a população



O **gráfico 3.3** analisa o que eu chamei de "pseudo-eficiência" médica, que é simplesmente o indicador de produção em serviços médicos sobre o gasto total em saúde. Podemos ver que o modelo linear mostra um ganho de escala ao longo da distribuição, mas o modelo não-paramétrico mostra que existe uma função quadrática, onde a eficiência cresce até cerca de log de 11,2 (por volta de 70 mil habitantes) e cai a partir daí. Assim, os dados corroboram a hipótese de que existe um ganho de escala na provisão municipal de saúde, mas apenas quando os municípios são muito pequenos. O *maximum de força* da eficiência municipal ocorre em um patamar surpreendentemente baixo, sendo que a partir daí, ocorre uma diminuição da eficiência. Assim, o gráfico 3 tende a fortalecer mais as hipóteses que advogam a favor da descentralização do que as teorias centralizadoras.

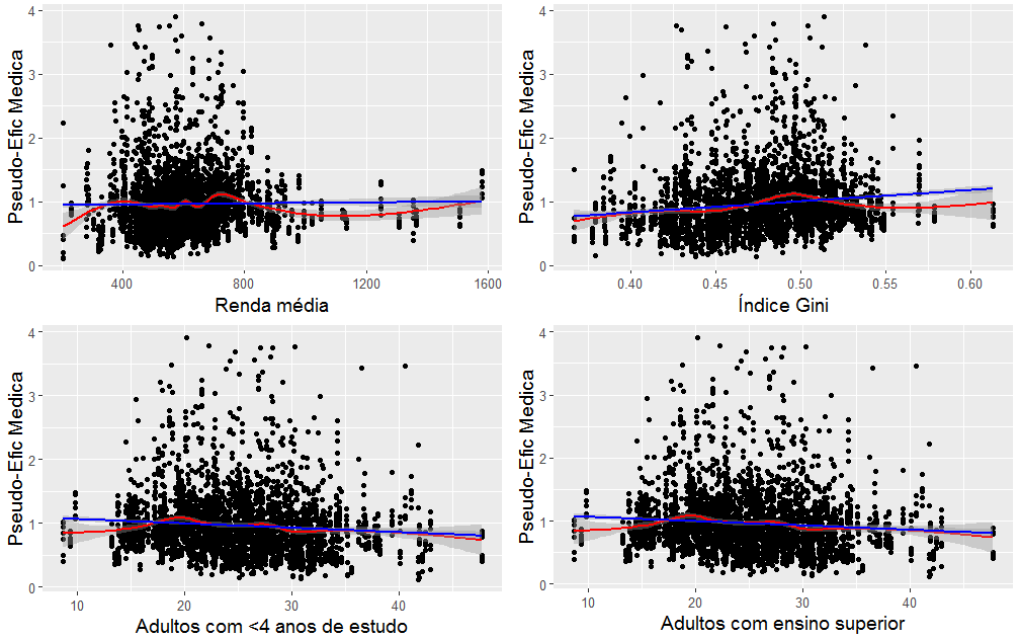
Gráfico 3.4 – Pseudo-Eficiência médica sobre a transferências per capita



No **gráfico 3.4** podemos ver a correlação entre a pseudo-eficiência médica, as transferências per capita, a receita total per capita e a dependência financeira. Na parte superior esquerda, podemos ver a relação entre a pseudo-eficiência médica e as transferências per capita em nível. Na parte superior direita, há a relação entre as mesmas duas variáveis, mas as transferências estão em logarítimo. Ambos os gráficos mostram

que existe uma forte correlação negativa entre transferências e eficiência. Contudo, o ajuste do modelo linear é melhor no segundo caso. Assim, temos tanto evidências de que as transferências afetam negativamente a eficiência da provisão de saúde quanto que essa relação é marginalmente decrescente, informação que usaremos em nossos modelos abaixo. A correlação entre receitas totais e eficiência é muito parecida com a relação entre transferências e eficiência. Como mencionamos, é muito difícil separar o efeito da receita total do efeito das transferências, uma vez que quase todos os municípios que apresentam elevada receita per capita também possuem elevadas transferências per capita. Por fim, na parte inferior direita está a correlação entre dependência financeira e pseudo-eficiência. Podemos ver que a correlação vai ao encontro da literatura, ou seja, os municípios mais dependentes tendem a ser menos eficientes que os municípios menos dependentes.

Gráfico 3.5 – Pseudo-Eficiência médica, renda e escolaridade



Por fim, o **gráfico 3.5** mostra a relação entre renda, distribuição de renda, escolaridade, e pseudo-eficiência médica. No canto superior a esquerda há a correlação entre renda a pseudo-eficiência média. Na parte superior à direita, há a correlação entre desigualdade de renda municipal, medida pelo indicador Gini e pseudo-eficiência. Nos

dois gráficos da parte inferior há a correlação entre a pseudo-eficiência e a proporção de adultos com menos de quatro anos de estudo e com nível superior, respectivamente. Podemos ver que nas quatro variáveis de desenvolvimento social utilizadas aqui, a princípio, não há correlação clara com a eficiência governamental. Contudo, temos que observar que todas essas variáveis explicativas estão correlacionadas entre si. Assim, precisamos utilizar um modelo estatístico mais sofisticado para podermos tirar conclusões mais robustas. Esse é o objetivo das próximas seções.

3.5 - Resultados

Como mencionado acima, o modelo de fronteiras estocásticas contém duas partes: uma relacionada à fronteira de produção (**equação 3.2**) e outra relacionada especificamente ao termo de ineficiência (**equação 3.6**). As características da função de produção em saúde são de pouco interesse nesse trabalho, embora possam ser muito úteis para trabalhos mais focados na economia da saúde. Assim, iremos tecer apenas alguns breves comentários sobre a fronteira de produção. Em primeiro lugar, o inverso da população se mostrou significativamente correlacionado com o gasto público em saúde. Isso significa que existe um gasto mínimo para a provisão da saúde, mesmo quando, teoricamente, a população é zero (**equação 2.5**). Apenas dois indicadores de preços dos insumos se mostraram significativos na análise: os salários dos médicos e os salários de outros profissionais de nível superior. Os salários dos profissionais de nível médio não se mostraram correlacionados com o gasto em saúde. Isso denota que os salários dos profissionais da área pública estão relativamente descolados dos salários da área privada local, principalmente nos cargos de menor qualificação[34]. No que se refere aos indicadores de produção em saúde, alguns procedimentos, como os procedimentos de enfermagem e de odontologia, não se mostraram significativos. Mas esse resultado era esperado, pois os indicadores de produção estão correlacionados entre si, o que diminui a eficiência do modelo em especificar a influência isolada de cada indicador. Porém, isso é um problema menor em nossa análise, pois não é nossa intenção entrar em detalhes sobre a função de produção em saúde. A escolha desse trabalho foi utilizar mais variáveis, para tornar o modelo mais preciso, mesmo que o custo dessa escolha seja maior variância dos parâmetros na fronteira de produção. Algumas variáveis da fronteira de produção,

[34] Esse achado corrobora o trabalho de Vaz & Hoffmann (2007).

inclusive chegaram a apresentar correlação negativa com o gasto em saúde. Isso ocorreu em procedimentos de vigilância sanitária e em prevenção em saúde, sendo que esse último apresentou correlação significativa. Esse resultado sugere que os municípios que investem em prevenção tendem a ter um menor gasto per capita, o que pode significar que esses procedimentos evitam a necessidade de cuidados de saúde mais dispendiosos. Por fim, todas as *dummies* para os anos da amostra se mostraram significativas e altamente influentes. É perceptível que o gasto com saúde aumenta com o passar dos anos, mantido tudo mais constante. Isso demonstra uma tendência de perda de eficiência com o aumento da tecnologia, resultado encontrado em outros estudos (O'Donnell and Nguyen 2013). O resultado completo da regressão da fronteira de produção se encontra no **anexo I**.

A **tabela 3.2** contém os resultados da correlação entre a ineficiência (μ_i) e as variáveis explicativas (**equação 3.6**). Para evitar confusões, é importante lembrar que quanto maior a ineficiência, menor a eficiência. Assim, uma correlação positiva significa que a variável em questão diminui a eficiência. Igualmente, nos gráficos abaixo, quando o efeito marginal de uma variável está acima de zero, significa que quando essa variável aumenta, a eficiência diminui (e a ineficiência aumenta). Podemos perceber que, ao contrário dos outros trabalhos sobre o tema (Gasparini and Ramos 2004; Sampaio De Sousa and Stošić 2005; Varela, Martins, and Fávero 2012), não encontramos ganhos de escala na provisão de serviços públicos. Ao contrário, o modelo demonstrou que quanto maior a população, maior a ineficiência dos municípios, demonstrando retorno decrescente de escala dos serviços de saúde. Esse resultado, absolutamente surpreendente, é discutido em mais detalhes na seção **3.6 - Discussão**, abaixo. Por outro lado, a densidade populacional está negativamente correlacionada com a ineficiência. Assim, encontramos evidências de que não é propriamente o aumento da população que aumenta a eficiência, mas sim o aumento da densidade populacional. Um município populoso, mas muito grande, como é o caso da cidade de São Paulo, tende a ser mais ineficiente. Uma possível explicação para esse fenômeno é que municípios mais densos tendem a concentrar a provisão de serviços em poucos estabelecimentos, o que tende a gerar ganho de eficiência e melhor controle gerencial. A urbanização, contudo, não se mostrou correlacionada à eficiência. Assim, aparentemente não existe uma diferença marcante entre a provisão de serviços para a população urbana e para a população rural, pelo menos não após os controles utilizados aqui. Por fim, contrastando com o trabalho

de Varela et al (2012), a porcentagem de idosos não se mostrou correlacionada com a eficiência.

Para avaliar a influência das transferências constituicionais, da renda local e da desigualdade, utilzamos modelos interativos. Esses modelos são mais difíceis de interpretar, pois o efeito marginal não é igual aos parâmetros das variáveis. Seguindo a recomendação de Brambor et al., (2005), iremos utilizar gráficos para demonstrar a influencia de cada variável. No **gráfico 3.6**, podemos ver os efeitos marginais das principais variáveis utilizadas na análise. Todos os gráficos seguem o mesmo padrão. Em cada quadro, o eixo vertical mostra o efeito marginal da variável, ou seja, o quanto o aumento de uma unidade da variável em questão aumenta a ineficiência. O efeito marginal depende do valor da variável em interagida, que é mostrada no eixo horizontal. As linhas do gráfico mostram a correlação entre o efeito marginal da variável em questão e a variável interagida, dentro do intervalo de 95% de confiança. Ao fundo, temos um histograma da distribuição da variável interagida, o que ajuda saber qual o efeito marginal médio de cada variável.

É possível ver que as teorias do institucionalismo fiscal são amplamente comprovadas. A ineficiência é fortemente correlacionada com a receita total per capita, tendência que é acentuada quando o município é fortemente dependente de transferências constitucionais. O mesmo ocorre em relação ao efeito marginal da dependência. Como regra geral, conforme aumenta a dependência, a ineficiência aumenta. Porém, quando essa dependência gera abundancia de recursos, a perda de eficiência se potencializa. Em outras palavras, as transferências geram perda de eficiência por dois mecanismos: ao aumentar a dependência dos município de recursos externos e também ao provocar, em alguns casos, uma abundância de recursos para o setor público. Assim, as hipóteses 10 e 11, levantadas acima, encontram amparo nos dados.

A teoria da modernização, por outro lado, demonstrou um poder de explicação fraco em nossa análise. O aumento da renda não aumenta a eficiência no município, ao contrário, existe evidências de que o aumento da renda diminui levemente a eficiência. Isso ocorre independentemente da distribuição de renda, que não muda o efeito marginal da renda. Não está claro o motivo desse fenômeno, mas é bem possível que em cidades de renda mais alta, mais pessoas possuam planos de saúde privado, diminuindo o número de usuários do serviço público. Como, por determinação constitucional, no mínimo 15% do orçamento municipal precisa ser gasto em saúde pública, é possível que o gasto por

procedimento seja maior nesses casos. Outra possível explicação é que cidades de renda mais alta tenham tendência a gastos não capitados nos nossos indicadores de produção, como investimentos em prédios mais luxuosos, por exemplo. Com relação à distribuição de renda, seu efeito marginal sobre a eficiência não é distinguível de zero em qualquer nível de renda. Assim, a eficiência de sociedades locais relativamente igualitárias ou de sociedades enormemente desiguais é a mesma, na média. Assim, as evidências mostram que o funcionamento interno do setor público segue uma dinâmica própria, relativamente independente da sociedade local, ou, pelo menos, relativamente independente das variáveis sociais utilizadas nesse trabalho.

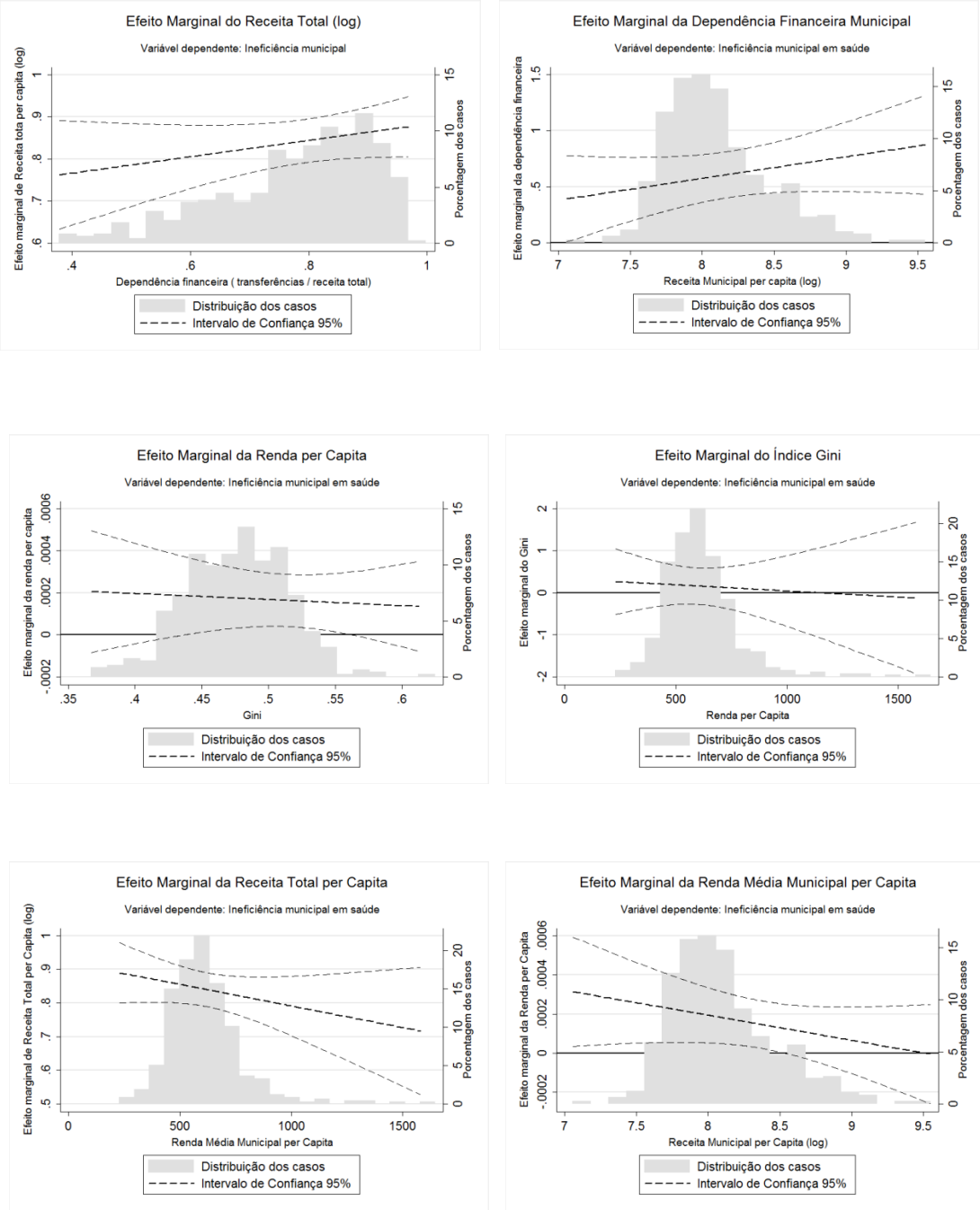
Tabela 3.2

Variável dependente:
Ineficiência do gasto municipal (μ_i)

Variáveis	**Modelo 1**	**Modelo 2**
log(Receita Total)	0,69*** (0,12)	0,919*** (0,065)
Dependência financeira.	-,972 (1,199)	0,625*** (0,105)
log(Receita Total) * Dependência financeira	0,193 (0,146)	
Renda per capita	0,0003 (0,0004)	0,001 (0,0008)
log(Receita Total) * Renda per capita		-0,0001 (0,00009)
Gini	0,330 (0,581)	0,180 (0,222)
Renda per capita * Gini	-.0002 (.0009)	
Log (população)	0,474*** (0,057)	0,479*** (0,0573)
Log (densidade)	-0,020** (0,008)	-0,0169* (0,008)
Urbanização	-0,001 (0,060)	-0,0036 (0,060)
Porcentagem de idosos	0,158 (0,275)	0,193 (0,267)
Intercepto	-10.09*** (1,18)	-11,970 (0,756)
N	3472	3472
Log likelihood	3146,788	3144,405

Gráfico 3.6 –

Efeitos marginais da receita, dependência, da renda e da desigualdade de renda.



A teoria da abundância de recursos pode ser interpretada de uma forma a estabalecer uma ponte com a teoria da modernização. Conforme levantado na explicação da hipótese 11, a abundância de recursos no setor público tende a favorecer o desperdício quando o setor público local é muito mais rico que a sociedade civil local. Verificamos essa hipótese interagindo a receita per capita do setor público com a renda per capita privada local. Os resultados estão presentes na **modelo 2** e na terceira linha do **gráfico 3.6**. De fato, podemos verificar que o efeito marginal da receita per capita do setor público é maior em cidades com renda per capita baixa. Isso significa que uma parcela maior dos recursos é desperdiçada em cidades pobres com receita elevada do setor público do que em cidades ricas com uma receita igualmente elevada. Temos que lembrar que existem cidades pobres com elevada receita pública per capita. Isso ocorre em três casos. O primeiro caso é quando a cidade apresenta uma populaçao muito pequena. Isso faz com que a receita per capita do FPM seja alta. O caso mais extremo no Estado é a cidade de Borá, com 808 habitantes, que em 2015 teve uma receita de FPM de R$ 6.638,95 per capita, enquanto a média do Estado foi de apenas R$ 182,68. Em segundo lugar, a cidade pode ter algumas empresas (em alguns casos, apenas uma empresa) que geram um grande valor adicionado fiscal. Isso faz com que as transferências da cota-parte do ICMS seja alta. Porém, nem sempre o valor adicionado local se transforma em renda para os moradores locais. Em alguns casos, a empresa consegue gerar muito valor com uma quantidade relativamente modesta de empregados, muitos deles que nem sequer são moradores da cidade onde a empresa se localiza. Os casos mais conhecidos no Estado são Paulínia e Louveira, que tiveram em 2015 uma receita de cota-parte do ICMS de R$ 7093,23 e R$ 5052,98 per capita, enquanto a média do Estado foi de R$ 777,72. Por fim, existem cidades que possuem uma grande fonte de receita em *royalties* decorrentes da exploração de recursos hídricos ou minerais. Podemos citar os casos de Ilha Bela e São Sebastião. Esses municípios tiveram uma renda de *royalties* de R$ 8747,35 e R$ 1068.76 per capita em 2015, enquanto a média do Estado foi de R$ 62,25. Nossa análise mostrou que a combinação de transferências per capita alta e renda local baixa tende a reduzir a eficiência do setor público.

3.5.1 - Análise de sub-amostras

Uma possível objeção à análise anterior é que ela mistura municípios de perfis muito distintos. Temos desde a cidade de São Paulo, com 12 milhões de habitantes, até a minúscula Borá, com apenas 808 habitantes. A esmagadora maioria dos casos são de municípios pequenos, com menos de 20 mil habitantes. É possível que o perfil da provisão de saúde seja deferente dentro da amostra. Por exemplo, a produção municipal das cidades pequenas é focada na atenção básica, enquanto a produção das maiores cidades é mais diversificada entre a alta, média e baixa complexidade. Igualmente, a dinâmica política e administrativa tente a ser diferente dentro de cada tipo de município. Para avaliar essa possibilidade e também para chegar a robustez dos resultados anteriores, reproduzimos os modelos 1 e 2 em três subamostras: as cidades maiores de 200 mil habitantes, as cidades entre 200 mil e 50 mil habitantes e as cidades menores de 50 mil habitantes. Os resultados se encontram nas **tabelas 3.3** e **3.4**; e no **gráficos 3.6**, **3.8** e **3.9** .

A subamostra apenas com as maiores cidades (mais de 200 mil habitantes) possui 41 cidades. Nessa subamostra, o aumento da população passa a diminuir a ineficiência. Assim, a população aparenta ter uma correlação de "U" com a eficiência. Conforme o tamanho do município aumenta, eficiência cai até certo ponto, mas depois passa a aumentar. Por outro lado, a densidade populacional deixou de contribuir para a eficiência nessa subamostra. Assim, o aumento da densidade populacional contribui para a eficiência apenas em cidades menores. Quanto às variáveis relacionadas à teoria das instituições fiscais e a teoria da modernização, podemos dizer que a subamostra das maiores cidades confirma ainda com mais intensidade as conclusões que tiramos da amostra completa. A receita total per capita continua aumentando a ineficiência, de forma ainda mais intensa que na amostra geral. A interação com a dependência passa a potencializar de forma ainda mais forte a perda de eficiência gerada pela receita total. Quanto ao impacto da dependência, verificamos um fenômeno interessante. Ao contrário da amostra geral, onde a dependência tinha um efeito negativo na ineficiência em qualquer valor de receita total per capita, nesta subamostra, a dependência somente passa a contribuir para a ineficiência quando a receita total per capita é elevada. Assim, níveis moderados de transferências per capita não afetam a ineficiência, mas, aparentemente, níveis elevados sim. Ou seja, nas grandes cidades, a teoria dos recursos abundantes (hipótese 11) parece ser mais influente que a hipótese do mau uso dos recursos externos

(hipótese 10). Quanto a influência das condições socioeconômicas, existe apenas uma sutil diferença entre essa subamostra e a amostra geral: a renda per capita perde poder de influência. Na amostra geral, o aumento da renda gera um (pequeno) aumento da ineficiência, mas nas maiores cidades essa tendência desaparece. No que se refere à desigualdade, tal como na amostra geral, não há correlação entre o índice Gini e a eficiência. Por fim, a hipótese de que a influência da abundância de recursos diminui com o aumento da renda local é confirmada ainda com mais força nas grandes cidade do que nas pequenas cidades. Ao que tudo indica, o desequilíbrio entre a renda privada local e a renda pública local gera perda de eficiência. Obviamente, quem gera esse desequilíbrio são as transferências intergovernamentais. Assim, podemos concluir que o comportamento das grandes cidades, tal como a amostra completa, reforça a força da teoria do institucionalismo econômico e mostra a fraqueza das teorias do determinismo sociológicos.

A segunda amostra, com cidades entre 50 mil e 200 mil habitantes, possui 53 municípios. Nessa subamostra, a população volta a ter um papel negativo na eficiência, mostrando perda de escala. A densidade populacional, por outro lado, não apresenta influência, mostrando que o ponto de saturação para a influência da densidade é abaixo desse ponto. Em outras palavras, apenas cidades muito pequenas perdem eficiência por ter uma densidade populacional baixa. A receita total per capita continua influindo negativamente na eficiência governamental, corroborando a teoria da abundancia de recursos. Contudo, o efeito da receita per capita total deixa de interagir com a dependência de recursos externos. A própria dependência de recursos externos deixa de influir na eficiência. Assim, há motivos para acreditar que existem fatores omitidos relevantes nessa amostra. Os demais resultados não se destacam da amostra mais geral. Tanto a renda quanto a desigualdade não estão correlacionadas com a ineficiência. A renda do setor privado tende a mitigar o efeito negativo da renda do setor público na eficiência governamental.

Tabela 3.3

	Variável dependente: Ineficiência do gasto municipal (μ_i)			
Amostra:	Cidades com mais de 200 mil habitantes.		Cidades entre 50 e 200 mil habitantes.	
Variáveis	**Modelo 3**	**Modelo 4**	**Modelo 5**	**Modelo 6**
log(Receita Total)	-0,674 (0,594)	1,852*** (0,447)	0,838*** (0,259)	0,995*** (0,166)
Dependência financeira.	-23,89*** (9,2)	1,313 (0,499)	1,145 (3,22)	0,322 (0,224)
log(Receita Total) * Dependência financeira	3,093*** (1,15)		-0,116 (0,396)	
Renda per capita	-0,0045 (0,0042)	0,009** (0,003)	0,0017 (0,0012)	-0,0002 (0,00019)
log(Receita Total) * Renda per capita		-0,001** (0,0004)		
Gini	-10.25 (7.06)	-2,353 (1,993)	3,568* (1,892)	0,971 (0,684)
Renda per capita * Gini	0,009 (0,008)		-0,003 (0,002)	
Log (população)	-0,207*** (0,063)	-0,174*** (0,058)	0,913*** (0,254)	0,802 (0,254)
Log (densidade)	.042 (.039)	0,054 (0,040)	-0,018 (0,019)	-0,0006 (0,0217)
Urbanização	1.78 (1.74)	1,938 (1,700)	-0,225 (0,191)	-0,298 (0,197)
Porcentagem de idosos	2.1 (2.07)	1,799 (2,028)	0,708 (0,970)	1,748 (0,856)
Intercepto	11.34* (7.12)	-14,081*** (4,153)	-17,822*** (3,779)	-13,226 (22,743)
N	273	273	546	546
Log likelihood	269,0775	264,5	553,4396	550,76

Tabela 3.4

Variável dependente:
Ineficiência do gasto municipal (μ_i)

Amostra: Cidades com menos de 50 mil habitantes

Variáveis	**Modelo 7**	**Modelo 8**
log(Receita Total)	0,315*** (0,119)	0,844 *** (0,089)
Dependência financeira.	-4,110*** (1,129)	
log(Receita Total) * Dependência financeira	0,587*** (0,137)	0,687*** (0,126)
Renda per capita	0,0013* (0,0007)	0,0007 (0,0011)
log(Receita Total) * Renda per capita		-0,00005 (0,00014)
Gini	1,387 (0,865)	0,183 (0,234)
Renda per capita * Gini	-0,0023 (0,00159)	
Log (população)	0,473*** (0,097)	0,496*** (0,062)
Log (densidade)	-0,029*** (0,011)	-0,033*** (0,012)
Urbanização	0,030 (0,059)	0,051 (0,063)
Porcentagem de idosos	-0,142 (0,280)	-0,105 (0,292)
Intercepto	1,539*** (3,051)	-11,535*** (0,955)
N	2653	2653
Log likelihood	2488,01	2485,63

Gráfico 3.7 –

Efeitos marginais da receita, dependência, da renda e da desigualdade de renda.

(Amostra de cidades de mais de 200 mil habitantes)

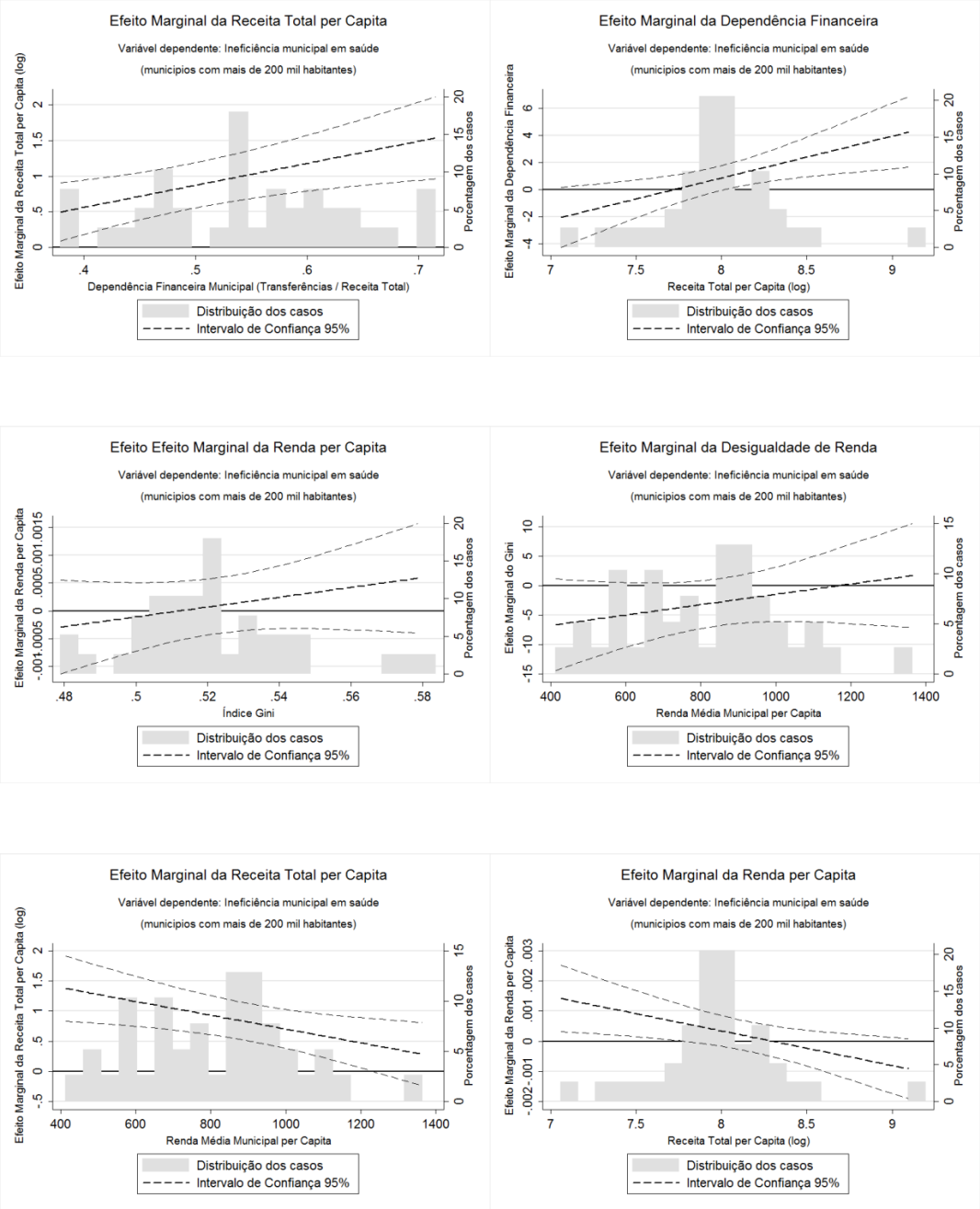


Gráfico 3.8 –

Efeitos marginais da receita, dependência, da renda e da desigualdade de renda.

(Amostra de cidades de entre 50 e 200 mil habitantes)

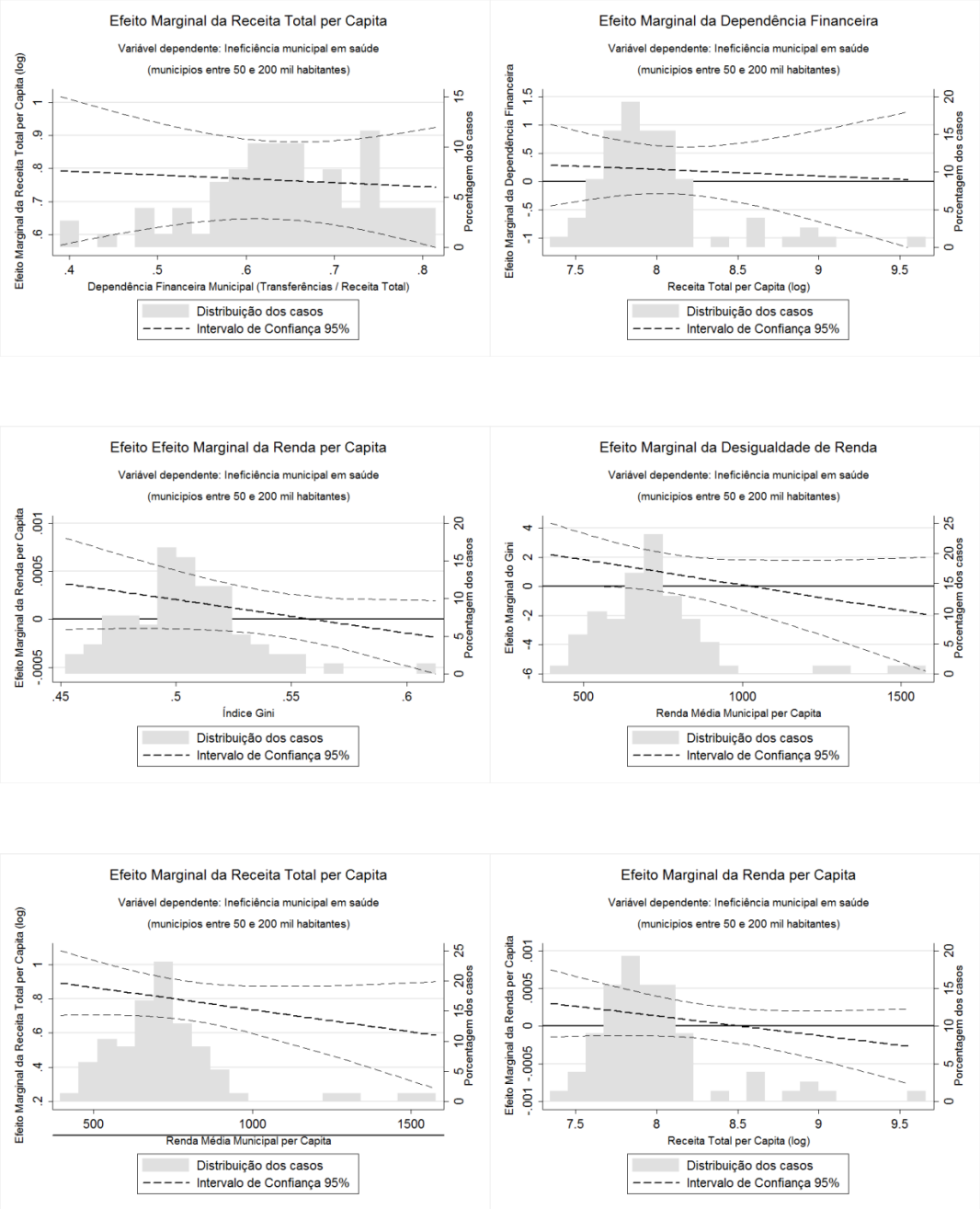
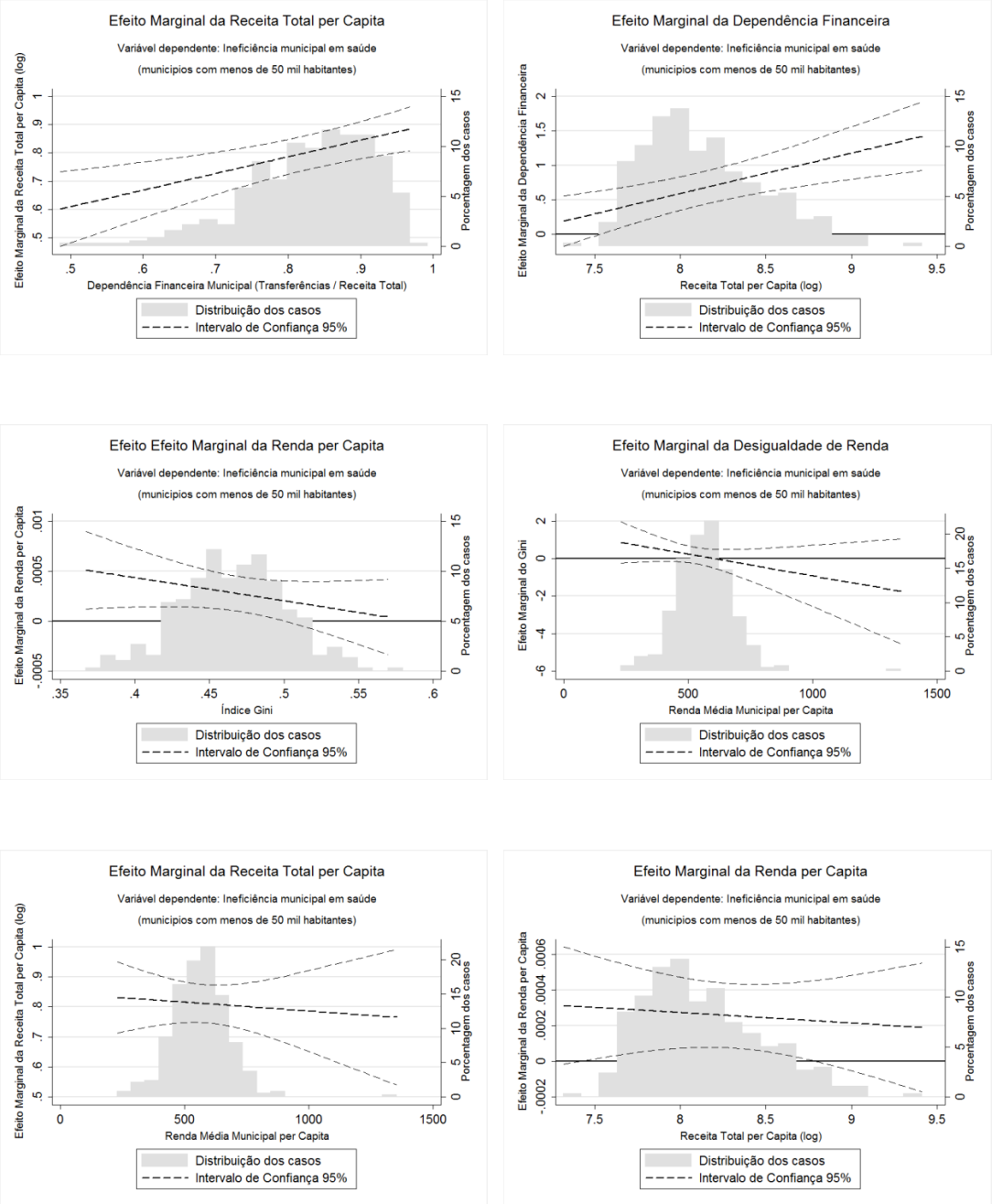


Gráfico 3.9 –

Efeitos marginais da receita, dependência, da renda e da desigualdade de renda.

(Amostra de cidades de menos de 50 mil habitantes)



A terceira amostra, de cidades de menos de 50 mil habitantes, representa a maioria dos casos da amostra, 403 cidades. Tal como na amostra geral, nessa subamostra o aumento da população aumenta a ineficiência e a densidade populacional diminui a ineficiência. O efeito das instituições fiscais é mais nítido nesse grupo do que em qualquer outro. A curva entre o efeito marginal da receita total e a dependência de recursos externos é mais inclinada nesse grupo do que em qualquer outro. O efeito do aumento da receita em municípios pouco dependentes é quase a metade do efeito do aumento da receita em município altamente dependentes. Igualmente, a dependência de recursos, que não apresenta efeito marginal distinguível de zero quando a receita per capita é baixa, passa a ser extremamente danosa para a eficiência quando a receita se torna elevada. Esse comportamento é condizente com a teoria da abundância de recursos e do efeito da dependência. Quanto às variáveis sociais, não há nenhuma novidade. A desigualdade de renda simplesmente não influi na eficiência em nenhum cenário. O aumento da renda per capita parece aumentar levemente a ineficiência, mas apenas em municípios onde a desigualdade é baixa. Por fim, nos pequenos municípios, a renda per capita privada aparentemente não possui a capacidade de mitigar o efeito da abundância de recursos públicos. Em parte, esse fenômeno pode ser explicado pela pouca variação da renda privada per capita na amostra. A renda privada média parece ser muito menos dispersa nos pequenos municípios que nos municípios maiores. Outra possível explicação é que o aumento da renda privada tende a aumentar a receita tributária nos municípios mais ricos, o que também tende a diminuir a dependência. No caso dos municípios menores, a regra geral é de tributação baixa, mesmo em municípios relativamente ricos.

Podemos concluir essa seção afirmando que a análise das subamostras confirma, em termos gerais, os achados da amostra completa. A população tende a diminuir a eficiência técnica dos municípios. Contudo, na amostra contendo apenas os municípios maiores, o aumento da população resulta em aumento da eficiência, mostrando que eficiência e a população possuem uma relação de quadrática com o vértice no ponto mais baixo. A abundância de recursos tende a desincentivar a busca pela eficiência técnica nos municípios. Essa tendência é acentuada quando os recursos são obtidos por transferências intergovernamentais, e não pela arrecadação dos eleitores locais. Ambos os efeitos interagem e se auto reforçam. Nas subamostras das cidades grandes (mais de 200 mil habitantes) e das cidades pequenas (menos de 50 mil), essas correlações são ainda mais fortes que na amostra geral. Na amostra de município médios, apenas a hipótese da

abundância de recursos se mostrou significativa, talvez pela influência de outras variáveis intervenientes omitidas. A renda e a desigualdade, por outro lado, claramente não impactam na eficiência municipal. Contudo, a alta renda das maiores cidades tende a mitigar o efeito da abundância de recursos no setor público. Acredito que, em parte, esse efeito se deve à maior tributação direta das grandes cidades ricas.

3.6 - Discussão

Agora iremos discutir os resultados mais relevantes da sessão anterior: a afirmação de que os municípios menores tendem a ser mais eficientes e o efeito das transferências per capita. Quanto ao primeiro ponto (a perda de escala da eficiência), não está claro os motivos desse achado. Uma possibilidade é que os custos de produção sejam mais baratos nos municípios menores. Por mais que tenhamos colocado controles de preços dos salários em nossa análise, existem outros preços de insumos que não estão em nosso modelo, como o preço dos imóveis, dos materiais de consumo e dos serviços privados contratados pelo setor público. Outra possibilidade é que o fato de os municípios menores concentrarem sua produção em serviços de baixa complexidade aumente a eficiência de seus sistemas de saúde. Existe ainda a possibilidade dos serviços de saúde providos pelos pequenos municípios serem de pior qualidade e, portanto, mais baratos, do que os serviços dos grandes municípios. Apesar dessa última possibilidade não ser totalmente excluída do presente estudo, a metodologia adotada enfraquece fortemente essa possibilidade. Os procedimentos analisados estão ponderados pelo seu custo. Em outros estudos, onde não existe essa ponderação, poder-se-ia argumentar que em grandes municípios, as ações realizadas são de procedimentos complexos, enquanto em pequenos municípios, as ações realizadas são de procedimentos simples. Por exemplo, enquanto nos pequenos municípios os diagnósticos por imagem se restringem ao raio-X, os grandes municípios se utilizam de procedimentos mais complexos, como ultrassonografias. Mas esse argumento não pode ser utilizado no presente estudo, pois existe ponderação de custo de cada procedimento. Se um município provê exames de ultrasonografia, tudo mais constante, o seu indicador de produção tende a ser maior que um município que fornece apenas exames de raio-X. O argumento da qualidade teria que afirmar que o procedimento *k* realizado por um pequeno município possui qualidade inferior (e é ao mesmo tempo mais barato) que o procedimento *k* realizado por um grande município. Por exemplo, o

raio-X realizado pelo município pequeno teria que ser de qualidade inferior (e mais barato) que o raio-X realizado por um grande município. Isso é possível, mas tende a ser pouco provável, dada a padronização existente na área da saúde.

Esse achado levanta a questão: por que os estudos anteriores encontraram um resultado diferente, mostrando que os municípios maiores tendem a serem mais eficientes? Provavelmente, existem duas explicações para isso. Em primeiro lugar, alguns estudos analisam apenas um nível de atenção à saúde, como a atenção básica, por exemplo. Esses estudos possuem um viés para cima na eficiência dos grandes municípios, devido à sub-reportagem dos gastos em saúde, conforme mostrado no **Capítulo 2**. Em segundo lugar, os estudos que utilizam indicadores sociais como indicadores de output podem estar sofrendo do viés de variável omitida. Os candidatos mais óbvios de omissão seriam a provisão de serviços privados e de serviços públicos estaduais, mais abundantes em grandes cidades. Poderíamos pensar também que a maior renda e escolaridade dos moradores dos centros urbanos tenham um impacto positivo em sua saúde. Contudo, os resultados desse trabalho não permitem afirmar que o que diferencia as grandes e pequenas cidades seja a diferença na provisão de serviços público municipais. Portanto, a visão comum, que até o momento era corroborada pela literatura econômica, de que as cidades pequenas eram ineficientes, não se confirma.

Quanto às transferências, ao contrário do tópico anterior, o presente estudo confirmou a visão dominante da literatura institucionalista sobre a influência das instituições fiscais sobre o comportamento dos governos locais. Nossa análise indica que as transferências per capita, principalmente quando elas são abundantes, diminuem a eficiência técnica dos grandes municípios. Os dados parecem sugerir que a abundância de recursos é mais influente na eficiência municipal que a dependência. Em outras palavras, a hipótese 11 domina a hipótese 10 como determinante da eficiência. No caso dos maiores municípios, a dependência fiscal não possui efeito sobre a eficiência quando o montante dos recursos é baixo. É possível que isso ocorra porque existem regras que determinam um nível mínimo de serviço por habitante. A saúde é a área de políticas públicas onde o governo central possui maior capacidade de induzir o comportamento dos governos subnacioanais (Arretche 2002). Assim, quando o montante de recursos do setor público é moderado, ainda que seja fruto de transferências, não há muito espaço para desperdício. O problema ocorre quando o montante de receitas chega a um nível

onde é possível cumprir as exigências mínimas impostas pelo SUS e ainda desperdiçar recursos.

O efeito das transferências governamentais é de certa forma óbvio quando observamos casos extremos, como Ilhabela, Borá, e Paulínia, que possuem as maiores receitas de transferências per capita do Estado. Em 2015, esses municípios tiveram receita per capita de R$ 13.961.5, R$ 11.782.09 e R$ 11.338.96, respectivamente, enquanto a receita média do Estado foi de R$ 3.524.48. Não é de se espantar que esses municípios tenham os piores indicadores de eficiência ruins. Contudo, gostaria de mostrar o efeito das transferências em dois casos menos intuitivos: São José do Rio Preto e São José dos Campos. Ambas as cidades, além de terem o nome do mesmo santo, também possuem algumas características em comum que as tornam interessantes para uma análise comparada. Elas são cidades de porte médio, respectivamente as 11ª e a 7ª maiores cidades do Estado, apresentando índices de urbanização e densidade populacional altos. Além disso, ambas são cidades ricas, com renda per capita acima da média do Estado, conforme podemos ver na **tabela 3.5**. As duas cidades ainda possuem uma característica em comum importante para nossos propósitos: uma a receita per capita é parecida. Contudo, existe uma diferença fundamental em relação ao perfil das receitas: São José do Rio Preto é uma cidade com receita de transferências menor e com uma dependência menor. A cidade consegue compensar sua receita menor de transferências em relação a São José dos Campos com um esforço tributário maior, algo que não é comum no Estado. Essa diferença no perfil das receitas de ambas as cidades se deve a diferenças com relação à economia de cada município. São José dos Campos é sede de grandes indústrias, o que resulta em grandes transferências de recursos para a cidade, via cota-parte do ICMS. São José dos Campos possui uma economia baseada em serviços e pequenos estabelecimentos industriais, o que resulta em uma quantidade de transferências relativamente baixa.

Como essa diferença de perfil se reflete na eficiência da provisão de saúde? Podemos ter uma ideia na **tabela 3.6**, que mostra a produção dos procedimentos mais comuns em atenção básica, média complexidade e alta complexidade. Apesar de São José do Rio Preto ter um gasto per capita em saúde cerca de 20% menor que São José dos Campos, a produção de serviço é maior em quase todos os casos. Apenas nos serviços de alta complexidade, atribuição que, a princípio, cabe ao governo do Estado, é que a produção per capita do São José dos Campos é sistematicamente maior.

Podemos concluir do exemplo citado que a população de São José do Rio Preto possui muito serviços públicos que a população de São José dos Campos, mesmo gastando menos recursos. Não podemos afirmar que o que diferencia as duas cidades seja o grau de desenvolvimento social, pois ambas as cidades são igualmente ricas e urbanas. Também não é factível argumentar que o que diferencia ambas é a capacidade técnica da burocracia. Em verdade, São José dos Campos é sede de grandes universidades públicas e privadas, privilégio que São José do Rio Preto não tem. A meu ver, o que explica a diferença entre as duas cidades é o tipo de financiamento público. São José dos Campos obtém volumosos recursos de grandes empresas, como a Refinaria Henrique Lage, a Embraer, a General Motors e a Ericsson. Essas empresas recolhem impostos que foram cobrados de seus consumidores, que, em sua maioria, não são moradores da cidade de São José dos Campos. Porém, devido a questionáveis regras de distribuição do ICMS, uma parte desses recursos fica com o município. Como consequência, a cidade consegue tributar consumidores de fora de sua jurisdição. Essa situação é cômoda para o governo local e para os próprios moradores, que são "desonarados" de terem que financiar os serviços locais com a renda local. Contudo, essa situação "cômoda" não gera incentivos para o bom uso dos recursos. Em governos onde cada serviço local precisa ser financiado com impostos locais, situação mais próxima à realidade de São José do Rio Preto, o governo e os próprios cidadãos parecem se preocupar muito mais com a qualidade do governo.

Tabela 3.5 –
Dados discais de São José do Rio Preto e de São José dos Campos

	São José do Rio Preto	São José dos Campos	Estado
População	430.312	672.556	43.035.871
Renda per capita média	R$ 978,49	R$ 955,77	R$ 852,65
Receita de transferências per capita	R$ 1334,49	R$ 1827,31	R$ 2599,55
Receita total per capita	R$ 3338.30	R$ 3567,25	R$ 3530,60
Dependência financeira	47,73%	54,85%	78,27%
Gasto per capita na função saúde	R$ 681,98	R$ 858,55	R$ 699,64

Tabela 3.6 –

Procedimento	Complexidade	Número de procedimentos São José do Rio Preto	Número de procedimentos São José dos Campos	Procedimentos per capita - São José do Rio Preto	Procedimentos per capita - São José dos Campos	Procedimentos per capita - Estado
Visita Domiciliar por Profissional de Nível Médio	Atenção Básica	561.727	113.792	1,305	0,169	0,581
Consulta Medica em Atenção Básica	Atenção Básica	377.904	330.312	0,878	0,491	0,395
Coleta de Material P/ Exame Laboratorial	Atenção Básica	126.004	100.592	0,293	0,150	0,229
Administração de Medicamentos em Atenção Básica (por paciente)	Atenção Básica	105.341	111.402	0,245	0,166	0,314
Glicemia Capilar	Atenção Básica	90.449	163.515	0,210	0,243	0,116
Consulta de Profissionais de Nível Superior na Atenção Básica (Exceto Médico)	Atenção Básica	152.908	144.569	0,355	0,215	0,162
Avaliação Antropométrica	Atenção Básica	194.067	72.278	0,451	0,107	0,144
Inalação / Nebulização	Atenção Básica	63.236	106.005	0,147	0,158	0,067
Administração de Medicamentos na Atenção Especializada.	Média	372.083	477.257	0,865	0,710	0,259
Atendimento Médico em Unidade de Pronto Atendimento	Média	164.065	541.127	0,381	0,805	0,270
Consulta Medica em Atenção Especializada	Média	440.292	204.608	1,023	0,304	0,166
Hemograma Completo	Média	147.448	100.721	0,343	0,150	0,119
Dosagem de Glicose	Média	76.015	106.107	0,177	0,158	0,064
Analise de Caracteres Físicos, Elementos e Sedimento da Urina	Média	76.251	85.132	0,177	0,127	0,072
Tomografia Computadorizada do Crânio	Alta	789	4.578	0,00183	0,00681	0,00239
Ressonância Magnética de Coluna Lombo-Sacra	Alta	385	911	0,00089	0,00135	0,00042
Ressonância Magnética de Crânio	Alta	273	974	0,00063	0,00145	0,00038

3.7 - Conclusão

Nesse trabalho usamos o indicador inédito de eficiência do setor público proposto no capítulo anterior para testar algumas proposições levantadas no **Capítulo 1**. As conclusões contrariam algumas visões comuns da literatura. Pudemos verificar que não existe ganho de escala na provisão de serviços de saúde. Ao contrário, as pequenas prefeituras conseguem produzir mais serviços por real gasto do que as prefeituras maiores. A renda privada local e a desigualdade de renda não estão correlacionadas com o desempenho do setor público. Encontramos, em verdade, evidências de que a produção por real gasto diminui levemente em cidades de alta renda. O padrão de financiamento, por outro lado, se mostrou altamente correlacionado com o desempenho do setor público. As cidades que possuem alta receita per capita tendem a gastar pior os recursos que dispõe. Essa tendência se torna mais forte confirma aumenta a parcela da receita que é fruto de transferências intergovernamentais. Em particular, a combinação de um governo rico por causa das transferências em meio a uma comunidade pobre, tende a ser danoso para a eficiência.

Esse trabalho, de certa forma, vai ao encontro do pensamento de Oliver Wendell Holmes, jurista da Suprema Corte dos Estados Unidos, que no início do século XX afirmava que “Os impostos são o preço que pagamos por uma sociedade civilizada”. Evidentemente que ninguém gosta de pagar impostos, mas esse ato cívico, quando feito de forma clara e consciente, tende a fortalecer os laços mútuos de lealdade entre o governo e a comunidade local. Quando o governo é “desobrigado” de cobrar impostos de seus eleitores, ele também acaba se sentindo desobrigado de utilizar bem os recursos públicos. Não podemos deixar de pensar que a relação estabelecida aqui, restrita ao caso da provisão dos serviços de saúde, também não esteja se repetindo em outras políticas públicas. Contudo, esse é um assunto para futuros trabalhos.

Bibliografia:

Afonso, José Roberto, and Sergio Gobetti. 2008. “Rendas Do Petróleo No Brasil: Alguns Aspectos Fiscais E Federativos.” *Revista do BNDES* 15(30): 231–69.

Aigner, Dennis, C.A.Knox Lovell, and Peter Schmidt. 1977. “Formulation And Estimation Of Stochastic Frontier Production Function Models.” *Journal of Econometrics* 6(1): 21–37.

Arretche, Marta. 2002. “Federalismo E Relações Intergovernamentais No Brasil: A Reforma de Programas Sociais.” *Dados* 45(3): 431–58.

Atkinson, Anthony B., and Joseph E. Stiglitz. 2015. *Lectures on Public Economics*. Princeton University Press.

Atkinson, Giles, and Kirk Hamilton. 2003. “Savings, Growth and the Resource Curse Hypothesis.” *World Development* 31(11): 1793–1807.

Auty, Richard M. 2007. “Natural Resources, Capital Accumulation and the Resource Curse.” *Ecological Economics* 61(4): 627–34.

Avelar, Lúcia, and Fernão Dias de Lima. 2000. “Lentas Mudanças: O Voto E a Política Tradicional.” *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* (49): 195–223.

Avelar, Lúcia, and Maria Inez Machado Telles Walter. 2008. “Lentas Mudanças: O Voto E a Política Tradicional.” *Opinião Pública* 14(1): 96–122.

Badunenko, Oleg, and Subal C. Kumbhakar. 2016. “When, Where and How to Estimate Persistent and Transient Efficiency in Stochastic Frontier Panel Data Models.” *European Journal of Operational Research* 255(1): 272–87.

Battese, G. E., and T. J. Coelli. 1995. “A Model for Technical Inefficiency Effects in a Stochastic Frontier Production Function for Panel Data.” *Empirical Economics* 20(2): 325–32.

Bosch, Núria, Marta Espasa, and Toni Mora. 2012. “Citizen Control and the Efficiency of Local Public Services.” *ENVIRONMENT AND PLANNING C-GOVERNMENT AND POLICY* 30(2): 248–66.

Boueri, Rogério, Fabiana Rocha, and Fabiana Rodopoulos. 2015. “Avaliação Da Qualidade Do Gasto Público E Mensuração Da Eficiência.” : 463.

Brambor, Thomas et al. 2005. “Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses.” *Political Analysis* 13: 1–20.

Brollo, Fernanda, Tommaso Nannicini, Roberto Perotti, and Guido Tabellini. 2013. “The Political Resource Curse.” *American Economic Review* 103(5): 1759–96.

Caliari, Thiago, Ricardo Machado Ruiz, Ana Maria, and H C Oliveira. 2009. “LONGE DOS PARTIDOS E PERTO DA FEDERAÇÃO: UMA AVALIAÇÃO DOS GASTOS MUNICIPAIS NA SAÚDE PÚBLICA.” *Pesquisa e Planejamento Econômico* 39(3).

Carvalho, José Murillo de. 2002. Civilização Brasileira *Cidadania No Brasil: O Longo Caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Cavalcante, Pedro. 2013. “A Competição Eleitoral Gera Governos Mais Eficientes? Um Estudo Comparado Das Prefeituras No Brasil.” *Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro* 47(6): 1569–91.

Coelli, Timothy J., D. S. Prasada Rao, Christopher J. O’Donnell, and George E. Battese. 2005. An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*. 2nd editio. Springer.

Cossío, Fernando Andrés Blanco. 1998. “Disparidades Econômicas Inter-Regionais, Capacidade de Obtençao de Recursos Tributários, Esforço Fiscal E Gasto Publico No Federalismo Brasileiro.” : 134.

Courant, Pn, Em Gramlich, and Dl Rubinfeld. 1978. “The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: Or Why Money Sticks Where It Hits.” *Fiscal federalism and grants-in-aid*: 5–21.

Faria, Flavia Peixoto, Paulo de Martino Jannuzzi, and Silvano José da Silva. 2008. “Eficiência Dos Gastos Municipais Em Saúde E Educação: Uma Investigação Através Da Análise Envoltória No Estado Do Rio de Janeiro.” *Revista de Administração Pública* 42(1): 155–77.

Firebaugh, Glenn, and Jack P. Gibbs. 1985. “User’s Guide to Ratio Variables.” *American Sociological Review* 50(5): 713.

———. 1986. “Using Ratio Variables to Control for Population Size.” *Sociological Methods & Research* 15(1–2): 101–17.

Furtado, Bernardo Alves. 2012. “Heterogeneidades Em Receitas Orçamentárias, Eficiência E Seus Determinantes: Evidências Para Municípios Brasileiros Em 2010.” *Textos para discussão* 1796: 58.

Furtado, Celso. 1966. *Subdesenvolvimento E Estagnação Na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Gasparini, C. E, and F. S. Ramos. 2004. “Incentivos À Eficiência Na Descentralização Fiscal Brasileira: O Caso Do FPM No Estado de São Paulo.” *Pesquisa e Planejamento Econômico* 34(1): 123–99.

Geys, Benny, Friedrich Heinemann, and Alexander Kalb. 2010. “Voter Involvement, Fiscal Autonomy and Public Sector Efficiency: Evidence from German Municipalities.” *European Journal of Political Economy* 26(2): 265–78.

Godoy, Daniel Voigt. 2014. *Eficiência Na Gestão Pública Municipal Em Educação E Saúde*. Brasília: Monografia premiana no XIX Prêmio Tesouro Nacional, categoria Qualidade do Gasto Público.

Greene, William H. 2008. “The Econometric Approach to Efficiency Analysis.” In *The Measurement of Productive Efficiency and Productivity Growth*, eds. Harold O. Fried, C. A. Knox Lovell, and Shelton S. Schmidt. , 68–119.

Jondrow, James, C.A. A. Knox Lovell, Ivan S. Materov, and Peter Schmidt. 1982. “On the Estimation of Technical Inefficiency in the Stochastic Frontier Production Function Model.” *Journal of Econometrics* 19(2–3): 233–38.

Kalb, Alexander. 2010. *Public Sector Efficiency: Applications to Local Governments in Germany*. Springer Science & Business Media.

Kumbhakar, Subal., and C. A. Knox. Lovell. 2003. *Stochastic Frontier Analysis*. Cambridge University Press.

Kumbhakar, Subal, Hung-Jen Wang, and Alan Horncastle. 2014. *A Practitioner’s Guide to Stochastic Frontier Analysis Using Stata*.

Lambert, Jacques. 1959. *Os Dois Brasís*. Rio de Janeiro: INEP, Ministério da Educação e Cultura.

Leal, Victor Nunes. 1993. *Coronelismo, Enxada E Voto : O Municipio E O Regime Representativo No Brasil*. 2nd ed. São Paulo: Alfa-Omega.

Lipset, Seymour Martin. 1967. *O Homem Político*.

Mainwaring, Scott. 2001. *Sistemas Partidários Em Novas Democracias: O Caso Do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto.

Mattos, Enlinson et al. 2010. "Economias de Escala Na Oferta de Serviços Públicos de Saúde: Um Estudo Para Os Municípios Paulistas." *Textos para discussão*.

Mattos, Enlinson, Fabiana Rocha, and Paulo Arvate. 2011. "Flypaper Effect Revisited: Evidence for Tax Collection Efficiency in Brazilian Municipalities." *Estudos Econômicos* 41(2): 239–67.

Meeusen, Wim, and Julien Van Den Broeck. 1977. "Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Function with Composed Error." *international economic review* 18(2): 435–44.

Mehlum, Halvor, Karl Moene, and Ragnar Torvik. 2006. "Institutions and the Resource Curse." *Economic Journal* 116(508): 1–20.

Mendes, Marcos, Rogério Boueri Miranda, and Fernando Blanco Cosio. 2008. "Transferências Intergovernamentais No Brasil: Diagnóstico E Proposta de Reforma." *Textos para Discussao - Senado Federal*: 1–111.

Motta, Ronaldo Seroa da, and Ajax Moreira. 2009. "Political Factors and the Efficiency of Municipal Expenditure in Brazil." *Eclética Química* 13(4): 353–70.

Niskanen, William A. 1971. Aldine-Atherton. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago.

O'Donnell, C. J., and K. Nguyen. 2013. "An Econometric Approach to Estimating Support Prices and Measures of Productivity Change in Public Hospitals." *Journal of Productivity Analysis* 40(3): 323–35.

Oates, Wallace E. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism." *Journal of Economic Literature* 37(3): 1120–49.

Ottmann, Goetz. 2006. "Cidadania Mediada: Processos de Democratização Da Política Municipal No Brasil." *Novos Estudos* 74(1): 155–75.

Parmeter, Christopher F., and Subal C. Kumbhakar. 2014. "Efficiency Analysis: A Primer on Recent Advances." *Foundations and Trends® in Econometrics* 7(3–4): 191–385.

Peterson, Paul E. 1995. *The Price of Federalism*. Brookings Institution.

Peterson, Paul E., and Mark C. Rom. 1990. *Welfare Magnets : A New Case for a National Standard*. Brookings Institution.

Pitt, Mark M, and Lung-Fei Lee. 1981. "The Measurement and Sources of Technical Inefficiency in the Indonesian Weaving Industry." *Journal of Development Economics* 9(1): 43–64.

Prado, Sergio. 2007. "A Questão Fiscal Na Federaçao Brasileira: Diagnóstico E Alternativas." *CEPAL, Oficina de Brasília*: 145.

Prud'homme, Rémy. 1995. "The Dangers of Decentralization." *World Bank Research Observer* 10(2): 201–20.

Putnam, Robert. 2000. *Comunidade E Democracia: A Experiência Da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Rousseau, Jean-Jacques. 2010. Colecção "Livros que mudaram o mundo", do Público *O Contrato Social*.

Sachs, Jeffrey D, and Andrew M Warner. 2001. "The Curse of Natural Resources." *European Economic Review* 45: 827–38.

Sampaio De Sousa, Maria Da Conceição, and Borko Stošić. 2005. "Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Nonparametric Frontier Measurements for Outliers." *Journal of Productivity Analysis* 24(2): 157–81.

Simar, Léopold, and Paul W. Wilson. 2007. "Estimation and Inference in Two-Stage, Semi-Parametric Models of Production Processes." *Journal of Econometrics* 136(1): 31–64.

Sousa, Maria Da Conceiçao Sampaio De, Francisco Cribari-Neto, and Borko D. Stosic. 2005. "Explaining DEA Technical Efficiency Scores in an Outlier Corrected Environment : The Case of Public Services in Brazilian Municipalities." *Brazilian Review of Econometrics* 25(2): 287–313.

Tibeout, Charles M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64(5): 416–24.

Trevisan, Andrei Pittol, and Hans Michael Van Bellen. 2008. "Avaliação de Políticas Públicas: Uma Revisão Teórica de Um Campo Em Construção." *Revista de*

Administração Pública 42(3): 529–50.

Varela, Patrícia Siqueira, Gilberto de Andrade Martins, and Luiz Paulo Lopes Fávero. 2012. "Desempenho Dos Municípios Paulistas: Uma Avaliação de Eficiência Da Atenção Básica À Saúde." *Revista de Administração (São Paulo)*: 624–37.

Varsano, Ricardo. 1997. "A Evolução Do Sistema Tributário Brasileiro Ao Longo Do Século: Anotações E Reflexões Para Futuras Reformas." *Pesquisa e Planejamento Econômico* 27(1): 1–40.

Vaz, Daniela Verzola, and Rodolfo Hoffmann. 2007. "Remuneração Nos Serviços No Brasil: O Contraste Entre Funcionários Públicos E Privados." *Economia e Sociedade* 16(2): 199–232.

Viana, Oliveira. 1987. *Instituições Políticas Brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia/ EDUSP.

Wang, Hung-jen, and Peter Schmidt. 2002. "One-Step and Two-Step Estimation of the Effects of Exogenous Variables on Technical Efficiency Levels." *Journal of Productivity Analysis* 18(2): 129–44.

Weingast, Barry. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development." *Journal of Law, Economics, and Organization* 11(1): 1.

Weingast, Barry R. 2014. "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development." *World Development* 53: 14–25.

Anexo I – Resultado completo dos modelos 1 e 2.

Modelo 1:

		Number of obs	= 3472
		Wald chi2(33)	= 6392.10
Log likelihood =	3146.788	Prob > chi2	= 0.0000

lnGastoSaudePP	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
frontier						
lninvpopulacaoT	.4852956	.0560709	8.66	0.000	.3753986	.5951925
lnSaudeMedico	.0389336	.0211298	1.84	0.065	-.00248	.0803473
lnSaudeOutrosSup	.0766275	.0338175	2.27	0.023	.0103465	.1429085
lnSaudeMedio	.0552001	.049729	1.11	0.267	-.0422669	.1526671
lnSaudeAdmMed	-.0239766	.051627	-0.46	0.642	-.1251637	.0772106
lnEnfermagemAB_APP	-.0003376	.0018525	-0.18	0.855	-.0039683	.0032931
lnEnfermagemMC_APP	.0001829	.0006506	0.28	0.779	-.0010922	.0014579
lnMedicinaPrivadaAB_APP	.0250894	.0043891	5.72	0.000	.0164868	.0336919
lnMedicinaPrivadaMCNA_APP	.00425	.0015077	2.82	0.005	.001295	.0072051
lnMedicinaPrivadaAC_APP	.0044899	.0012765	3.52	0.000	.0019881	.0069917
lnOdontologiaAB_APP	.0023208	.0028681	0.81	0.418	-.0033005	.0079422
lnOdontologiaMAC_APP	-.0005574	.0008065	-0.69	0.489	-.0021382	.0010234
lnValorSUSMC_APP	.0042958	.0069261	0.62	0.535	-.0092791	.0178707
lnValorSUSNA_APP	.0017265	.0005099	3.39	0.001	.0007271	.0027259
lnValorSUSAC_APP	.0050698	.001635	3.10	0.002	.0018652	.0082744
lnEnfermagemAB_HPP	.000273	.001659	0.16	0.869	-.0029786	.0035246
lnMedicinaPrivadaAB_HPP	.0004009	.0009744	0.41	0.681	-.0015089	.0023108
lnMedicinaPrivadaMCNA_HPP	.0118344	.0015949	7.42	0.000	.0087083	.0149604
lnMedicinaPrivadaAC_HPP	.0020564	.0013454	1.53	0.126	-.0005805	.0046934
lnOdontologiaAB_HPP	-.0027313	.0029584	-0.92	0.356	-.0085296	.003067
lnOdontologiaMC_HPP	-.0002596	.0018249	-0.14	0.887	-.0038363	.0033172
lnValorSUSMCNA_HPP	-.0025428	.0070299	-0.36	0.718	-.0163212	.0112355
lnValorSUSAC_HPP	.0045736	.002006	2.28	0.023	.000642	.0085052
lnDomiciliar_APP	.0038478	.0008774	4.39	0.000	.0021282	.0055675
lnPrevencao_APP	-.0023399	.0010778	-2.17	0.030	-.0044523	-.0002275
lnVigilanciaSanitaria_APP	-.001116	.000742	-1.50	0.133	-.0025702	.0003383
lnPsicosocialPP	.0029778	.0006396	4.66	0.000	.0017243	.0042313
dumyear2010	.0554747	.006932	8.00	0.000	.0418882	.0690611
dumyear2011	.1077854	.009529	11.31	0.000	.0891089	.126462
dumyear2012	.1804462	.0135857	13.28	0.000	.1538186	.2070737
dumyear2013	.2021857	.019653	10.29	0.000	.1636664	.2407049
dumyear2014	.2282347	.0236399	9.65	0.000	.1819013	.274568
dumyear2015	.1527732	.0280007	5.46	0.000	.0978928	.2076536
_cons	9.833781	.4910976	20.02	0.000	8.871247	10.79631
mu						
lnmeanRecTotPP	.6893171	.1185006	5.82	0.000	.4570602	.921574
meandependencia	-.9725439	1.199189	-0.81	0.417	-3.322912	1.377824
Int_Dep_lnRecTotPP	.1932058	.1458094	1.33	0.185	-.0925753	.4789869
meanRendaPP	.0003113	.0004697	0.66	0.508	-.0006094	.0012319
Gini	.330541	.5810557	0.57	0.569	-.8083072	1.469389
Int_Renda_Gini	-.0002873	.0009037	-0.32	0.751	-.0020586	.001484
lnmeanpopulacaoT	.4743129	.0573393	8.27	0.000	.3619298	.5866959
lnmeanDensidade	-.0205558	.008545	-2.41	0.016	-.0373036	-.003808
meanUrb	-.001683	.0602024	-0.03	0.978	-.1196776	.1163116
meanElder	.1584128	.275273	0.58	0.565	-.3811124	.6979381
_cons	-10.09268	1.182489	-8.54	0.000	-12.41031	-7.775043
usigmas						
_cons	-4.080013	.0709758	-57.48	0.000	-4.219123	-3.940903
vsigmas						
lnmeanRecTotPP	.3840093	.5191068	0.74	0.459	-.6334213	1.40144
meandependencia	3.755055	5.274883	0.71	0.477	-6.583525	14.09364
Int_Dep_lnRecTotPP	-.4254275	.6409613	-0.66	0.507	-1.681689	.8308336
meanRendaPP	.0049124	.0022669	2.17	0.030	.0004693	.0093555
Gini	8.535733	2.799084	3.05	0.002	3.049629	14.02184
Int_Renda_Gini	-.010675	.0043594	-2.45	0.014	-.0192193	-.0021306
lnmeanpopulacaoT	-.1838604	.0574786	-3.20	0.001	-.2965164	-.0712045
lnmeanDensidade	.2690829	.0361834	7.44	0.000	.1981648	.340001
meanUrb	-.6810175	.2344221	-2.91	0.004	-1.140476	-.2215587
meanElder	-4.58764	1.219329	-3.76	0.000	-6.977482	-2.197798
_cons	-10.453	4.656492	-2.24	0.025	-19.57956	-1.326445

Modelo 2:

```
                                                  Number of obs   =       3472
                                                  Wald chi2(33)   =    6410.86
Log likelihood =  3144.4052                       Prob > chi2     =     0.0000
```

lnGastoSaudePP	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf.	Interval]
frontier						
lninvpopulacaoT	.492519	.0560987	8.78	0.000	.3825676	.6024704
lnSaudeMedico	.0375863	.0211331	1.78	0.075	-.0038339	.0790065
lnSaudeOutrosSup	.0780688	.033725	2.31	0.021	.0119689	.1441686
lnSaudeMedio	.0571071	.0495292	1.15	0.249	-.0399683	.1541825
lnSaudeAdmMed	-.0220592	.0514467	-0.43	0.668	-.1228929	.0787746
lnEnfermagemAB_APP	-.0004823	.0018513	-0.26	0.794	-.0041107	.0031462
lnEnfermagemMC_APP	.0001445	.0006499	0.22	0.824	-.0011292	.0014183
lnMedicinaPrivadaAB_APP	.025696	.0043883	5.86	0.000	.0170952	.0342968
lnMedicinaPrivadaMCNA_APP	.0043589	.0015194	2.87	0.004	.0013808	.0073369
lnMedicinaPrivadaAC_APP	.0043568	.0012725	3.42	0.001	.0018628	.0068509
lnOdontologiaAB_APP	.002242	.0028829	0.78	0.437	-.0034084	.0078925
lnOdontologiaMAC_APP	-.0005745	.0008087	-0.71	0.477	-.0021595	.0010104
lnValorSUSMC_APP	.0027396	.0068672	0.40	0.690	-.0107198	.0161991
lnValorSUSNA_APP	.0017086	.0005097	3.35	0.001	.0007097	.0027076
lnValorSUSAC_APP	.0047417	.0016439	2.88	0.004	.0015198	.0079636
lnEnfermagemAB_HPP	.000525	.0016468	0.32	0.750	-.0027026	.0037526
lnMedicinaPrivadaAB_HPP	.0003384	.0009687	0.35	0.727	-.0015601	.0022369
lnMedicinaPrivadaMCNA_HPP	.0116893	.0015895	7.35	0.000	.0085739	.0148047
lnMedicinaPrivadaAC_HPP	.0020735	.0013567	1.53	0.126	-.0005856	.0047326
lnOdontologiaAB_HPP	-.0023768	.0029599	-0.80	0.422	-.0081782	.0034246
lnOdontologiaMC_HPP	-.0003746	.0018208	-0.21	0.837	-.0039433	.003194
lnValorSUSMCNA_HPP	-.0009115	.0069688	-0.13	0.896	-.01457	.012747
lnValorSUSAC_HPP	.0047968	.0019959	2.40	0.016	.0008848	.0087087
lnDomiciliar_APP	.0038159	.0008763	4.35	0.000	.0020983	.0055335
lnPrevencao_APP	-.0023948	.0010772	-2.22	0.026	-.004506	-.0002836
lnVigilanciaSanitaria_APP	-.001054	.0007399	-1.42	0.154	-.0025042	.0003961
lnPsicosocialPP	.0029051	.0006378	4.55	0.000	.0016549	.0041552
dumyear2010	.055307	.006917	8.00	0.000	.04175	.068864
dumyear2011	.1073129	.009469	11.33	0.000	.0887541	.1258717
dumyear2012	.1795861	.0134974	13.31	0.000	.1531317	.2060405
dumyear2013	.2010585	.0195309	10.29	0.000	.1627787	.2393383
dumyear2014	.226469	.0235049	9.63	0.000	.1804002	.2725378
dumyear2015	.1507106	.027849	5.41	0.000	.0961276	.2052935
_cons	9.885634	.490681	20.15	0.000	8.923917	10.84735
mu						
lnmeanRecTotPP	.9190071	.0653562	14.06	0.000	.7909113	1.047103
meanRendaPP	.0012174	.0008146	1.49	0.135	-.0003792	.002814
Int_Renda_lnRecTotPP	-.000128	.000097	-1.32	0.187	-.0003181	.0000621
lnmeanpopulacaoT	.4798871	.0573709	8.36	0.000	.3674422	.5923319
meandependencia	.6258995	.1051851	5.95	0.000	.4197404	.8320586
lnmeanDensidade	-.0169518	.0088199	-1.92	0.055	-.0342386	.0003349
meanUrb	-.0036812	.0600148	-0.06	0.951	-.1213081	.1139457
Gini	.1805914	.2228935	0.81	0.418	-.2562718	.6174545
meanElder	.1939626	.2670099	0.73	0.468	-.3293672	.7172925
_cons	-11.97012	.7561566	-15.83	0.000	-13.45216	-10.48808
usigmas						
_cons	-4.083307	.0707889	-57.68	0.000	-4.22205	-3.944563
vsigmas						
lnmeanRecTotPP	-.3401978	.3137861	-1.08	0.278	-.9552073	.2748117
meanRendaPP	-.0052478	.0039295	-1.34	0.182	-.0129494	.0024538
Int_Renda_lnRecTotPP	.0005636	.0004701	1.20	0.231	-.0003577	.0014848
lnmeanpopulacaoT	-.1823354	.057704	-3.16	0.002	-.2954332	-.0692377
meandependencia	-.011501	.457958	-0.03	0.980	-.9090822	.8860801
lnmeanDensidade	.2471758	.0382124	6.47	0.000	.1722809	.3220707
meanUrb	-.561171	.2350142	-2.39	0.017	-1.02179	-.1005517
Gini	2.035332	1.047901	1.94	0.052	-.0185149	4.08918
meanElder	-4.095044	1.210392	-3.38	0.001	-6.46737	-1.722719
_cons	-1.047933	2.943213	-0.36	0.722	-6.816525	4.720658

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES).

ST 10 - Efetividade das instituições participativas.

A efetividade das Instituições Participativas: dos desafios teóricos aos problemas metodológicos.

Rafael Adilio Silveira dos Santos, SEED-PR/UEM.

Resumo

Não apenas no Brasil, mas ao redor do mundo criaram-se espaços para discussões e deliberações políticas para além dos espaços tradicionais da democracia representativa, a essas alternativas se tem chamado de instituições participativas. Atualmente, muitos pesquisadores se preocupam em analisar o efeito dessas instituições para as democracias, seja no Brasil ou no exterior, o que podemos chamar de “problema da efetividade”, e é sobre as teorias e metodologias desenvolvidas até aqui para analisar esse processo que nos debruçamos através de uma revisão bibliográfica, buscando entender o que tem sido definido como “efetividade”, bem como as lacunas, potencialidades e limites de cada abordagem para o avanço do conhecimento científico na área.

Palavras-chave

Efetividade; Participação; Democracia.

A efetividade das Instituições Participativas, dos desafios teóricos aos problemas metodológicos.

Rafael Adilio Silveira dos Santos [1]

Introdução

A partir do final dos anos 1980, posteriormente à Constituinte de 1988, multiplicaram-se pelo Brasil espaços de debate e gestão de políticas públicas com foco na participação e controle, por parte da sociedade civil, da ação governamental. Os novos espaços de participação inserem os movimentos sociais, por exemplo, em instituições do Estado e em relação direta com agências governamentais (ROMÃO, 2010; CARLOS, 2011). Desde então, surgiram experiências participativas com o intuito de democratizar o Estado, tais como os Orçamentos Participativos (OP) e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

O orçamento participativo teve

> [...] sua origem em administrações municipais do Partido dos Trabalhadores (PT), no período 1989-92, e se ampliaram nos anos 1990, também em governos comandados por outros partidos. De maneira geral, os OPs possuem características semelhantes. São processos de debate sobre a peça orçamentária a ser encaminhada pelo Executivo à Câmara de Vereadores. Suas assembleias têm base local, no nível dos bairros ou distritos dos municípios. Na maioria das experiências, são eleitos delegados e, dentre estes, conselheiros, que são os responsáveis por levar as demandas discutidas e priorizadas nas reuniões de bairro às esferas mais altas de deliberação, os fóruns de delegados e os conselhos do OP. Nessa última instância, onde em geral têm voto apenas cidadãos representantes da sociedade civil – talvez daí a particularidade e o fascínio dessas experiências, uma vez que em outros espaços, como os conselhos de saúde, por exemplo, o poder de voto se divide entre gestores, prestadores de serviço e os usuários – são determinadas as demandas que comporão a peça orçamentária a ser encaminhada pelo Executivo ao Legislativo municipal (ROMÃO, 2010, p. 121).

Por sua vez, os conselhos gestores são instâncias decisórias de políticas públicas com atuação no planejamento, implementação e fiscalização das mesmas; têm um formato híbrido e plural, compostos por representantes do Estado, da sociedade civil e prestadores de serviços públicos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Ainda segundo o portal da transparência da CGU (Controladoria Geral da União):

> Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas

[1] Mestrando no programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá.

> setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal).

No que diz respeito aos conselhos, por exemplo, a regulamentação dos artigos da Constituição de 1988 que tratavam das diferentes políticas de participação levou a uma primeira onda de expansão destes pelas grandes capitais brasileiras na década de 1990, onde se consolidou uma estrutura organizativa: "representação paritária da sociedade civil, existência de um plenário e decisões importantes tomadas em plenário parecem ser elementos constantes da organização dos conselhos" (AVRITZER, 2009, p. 35). Uma década depois os conselhos se espraiam pelas cidades de porte médio do Brasil, mantendo a estrutura organizativa do que já existia nos conselhos das metrópoles. A segunda onda de expansão dos conselhos se deu durante o governo Lula, onde foram criados dezesseis novos conselhos nacionais, por exemplo, o que representa mais da metade dos existentes até aquele momento no país; também se aumentou o número de conferências nacionais em algumas dezenas, o que aumentou o acesso ao Estado dos movimentos sociais e sindicais (ALMEIDA, TATAGIBA, 2012; ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2011; PETINELLI, 2011; AVRITZER, 2011).

Desta forma, os conselhos gestores fazem parte da estrutura política brasileira. Conforme apontam Almeida e Tatagiba (2012), com base em dados do IBGE, 90% dos municípios brasileiros possuem conselhos nas áreas de saúde, assistência social e criança e adolescente. Além do mais, identificam 541 conselhos na esfera estadual, sendo que oito atingiram todos os estados[2]. Nos municípios, o número médio de conselhos vem subindo a cada gestão: de 10 entre 1997 a 2000, para 14 entre 2001 e 2004 e 19 no período de 2005 a 2008 (PIRES; VAZ, 2009).

A regulamentação das leis sobre as políticas de participação viabilizou a participação cidadã através dos conselhos, desde então, a participação passou a ser feita e pensada nestes espaços, tanto pelos atores políticos quanto pela literatura especializada (GURZA LAVALLE; ISUNZA, 2011).

Na medida em que se desenvolveram experiências participativas para além dos mecanismos tradicionais de representação e voto, também se desenvolveram pesquisas preocupadas em entender este fenômeno político, seja no Brasil ou em âmbito internacional. Dentro destas pesquisas, atualmente uma parte se debruça sobre o "problema da efetividade" das chamadas instituições participativas (IPs), tentando entender o papel delas na democracia, se são operacionais e efetivas

[2] São eles: alimentação escolar, assistência social, criança e adolescente, educação, saúde, meio ambiente, idoso e segurança alimentar.

naquilo que pretendem dentro das políticas públicas onde atuam, se têm a capacidade de influenciar, controlar ou decidir sobre determinada política (AVRITZER, 2011).

Neste artigo vamos demonstrar o que a bibliografia especializada no Brasil tem chamado de "efetividade das instituições participativas", pois sínteses assim são importantes na medida em que nos ajudam a identificar lacunas e avanços nos campos de pesquisa, aglutinando o debate que se encontra disperso, organizando a discussão. Em seguida discutiremos as metodologias que estão sendo empregadas e desenvolvidas para tratar deste problema de pesquisa, apresentamos também uma perspectiva internacional acerca da questão da efetividade, terminando com nossas considerações finais a respeito do tema.

A efetividade das instituições participativas

Segundo Avritzer (2011), o "problema da efetividade" referente à ampliação da participação tem seu possível surgimento nos últimos anos, durante o governo Lula, quando estas formas de participação, que até então tinham um caráter local, ganharam uma dimensão nacional.

O tema da efetividade é pesquisado cada vez mais aqui no Brasil e no exterior, onde:

> Dois são os motivos principais pelos quais a questão da efetividade tem atraído a atenção desses pesquisadores: o primeiro deles é uma crescente associação entre participação e políticas públicas, bastante específicas do caso brasileiro. As formas de participação no Brasil democrático foram se disseminando em áreas como saúde, assistência social e políticas urbanas e as formas de deliberação foram sendo crescentemente relacionadas às decisões em relação a estas políticas. Neste sentido, a capacidade destas deliberações de se tornarem efetivas adquiriu centralidade entre os pesquisadores da área de participação. Em segundo lugar, passou a haver uma preocupação de caráter mais teórico em relação ao tema da deliberação. A maior parte da bibliografia internacional sobre o assunto passou a estar preocupada com as características da democracia deliberativa e aí também se disseminou uma preocupação com a efetividade da deliberação (AVRITZER, 2011, p. 13).

Pires et al (2011) também destaca que já se passaram mais de 20 anos desde a constituição de 1988 que consagrou a participação como elemento de gestão e controle das políticas públicas no Brasil. Desta forma, as instituições participativas são uma realidade para os governantes e as políticas públicas do país, assim, não sendo mais uma novidade, é frequente que se pergunte ou avalie se os processos participativos geram melhorias no funcionamento de governos, nas suas políticas e em

resultados de qualidade nos serviços e bens públicos. Questionar a efetividade da participação:

> [...] força uma aproximação rara (ou ainda pouco exercitada, dada a recente história do objeto) entre o debate sobre participação e o campo prático-teórico de avaliação de políticas públicas. Se, por um lado, o já estabelecido campo oferece manuais, comunidades de profissionais e institutos dedicados a avaliação e análise de políticas públicas, por outro, até muito recentemente, os debates políticos e acadêmicos sobre democracia no Brasil não incorporavam esse legado em suas agendas e, portanto, não se dedicavam à avaliação da participação como instrumento de gestão e política pública (PIRES et al, 2011, p. 349).

Além dessa aproximação entre participação e avaliação de políticas públicas citado logo acima, segundo Ferro (2015), podemos somar ao debate da efetividade as teorias da democracia deliberativa[3] e dos movimentos sociais, assim colocando questões relativas à qualidade do processo deliberativo e o desenho institucional adequado para a tomada de decisões (AVRITZER, 2011). Ainda segundo Ferro (2015), a avaliação dos efeitos da participação tem seguido três linhas de pesquisa.

> A primeira linha de pesquisa que identificamos coloca foco nas chamadas instituições participativas (IPs) e atenta para aquilo que denominam "qualidade do processo de participação". Avalia-se as IPs do ponto de vista de seu funcionamento, da qualidade deliberativa e dos condicionantes da sua efetividade. A segunda, também com foco nas IPs, busca avaliar os efeitos da participação nas políticas públicas e na redistribuição do acesso a programas e serviços públicos. Em outras palavras, atenta para os "resultados da participação", sob a chave das IPs, ou seja, limitada à participação institucional. A terceira promove um deslocamento do objeto de análise que sai das IPs e se centra nos atores societais. Analisa os efeitos da participação para movimentos sociais e política pública (FERRO, 2015, p. 2).

Tendo em Leonardo Avritzer e seus colaboradores um dos seus principais nomes, a primeira linha concentra seus estudos na compreensão da dinâmica interna das IPs, em como se dá o processo de tomada de decisões[4] e a capacidade delas incidirem sobre a política pública, além do contexto em que cada IP se insere e que pode afetar a deliberação, apontando a influência de variáveis como associativismo, projeto de governo e tipo de política pública. Na segunda linha um nome de referência é o de Roberto Rocha C. Pires e seus colaboradores, esta linha procura dimensionar

[3] "A democracia deliberativa, nascida da obra de Habermas e, em menor medida, de Rawls, aparece hoje como a principal inspiração crítica às democracias realmente existentes. Seu ideal é que as decisões políticas sejam fruto de uma ampla discussão, na qual todos tenham condições de participar em igualdade, apresentando argumentos racionais, e ao fim da qual haja consenso. Em oposição à vertente anterior, liberal, ela considera que os agentes não estão presos a interesses fixos e são capazes de alterar suas preferências em meio ao debate" (MIGUEL, 2005, p. 8).

[4] Considerando variáveis como publicidade, igualdade deliberativa, capacidade de contestação e proposição, capacidade de decisão (FERRO, 2015).

os impactos da participação em um sentido amplo, usando o termo resultados e não efetividade para pensar as mudanças na distribuição de bens e organização política da sociedade, tais como estímulo a novos atores políticos, desenvolvimento de aptidão para atuar na esfera pública e racionalização da administração pública. Por fim, a terceira linha tem como nome importante o de Luciana Ferreira Tatagiba e seus colaboradores, nesta linha o foco não é refletir a efetividade da participação nas IPs, e sim na sociedade civil, principalmente os movimentos sociais, a capacidade dos atores sociais incidirem ou afetarem a política pública, analisando também os efeitos nos repertórios de ação a partir da participação institucional (FERRO, 2015).

Já Almeida, Carlos e Silva (2015) afirmam que as pesquisas sobre efetividade das IPs têm seguido duas direções: uma na construção de indicadores para medir a qualidade da deliberação, o que significa pensar a realização de ideais como igualdade, inclusão e pluralidade, onde o desenho institucional é muito importante na medida em que controla as decisões, define jurisdição e seleciona participantes; a outra direção investiga o impacto das IPs no funcionamento dos governos e resultados de políticas públicas, se elas têm capacidade de influenciar na melhoria de vida da população, auxiliando na redução da pobreza, por exemplo.

O “problema” ou “questão da efetividade” esbarra, como podemos perceber até aqui, no múltiplo entendimento do que seria “a efetividade das IPs”, podendo variar de acordo com cada linha teórica, desenhos e objetivos de pesquisa, alguns autores e autoras preferindo até mesmo outros termos, como “impacto” ou “resultados” das IPs ou da participação. Ou seja, há um debate amplo ainda nesta área de pesquisa do que vem a ser o próprio objeto de análise. Por ora, o que resta a cada pesquisador é adotar aquela definição que melhor se adequa às suas possibilidades e objetivos de pesquisa, nesse sentido, também se faz necessária a discussão metodológica de como estudar o fenômeno da efetividade, objeto de discussão da nossa próxima sessão do artigo.

Metodologias empregadas na análise da efetividade das IPs.

Dado que o problema da efetividade das instituições participativas é recente, ainda encontram-se dificuldades metodológicas de aferir tal realidade e é no sentido de encontrar soluções para isto que a bibliografia tem se empenhado.

Como vimos na sessão anterior, o debate sobre a efetividade é profundamente influenciado pela teoria da democracia deliberativa que, segundo Abers et al (2009, p. 117), coloca a participação com três funções, a saber: “i) promover a inclusão política;

ii) estimular processos deliberativos interativos; e iii) aumentar o controle da sociedade sobre o Estado". Porém, a mesma autora elenca questionamentos para a operacionalização destas funções em indicadores adequados à pesquisa:

> Como medir o nível de inclusão de um sistema decisório? Faz-se necessário criar mecanismos em que toda a sociedade participe diretamente? O papel de representantes nos organismos colegiados é repercutir as posições articuladas pelas suas bases ou se engajar em processos deliberativos e, ao fazer o engajamento, possivelmente mudar de idéia? O controle das políticas públicas envolve apenas a tomada de decisão estatal ou a influência sobre atores mais amplos na sociedade? (p. 117).

Pensando a respeito das dificuldades de pesquisa sobre a efetividade, Avritzer (2009) aponta que a maioria dos estudos sobre participação no Brasil trabalha com amostras muito pequenas que não permitem o conhecimento completo de suas variações. Além do mais, a maior parte dos casos se concentra nas regiões sul e sudeste e num número limitado de cidades, principalmente as capitais Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo. Do ponto de vista metodológico, mensurar o impacto das instituições participativas nas políticas públicas e nos governos tem sido tarefa difícil, tanto que a maioria das pesquisas concentra-se em apenas uma cidade ou, quando abarca mais de uma, trabalha com apenas um tipo de instituição (conselhos ou orçamentos participativos, por exemplo) ou sobre alguma política específica, como o conselho de saúde (PIRES; VAZ, 2009).

Outro debate apontado por Abers et al (2009) diz respeito à diversidade das instituições participativas, pensando somente nos conselhos, por exemplo, eles abrangem as mais variadas áreas (saúde, educação, águas, segurança, assistência social, etc.), assim, como seria possível determinar critérios de sucesso para todos? Considerando a variabilidade de áreas, legislações, composição e normas que cada um tem de seguir.

Petinelli (2011) chama a atenção para outro problema em se pensar a efetividade das instituições participativas no que tange à incorporação pelos governos das deliberações destes espaços. Em outros termos, qual seria a capacidade dos espaços participativos de influenciarem a agenda de políticas públicas. A hipótese da autora é de que a resposta varia de acordo com a política pública debatida, o tipo de sociedade civil envolvida e os recursos disponíveis pela instituição política responsável na estrutura dos governos.

Fazendo um resgate da bibliografia produzida sobre as instituições participativas, Pires e Vaz (2009) indicam variáveis que afetam o funcionamento

destas: o tipo de partido no poder e a importância da participação em seu projeto político; o engajamento do gestor; o perfil associativo do município; o formato institucional; as mudanças históricas das sociedades civis e políticas que acarretam impacto institucional; situação administrativa e financeira dos municípios; descentralização administrativa e territorial que permitem maior monitoramento dos projetos aprovados. Pensar a efetividade significa conseguir realizar algum tipo de comparação dos resultados com instituições tão diferentes, "esse problema implica pensar que comparativamente temos um conjunto de governos comprometidos com a participação, devido a um conjunto de motivos contextuais, políticos, administrativos e temáticos. Este constitui o campo do debate atual sobre efetividade da participação" (AVRITZER, 2011, p. 18). Pergunta-se, no fundo, se é possível estabelecer causalidade e avaliar resultados da participação.

Pensando alguns dos problemas elencados até aqui para trabalhar a efetividade das IPs, sejam eles metodológicos ou de falta de dados, procurarei apresentar daqui em diante como os pesquisadores têm trabalho e desenvolvido soluções para tais desafios.

Conforme apontam Avritzer (2011) e Pires et al (2011), as metodologias empregadas variam entre qualitativas e quantitativas, podendo até mesmo utilizar as duas formas, portanto mistas. Pesquisas qualitativas com o uso da análise de atas, entrevistas, grupos focais têm sido referência para entender temas, como e quem delibera nas instituições participativas, ajudando a compreender o desenho institucional também, tendo baixa capacidade de generalização, mas ajudando na explicação da dinâmica interna das IPs. Na parte quantitativa as pesquisas têm se preocupado com os resultados nas políticas públicas, para tanto os relacionando através de técnicas estatísticas às IPs, tendo baixa capacidade explicativa da dinâmica interna das instituições, com maior potencial de explicações externas e gerais. Métodos comparativos mistos (qualitativos e quantitativos) têm sido os mais comuns entre as pesquisas, talvez pela falta de banco de dados nacionais ou gerais. Os métodos comparativos utilizam investigação de formação histórica, econômica e política das cidades e o desenvolvimento da participação nas instituições, bem como a criação de índices ou modelos estatísticos, tendo por base a comparação entre municípios e IPs, não se limitam a estudos de caso, também não são capazes de generalizações, mas podendo estabelecer algumas relações de variáveis.

A título de ilustração de pesquisas na área que usam métodos comparativos, o modelo principal até aqui, citamos Pires e Vaz (2009) que realizaram um estudo para

mensurar entre 44 municípios de diferentes estados e regiões do Brasil a densidade, diversidade, durabilidade e potencial deliberativo do conjunto de suas instituições participativas. Para tanto, desenvolveram o IMIP (Índice Municipal de Institucionalização da Participação) e conseguiram estabelecer relações entre o índice e variáveis como IDH, infraestrutura administrativa e desempenho em políticas de saúde e educação. Os autores também aprofundam a investigação comparando os resultados das políticas públicas em pares de cidades participativas e não participativas[5], com uma técnica chamada de pares contrafactuais onde as cidades escolhidas se aproximam em termos de população, IDH, região, urbanização, índice de GINI que mede a incidência da pobreza, PIB, renda per capita, entre outras variáveis de similaridade como formação política, histórica e econômica, mas com diferenças em algum indicador político. O conceito por trás da técnica de pares é o de aproximação de características estruturais para aferir o impacto da virável política (AVRITZER, 2009; PIRES; VAZ, 2011).

A pesquisa exemplificada acima representa também transformações pelas quais os estudos das IPs vêm passando, de estudos com poucos casos, sem objetivos de avaliação e generalização, a partir do crescimento destes mecanismos políticos há a possibilidade de generalizar, assim a pesquisa quantitativa se apresenta como possiblidade, porém este tipo de pesquisa ainda é pouco utilizado, sendo uma novidade na área. De acordo com Almeida, A. (2011), para as pesquisas quantitativas na área avançarem é necessária a solução de duas questões: a definição de uma variável de tratamento (não pode ser a simples existência ou não de IP) e melhor definição teórica de quais variáveis contextuais impactam as IPs. Sem isso não seria possível estabelecer relações de causalidade, pois a interpretação seria afetada pela falta de precisão.

Perspectiva internacional sobre a efetividade das instituições participativas.

A questão da efetividade das instituições participativas ou inovações democráticas também é debatida e pesquisada no exterior, sendo assim, apresentamos aqui duas autoras que nos trazem um panorama das pesquisas ao redor do globo e, ao mesmo tempo, propõem caminhos, bases e critérios para orientarem as pesquisas empíricas na área.

[5] Os autores comparam municípios com variação de quantidade de IPs, variedade delas, número de áreas, tempo de vigência, entre outras características.

Geissel (2009) parte da constatação de que muitas democracias têm encarado um mal-estar, uma insatisfação política com a representação e sua capacidade de governar sociedades complexas, o que seria um terreno fértil para as inovações participativas nas democracias. Tais inovações são vistas como meios de incluir cidadãos no processo de formação da vontade política e tomada de decisão.

Porém, as inovações democráticas ao redor do mundo não são um consenso e muitos questionam se, de fato, elas melhoram a qualidade da democracia. No que diz respeito à comprovação empírica, tanto da melhoria ou de um possível impacto negativo sobre as democracias, nada está provado sobre as instituições participativas. Assim, há a necessidade de uma base teórica que sirva de guia para a pesquisa empírica no sentido de comprovar qual é o tipo de alteração promovida por essas novas instituições nas atuais democracias (GEISSEL, 2009).

Ainda de acordo com Geissel (2009), a maioria dos critérios usados para pesquisar as inovações democráticas encaram cinco problemas. Em primeiro lugar os conceitos utilizados são muito abstratos, impossibilitando a pesquisa empírica; ou não têm base teórica; há uma confusão entre critérios para avaliar o sucesso das instituições e os pré-requisitos para o sucesso delas; alguns critérios podem ser problemáticos de serem medidos, como a *accountability* dos participantes nas inovações; por fim, efeitos *ex ante* e *ex post* não são apropriadamente diferenciados, como no caso de um limite imposto pelo regimento da instituição participativa.

Por fim a autora sugere, baseada na literatura revista e em estudos de Easton e Fritz W. Scharpf, uma base compreensiva com quatro dimensões a serem consideradas como critérios nos estudos sobre efetividade das inovações democráticas. Em primeiro lugar *Input* e *legitimacy* que serviriam para avaliar a responsividade, as conexões entre cidadãos e representantes; *throughput* e *process* que deve incluir indicadores que avaliam a transparência e qualidade deliberativa da participação ; *output* e *effectiveness* diz respeito à capacidade do sistema político de resolver problemas coletivos e alcançar objetivos coletivos; o quarto critério é *civic education* e *civic skills*, onde se avaliam indicadores de cultura política, se os cidadãos aceitam os princípios democráticos.

Dentro do cenário internacional, Pogrebinschi (2015) também aponta a importância de se avaliar a qualidade da democracia dentro de uma perspectiva do aumento do desencanto e do descontentamento com as instituições democráticas. Embora haja o diagnóstico de declínio da confiança nas instituições representativas, não está claro qual seria o melhor modelo para uma boa democracia que retome a

confiança e a melhore, mas a autora defende que precisamos de coisas novas, para além dos partidos políticos, um sistema que permita participação e competição para além das eleições. Desta forma, novos desenhos institucionais têm sido implementados por governos democráticos ao redor do mundo com o objetivo de aumentar a participação cidadã no processo político de tomada de decisão nas mais diversas áreas. No entanto, os estudiosos do tema ainda não conseguem responder o que faz as inovações democráticas efetivas e se têm algum impacto na qualidade da democracia.

A respeito das pesquisas sobre o impacto das inovações democráticas, há um pequeno número de pesquisas empíricas comparativas e poucos estudos de caso que se limitam a uma escala pequena, local. Muitas dimensões da qualidade da democracia ainda precisam ser desenvolvidas e não há um critério objetivo para analisar a diversidade de desenhos institucionais. Tais aspectos ainda deixam aberta a questão se as inovações podem impactar a macropolítica e se têm efeito sobre a qualidade da democracia. As próprias pesquisas que tentam avaliar a qualidade das democracias desprezam, muitas vezes, a existência das inovações democráticas e sua relação com as instituições da democracia representativa. O avanço nas pesquisas também depende de um novo conceito de participação que não privilegie somente a dimensão eleitoral, segundo Pogrebinschi (2015), a maioria dos índices e surveys sobre democracia definem participação primordialmente como votar e os mecanismos de democracia direta são raramente medidos, sendo que a maioria das inovações democráticas é resultado de governança entre representantes eleitos ou administradores públicos e a inclusão de cidadãos e organizações da sociedade civil. Os cidadãos passam a ter papel no desenho, implementação e controle sobre políticas públicas. Um novo conceito de participação também não pode ser entendido como algo informal ou não institucional, até porque os novos modelos participativos apresentam desenhos institucionais variados e que não são mecanismos de contestação nem opostos à representação necessariamente.

Pogrebinschi (2015) também propõe critérios para se avaliar as inovações institucionais, seriam três: o primeiro é *feasibility,* onde se avaliam regras e procedimentos das inovações democráticas; em seguida *inclusiveness* para pensar as oportunidades de participação dos grupos sociais a partir de classe, gênero, cor, entre outros marcadores; por fim *effectiveness* para medir o sucesso e impacto das inovações através de leis e políticas aprovadas que sejam congruentes com suas decisões e orientações.

A mesma autora sugere ainda critérios para se avaliar o impacto das inovações democráticas sobre a qualidade da democracia, para tanto se deve mostrar conexões entre a participação e outras dimensões democráticas, no sentido de deixarem os canais representativos mais competitivos, responsivos e que contribuam para maior equidade social, tal proposta está baseada em trabalhos de Leonardo Morlino[6] e Robert Dahl[7]. A *responsividade* é baseada na emissão prévia de mensagens por cidadãos e o governo é responsivo se adota políticas que são sinalizadas como preferidas pelos cidadãos, tal questão poderia ser medida por impacto da política (aquelas que traduzam as preferências dos cidadãos); a congruência entre leis e políticas com o que foi deliberado nas inovações democráticas e a representação substantiva que está ancorada na ideia de impulsionar a representação de grupos minoritários. Já a *competição* é entendida a partir de medidas que averiguem a pluralidade, ou seja, o surgimento de novos grupos políticos organizados e o empoderamento dos já existentes; a informação diz respeito à capacidade das inovações democráticas de resolverem problemas na área que ajudem a aumentar o número de informações para governos a respeito das preferências dos cidadãos e facilitar a tomada de decisões; a multidimensionalidade aborda questões relativas à capacidade das inovações democráticas introduzirem novas questões para os governos e legisladores. Por fim analisar o impacto das inovações institucionais sobre a democracia no que tange à *equidade social*, são apresentados três níveis de medida nesse quesito, o primeiro é redistribuição que tenta analisar alocação dos recursos estatais, entrega de bens públicos, acesso a serviços públicos e alocação prioridades orçamentárias; em segundo o reconhecimento e constituição de direitos legais a identidades de novos grupos sociais ou minoritários; por fim a inclusão que se concentra sobre programas sociais de redução da desigualdade e pobreza (POGREBINSCHI, 2015).

Pelo que explicitamos no artigo, é possível perceber que os autores do "problema da efetividade" ainda buscam as melhores metodologias a serem empregadas nos estudos, o que é natural numa área de recente desenvolvimento dentro da ciência política. Ainda não há consenso dos melhores modelos ou técnicas, certamente há uma lacuna aí para ser trabalhada e aprimorada, o campo de pesquisa

[6] As obras citadas são: Morlino, L., 2011. Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes. Oxford: Oxford University Press; Morlino, L. and Katz, G., 2013. What Qualities of Democracy in Latin America? A Report for IDEA. Rome: IDEA.

[7] As obras citadas são: Dahl, R.A.,1956. A Preface to Democratic Theory. Chicago: University of Chicago Press; _____. 1972. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven and London: Yale University Press.

ainda é de caráter exploratório, procurando avanços e consolidações, necessitando novas pesquisas e debates.

Considerações finais

As pesquisas sobre a questão da efetividade da participação procuram ainda uma definição do que seria a própria efetividade em termos conceituais, bem como a metodologia ideal a ser empregada. Certamente isso é consequência de um campo recente e em construção. Talvez as respostas venham com o desenvolvimento das pesquisas nos próximos anos e tentamos mapear neste artigo o que tem sido feito, quais são os problemas, desafios e possíveis caminhos, sejam eles conceituais, teóricos ou metodológicos, mais detalhadamente no Brasil, mas no exterior também.

Até aqui me parece improvável que o conceito de efetividade siga uma única abordagem, pois do que apresentamos as pesquisas mais influenciadas pela teoria da democracia deliberativa tendem a focar a qualidade da deliberação nas IPs, enquanto as relacionadas com a avaliação de políticas públicas tendem a pensar a efetividade enquanto resultados diretos no oferecimento de bens e serviços à população, não sabemos até que ponto seria possível associar as duas perspectivas, pode ser esse mais um desafio para a área, o de congregar numa definição pelo menos estas duas dimensões: qualidade da deliberação e resultados na política.

Na medida em que não temos uma definição apenas do que vem a ser a efetividade, é natural que também não tenhamos uma metodologia só a ser utilizada. As metodologias qualitativas foram predominantes até o momento, mas há um movimento de mudança onde as metodologias quantitativas ganham força, embora careçam de maior aperfeiçoamento para chegar a generalizações e quem sabe estabelecer causalidades entre participação, deliberação e resultados.

Por ora, grupos de pesquisadores assumem conceitos, teorias e metodologias diferentes de avaliação da IPs e é provável que isso prossiga por um tempo maior no trabalho exploratório, o tempo nos dirá quais tendências serão consolidadas ou não. Isso vai depender dos objetivos como cada pesquisador encara a participação, daquilo que se espera das chamadas instituições participativas, daquilo que se considera no que elas podem oferecer ou cumprir em termos de deliberação ou de resultados. Assim, cada pesquisador assumindo as potencialidades e limites de cada abordagem, procurando sua consolidação através do acúmulo de conhecimento e metodologias, nesse sentido, o debate é fundamental.

Referências

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. In: 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011, Caxambu. **Anais**...p.1-30.

_____ et al. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos Comitês e Consórcios de Bacia Hidrográfica no Brasil. In: **Ambiente & Sociedade**. Campinas, v. XII, n. 1, p. 115-132, 2009.

ALMEIDA, A. Sobre a estimação dos efeitos causais: uma nota metodológica com aplicações à pesquisa sobre os efeitos das intituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 323-346.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. A participação importa? Efeitos dos conselhos gestores nas administrações públicas municipais. In: 39 Encontro anual da Anpocs, 39., 2015, Caxambu. **Anais eletrônicos**... Caxambu: Anpocs, 2015. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=9507&Itemid=461> . Acesso em: 30 jul. 2016.

_____; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc**. São Paulo, n. 109, p.68-92, Mar. 2012.

AVRITZER, Leonardo. A dinâmica da participação local no Brasil. In _____(Org.). **Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil**. Relatório de pesquisa. Belo Horizonte, 2009. p. 14-48.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 13-28.

BRASIL. Controle Social – Conselhos municipais e controle social. Controladoria Geral da União - **Portal da Transparência**. Disponível em: < http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>. Acesso em: 23 jun. 2015.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização**. Lua Nova**. São Paulo, n.84, p. 315-348, 2011.

FERRO, Maria C. T. Participação, políticas públicas e efetividade: linhas de pesquisas, limites e descobertas. In: II encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. 2., 2015, Campinas. **Anais eletrônicos**... Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2015. Disponível em: <http://www.pdpp2015.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=10>. Acesso em: 30 jul. 2016.

GEISSEL, Brigitte. On the Evaluation of Democratic Innovations. In: World Congress of Political Science, 21st, 2009, Santiago. **Anais eletrônico**...Disponível em: <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_150.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2016.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA, E. V. A. Trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**. São Paulo, n.84, p. 95-139, 2011.

MIGUEL, L. F. Teoria Democrática atual: esboço de um mapeamento. In: **BIB** – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 2005.

PIRES, R. C; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil**. Relatório de pesquisa. Belo Horizonte, 2009. p. 163-210.

_____ et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In:_____ (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 347-364.

PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas, **Opinião Pública**, Campinas, vol. 17, nº 1, p.228-250, Junho, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy. Can Democratic Innovations Improve the Quality of Democracy? A Response from Latin America. **Latinno.** 2015. Disponível em: <http://www.latinno.net/media/publications/Pogrebinschi_Can_Democratic_Innovations_Improve_the_Quality_of_Democracy_-_last_version.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2016.

ROMÃO, Wagner. O Eclipse da Sociedade Política nos Estudos sobre o Orçamento Participativo. **BIB**. São Paulo, n. 70, p. 121-144, 2º semestre de 2010.

PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

III Encontro Internacional • UFES - Vitória, ES - 30/05 a 02/06/2017

ST 10 - Efetividade das instituições participativas

Sessão 04 | IPs e efetividade: de qual efetividade estamos falando?

Instituições participativas geram efeitos redistributivos? Desafios metodológicos para a análise

Carla de Paiva Bezerra[*†]

Resumo: As instituições participativas despontam no Brasil a partir do processo de transição democrática. Em sua origem, a ampliação do direito de participação estava associada a uma visão de democracia que extrapolava os limites da arena eleitoral: que somente com a inclusão de setores da população alijados até então da esfera política, especialmente os mais pobres, seria possível estabelecer políticas voltadas para a promoção da igualdade.

De forma combinada com a ampliação dos direitos sociais e sistemas de políticas públicas, foram estabelecidos vários mecanismos para garantir a participação da sociedade civil no debate de políticas. No entanto, a compreensão sobre o que fazem e quais os efeitos das decisões dessas arenas sobre as políticas públicas, e se geram efeitos redistributivos, ainda não é consolidada no campo de estudos de participação.

Pretendemos nesse artigo revisar os principais esforços metodológicos e empíricos de análise de eventuais efeitos redistributivos das denominadas "instituições participativas". Espera-se ainda, evidenciar a conexão entre o debate de como instituições importam para reduzir, manter ou ampliar a desigualdade.

Palavras-chave: Efeitos redistributivos; desigualdade; efetividade; instituições participativas.

[*]Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Contato: carlabezerra@usp.br.

[†]O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil.

Apresentação

As instituições participativas despontam no Brasil a partir do processo de transição democrática. Elas são contemporâneas de grandes mudanças institucionais que tiveram impacto significativo na redução de desigualdades no Brasil, como são a retomada do multipartidarismo e dos diretos políticos, o estabelecimento do sufrágio universal e a ampliação de direitos sociais.

Em sua origem, a ampliação do direito de participação estava associada a uma visão de democracia que extrapolava os limites da arena eleitoral: que somente com a inclusão de setores da população alijados até então da esfera política, especialmente os mais pobres, seria possível estabelecer políticas voltadas para a promoção da igualdade.

Nesse sentido, e de forma combinada com a ampliação dos direitos sociais e seus respectivos sistemas de políticas públicas, foram estabelecidos vários mecanismos para garantir a participação de atores organizados da sociedade civil no debate de políticas. Elas se constituem como verdadeiras arenas de elaboração e fiscalização de políticas, incluídas no processo mais geral da sua elaboração e implementação. Hoje, é possível firmar que há uma presença difusa desses mecanismos em praticamente todos os municípios do Brasil.

No entanto, a compreensão sobre o que fazem e, especialmente, quais os efeitos das decisões dessas arenas sobre as políticas públicas, especialmente no que tange a questões redistributivas, ainda não é consolidada no campo de estudos que tem se dedicado ao estudo de tais inovações.

Pretendemos nesse artigo revisar os principais esforços metodológicos e empíricos de análise de eventuais efeitos redistributivos das denominadas “instituições participativas”. Espera-se ainda, evidenciar a conexão entre o debate de como instituições importam para reduzir, manter ou ampliar a desigualdade.

O artigo está dividido nas seguintes seções: primeiro; uma contextualização sobre o que são as instituições participativas no Brasil e seu impacto sobre a desigualdade; em seguida revisamos os esforços metodológicos e empíricos feitos no sentido de verificar seus eventuais efeitos redistributivos para as seguintes instituições: orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas e conferências nacionais de políticas públicas.

Contextualizando as Instituições Participativas no Brasil

A transição democrática no Brasil, ocorrida na década de 1980, foi um período de grandes mudanças nas instituições políticas brasileiras, que tiveram, por sua vez, fortes impactos sobre a desigualdade do ponto de vista político e econômico.

Já em 1979, com o retorno ao pluripartidarismo[1], houve o impulso institucional para a organização de atores de oposição ao regime da ditadura militar em torno de diferentes propostas partidárias. Enquanto políticos e intelectuais da oposição, como Fernando Henrique Cardoso, apostavam no fortalecimento da legenda do MDB como estratégia de oposição unificada, as lideranças do novo sindicalismo, cujo centro era o ABC paulista, apoiadas por grupos de esquerda que saíam da clandestinidade, apostavam fortemente na constituição de um "Partido dos Trabalhadores" (KECK, 1991). Em 1982 tivemos as primeiras eleições locais em um sistema multipartidário, mas as primeiras eleições diretas para presidente viriam a ocorrer somente em 1989. Neste ano, já existiam PT, PMDB e PSDB com capacidade real de disputa na arena eleitoral.

Outra mudança importante ocorre em 1985, quando finalmente se estabelece no Brasil o sufrágio universal, com a inclusão dos analfabetos, até então alijados do direito de voto[2]. Ao longo de todo o século XX tanto o sufrágio, quanto a taxa de alistamento e comparecimento teve um crescimento contínuo, incluindo mais e mais brasileiros como eleitores. No entanto, somente naquele ano tivemos a última barreira formal para o alistamento removida. Permaneceram ainda as barreiras informais, para o pleno exercício do direito ao voto, como dificuldades de alistamento, acesso ao local de votação e de capacidade de adequada expressão do voto, devido à combinação entre baixa escolaridade e cédulas de difícil compreensão[3]. (LIMONGI, CHEIBUB, FIGUEIREDO, 2016).

Já em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, que estabelece o direito ao acesso a universal à saúde, educação e assistência social, bem como uma ampliação do acesso à previdência e sua vinculação ao salário mínimo. Ao longo da década de 1990 e dos anos 2000 ocorre a gradual regulamentação e implementação de grandes sistemas dessas políticas públicas, de modo a universalizar o acesso de forma efetiva a tais direitos. Retomando o argumento de ARRETCHE (2016), o efeito combinado dessas políticas teve o poder de incluir grandes setores da

[1] Lei nº 6.767/1979, de reforma da legislação sobre partidos políticos.

[2] Emenda Constitucional nº 25 de 15 de maio de 1985.

[3] Os autores alegam que gradativamente essas barreiras tem também sido superadas, sendo de se destacar a introdução do voto eletrônico como um facilitador do voto, no início do século XXI, fazendo com que nas eleições presidenciais de 2010 tivéssemos 99,2% dos 134 milhões de brasileiros aptos a votar alistados, com 82,6% de comparecimento e 75,4% de votos válidos. Isso faz do Brasil hoje a quarta maior democracia do mundo em termos de eleitorado (LIMONGI, CHEIBUB, FIGUEIREDO, 2016).

população que estavam à margem de qualquer benefício do Estado.

> A política de inclusão dos *outsiders* se desdobrou em duas fases distintas. A primeira ocorreu na transição para a democracia, da qual resulta o capítulo social da Constituição Federal de 1988, que vinculou aposentadorias não-contributivas ao valor do salário mínimo bem como constitucionalizou os sistemas universais e gratuitos de saúde e educação. A segunda fase é resultado de mudanças endógenas associadas à criação de beneficiários que resultam das deliberações sobre políticas (*policies*) da CF 88. As elevadas taxas de participação eleitoral dos mais pobres combinadas à constitucionalização dos direitos sociais converteram os beneficiários destas políticas em categorias concentradas de eleitores, para cujas preferências convergem partidos conservadores e de esquerda. (ARRETCHE, 2016).

Deste modo, temos que na década de 1980 ocorrem pelo menos três grandes mudanças institucionais com enormes efeitos sobre a desigualdade: a representação de partidos de esquerda na arena eleitoral; o sufrágio universal, incluindo todos os brasileiros como potenciais eleitores e a ampliação do acesso a direitos sociais.

Por sua vez, a origem das diversas instituições participativas também é situada historicamente no período da transição democrática brasileira, em associação direta com a ampliação dos direitos sociais. Havia uma conexão forte entre a ampliação da participação de setores populares e a ampliação do acesso a direitos. SZWAKO (2012) identifica que o ideário participativo da década de 1980, entre atores oriundos do movimento social, aparece em estreita conexão com a ideia de tornar as camadas populares agentes de sua própria história. A participação política tinha o sentido de realizar uma transformação social por meio da socialização do poder e também interferir na vida política geral e incidir no texto constitucional.

Nesse contexto de crítica às instituições, as ideias de representação e participação apresentavam-se como características polares da democracia. O primeiro termo estava associado a uma democracia mais procedimental e formalista, enquanto o segundo consubstanciaria a visão de democracia associada à soberania popular, igualdade e autonomia. Tal conexão permitiu que a participação política fosse portadora de uma noção mais radical da democracia, em um momento de transição de regimes, quando os sentidos da transição democrática estavam em disputa (GURZA LAVALLE; VERA, 2011).

A Constituição Federal de 1988 é vista pela literatura sobre Instituições Participativas como um ponto de inflexão, um marco legal que deu margem para que as diferentes experiências de gestão local participativa se desdobrassem. São duas as

razões que motivam tal assertiva: a participação foi incluída como diretriz da elaboração de políticas públicas nas áreas de política social e em políticas municipais. Já no que tange à gestão local, os dispositivos do texto constitucional aprovado teriam promovido uma maior descentralização político-administrativa, dando aos municípios autonomia política e orçamento para elaborar e executar políticas públicas (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002; WAMPLER, 2008). Do mesmo modo que a ampliação dos direitos sociais, sua implementação só ocorreria ao longo das décadas seguintes, por meio da regulamentação e de mudanças institucionais endógenas.

Ao utilizar o termo "Instituições Participativas", nos referimos a inovações institucionais que visam à participação de atores sociais, individuais ou coletivos[4], na elaboração, gestão e controle de políticas públicas. O seu traço comum é a existência de arenas políticas que contam com a participação de atores governamentais, especialmente do Poder Executivo, e da sociedade civil, em sua maioria atores coletivos, debatendo de forma conjunta em espaços que são simultaneamente de reivindicação, pactuação e deliberação. A principal característica tida como inovadora desses arranjos é o fato de propiciar uma rica interação entre Estado e atores sociais, para além das vias tradicionais da democracia liberal (DAGNINO, 2002; SANTOS, AVRITZER, 2009).

Dentre os mecanismos mais difundidos e consolidados no Brasil, temos os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Orçamentos Participativos e, mais recentemente, às Conferências Nacionais de Políticas Públicas. Todas essas experiências têm formato variável, a seguir elencamos algumas características mínimas comuns.

O primeiro mecanismo a se destacar na literatura foi o Orçamento Participativo. Ele visa a discussão do orçamento no plano municipal[5], sendo a definição da prioridade de gastos em investimentos definida em conjunto com a população. É definido como:

> (...) um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal. Em assembleias organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, juntamente com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital em projetos tais como clínicas de

[4] Sobre os termos "sociedade civil", "atores coletivos" e "novos atores sociais", utiliza-se como referência a definição apresentada por Gurza Lavalle, Houtzanger e Acharya (2005): "O termo 'ator coletivo da sociedade civil' é usado em sentido amplo para denotar um conjunto diverso de atores sociais – associações locais, ONGs, organizações de caridade, etc. – que não têm cargos públicos ou lucro como seus objetivos principais".

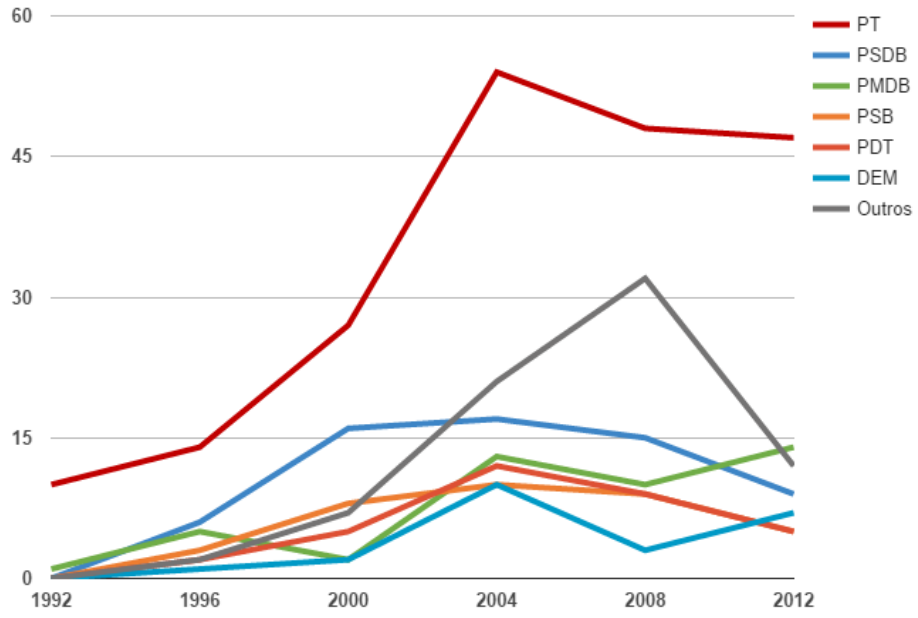
[5] No Brasil, há apenas o registro de uma experiência estadual de Orçamento Participativo, ocorrida entre 1999 e 2002 no Estado do Rio Grande do Sul. Todas as demais experiências referem-se a municípios ou ao Distrito Federal, que acaba por mesclar características de município e Estado, mas não é divisível politicamente.

assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas (WRAMPLER, 2008).

Entre 1989 e 2012, o OP foi adotado por 256 prefeituras brasileiras por pelo menos uma gestão, por diferentes partidos políticos de modo a abarcar todo o espectro ideológico. No entanto, tal política é nitidamente mais fortemente associada ao PT, que responde pela maioria dos casos em todo o período da existência da política, em números absolutos, conforme se depreende do gráfico abaixo:

Gráfico 1

Prefeituras com Orçamento Participativo por Partido Político[6]



Fonte: Spada(2012) e TSE. Elaboração própria.

Porém, conforme demonstra Spada (2014) o pico da adoção de OPs em municípios ocorreu no período 2001-2004, concomitante à chegada do PT ao governo federal. A partir desse momento, o OP vem se reduzindo a cada ano, com uma previsão de se extinguir até 2024. Entre diversas hipóteses explicativas para tal fenômeno, testadas quantitativamente, dentre as quais estão a redução da capacidade fiscal dos municípios a partir de 2001, bem como a mudança de ênfase da participação por parte do principal promotor do OP: o Partido dos Trabalhadores (BEZERRA, 2017). Cabe

[6] Prefeituras de municípios com ais de 50 mil habitantes em 2008 (total de 578 municípios). Outros: partidos com pelo menos um caso de prefeitura com OP: PPS, PTB, PV PPB/PP/PPR/PTR, PL/PR, PCdoB, PRP, PSC, PHS, PRTB, PSDC, PSN.

destacar que também é o único destes que não está vinculado a um sistema nacional, mas depende de definições locais para a sua implementação.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são espaços permanentes, instituídos pelo governo, por lei ou decreto específico, com composição mista de representantes do Estado e de Organizações da Sociedade Civil, que possuem dentre suas funções fiscalizar, elaborar, aprovar orçamento e/ou diretrizes de uma política pública específica (saúde, educação) ou relativa a um dado setor (mulheres, idosos) (BEZERRA, 2014). Desde 2000, o IBGE realiza na pesquisa MUNIC levantamento sobre Conselhos em mais de 13 áreas temáticas. Os mais difundidos são os de saúde, educação e assistência social, presentes em mais de 97% dos municípios brasileiros BARRETO (2011).

Já as Conferências Nacionais de Políticas Públicas são espaços de formato congressual convocados periodicamente para debater as diretrizes e prioridades de uma dada política pública. Elas são geralmente realizadas em várias etapas: municipal, estadual e nacional, sendo a participação em uma fase é condição para a participação na seguinte, por meio da eleição de delegados. Seus participantes estão distribuídos entre sociedade civil, executivo, legislativo e judiciário (BEZERRA, 2014).

A origem das Conferências relaciona-se com o movimento de saúde (DOWBOR, 2013), mas é somente na última década que elas ganham força e são ampliadas em quantidade e áreas de abrangência. Conforme apontado por POGREBINSCHI (2010), 68,8% de todas as conferências nacionais já realizadas no Brasil – 55 de um total de 80 – ocorreram nos dois mandatos de Lula (2003–2010).

Após um período de estudos dominados por estudos de caso, que buscavam descrever esse novo objeto, a agenda recente de análise da literatura está direcionada para o desenho, a efetividade e outros efeitos desses espaços tidos como experimentais, seja a partir de um viés normativo – isto é, qual deveria ser o desenho para que certos objetivos sejam atingidos –, seja de um viés positivo – quais os efeitos e mecanismos de funcionamento, desejados ou não, são de fato produzidos pelas experiências existentes. Entre os principais efeitos imputados à participação, temos:

> Os efeitos imputados à participação são variados, todavia, passíveis de exposição e ordenação sintética em três conjuntos. Em primeira instância, supõem-se efeitos de socialização e psicológicos diversos sobre os participantes. A participação como escola da cidadania, capaz de cultivar o civismo e de elevar o egoísmo à compreensão do bem público, é uma tese clássica. [...]

> Em segundo lugar, atribuem-se à participação efeitos agregados em maior ou menor medida intencionais – ou por oposição a subefeitos e efeitos não intencionais. **A participação geraria efeitos distributivos quando realizada no marco de instituições incumbidas de orientar as políticas e as prioridades do gasto público. Também costuma ser associada à racionalização e à eficiência das próprias políticas sujeitas ao controle social.**
>
> Por fim, argumenta-se que a participação traz consigo efeitos agregados indiretos ou não intencionais: externalidades positivas capazes de gerar um bem público, diferentes, nesse sentido, dos efeitos de socialização e psicológicos de índole individual. [...] E por motivos similares, fortaleceria as associações ou a sociedade civil e, embora por caminhos pouco especificados, estimularia o bom governo (GURZA LAVALLE, 2011). *Grifos nossos*

Dentre os múltiplos efeitos elencados, interessa-nos aqueles relacionados com efetividade e eficiência das políticas públicas, bem como os seus efeitos redistributivos. Dentre as IPs elencadas, todas se inserem, de alguma forma, no interior do processo de elaboração de políticas públicas, seja em área específicas ou em um dado município. Nesse sentido, do ponto de vista da abordagem neoinstitucional, elas compõem as regras que criam oportunidades de elaboração ou veto para grupos organizados sobre determinada política.

As instituições participativas têm o poder de incluir formalmente nesse processo atores organizados que não necessariamente teriam capacidade de se mobilizar para tal. Mesmo no orçamento participativo, que prevê momentos de participação direta da comunidade, em todas elas há modalidades de representação de grupos, em uma lógica que não é mediada por partidos políticos e segue regras e competências próprias que ocorrem em paralelo à arena parlamentar (GURZA LAVALLE, VERA, 2011).

No entanto, os desafios metodológicos para se medir os efeitos gerados ainda são muitos. Há dificuldades que vão desde o levantamento dos dados até o estabelecimento de mecanismos causais. A seguir, apresentamos uma breve revisão dos esforços empreendidos neste sentido, destacando seus pontos promissores, bem como seus limites, no sentido de demonstrar o potencial redistributivo das IPs.

Há duas chaves de análises relevantes: a primeira é se há a inclusão de atores para o processo de elaboração da política que, sem tais mecanismos, estariam excluídos do jogo político e, portanto, de sua elaboração. Assim como a extensão do sufrágio é entendida como um mecanismo que contribui para fortalecer a demanda por

políticas redistributivas, por trazer para a arena eleitoral cidadãos que se beneficiam da redistribuição, a inclusão de atores organizados com interesses redistributivos na arena de elaboração e/ou fiscalização da política também possui potencial semelhante. Há uma quantidade significativa de estudos nesse sentido, que buscam analisar o perfil dos participantes em IPs e que grupos representam ou pretendem representar.

A segunda é a avaliação propriamente das decisões tomadas por meio dessas instituições e os seus outputs, isto é, efeitos gerados contribuíram para políticas públicas com caráter redistributivo. Este ponto é ainda o foco de maior dificuldade metodológica.

Instituições Participativas geram efeitos redistributivos?

Orçamento Participativo

Dentre as experiências que efetivamente tiveram análises voltadas para seu caráter redistributivo está o orçamento participativo. Com efeito, desde a sua concepção inicial, em Porto Alegre, o OP está voltado para a inclusão de setores de menor poder aquisitivo, tendo sido visto pelo mais otimistas como um mecanismo potencial para a criação de uma “democracia redistributiva” (SANTOS, 2009).

Ainda, está dentre as IPs em que o *outcome* é mais diretamente perceptível. Parte do sucesso do OP está associada ao fato de que a entrega das obras, no ano seguinte à sua discussão, gera a sensação de efetividade da participação, na avaliação do ex-prefeito de Porto Alegre, Tarso Genro (1997, p. 22):

> A nossa experiência é de a democratização direta dessa fração do Estado que se chama prefeitura é perfeitamente possível desde que proporcione uma contrapartida material para os integrantes desse processo. Ou seja, não há nenhuma possibilidade de fazer as pessoas participarem se elas não recebem respostas a suas demandas. Tanto isso é verdade que o Orçamento Participativo adquiriu credibilidade a partir do terceiro ano do nosso primeiro governo, quando as obras começaram a aparecer.

O Orçamento Participativo também é fortemente associado ao Partido dos Trabalhadores, conforme dados apresentados no Gráfico 1. O PT também possui a maior proporção de suas prefeituras adotando tal política, chegando a índices de 93% em 2000, frente ao máximo de 37,5% do PSB, segundo partido com maior proporção de prefeituras que já adotaram o OP (BEZERRA, 2017). Ele comporia o que se consolidou como o “modo petista de governar”, marca cunha pelo PT ao longo dos anos

1990 para marcar seu diferencial frente aos demais partidos. As marcas do “modo petista” seria a “inversão de prioridades com participação popular”. Nesse sentido, participação e redistribuição aparecem fortemente associadas (BEZERRA, 2014).

Dentre os esforços empreendidos para analisar empiricamente os efeitos redistributivos do OP temos MARQUETTI, CAMPOS, PIRES (2008) em um esforço de reunir estudos de caso sobre diferentes experiências de Orçamentos Participativos, com análises que enfatizam seus supostos efeitos redistributivos. Temos os casos dos orçamentos participativos dede Porto Alegre, Belo Horizonte, vistos como experiências bem-sucedidas e consolidadas, e o de São Paulo e Belém, com seu curto tempo de implantação (apenas uma gestão). Há ainda uma análise sobre outras experiências participativas em Pelotas e no Estado do Acre, que não são alvo de nossa análise neste artigo.

Em todos estudos de casos, as análises buscam evidenciar os efeitos redistributivos dos respectivos orçamentos participativos, a partir de dois conjuntos de dados:

1. Nível de renda e escolaridade dos participantes;
2. Perfil socioeconômico dos bairros com maior quantidade de ações priorizadas e efetivamente executadas por meio do OP.

No que tange à análise do perfil dos participantes, para as quatro capitais analisadas, o perfil dos participantes do OP é de renda inferior e de escolaridade média menor do que a população média do município, de forma significativa. É possível afirmar que para essas experiências o Orçamento Participativo representou a criação de um espaço que amplia a participação de setores menos favorecidos na definição de políticas públicas.

Já no que tange às obras executadas, também é aferível uma prevalência de maiores investimentos em bairros de menor poder aquisitivo. Isso é especialmente válido se considerarmos que parte significativa dos recursos alocados por meio do OP eram direcionados para obras de infraestrutura e saneamento. No entanto, esse fato é relativizado nos casos de Belém e São Paulo. Na primeira, pelos critérios distributivos adotados, verificou-se que bairros muito pobres, mas com grande população ficaram prejudicados na distribuição dos recursos. No caso de São Paulo, houve um percentual baixo destinado ao OP e um baixo nível de execução das obras, o que prejudicou a avaliação de seus eventuais efeitos redistributivos.

Cabe destacar ainda, no caso de Belo Horizonte, há a introdução crescente de critérios técnicos, também com forte diretriz redistributiva, mas que em

alguns casos se sobrepuseram em termos de peso ao da participação da população. Neste caso, temos colocada em questão se é a introdução da participação da população de baixa renda que produz efeitos redistributivos ou se o próprio desenho do mecanismo de participação já direciona para tais resultados.

Este caso suscita questionamentos sore em que medida a orientação político-partidária do governo local como determinante para o desenho de tal mecanismo, bem como para a geração de seus efeitos redistributivos. Com efeito, todas as análises foram realizadas em prefeituras do Partido dos Trabalhadores, em algum período entre 1990 e 2004. Não temos um caso contrafactual ou mecanismo para verificar eventuais efeitos redistributivos do OP em prefeituras de diferentes orientações ideológicas ou ainda sobre prefeituras do PT sem OP.

O OP não possui nenhum tipo de legislação nacional que defina contornos mínimos do seu desenho, cabendo tal definição estritamente ao governo local. Nesse sentido, ele tem se demonstrado uma instituição volátil e suscetível a mudanças bruscas e descontinuidades quando da mudança do partido incumbente.

Outro ponto de questionamento, é o fato de que o OP só foi bem-sucedido no período em que as prefeituras gozavam de maior disponibilidade orçamentária. Belém e São Paulo são casos em que os limites apontados são de duas ordens: baixo tempo de implementação e também baixa disponibilidade orçamentária. Em Porto Alegre, cidade em que o OP foi implementado por 14 anos, observa-se uma redução sensível na adesão da população a partir de 2004, quando o volume de recursos disponíveis se reduz e há atrasos na entrega das obras.

Em todo o caso, seria necessário algum tipo de controle ou comparação com cidade de características semelhantes (população, renda média, grau de urbanização, governada pelo PT no mesmo período). Uma prefeitura governada pelo PT sem OP, teria políticas predominantemente redistributivas? E quais os efeitos produzidos pelo OP em prefeituras de governadas por partidos de centro e direita? Há diferenças observáveis? Se nesses casos prevalecesse um desenho institucional que privilegiasse tanto a participação de setores subrepresentados, quanto a priorização de políticas com forte caráter redistributivo, teríamos indícios mais fortes no sentido de que efetivamente a existência dessa instituição participativa gera efeitos redistributivos de longo prazo e de forma sustentada.

Uma solução interessante de análise com vistas a responder a necessidade de comparação é a análise por meio de pares de contrafactuais. BAIOCCHI, SHUBHAM, HELLER, SILVA (2005) apresentam uma metodologia que

responde em parte aos questionamentos acima. Eles trabalharam com uma comparação de cidades por pares (*matched pairs*), de modo a avaliar os efeitos da presença de orçamento participativo em 5 cidades brasileiras: Diadema (SP), Gravataí (RS), João Monlevade (MG), Camaragibe (PE), São Miguel do Guaporé (RR). Elas foram comparadas com cidades similares em termos de região, população, economia e história. Os seus pares de comparação, cidades sem OP, foram respectivamente: Mauá (SP), Sapucaia do Sul (RS), Timóteo (MG), Quixadá (CE) e Mirante da Serra (RR).

Para a análise dos efeitos redistributivos[7], se trabalhou com 4 dimensões, cada qual composta de 5 ou mais indicadores: Finanças municipais (nível de gastos gerais, em infraestrutura urbana e em políticas sociais); Entrega de serviços públicos (acesso a serviços de saneamento, lixo, água e luz); Desenvolvimento Humano (indicadores que compõem o IDH); como taxa de mortalidade de crianças, Economia e pobreza (PIB, percentual da população em condição de indigência e de pobreza, desigualdade entre ricos e pobres). A comparação foi feita com dados de 1991 em todas as cidades, portanto, antes da existência de OP em qualquer uma delas e com dados dos anos 2000.

Os achados demonstraram que a presença do OP em uma cidade gerou efeitos significativos de redução de desigualdades, quando comparada com seu par. Isso ocorreu especialmente sobre a redução de pobreza nas cidades, além de ampliação no acesso a serviços de educação, saúde. Observou-se ainda uma tendência de redução de desigualdades, com melhorias no índice de Gini. Questões relacionadas com o acesso a energia elétrica e saneamento básico, no entanto, não pareceram como relevantes.

Este parece ser um caminho interessante e promissor de análise de efeitos redistributivos. Ele se torna mais interessante ao verificar a evolução dos resultados no tempo, considerando impactos sobre a continuidade ou interrupção do OP. Resta colocada a discricionariedade da prefeitura sobre instituir ou não o OP, cabendo verificar a existência ou não de custos políticos significativos para a sua não-adoção (ou incentivos para tal).

Conselhos Gestores de Políticas Públicas

VAZ e PIRES (2011) seguem por caminho semelhante, buscando

[7] A análise se concentrou também em comparar os respectivos desenhos de OP, grau de mobilização e associativismo, bem como o tipo de relação entre Estado e Sociedade Civil. No entanto aqui nos interessam somente os resultados concernentes aos seus efeitos redistributivos.

demonstrar as potencialidades de se utilizar a metodologia de comparação por pares de forma mais robusta. Seu objetivo é demonstrar que ela permite comparar não mais uma instituição participativa em específico, mas sim a densidade de arranjos participativos existente em uma dada cidade, medida pela quantidade de conselhos, OPs e outros mecanismos participativos existentes. Deste modo, eles revisam outros trabalhos que utilizaram a metodologia de comparação por pares, quanto trios de municípios, buscando controlar as variáveis relacionadas a existência de IPs, de diferentes modos. Em todos os estudos realizados, há resultados consistentes no sentido de que a existência de instituições participativas potencializa bons resultados em melhorias de indicadores sociais.

O potencial da técnica de reside justamente na possibilidade de controle das variáveis que se deseja observar, permitindo inferências mais consistentes sobre os efeitos da variável independente. No entanto, a tentativa de incluir além do Orçamento Participativo, os Conselhos de Políticas Públicas, no que se denominou densidade de arranjos participativos pode vir a gerar sobreposição de efeitos ou ainda atribuição de causalidade remota. Isso porque, diferentemente do Orçamento Participativos, cujos outputs são mais evidentes, não é tão fácil verificar, no que tange aos Conselhos Gestores, sobre o que decidem e o seu impacto sobre uma dada política pública. Conforme observam GURZA LAVALLE, VOIGT, SERAFIM (2015):

> Seja qual for o aspecto do funcionamento dos conselhos postulado como responsável pela sua capacidade de incidência sobre o desempenho de políticas, há inúmeras mediações ou uma distância considerável entre causa e efeito (Gurza Lavalle 2011b). Por exemplo, entre a deliberação ocorrida em um conselho de saúde ou de educação e o número de leitos hospitalares ou de professores no ensino primário de um determinado município há, no melhor dos casos, numerosas mediações possíveis ou distância causal, pois escapa a alçada dos conselhos implantar ou mandar acatar medidas a esse respeito.
>
> Embora os avanços na agenda da efetividade tenham apontado para a presença de covariações ente IPs e desempenho positivo de políticas (Pires e Vaz,2010), o conjunto de técnicas de controle utilizável para evitar associações espúrias é obstado pela precariedade das variáveis independentes disponíveis no campo dos estudos da participação, bem como pelo conhecimento ainda insuficientemente sistemático sobre aquilo que os conselhos realmente fazem.

Definidos por seu caráter híbrido, os Conselhos Gestores constituem arenas que reúnem representantes do Governo e representantes da sociedade em geral para debater, acompanhar e fiscalizar uma determinada política pública. Em diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, esses conselhos também são

responsáveis por gestão de recursos e certas normatizações.

Dentre as instituições participativas, é aquele tipo que possui maior grau de institucionalização. Isto é, para determinadas áreas de políticas públicas, notadamente Saúde, Educação, Assistência Social e Criança e Adolescência, há legislação e fortes mecanismos de indução federal que garantem a presença destes conselhos na quase totalidade dos municípios brasileiros. A capilarização dos conselhos ocorre em articulação direta com o desenho das políticas públicas sobre a qual se preocupam, a partir da Constituição de 1988 e com a sua posterior regulamentação legal.

Deste modo, é possível afirmar que, diferentemente do OP e das Conferências Nacionais, que são regulamentadas por decretos e fortemente vulneráveis a oscilações relacionadas a mudança partidária no respectivo governo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas possuem um caráter de maior perenidade, escala e independem de orientação partidária para sua existência.

A melhoria da qualidade dos serviços públicos, por meio do controle social, é uma das motivações centrais para a instituição legal de conselhos gestores. No entanto, verifica-se dificuldades metodológicas diversas para uma adequada aferição do seu efeito sobre as mudanças locais na qualidade de um dado serviço público (TATAGIBA, 2002, WAMPLER, 2011).

> Em forte contraste com o tipo de autoridade do processo de tomada de decisões do OP, que nos permite identificar impactos na alocação de recursos para políticas públicas, os impactos dos conselhos e das conferências são muito mais difusos. Isso implica maior dificuldade para mensurar como eles potencialmente remodelam os processos de formulação de políticas e os seus respectivos resultados (WAMPLER, 2011).

Com vistas a contribuir para o debate sobre efetividade, GURZA LAVALLE, VOIGT, SERAFIM (2015) propõem outro olhar: ao invés te tentar compreender os *outcomes*, isto é, os efeitos dos conselhos sobre as políticas públicas a eles associadas, é preciso compreender melhor os seus *outputs*, isto é, o que de fato fazem os conselhos. Assim, os autores realizaram um extenso levantamento de todas as decisões produzidas ao longo de 7 anos por 34 Conselhos de diferentes áreas de políticas públicas na cidade de Guarulhos (SP).

Eles partem de um diagnóstico da literatura que se dedicou a análise de conselhos que apontava, dentre outros: o tempo excessivo gasto pelos conselheiros para decisões ligadas à sua autor-regulação (normas internas de eleição e

funcionamento); o funcionamento dos conselhos está fortemente associado ao grau de institucionalização da respectiva política pública com qual se relaciona; ambiguidade na relação com funções administrativas, por vezes avaliadas como tipicamente ligadas à burocracia e não ao espaço da participação social.

A análise dos conselhos em Guarulhos foi feita com base em diagnósticos sobre a evolução e expansão territorial dos Conselhos, que diferencia entre: conselhos com alta indução federal e estruturação em sistemas de políticas, tendentes à universalização territorial (C1); em um segundo grupo, conselhos com média indução federal e média expansão (C2) e conselhos com baixa ou ausente indução federal, criados em função de demandas locais específicas (C3) (GURZA LAVALLE, BARONE, 2016; GURZA LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2015).

Dentre as principais conclusões do estudo está a de que a proliferação ou criação de um grande número de conselhos não está associada à sua efetiva incidência em políticas, uma vez que 9 dos 34 Conselhos analisados não emitiram uma única decisão ao longo dos 7 anos observados, podendo-se considera-los inativos. Em sua maioria, os conselhos inativos eram do tipo C3, o que reforça o diagnóstico presente na literatura sobre a importância da associação entre o conselho e sua inserção em um sistema de políticas estruturado.

Em verdade, as demais conclusões também reforçam esse entendimento, uma vez que são os conselhos do tipo C1 aqueles com maior volume de decisões publicadas em comparação ao demais, e também um maior número de decisões relacionadas a incidência de políticas públicas, seja no que diz respeito ao estabelecimento de diretrizes, como no que tange à fiscalização. Os conselhos do tipo C2 e C3 concentram a maior parte de suas decisões em questões relacionadas à autorregulação, embora em C2 se observe um número relativamente maior de decisões relacionadas às diretrizes da política pública.

Trata-se de uma análise interessante, embora limitada do ponto de vista de possíveis generalizações em função de concentrar-se em apenas um município. Ela nos dá pistas interessantes para futuras agendas de pesquisa. Especialmente, chama atenção para o fato de que não é possível atribuir ou imputar efeitos a instituições que sequer produzem ações, em alguns casos.

Por fim, os achados nos colocam um tipo de indagação do tipo pergunta “tostines”: os mecanismos participativos geram efeitos de melhoria da qualidade e acesso das sobre políticas públicas ou é a melhoria e qualidade dos sistemas de políticas públicas ao longo dos anos que possibilita a existência de mecanismos

participativos e de controle social? Parece-nos provável a existência de uma influência recíproca, atuando de forma a se auto reforçarem mutuamente. No entanto, demonstrar isso ainda exige um maior aprofundamento empírico.

Conferências Nacionais de Políticas Públicas

Se no caso dos Conselhos, que já vem sendo estudados há pelo menos 20 anos, há ainda dificuldade metodológicas significativas para análises de atribuição de efeitos ou impactos sobre políticas públicas, no caso das Conferências esse quadro é ainda mais agudo.

Com efeito, as Conferências Nacionais de Políticas Públicas são fortemente associadas ao ascenso do Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal. Elas possuem baixo nível de institucionalização, sendo convocadas por decretos presidenciais em sua maioria. Conforme número já mencionado, mais de dois terços das Conferências temáticas já realizadas ocorreram nos dois Governos Lula (POGREBINSCHI 2010). As exceções ocorrem justamente nas áreas mais bem estruturadas em termos de arranjos participativos e sistemas de políticas públicas: saúde, assistência social, educação e criança e adolescente. Nesses, observa-se uma tradição anterior de realização de conferências.

As conferências nacionais de políticas públicas seguem dinâmica em certa medida articulada com os respectivos Conselhos temáticos (uma vez que são impulsionadas por estes). As conferências constituem o espaço, por excelência, de debate sobre a definição de diretrizes políticas, além de contarem com uma maior pluralidade e variabilidade de representantes da sociedade civil, enquanto que os conselhos estão mais vinculados ao processo de implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Dentre os esforços existentes para análise das Conferências, cabe destacar a publicação do IPEA (AVRITZER, SOUZA, 2013) e o esforço empreendido por POGREBINSCHI (2010) em pesquisa que busca analisar impactos das deliberações das Conferências Nacionais sobre a produção legislativa.

Por mais que haja na publicação de AVRITZER, SOUZA (2013) uma seção dedicada à análise da “efetividade” das Conferências Nacionais, temos que praticamente todos os artigos se dedicam em grande medida a descrever o objeto de estudo: o que são, quando são realizadas, quais as circunstâncias motivadoras, como elas se relacionam com outros processos de gestão, bem como analisar quem são seus participantes e que tipo de temáticas são mais debatidas.

Por sua vez, POGREBINSCHI (2010) realizam análise voltada a buscar correlações entre as deliberações das conferências e seus eventuais desdobramentos legislativos. São analisados quantas e em que áreas temáticas as deliberações de conferências se transformaram em projeto de lei e, destas, quantas foram efetivamente aprovadas.

Em qualquer caso, não é do nosso conhecimento a existência hoje estudos que permitam fazer qualquer inferência sobre a efetividade das conferências – visto que até o que se entende por tal efetividade necessita ainda de maior definição – e, muito menos, qualquer inferência sobre seu eventual caráter redistributivo.

Considerações Finais

Decorridos quase 30 anos da constitucionalização do direito à participação nos processos de elaboração de políticas públicas, ainda há muito que avançar na compreensão do funcionamento deste objeto de estudo. É verdade que a sua expansão e nacionalização são bem mais recentes, e neste sentido, os estudos caminharam de estudos de caso para recentes esforços de análise agregada que propicie generalizações.

Dentre as três instituições analisadas, temos que o Orçamento Participativo é aquele cujos *outpus* e *outcomes* são mais evidentes e de mais fácil apreensão, com uma relação causal direta. É também aquele ao qual há análises empíricas mais consistentes que evidenciam seu caráter redistributivo.

No entanto, o Orçamento Participativo não possui qualquer tipo de indução federal e sua regulamentação legal é, via de regra, frágil. Nesse sentido, é altamente volátil a mudanças de condução partidária nos governos locais, o que prejudica a sua continuidade e mesmo a aferição dos seus efeitos. SPADA (2014) demonstra que após um pico de adoção de OPs em municípios brasileiros, há uma tendência constante de sua redução. As causas apontadas são diversas, dentre as quais está a redução da capacidade fiscal dos municípios, o que implicaria em um aumento dos custos políticos (ou uma redução dos incentivos) para adoção deste mecanismo.

Já os Conselhos Gestores de Políticas Públicas encontram-se em constante expansão desde a década de 1990. Essa afirmação é especialmente forte para aqueles conselhos ligados a políticas sociais com alto nível de estruturação, como saúde, educação, assistência social e criança e adolescente. Estes são altamente institucionalizados por meio de leis e incentivos federais para sua constituição,

guardando relativa autonomia, portanto, dos partidos ocupantes de Governos. No entanto, ainda é baixa a compreensão do que efetivamente fazem os conselhos, para além da definição formal de suas atribuições. Nesse sentido, mesmo comparações entre municípios de forma contrafactual pode gerar inferências que padecem de ausência de conexões causais. A mudança de ênfase para uma compreensão inicial sobre o que de fato fazem os conselhos pode constituir um caminho fértil para uma posterior compreensão dos seus efeitos.

Por fim, as Conferências de Políticas Públicas, que chamaram a atenção dos estudiosos apenas no período recente ainda estão em um momento de descrição e compreensão do que constitui o fenômeno. Há ainda um enorme campo para se avançar, sendo pouco consistente no atual estado da arte fazer inferências sobre seus efeitos sobre políticas.

Do ponto de vista analítico, acreditamos que a perspectiva teórica do neoinstitucionalismo histórico, segundo a qual os atores e grupos organizados moldam suas estratégias por dentro das regras institucionais, buscando utilizá-las para fazer prevalecer interesses por vezes minoritários, possibilitaria um ganho analítico para compreender o papel das instituições participativas junto às políticas públicas.

Referências

ARRETCHE, Marta (2016). Democracia e redução da desigualdade: a inclusão dos outsiders. Mimeo.

AVRITZER, Leonardo, SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013.

BEZERRA, Carla de Paiva. Do poder popular ao modo petista de governar: mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-06102014-105726/>. Acesso em: 2016-08-12.

BEZERRA, Carla de Paiva. Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. Trabalho apresentado no VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política, São Paulo, maio de 2017. Disponível em: http://www.conferencias.fflch.usp.br/sdpscp/VIIsemDCP/paper/view/1917/330. Acesso em 05 de maior de 2017.

BAIOCCHI, G, SHUBHAM, C.; HELLER, P, SILVA, Marcelo Kunrath Evaluating empowerment: participatory budgeting in Brazilian municipalities. In: ALSOP, Ruth, BERTELSEN, Mette Frost, HOLLAND, Jeremy. Empowement in Practice: from analysis to implementation. Washington D.C.: The World Bank, 2006.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil (Org.). São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002.

DOWBOR, Monika. A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-06032013-111003/>. Acesso em: 15 maio 2014.

GURZA LAVALLE, Adrian, BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, Associações e desigualdade. In: ARRETCHE, Marta (org). Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta ano. São Paulo: UNESP/CEM, 2016.

GURZA LAVALLE, Adrian, VOIGT, Jéssica SERAFIM, Lissandra. Afinal o que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem — Padrões decisórios dos conselhos e o debate dos efeitos das instituições participativas. Artigo submetido à Dados, abril de 2015.

GURZA LAVALLE, Adrian; ACHARYA, A.; HOUTZAGER, Peter P. Beyond Comparative Anecdotalism: Lesson on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil. World Development, Estados Unidos, no prelo, v. 33, n.6, p. 951-964, 2005.

GURZA LAVALLE, Adrian; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. Lua Nova, São Paulo, n. 84, 2011.

KECK, Margaret E. PT a lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. Tradução de Maria Lucia Montes. São Paulo: Ática, 1991.

LIMONGI, Fernando, CHEIBUB, José Antonio, FIGUEIREDO, Argelina, Cheibub. Participação política no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (org). Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta ano. São Paulo: UNESP/CEM, 2016.

MARQUETTI, Adalmir, CAMPOS, Geraldo Adriano de, PIRES, Roberto (orgs). Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

PIRES, Roberto (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea. v. 7, 2011, 372 p.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253-304.

POGREBINSCHI, Thamy. Entre participação e representação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Relatório Final de Pesquisa. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2010.

RUEDA, David (2005). Insider-outsider Politics in Industrialized Countries: the challenge to social democratic parties. American Political Science Review, 99(1): 61-74.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SPADA, Paolo. The adoption and abandonment of democratic innovations: investiganting the rise and decline of participatory budgeting in Brazil. 2014 [mimeo]. Disponível em: <http://www.spadap.com/app/download/8863683668/The+Rise+and+Decline+of+Brazilian+PB.pdf?t=1397712412>. Acesso em: 27 maio 2014.

SZWAKO, José. Participar vale a pena, mas...: a participação vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. Novas lentes

sobre a participação: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil IN: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002.

VAZ, Alexandre, PIRES, Roberto (2011). Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, Roberto (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea. v. 7, 2011, 372 p.

WAMPLER, Brian. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?. Opinião Pública [online], 2008, v.14, n.1, p. 65-95.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea. v. 7, 2011, 372 p.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 10 - Efetividade das instituições participativas

Remoções na Vila Autódromo no Rio de Janeiro:

a ausência de diálogo em uma audiência pública.

Gabriela Izabel de Alvarenga
(PPGMA/ UFRRJ)

Biancca Scarpeline de Castro
(ICSA/ UFRRJ)

RESUMO

Os espaços públicos são territórios em que se pode expor e modificar interesses, sendo vinculados ao exercício democrático. Porém, ainda existem barreiras para que funcionem de maneira efetiva. A partir dessa questão, este artigo tem como objetivo analisar os desdobramentos da audiência pública realizada na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em junho de 2015, para discutir a questão habitacional e o direito à moradia adequada na cidade. Sendo assim, procurou-se identificar as opiniões sobre o debate público dos que se pronunciaram nesse espaço. Os resultados permitem concluir que os participantes concordam sobre a importância da existência desse espaço para que sejam discutidas questões de interesse da sociedade, como é o caso das remoções na cidade do Rio de Janeiro, e especificamente, neste estudo, na comunidade Vila Autódromo. Porém, apontam entraves que limitam a presença de integrantes da sociedade civil e de representantes do poder público, o que dificulta a produção de ações efetivas.

Palavras chave: Espaços Públicos Participativos. Remoções na Vila Autódromo.

1 INTRODUÇÃO

A partir da consolidação da Constituição de 1988, as exigências da sociedade passaram a ser mais consideradas, pois o regime político do Brasil passou a atender aos requisitos mínimos de uma democracia (BRESSER-PEREIRA, 2014). Atualmente, o cidadão tem a possibilidade de não ser um mero espectador das realizações do poder público, sendo alguém que exerça seus direitos, cumpra seus deveres e atue ativamente nos espaços públicos de participação.

Entretanto, mesmo com a Constituição Federal de 1988 e leis orgânicas municipais estabelecendo diversas formas de participação nas decisões e gestão pública, na prática isso nem sempre ocorre. Ainda existem barreiras contra o funcionamento desses espaços, pois, para que funcionem efetivamente, é necessária a construção de uma verdadeira cultura democrática (KEINERT, 1994).

Considerando o efetivo aproveitamento desses espaços como um dos locais de construção de uma "cultura democrática", o presente trabalho objetiva analisar a audiência pública realizada na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em junho de 2015, para discutir a questão habitacional e o direito à moradia adequada na cidade. Serão analisados os atores participantes da audiência, seus discursos e objetivos, buscando apontar as possibilidades e desafios deste espaço de participação.

A pesquisa que subsidiará os resultados apresentados nesse estudo pode ser classificada de natureza qualitativa, pois de acordo com Minayo (2010), há a preocupação com uma realidade que não pode ser quantificada, já que busca as significações e os motivos por meio da interpretação das falas apresentadas no debate público ocorrido na Câmara dos Vereadores.

Os dados foram coletados por meio da observação não participante, já que o pesquisador se manteve abstêmio no processo ao qual estava pesquisando, tendo um papel de espectador do objeto observado (GIL, 2006). O meio para o registro da observação foi uma gravação na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, no dia dois de junho de 2015, disponibilizada no site da respectiva Câmara. Foi feita a transcrição integral deste vídeo para que fosse feita a interpretação. O material coletado foi interpretado com base no referencial teórico.

Este artigo está dividido em quatro itens, além desta introdução. No primeiro, serão discutidos teoricamente os espaços públicos, apontando seus conflitos e capacidades para a construção de uma cultura democrática. No segundo, são feitas breves considerações sobre as remoções na comunidade Vila Autódromo. No terceiro, são feitas as discussões e apresentações dos resultados. Por fim, são realizadas as conclusões do estudo.

2 OS ESPAÇOS PÚBLICOS PARTICIPATIVOS E A CONSTRUÇÃO DA CULTURA DEMOCRÁTICA

Para que seja possível tornar a relação entre governo e sociedade mais democrática é preciso que existam instrumentos de gestão capazes de envolver a população e de publicizar a informação, além de uma cultura democrática (KEINERT, 1994).

Por cultura democrática, Keinert (1994) entende ser o conjunto de valores advindos da consolidação do conceito de cidadania em detrimento da ideia de corrupção, são eles: a exigência do cumprimento de interesses coletivos em vez do favorecimento de interesses privados, a priorização da equidade e o controle da gestão pública a partir de critérios éticos, da democratização da informação e do envolvimento da população.

No que se refere aos instrumentos de gestão capazes de estimular e consolidar a participação da população nas decisões e políticas públicas, a Constituição de 1988 garantiu o sufrágio universal pelo voto direto e secreto, permitiu a realização de plebiscitos, referendos e a iniciativa popular, inclusive para a criação de leis ou para denunciar irregularidades. Em adição, a Constituição prevê o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, para fiscalizar e propor políticas da Seguridade Social, da educação e da criança e do adolescente, além de contribuir com o planejamento governamental (ROCHA, 2008). Todas essas iniciativas consolidam a participação da população na gestão governamental, bem como fortalecem a cultura democrática.

Sobre as informações, a Constituição Federal estabeleceu a publicidade entre os princípios da administração pública (Art. 37), e recentemente o governo federal aprovou a lei de transparência (Lei Complementar Nº. 131/ 2009) e a lei de acesso à informação (Lei Nº 12.527/ 2011). O princípio de publicidade e as leis mencionadas são capazes de dotar o cidadão de informações sobre a gestão pública, oferecendo mais elementos para sua participação nas decisões do Estado. Também a partir da Constituição de 1988, passou a ser garantida a liberdade de imprensa, de opinião e de associação, ou seja, alguns direitos civis passíveis de empoderar os cidadãos. Porém, apesar do avanço, não há como negar que estes direitos são exercidos de maneira desigual entre os brasileiros. Segundo Bresser-Pereira (2014, p. 285)

> Eles [os brasileiros] tomaram também consciência de seus direitos políticos e sociais, exigem a garantia do primeiro pelas diversas formas de participação democrática e do segundo pelo aumento e pela melhoria dos serviços sociais prestados pelo Estado, mas a desigualdade econômica profunda da sociedade brasileira continua a

> ser um obstáculo maior à efetivação dos direitos não apenas sociais, mas também civis.

Outro mecanismo capaz de estimular a participação da população e fortalecer a cidadania, ligado tanto aos instrumentos de gestão quanto a publicização das informações, são as audiências públicas. Essas audiências, igualmente previstas pela Constituição Federal (artigo 58, § 2º, inciso II), são procedimentos administrativos colocados à disposição dos órgãos públicos para promover um diálogo com os atores sociais, buscando soluções para problemas públicos (CESAR, 2011).

Diferentemente dos conselhos, que podem ser instâncias deliberativas, nas audiências públicas o estado e seus representantes não precisam se submeter aos anseios e expectativas da população. As audiências são espaços em que o poder público se propõe a escutar os diferentes setores interessados na questão, inclusive a sociedade civil, podendo acatar as suas sugestões ou não, buscando uma solução para os problemas e para os conflitos sociais que o cercam. Além disso, de acordo com César (2011) as audiências poderão servir de instrumentos para colheita de mais informações ou provas sobre determinados fatos, auxiliando o poder público na tomada de decisão.

A consolidação dessas instâncias participativas na Constituição Federal de 1988 e em outras leis a partir dela ocorreu concomitantemente com o estabelecimento de autonomia político-administrativa dos municípios brasileiros. Neste sentido, a descentralização passou a ser uma diretriz estratégica da gestão pública, alterando as relações intergovernamentais e fortalecendo a perspectiva de que as políticas públicas brasileiras devem ser melhor adequadas às realidades locais, com a efetiva participação dos interessados nas mesmas (SALLES, 2010).

De acordo com os artigos 29 a 31 da Constituição de 1988, essa autonomia é expressa em pelo menos quatro dimensões. A autonomia política, que envolve a capacidade do autogoverno, por meio da eleição direta do prefeito, vice e vereadores e a elaboração da Lei Orgânica Municipal. A administrativa, que se refere à capacidade de organizar suas atividades, criar quadros de servidores e prestar serviços dentro de sua competência. A legislativa, expressa na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar as legislações federal e estadual. A autonomia financeira, que está atrelada a capacidade para instituir e arrecadar seus próprios tributos, para aprovar e executar seu próprio orçamento (SALLES, 2010). Com essas características, de acordo com Martins et al. (2008, p. 152) o “governo local é a unidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública”. Isso porque o governo local é onde

os problemas impactam mais diretamente a população, que, por sua vez, está mais próxima da administração local, para realizar suas reivindicações e propostas.

Gurgel, Guimarães e Daumerie (2015, p. 839) apontam que a descentralização política disposta na Constituição brasileira ampliou os espaços públicos para debates sobre questões de interesse local, passando a garantir aos cidadãos espaços inclusivos, “com potencia de influir na condução das políticas sociais”.

Assim, é notório que tem havido uma ampliação da participação da sociedade nas decisões dos governos locais. Porém, esse processo tem sido conquistado de maneira gradual e lenta, seja pelas disparidades socioeconômicas e demográficas do Brasil - que impactam tanto a capacidade administrativa e financeira dos municípios, quanto à possibilidade da sua população se organizar e participar das instâncias democráticas - seja pelos distintos interesses políticos, que discordam quanto uma maior ou menor descentralização das políticas públicas. De qualquer maneira, é possível afirmar que o Estado brasileiro vem cedendo espaços, tornando possível que organizações da sociedade civil se apresentem em espaços públicos nos quais possam reivindicar, opinar e interferir sobre decisões envolvendo o seu próprio destino (MARTINS et al., 2014). Porém, a possibilidade de inferência da sociedade civil nas decisões que envolvam o Estado gera conflitos (DAGNINO, 2002).

2.1 CONFLITOS NOS ESPAÇOS PARTICIPATIVOS

Existem diversos conflitos que envolvem a participação da sociedade civil nas decisões políticas. De acordo com Dagnino (2002), o maior desses conflitos está na partilha efetiva do poder, pois há uma resistência do executivo em dividir o seu poder sobre decisões ligadas às políticas públicas. Por outro lado, há a insistência dos setores da sociedade civil em participar das decisões e controlar as ações do estado.

Outro conflito engendrado pela relação entre Estado e sociedade civil nos espaços de participação está relacionado à fragmentação e setorização das políticas que surgem nestes espaços. Essa situação dificulta a resolução de problemas interligados, como baixo nível de escolaridade e desemprego, ou epidemias sanitárias e preservação do meio ambiente, entre ouros. Com a fragmentação e setorização das políticas, as causas de um problema público podem não ser atacadas, não permitindo a sua extinção. Essa situação dificulta a participação da sociedade civil na medida em que impede a população de compreender o problema como um todo (com suas causas e consequências), bem como desmobiliza os membros da sociedade envolvidos nas discussões, pois esses precisariam participar de diferentes esferas de decisão e controle para resolver um único problema. Além disso, existe a crítica de

que muitas vezes os espaços participativos são “ilhas” que não se comunicam com os outros aparatos estatais (DAGNINO, 2002).

Dagnino (2002, p. 283) ainda menciona outras questões que bloqueiam a efetiva partilha de poder nos espaços participativos:

> o predomínio de uma razão tecno-burocrática, o excesso de “papelada” , a lentidão, a ineficiência, a ‘falta de sensibilidade e o desprezo’ da burocracia estatal; a falta de recursos; a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado na medida em que estão submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso a informação, etc.

A existência de diferentes interesses competindo nos espaços democráticos também engendram dificuldades para a efetiva participação da sociedade civil. Isso porque essa situação exige capacidade de negociação para a formulação de políticas públicas, o que demanda qualificação técnica e política (DAGNINO, 2002).

Para se qualificarem tecnicamente, os membros da sociedade civil organizada necessitam de tempo e energia. Porém, eles não podem deixar de manter o vínculo com as bases às quais representam, podendo ocorrer o prejuízo de uma função (de representação pública) em detrimento da outra (negociador com o Estado) (DAGNINO, 2002). As dificuldades para a qualificação técnica e política dos membros da sociedade civil organizada aumenta com a alta rotatividade dos representantes envolvidos nestes espaços.

A soma desses entraves aumenta a possibilidade de que alguns setores da sociedade civil tomem para si o papel de "representantes dos interesses sociais". A título de exemplo é possível mencionar os representantes dos proprietários de hospitais que atuam nos conselhos de saúde em nome da sociedade, o que pode resultar no acesso privilegiado aos recursos do Estado (DAGNINO, 2002).

Há também a questão do compromisso com os projetos democráticos por parte de indivíduos em posições-chave dentro do aparato estatal. Caso estes indivíduos não se dispuserem a aceitar a participação, contribuirão para a inviabilização do funcionamento, de forma efetiva, dos espaços públicos (DAGNINO, 2002).

Porém, ao mesmo tempo em que, por um lado enxergam-se essas dificultadas, por outro, não se pode deixar de considerar a importância da ampliação desses espaços.

2.2 CAPACIDADES DOS ESPAÇOS PARTICIPATIVOS

A presença destes espaços em um país marcado pela desigualdade em diversos âmbitos, como é o caso do Brasil, pode ampliar as possibilidades de atuação dos menos favorecidos. A própria existência desses locais com a participação da sociedade civil torna-se um embate contra as concepções elitistas da democracia e contra as concepções autoritárias sobre a natureza do processo decisório (DAGNINO, 2002). De acordo com Nogueira (1998) um espaço público é um "território onde é possível expor e transformar interesses" não precisando estar rigorosamente vinculado ao Estado, mas, sim, ao exercício democrático (AMARAL, 2014).

A construção de uma cultura participativa, que reclama e valoriza a participação direta e o controle público por parte da sociedade é tão importante quanto a construção destes espaços (MARTINS et al., 2008), que podem ser fundamentais para a construção desta cultura. Isso ocorre porque funcionam como canais de expressão e defesa dos direitos dos excluídos da cidadania no país, contribuindo para que sejam reconhecidos pelo restante da sociedade (DAGNINO, 2002). Além disso, um governo baseado na opinião pública é um governo de muitos, não só privilégio de alguns (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Ademais, a convivência e as discussões tornam mais fáceis o reconhecimento do outro como portador de direitos, assim como, facilitam a legitimação do conflito como pertencente à democracia (DAGNINO, 2002). Isso significa reconhecer que não é possível uma convivência baseada somente em consensos. Com isso, torna-se inteligível que o conflito é algo inevitável, somente é preciso que seja administrado para que a ordem seja mantida (SALLES, 2010). Assim, o diálogo democrático, realizado entre os diversos atores sociais, torna mais fácil a resolução desses conflitos.

A audiência pública é um desses instrumentos colocado à disposição dos órgãos públicos para que este diálogo seja feito e sejam buscadas alternativas para problemas que envolvam o interesse público (CÉSAR, 2011). Poderá servir, também, como uma forma para colher mais informações ou provas, como depoimentos e pareceres de especialistas sobre os fatos (CÉSAR, 2011). A importância deste espaço público de participação é expressa na redação do artigo 58, § 2º, inciso II da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), o qual prevê a sua realização pelas comissões do Congresso Nacional. No caso do município do Rio de Janeiro, objeto deste estudo, o precedente regimental n◦ 43 da Câmara Municipal do Rio de Janeiro afirma que

> reuniões e audiências promovidas pelas Comissões Permanentes e Temporárias, somente, serão iniciadas se houver a presença da maioria absoluta dos Senhores Vereadores que as integram [...]

> 1.1 Para efeito de abertura dos trabalhos, o quórum dar-se-á pela presença no recinto onde se realizará a reunião ou audiência, à hora designada para o seu início.
> [...]
> 1.3 Inexistindo quórum mínimo, no primeiro momento, aguardar-se-á até trinta minutos para a segunda e última chamada dos membros da Comissão.
> 1.4 Persistindo a falta de quórum, anunciar-se-á que não haverá a reunião ou audiência convocada.

A previsão de audiência pública para tratar de questões de interesse social tem se tornando um instrumento bastante recorrente nos órgãos públicos que buscam manter uma prática de diálogo com os diversos atores sociais, representado um avanço democrático na discussão dos problemas que envolvem a sociedade (CÉSAR, 2011). É, também, um espaço em que os poderes Executivo e Legislativo ou o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de Lei ou a realização de empreendimentos que possam gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente.

Especificamente neste estudo serão analisados os desdobramentos de uma audiência pública realizada na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em junho de 2015, para discutir a questão habitacional e o direito à moradia adequada na cidade. Devido ao perfil e interesse da maioria dos participantes, que serão apresentados posteriormente, a questão central desta audiência foi o processo de remoção na Vila Autódromo.

3 REMOÇÕES NA VILA AUTÓDROMO: BREVES CONSIDERAÇÕES

A Vila Autódromo é uma comunidade que possui um histórico de resistência popular contra as tentativas de remoção promovidas pelo poder público. Aproximadamente 550 famílias moravam há mais de 20 anos no local. Porém, como a área tem sido cada vez mais cobiçada por grupos imobiliários e da construção civil devido à grande valorização verificada na região, além de ter sido parte do projeto de preparação dos Jogos Olímpicos, as remoções ganharam uma nova dimensão (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Em, 14 de janeiro de 2005, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro decretou e o então prefeito, César Maia, sancionou a Lei Complementar n◦74 que torna parte da comunidade Área de Especial Interesse Social. Essas áreas representam um dos principais instrumentos urbanísticos no âmbito da política habitacional municipal, tendo o intuito de destinar locais à promoção e produção da habitação social, de alocar investimentos públicos em obras de urbanização, de eliminar as áreas de risco, além

de elaborar planos de regularização urbanística e fundiária na cidade (SMU/CGPIS, 2014). É a partir da definição das Áreas de Especial Interesse Social que há o reconhecimento da ocupação existente e dos locais destinados para a locação e produção de moradias de famílias de baixa renda, e com isso busca-se a aplicação de investimentos públicos para melhorar as condições habitacionais e urbanísticas desses locais, visando beneficiar a população que está aí residindo (SMU/CGPIS, 2014).

Mas, em 2015, o então prefeito Eduardo Paes publicou três decretos de desapropriação para fim de utilidade pública, atingindo cerca de 50 casas na Vila Autódromo, dentre elas, a Associação de Moradores e as casas das principais lideranças na luta pela permanência. Os decretos foram contestados na justiça pela defensoria pública e pelos vereadores da Câmara Municipal, estes últimos com respaldo nesta função (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015).

É importante destacar que houve uma forte atuação do executivo municipal do Rio de Janeiro nas remoções nesta comunidade, o que pode ter ampliado a visibilidade desta questão. Isso ocorre devido a nossa tradição autoritária, que criou a ideia de que o poder mais importante é o Executivo (SALLES, 2010). Mesmo existindo os mecanismos de freios e contrapesos entre os poderes, ou seja, a necessidade de haver o equilíbrio entre Executivo, Legislativo e Judiciário, a fim de que cada poder não exceda a sua atribuição (SALLES, 2010); e, o Brasil sendo uma república presidencialista, em que o Legislativo e Executivo possuem fontes específicas e independentes de legitimidade (BORGES, 2005).

Em outubro de 2011, por exemplo, o então secretário de Habitação do município esteve na Vila Autódromo, informando que a remoção seria necessária por exigência do Comitê Olímpico Internacional para possibilitar a construção de instalações esportivas do Parque Olímpico (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015). A Prefeitura iniciou, então, o cadastramento dos moradores, com a proposta de pagamento de aluguel social até que fosse construído um novo local para que os moradores residissem, porém, os moradores não aceitaram e, por meio da resistência, o cadastramento foi interrompido (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015). Em novembro de 2011, o executivo municipal lançou um edital de licitação para a concessão do terreno público e o estabelecimento de uma Parceria Público-Privada (PPP) para construir o Parque Olímpico. Porém, a Defensoria Pública do Estado conseguiu a suspensão temporária do processo de licitação. Posteriormente, a Prefeitura alegou que a comunidade não precisaria ser removida em função do Parque

Olímpico, mas sim para as obras do BRT Transcarioca e Transolímpica, sendo que o Relatório Ambiental Simplificado do BRT Transcarioca apresentou que a via não passa nas mediações da Vila Autódromo (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Assim, os moradores, então, juntamente com pesquisadores da Universidade Federal Fluminense (UFF) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), elaboraram o Plano Popular da Vila Autódromo, demonstrando que a urbanização integrada ao Parque Olímpico era possível com qualidade urbana e habitacional e com custo inferior à remoção. Dessa forma, em agosto de 2012, o então prefeito, Eduardo Paes, em audiência com moradores, comprometeu-se a realizar uma avaliação do plano e a responder em 45 dias. Entretanto, o retorno, dado em fevereiro de 2013, foi o de que a remoção era necessária para construir um centro de mídia, estacionamento e instalações provisórias do Parque Olímpico. E, em 2014, as primeiras casas começaram a ser demolidas, foram realizadas demolições irregulares, escombros que demoraram a ser retirados, além de danos na rede elétrica e de água (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015).

A insatisfação dos moradores da comunidade Vila Autódromo com as remoções fez com que fosse organizada uma audiência pública. Essa audiência foi chamada por duas comissões da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, a Comissão Especial de Moradia Adequada e a Comissão Permanente de Direitos Humanos.

4 DISCUSSÕES E RESULTADOS

Essa seção apresenta os resultados encontrados a partir da análise da transcrição do debate público realizado no dia dois de junho de 2015 com a finalidade de estudar, analisar e acompanhar a questão da habitação e direito à moradia adequada na cidade do Rio de Janeiro. A audiência previra abordar sobre o processo de remoção de duas comunidades, a Vila União de Curicica e a Vila Autódromo. Entretanto, devido ao perfil e interesses dos participantes, a comunidade Vila Autódromo recebeu maior destaque, passando a ser objeto deste estudo.

A audiência pública discutida neste artigo foi chamada pelo Legislativo Municipal, para tentar minimizar os conflitos já instaurados com o processo de cadastramento das famílias, remoções e destruições das casas da comunidade Vila Autódromo. Contudo, na data da audiência ocorreu a ausência da maioria absoluta dos integrantes do legislativo e do executivo, ocorrendo, então, o debate público. A tabela 1 contém o perfil dos participantes que se pronunciaram no debate.

Tabela 1: Perfil dos participantes que se pronunciaram no debate

Cargo/ Representação	**Número de representantes**	**Contrário (a) ou favorável à remoção**
Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro	1	Contrário
Pesquisadores de Universidades	3	Contrários
Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB	1	Contrária
Representantes de instituições religiosas	1	Contrário
Representante do Grupo de Trabalho de Conflito do Conselho Nacional de Cidade	1	Contrário
Representante da Vila Autódromo	6	Contrários
Representante da Vila União de Curicica	2	Contrários
Movimento Nacional de Luta pela moradia (MNLM)	1	Contrária
Representante da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro - FAMERJ	1	Contrária
Representante do Morro da Providência	1	Contrária
Representante do Movimento Golfe para quem?	1	Contrário
Representante da Comunidade da Indiana	2	Contrários
Vereador	4	Contrários
Deputado Estadual do Rio de Janeiro	1	Contrário
Total	26	

Fonte: Elaboração própria.

4.1 COMPREENSÃO DAS PERSPECTIVAS ACERCA DOS ESPAÇOS PÚBLICOS PARTICIPATIVOS: O CASO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA ENVOLVENDO AS REMOÇÕES NA VILA AUTÓDROMO

Como lembra Dagnino (2002), a atuação conjunta de Estado e sociedade civil por meio dos espaços públicos é sempre tensa e repleta de conflito. Um dos principais conflitos, segundo a mencionada autora, está na partilha efetiva do poder, pois há uma resistência do executivo em dividir o seu poder sobre decisões ligadas às políticas públicas. Quanto a isso, um representante de instituição religiosa, lembra que “na democracia, os três poderes se equiparam, não existe poder maior para o prefeito da cidade”.

Entretanto, ao fazer a chamada dos convidados do executivo, sendo eles: o Secretário Municipal de Habitação, Carlos Francisco Portinho, o então prefeito Eduardo Paes e o coordenador geral da Barra e Jacarepaguá, subprefeito da

subsecretaria de integração Alexander Vieira da Costa; o vereador e presidente da Comissão Especial, Reymond, afirmou que todos estavam ausentes.

> **O vereador Reymond citou uma quantidade de agentes públicos, gestores públicos que deveriam estar presentes, mas não estão**, foram convidados [...] Isso demonstra, de forma clara, de que lado este pessoal está e de que lados nós estamos [...] (Vereador Renato Cinco)
>
> [...] O resultado desses encontros podem sensibilizar aqueles que estão do outro lado e que **não vem aqui para democraticamente, de forma transparente, discutir o problema que eles [integrantes do executivo] estão criando** (Defensor Público)
>
> [...] fiquei preocupado com a falta destes governantes [...] **se eles estivessem aqui, o conflito apareceria, o contraponto apareceria** [..] poderíamos cobrar deles, poderíamos colocar contradições aqui e a gente avançaria coletivamente [...] (Pesquisador Universitário)

Essa ausência do executivo pode ser relacionada com a supracitada afirmação de Dagnino (2002). Pois, tendo em vista que o executivo publicou decretos favoráveis às remoções na comunidade Vila Autódromo, era de conhecimento de todos que seria fundamental a presença de representantes deste poder para que o diálogo existisse. E, consequentemente, ações efetivas em relação à problemática fossem desenvolvidas. Dessa forma, a ausência do executivo ofuscou o poder que a sociedade civil teria para decidir sobre a questão em pauta, como pôde ser percebido pelas falas do defensor público e do pesquisador universitário.

Porém, a ausência de pronunciamento do executivo no debate público prejudicou até mesmo a sua possível defesa. E, ao mesmo tempo, ampliou o espaço para que os participantes intentassem denúncias contra as atitudes desse poder em relação às remoções ocorridas na região da Vila Autódromo, como pode ser observado nos pronunciamentos do Vereador Babá, do Representante Religioso, da Pesquisadora Universitária e da Representante da Vila Autódromo.

> Prefeito Eduardo Paes, como eu chamo aqui, de micro ditador, ele vem atuando nesta cidade [...] no caso das remoções, que, no caso, já representa aproximadamente 5% da população, esse é o dado, mas a tática utilizada [...] o que vem sendo feito nesta cidade e na Vila Autódromo é de dar inveja a Hitller, porque eles **começaram a marcar as casas, intimidar e agora para vocês verem eles botam sirene de madrugada, passam tratores para remover as casas e têm casas que ficam tremendo durantes essas ações**. (Vereador Babá)
>
> [...] uma senhora que tem 82 anos, que mora na Vila Autódromo, tá certo? Que mora há 35 anos na Vila Autódromo, ela disse que quando o **Eduardo Paes era subprefeito da Barra, ele foi em cima**

> **de um trator e de lá ameaçou a população**, e aí vem o dano estético que ele se vestiria de baiana se ele não derrubasse a Vila Autódromo [...] vocês imaginam o Eduardo Paes vestido de baiana? É um dano estético brabo, desfilando na Sapucaí de baiana, isso é ridículo, é um absurdo, mas foi isso que ele fez e tá cumprindo a sua palavra, no intimo no intimo, acho que ele gostaria de se vestir de baiana [...] (Vereador Babá)
>
> [...] temos que ter procedimento de fiscalização que bote um fim ou diminua os abusos que a **prefeitura** tem realizado [...] ela **deixa de cumprir as leis, ela faz intimidações ela age de modo nocivo e ostensivo** [...] a população foi colocada aqui em vários testemunhos que recua na hora da luta por conta da insegurança e precisamos criar meios de diminuir ou eliminar essa impunidade, a impunidade é latente por parte da prefeitura diante das questões que envolvem a Vila Autódromo e todas as outras comunidades que sofrem o processo de remoção nesta cidade e isso tem que ter um fim e essa casa pode participar, eu tenho certeza que pode dar uma contribuição e ser bem sucedida com todo esse grupo que tá aqui trabalhando e disposto. (Representante da Vila Autódromo)
>
> **O nosso momento de hoje, mais uma vez deixou claro o quanto a gente está diante de uma prefeitura que não quer dialogo**, que se apresenta como interessado no dialogo, mas no momento seguinte deixa muito claro na sua postura que não quer o diálogo [...] (Representante da Vila Autódromo)
>
> [...] **eu queria apresentar também o dossiê que o Comitê da Copa elaborou sobre a Vila Autódromo** [...] **aqui nós elencamos desde a coação da prefeitura até a interrupção de serviços públicos, obras em horários flexibilizados pelo próprio sistema judicial**, a afirmação que o miolo ficaria, no entanto, a continuação das remoções [...] (Pesquisadora Universitária)
>
> [...] **a prefeitura só trabalha pro pessoal do capital**, pra quem já tem e nos usa como escravo [...] e cria um corredor invisível para que eles possam nos controlar [...] **tô aqui desdentada e é culpa do governo** [..] (Representante da Vila Autódromo)

Paralelo a isso, foi possível constatar que os participantes do debate público enxergam no legislativo municipal um poder capaz de fiscalizar as atuações do executivo e de oferecer espaço para que expressem suas opiniões e reivindiquem seus direitos.

> [..] **é importantíssimo que tenhamos procedimento de fiscalização, talvez, essas diligencias e essa ida, essa visita, temos que ter procedimento de fiscalização que bote um fim ou diminua os abusos que a prefeitura tem realizado** [...] ela deixa de cumprir as leis, ela faz intimidações, ela age de modo nocivo e ostensivo [...] a população foi colocada aqui em vários testemunhos que recua na hora da luta por conta da insegurança e precisamos criar meios de diminuir ou eliminar essa impunidade, a impunidade é latente por parte da prefeitura diante das questões que envolvem a Vila Autódromo e todas as outras comunidades que sofrem o processo de remoção nesta cidade, e isso tem que ter um fim, e essa casa pode participar, eu tenho certeza que pode dar uma contribuição

> e ser bem sucedida com todo esse grupo que tá aqui trabalhando e disposto. (Representante da Vila Autódromo)
>
> Eu tentei anotar e a minha assessoria também algumas propostas, eu queria ler mais ou menos o que a gente pegou pra ver se a gente tira alguns encaminhamentos [...] **como a proposta dos vereadores fazerem diligencias nos locais das obras do Parque Olímpico, fazer diligências nos locais das outras obras, das outras intervenções que estão acontecendo e também averiguar denuncias em outras esferas, inclusive internacionais a respeito das violações de direitos e das violações das leis** [...] (Vereador Renato Cinco)

Tal fato pode estar relacionado ao próprio ambiente em que ocorreu o debate, qual seja, a Casa do legislativo municipal, que conforme apontado por Salles (2010), está bastante associada à ideia de representação, logo, de democracia no plano municipal.

Apesar disso, de acordo com o Precedente Regimental N◦73 da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2007), a ausência da maioria absoluta, ou seja, 2/3 dos integrantes das Comissões Permanentes e Temporárias que promoveram a audiência prejudicaram o andamento da mesma, ocorrendo então, o debate público. Isso demonstra que no legislativo também é possível verificar a ausência de representantes. Entretanto, não há pronunciamentos durante o debate que evidenciem a mesma preocupação com esta falta, quanto houve em relação aos representantes do executivo. Tal fato evidencia a nossa tradição autoritária que criou a ideia de que o poder mais importante é o Executivo (SALLES, 2010).

Outro obstáculo existente nestes espaços e que prejudica o surgimento de desdobramentos eficientes, é a fragmentação e setorização das políticas, não havendo extensão para decisões políticas mais amplas que seriam capazes de impactar mais fortemente toda sociedade, que faz com que estes espaços sejam, muitas das vezes, “ilhas” que não se comunicam com os outros aparatos estatais (DAGNINO, 2002). Alguns participantes demonstraram estar cientes deste entrave e buscaram propor alternativas para esta questão por acreditarem na importância de espaços como este para o alcance das demandas da população:

:

> **Quero que vocês me ajudem a sistematizar quais encaminhamentos poderemos dar a essa audiência, para não ser uma audiência somente para falarmos aquilo que de certa forma a gente já conhece**. Então eu queria pedir a mesa para que todo mundo tivesse atento, anotasse alguma ideia que encaminhamentos podemos fazer aos vereadores presentes na mesa, assessorias, [...] (Vereador - Reymond)

> **Essa audiência cumpre o papel de, em primeiro lugar, sermos solidários, militantes orgânicos desta luta justa, militantes de uma causa absolutamente necessária.** Mas mais do que isso, de ajudar a colocar pra cidade do Rio de Janeiro e pro Brasil os desafios e as necessidades de contribuirmos para desvendar o que está por trás da brutalidade do que na aparência é duro, é duro na Vila Autódromo (Vereador – Jeferson Moura)
>
> [...] o vereador Reymond pontuou e no relatório dessas atividades aqui hoje, na síntese disso, **teremos que sair com alguns encaminhamentos [...] é fundamental que a gente conclua e coloque nestes encaminhamentos** o **fortalecimento de defesa técnica judicial das comunidades,** e, a gente precisa que a defensoria fortaleça nesse âmbito da defesa da moradia [...] (Defensor Público)
>
> [..] **é evidente que este diálogo apresentado aqui precisa resultar para além do espaço de debate, para além da ação política, do ato político em si**, **é claro que a nossa presença hoje aqui junto, ela tem não só simbolismo** , mas **ação política concreta porque é nos juntando que a gente pode resistir e avançar, mas precisamos dar desdobramentos** (Vereador - Jefferson Moura)
>
> eu entrego a mesa 4 ou 5 exemplares e eu gostaria que os vereadores lessem e nós possamos debate-lo e dar **encaminhamentos concretos a situação da Vila Autódromo** [...] (Pesquisadora Universitária)

A falta de exposição de pronunciamento pode ser percebida não somente em relação aos representantes ausentes no espaço. Dentro do próprio espaço foi possível observar que a perspectiva enunciada por alguns dos oradores do debate pode inibir a fala dos presentes. Pois, apesar de afirmarem que deve haver diálogo, "[...] a gente precisa ampliar o dialogo e aproveitar esses espaços institucionais pra avançar [...] a Câmara é uma instituição para buscarmos caminhos de diálogo [..]", "este tipo de evento a gente tem que se acostumar a criar e fomentar para debater as questões de políticas públicas fundamentais e que envolvam as comunidades [...]", "[...] todos têm que entender que se cada um for lutar sozinho não vai conseguir vitória alguma". Ao mesmo tempo, afirmam que "alguém tem que ouvir", "[...] o poder emana do povo, nós somos protagonistas e temos que ser protagonistas do cenário político", "essa Casa é nossa, e a gente têm que fazer valer o direito de entrar nessa casa [...] e não vão tirar a gente daqui", "[...] outras audiências devem vir, mesmo que não tenham a participação das autoridades convidadas, porque é sempre assim, as autoridades só vão ouvir quando o grito de todos nós juntos" e o próprio vereador afirmou que "os vereadores devem ouvir mais do que falar [...]." Nesse sentido, questiona-se também o entendimento da própria sociedade civil sobre o debate democrático, em que se torna inteligível que o conflito é algo inevitável, somente é preciso que seja administrado para que a ordem seja mantida (SALLES, 2010).

Sendo assim, o fato de todos os pronunciamentos no debate serem contrários à desocupação da Vila do Autódromo não foi algo positivo, gerado a partir do consenso. Foi sim negativo, pois ocultou os conflitos e deflagrou a falta de diálogo democrático.

Além disso, os próprios participantes enumeram entraves que podem prejudicar o bom funcionamento desses espaços, como os horários que ocorrem os encontros, a falta de recurso para o deslocamento, ou mesmo o desinteresse de participação.

> [...] há uma série de outras questões, de **companheiros que sequer têm a possibilidade de acessar essa Casa devido ao horário que são feitas** as audiências públicas [...] **às vezes, faltam condições objetivas e materiais para se deslocarem pra um espaço como esse** [...] (Vereador - Jefferson Moura)

> **Existe uma postura marcadamente conformista, individualista, que perpassa não apenas aqueles que estão no exercício do poder, mas, sobretudo aqueles que não apenas elegem**, mas que são chamados a alcançar o exercício, a participação desse poder, como a população. Hoje, na Vila Autódromo, a qual eu acompanho há alguns anos, temos visto, recorrentemente, o abuso em relação à violação das leis, o abuso em relação aos direitos dos moradores, a violência explícita e a intimidação e isso é tratado, por muitos, como sendo um problema deles. Como assim é um problema deles? O dinheiro público está sendo utilizado, como apresentou a professora Regina, o plano popular é um plano que deveria dar orgulho ao cidadão carioca, porque trata de um plano realizado com a participação da elite pensante que trabalha com desenvolvimento tecnológico da nossa cidade. [...] Precisamos urgentemente trabalhar um processo contínuo de mudança de consciência (Representante da Vila Autódromo)

Outro problema mencionado pelos participantes foi a viabilidade de locação de um espaço físico para a sua realização. Foram apontados indícios da existência de dificuldades para a reserva de um local para que ocorra efetivamente este tipo de discussão, sendo necessário empenho para que aconteça. Quanto a isso, o vereador Jefferson Moura apontou que “a audiência pública que ocorreu aqui hoje já foi um esforço das duas comissões”, o representante do Grupo de Trabalho de Conflitos do Conselho Nacional da cidade, corroborou “é uma luta dos membros do conselho para fazer este debate”. E o defensor público complementou, “como o vereador [Jefferson Moura] falou, é uma luta política conseguir esse espaço, mas cada vez mais a gente precisa dessa articulação”.

Estas análises possibilitaram perceber que, apesar de haver uma heterogeneidade de perfis, que puderam expor opiniões, reivindicar, apresentar denúncias e apontar a importância desse espaço para o diálogo das demandas

advindas da população; os entraves prejudicaram que os desdobramentos desta, que deveria ser uma audiência pública e que, justamente devido a esses obstáculos, foi um debate, possam resultar em ações públicas efetivas.

CONCLUSÃO

Entende-se que as possibilidades de participação popular trazidas com a Constituição Brasileira de 1988 são fundamentais para que seja construída uma democracia mais sólida no país. Pois, a consolidação de práticas democráticas, por meio dos veículos de participação social, como é o caso da audiência pública, podem disseminar valores e práticas capazes de fomentar a inserção de novos atores, que antes estavam excluídos do ambiente político, abrindo espaço para uma sociedade mais justa.

Contudo, verifica-se que ainda há muitos entraves para que a participação popular nas decisões governamentais seja efetiva. No caso da Vila Autódromo, apresentado neste artigo, verificou-se um desmerecimento da participação dos afetados pela proposta da remoção e reformulação do espaço urbano, com o esvaziamento da audiência publica para discutir o tema. A ausência considerável de representantes do poder público prejudicou o perfil democrático que deveria ser característico deste espaço. Além disso, a ausência de pronunciamentos favoráveis às remoções evitou o conflito, que seria capaz de consagrar diálogos verdadeiramente democráticos.

No dia seguinte ao debate, ou seja, no dia 03 de junho de 2015, houve a tentativa de desapropriação de dois imóveis na Vila Autódromo, que resultou em confronto entre moradores e guardas municipais, deixando sete pessoas feridas – três moradores e quatro guardas municipais. Esse fato gerou críticas por parte da Anistia Internacional que afirmou ter havido o uso desnecessário de força por parte dos guardas municipais diante da resistência dos moradores em permitir a ação de desapropriação do imóvel e por parte da Defensoria Pública que classificou a ação como lamentável (G1 RIO, 2015). As imagens divulgadas dessa ação ampliaram a visibilidade da Vila Autódromo, possibilitando o aumento de movimentos contrários às remoções na comunidade.

Acredita-se que seja necessário o desenvolvimento de outras análises de participação em espaços públicos, que demonstrem a importância desses espaços e a construção de soluções para os obstáculos existentes nos mesmos.

Nesse sentido, os pronunciamentos expostos no debate público permitiram uma compreensão mais aprofundada dos espaços de audiência pública, tornando mais facilmente observável as possibilidades e obstáculos existentes e os

desdobramentos a partir dela. Além disso, a pauta da questão habitacional, com enfoque nas remoções, por envolver a população mais carente, engrandece a importância de se atentar para o que ocorre nesses espaços.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Ana Valeska. Terceiro setor e políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n. 2, p. 35-59, 2014.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. v. 18, n. 2, P. 17-26, 2004.

BORGES, Arleth Santos. O Papel do Poder Legislativo na Produção De Políticas Públicas no Maranhão. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLIAS, 2., 2005, Maranhão. **Anais**... Maranhão: UFMA, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**. São Paulo: Editora, v. 34, 2014.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO – CMRJ. O Papel da Câmara. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: http://www.camara.rj.gov.br/funclegisla_pcamara.php?m1=acamrio&m2=func_legislativo&m3=papel_camara. Acesso em: 12 de nov de 2016

CÉSAR, João. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **RVMD,** Brasília, v. 5, n. 2, p. 356-384, 2011.

COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. **Dossiê Rio Olimpíadas 2016:** os jogos da exclusão. Rio de Janeiro, 10 de dez de 2015. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/dossiecomiterio2015_-_portugues.pdf. Acesso em: 12 de nov de 2016.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidade. In: DAGNINO, Evelina (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2006.

G1 RIO. **Desapropriação na Vila Autódromo, Rio, tem confusão e feridos**, Rio de Janeiro, 3 de junho de 2016. Disponível em: http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/06/desapropriacao-na-vila-autodromo-rio-tem-confusao-e-feridos.html. Acesso em: 14 de dezembro de 2016.

GURGEL, Cláudia; GUIMARÃES, Maria Clara; DAUMERIE, Raysa. Democracia participativa brasileira: As audiências públicas como instrumento participativo–A Câmara dos Vereadores da cidade do Rio de Janeiro. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 2, p. 804-844, 2015.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48. 1994.

MARTINS, Marcelo Feijó et al. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 2, p. 151-185, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MULLER, Christiano. As remoções na cidade do Rio de Janeiro a partir de uma visão crítica dos direitos humanos. In: MENDES, Alexandre; COCCO, Giuseppe (Orgs). **A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Revan, 2016.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política:**ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000 .

RIO DE JANEIRO. Câmara Municipal. Precedente Regimental nº 43, de 12 de novembro de 2007.Orienta os Senhores Vereadores quanto à exigência de quórum necessário à realização de reuniões e audiências promovidas pelas Comissões Permanentes e Temporárias. Rio de Janeiro, RJ, 12 de nov de 2007.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.) **20 anos da Constituição Cidadã**: avaliação e desafios da Seguridade Social. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) Brasília : ANFIP, 2008. 270 p.

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

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO COORDENADORIA GERAL DOS PROGRAMAS DE INTERESSE SOCIAL COORDENADORIA DE POUSOS - SMU/CGPIS. **Relatório das Áreas de Especial Interesse Social na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5333332/4148402/38cAEISRelatorioSMUCGPIS082015.pdf . Acesso em: 12 de nov de 2016.

TAYLOR, Matthew M.. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.

III ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 10 - EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Sessão 03 | Audiências Públicas e outros espaços participativos

Título do trabalho:

PARTICIPAÇÃO POPULAR E LICENCIAMENTO AMBIENTAL: o caso do estaleiro no município de Coruripe/AL

Autores:

Tiago Soares Vicente (UNIT)
Verônica Teixeira Marques (UNIT)
Diego Freitas Rodrigues (UNIT)

PARTICIPAÇÃO POPULAR E LICENCIAMENTO AMBIENTAL: o caso do estaleiro no município de Coruripe/AL

VICENTE, Tiago Soares[1]
MARQUES, Verônica Teixeira[2]
RODRIGUES, Diego Freitas[3]

RESUMO

O presente trabalho faz uma análise sobre a participação popular nas audiências públicas do processo de licenciamento ambiental, especialmente o caso do Estaleiro a ser construído em Coruripe/AL. O trabalho inicialmente aborda noções conceituais de Meio Ambiente e de Licenciamento Ambiental, caracterizando o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado como direito difuso, bem de uso comum do povo, explicitando a legislação e atos normativos que tratam da regulamentação do Licenciamento Ambiental no Brasil. Em seguida, explana-se o dever da sociedade de proteger o meio ambiente, que inclui a participação em ambientes deliberativos, como as Audiências Públicas componentes dos processos de Licenciamento Ambiental, principalmente em nível federal, perante o IBAMA, e de que forma a participação popular nestas audiências tem sido inefetiva e manipulada. Por fim, expõe-se a problemática do processo de licenciamento ambiental para construção do Estaleiro Eisa, no município de Coruripe, litoral sul de Alagoas, tratando da sua concepção política, da pressão exercida pela bancada federal alagoana para concessão da licença prévia, e, principalmente, da participação popular na audiência pública.

Palavras-chave: licenciamento ambiental; audiência pública; participação popular.

ABSTRACT

The present work analyzes the public participation in public audiences of the environmental licensing process, especially the case of the Shipyard to be built in the municipality of Coruripe/AL. The work initially addresses conceptual notions of Environment and Environmental Licensing, characterizing the ecologically balanced Environment as a diffuse right, well of common use of the people, explaining the legislation and normative acts that deal with the regulation of Environmental Licensing in Brazil. Next, it is explained the duty of society to protect the environment, which includes participation in deliberative environments, such as the Public Hearings components of Environmental Licensing processes, mainly at the federal level, before IBAMA, and how participation Popular in these audiences has been ineffective and manipulated. Finally, the problem of the environmental licensing process before IBAMA for the construction of the Eisa Shipyard in the municipality of Coruripe, south coast of Alagoas, is discussed, dealing with its political conception, the pressure exerted by the Alagoan federal bank to grant the prior license , And, mainly, of the popular participation in the public hearing.

Key-words: Environmental licensing; Public hearing; popular participation.

---

[1] Mestrando em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes (UNIT); Professor da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL).
[2] Doutora em Ciências Sociais pela UFBA; Professora do Mestrado em Direitos Humanos da UNIT-SE e do Mestrado em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas da UNIT-AL.
[3] Doutor em Ciência Política pela UFSCar; Professor do Mestrado em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas da UNIT-AL e do Doutorado em Saúde e Ambiente da UNIT-SE.

INTRODUÇÃO

O meio ambiente pode ser definido como a interação dos elementos naturais, dos elementos artificiais e dos elementos culturais, que assegure o desenvolvimento ecologicamente equilibrado da vida em todas as suas formas. A Constituição Federal de 1988 atribuiu à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, recaindo sobre o Estado o dever de fiscalizar e proteger o meio ambiente, de forma oficial, visto que em tese é o legítimo representante da comunidade.

Uma vez que o Estado tomou para si a responsabilidade pela proteção e fiscalização do meio ambiente, para assegurar o equilíbrio ecológico ele normatiza as condições para utilização e exploração anormal dos recursos ambientais. Um dos instrumentos normativos que impõe restrições na utilização e exploração anormal dos recursos naturais é o “Licenciamento ambiental”.

O trabalho pretende analisar a participação popular nas audiências públicas do processo de licenciamento ambiental, especialmente o caso do Estaleiro a ser construído no município de Coruripe/AL. Tal pesquisa justifica-se porque apesar da crescente realização das audiências públicas nos processos de licenciamento ambiental, a participação popular não tem sido efetiva e a opinião dos representantes populares tem sido manipulada e induzida pela esperança de geração de emprego e renda da comunidade onde o empreendimento será construído.

Para realização da pesquisa, utilizou-se de uma revisão bibliográfica, através da análise de livros e artigos de autores diversos, como também da análise de notícias de diversos sites locais e nacionais, além da análise do parecer técnico do IBAMA que fundamentou a concessão da licença prévia do Estaleiro Eisa em Coruripe.

O trabalho inicialmente aborda noções conceituais de Meio Ambiente e de Licenciamento Ambiental, caracterizando o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado como direito difuso, bem de uso comum do povo, explicitando a legislação e atos normativos que tratam da regulamentação do Licenciamento Ambiental no Brasil. Em seguida, explana-se o dever da sociedade de proteger o meio ambiente, que inclui a participação em ambientes deliberativos, como as Audiências Públicas componentes dos processos de Licenciamento Ambiental, principalmente em nível federal, perante o IBAMA, e de que forma a participação popular nestas audiências tem sido inefetiva e manipulada. Por fim, expõe-se a problemática do processo de licenciamento ambiental perante o IBAMA para construção do Estaleiro Eisa, no município de Coruripe, litoral sul de Alagoas, tratando da sua concepção política, da pressão exercida pela bancada federal alagoana para concessão da licença prévia, e, principalmente, da participação popular na audiência pública.

O município de Coruripe está localizado no litoral Sul de Alagoas, a 91 quilômetros da capital Maceió. Sua população é estimada em pouco mais de 56 mil habitantes. A principal fonte de renda da cidade é o cultivo da cana-de-açúcar. A construção do Estaleiro Eisa é visto como a grande oportunidade para o desenvolvimento econômico da região e para a geração de emprego e renda para os moradores da região onde o empreendimento seria construído.

1. MEIO AMBIENTE E LICENCIAMENTO

O meio ambiente pode ser definido como a interação: dos elementos naturais, como a água, solo, flora; dos elementos artificiais, como o espaço urbano construído pelo homem; e dos elementos culturais, como o patrimônio histórico artístico, arqueológico, paisagístico, turístico; que assegure o desenvolvimento ecologicamente equilibrado da vida em todas as suas formas (COSTA, 2013).

Na lei n.º 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), artigo 3º, inciso I, alínea d, o legislador definiu meio ambiente como o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, sendo garantido o direito de qualquer cidadão de mover Ação Popular que vise anular ato lesivo ao meio ambiente (artigo 5º, inciso LXXIII).

Quanto à titularidade, é majoritária a doutrina que classifica o meio ambiente como bem difuso, direito difuso (FIORILLO, 2013; MACHADO, 2013). Os direitos difusos têm como características: a indivisibilidade do objeto do direito (a degradação ambiental é indivisível, não há como proteger apenas algumas pessoas expostas a uma degradação ambiental); a indeterminável identificação do sujeito titular do direito (todos tem direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo impossível determinar a existência de indivíduos que não o possuam); e a relação entre os sujeitos titulares do direito é fática e não jurídica (principalmente o meio ambiente natural, não há relação jurídica entre os titulares do direito difuso ao meio ambiente, mas sim uma relação fática, visto que a existência do meio ambiente é anterior mesmo à formação das relações jurídica).

Considerando que não existe a possibilidade de identificar os titulares do direito ao meio ambiente, já que todas as pessoas são titulares, portanto é direito difuso, a administração do dever de fiscalização e proteção ao meio ambiente recai sobre o Estado, que em tese é o legítimo representante da coletividade.

A partir do momento que o Estado toma para si a responsabilidade pela proteção e fiscalização do meio ambiente, para assegurar o equilíbrio ecológico ele normatiza as condições para utilização e exploração anormal dos recursos ambientais. Um dos instrumentos normativos que impõe restrições na utilização e exploração anormal dos recursos naturais é o "Licenciamento ambiental".

Licenciar significa dar permissão ou autorização. Pedir licença é comum na vida das pessoas, quando querem fazer ou deixar de fazer alguma coisa e se dirigem a outra pessoa requerendo a autorização em relação àquilo que desejam fazer. Se considerarmos que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem difuso, de uso comum do povo e que compete ao poder público o seu controle e gestão, é certo que não se poderá admitir o uso incomum ou atípico do bem ambiental sem um pedido de licença.

Não se trata de impedir o simples acesso da pessoa ao meio ambiente, como exigir uma licença para a pessoa respirar o ar, por exemplo. Mas se trata de disciplinar a utilização deste mesmo ar atmosférico para fins econômicos, por exemplo, exigindo licença para uma obra que possa causar poluição ao ar atmosférico.

A licença ambiental é concedida após a realização de um procedimento, conhecido como "Licenciamento Ambiental", que é definido pelo artigo 1º, inciso I, da Resolução 237/1997 do CONAMA[4], como:

> Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

O processo de licenciamento ambiental tem como principais normas legais a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente); a Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986, que estabeleceu diretrizes gerais para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA nos processos de licenciamento ambiental; e a Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que estabeleceu procedimentos e critérios, e reafirmou os princípios de descentralização presentes na Política Nacional de Meio Ambiente e na Constituição Federal de 1988.

---

[4] CONAMA é a sigla do Conselho Nacional do Meio Ambiente, é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90. O CONAMA é composto por Plenário, CIPAM, Grupos Assessores, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho. O Conselho é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente e sua Secretaria Executiva é exercida pelo Secretário-Executivo do MMA. Informações disponíveis em: *http://www.mma.gov.br/port/conama*. Acesso em 01 dez 2016.

De acordo com Fiorillo (2013), todo procedimento de licenciamento ambiental deverá ser elaborado de acordo com os princípios do devido processo legal, tendo como principais aspectos:

> a) um órgão neutro; b) notificação adequada da ação proposta e de sua classe; c) oportunidade para a apresentação de objeções ao licenciamento; d) o direito de produzir e apresentar provas, aí incluindo-se o direito de apresentar testemunhas; e) o direito de conhecer a prova contrária; f) o direito de contraditar testemunhas; g) uma decisão baseada somente nos elementos constantes da prova produzida; h) o direito de se fazer representar; i) o direito à elaboração de autos escritos para o procedimento; j) o direito de receber do Estado auxílio técnico e financeiro; l) o direito a uma decisão escrita motivada. (...) Com isso, podemos afirmar que o licenciamento ambiental será regido pelo princípio da moralidade ambiental, legalidade ambiental, publicidade, finalidade ambiental, princípio da supremacia do interesse difuso sobre o privado, princípio da indisponibilidade do interesse público, entre outros. (FIORILLO, 2013, p. 223).

Os estudos ambientais são componentes do processo de licenciamento ambiental. O mais conhecido é o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA), inclusive disposto na Constituição Federal de 1988, artigo 225, § 1º, inciso IV. O EIA/RIMA é obrigatório para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental.

A licença ambiental não se confunde com a licença administrativa. Esta última é ato vinculado e unilateral, uma vez preenchidas as exigências legais, tem o particular direito subjetivo à sua concessão definitiva, inclusive o seu cancelamento gera direito a indenização. Já a licença ambiental, apesar de seu cancelamento gerar direito à indenização, é ato discricionário, revelado na necessidade de dosar o equilíbrio entre o desenvolvimento e a proteção ao meio ambiente. Logo, o resultado dos estudos ambientais não vincula a decisão do órgão ambiental na concessão da Licença Ambiental. Com isso:

> Será possível a outorga de licença ambiental ainda que o estudo prévio de impacto ambiental seja desfavorável. O justificador dessa possibilidade decorre do próprio Texto Constitucional, nos seus arts. 170, V, e 225, ao aludirem à existência do desenvolvimento sustentável, a fim de permitir um equilíbrio entre a proteção ao meio ambiente e a livre concorrência, norteadores do desenvolvimento econômico. Sendo o EIA/RIMA desfavorável, o equilíbrio entre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o desenvolvimento econômico será objeto de estudo da Administração para a concessão ou não da licença ambiental. (FIORILLO, 2013, p. 222)

A concessão da Licença Ambiental é um ato político, pois o órgão ambiental tem que realizar uma escolha entre opções que muitas vezes são excludentes entre si. Para que

possa realizar essa escolha fundamentadamente, imprescindível à realização de processos de escuta e consulta à população diretamente interessa ou atingida pela obra ou atividade que requer a licença, a fim de legitimar o ato administrativo a ser praticado.

2. O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO

Como dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988, no artigo 225, atribuiu à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Não é apenas a coletividade institucionalizada e representada pelo Estado que tem essa atribuição. Todas pessoas, sem exceção, tem-lhe imposto o referido dever.[5]

Os teóricos do Direito Ambiental tratam do dever de participação da coletividade na proteção ao meio ambiente como um direito e um princípio. Rodrigues (2016), ao tratar da participação diz que:

> Esse dever que incumbe à sociedade pode ser visto por dois distintos pontos de vista: Negativo: impõe a adoção de comportamentos individuais (personalíssimos) de não praticar atos que possam ser ofensivos ao meio ambiente e seus componentes; Positivo: impõe adoção de comportamentos sociais/coletivos consistentes numa tomada de atitude (comissiva, portanto), que não se resumam apenas à esfera individual, tendentes à proteção ambiental. (...) Isso representa dizer que cada um de nós deve fazer a sua parte em relação aos bens e valores ambientais e, mais do que isso, exigir que todos façam a sua parte. (RODRIGUES, 2016, p. 297)

Também outros autores discutem sobre os mecanismos de participação e entre ele Edson Ferreira de Carvalho (2010, p. 284-285) explicita alguns mecanismos de participação da população, especialmente para a proteção do meio ambiente: 1) participação no processo de formulação de normas ambientais, por intermédio de iniciativa legislativa (e conforme CF, art. 14, III); 2) atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados dotados de poderes normativos e em referendos de leis; 3) participação popular direta na proteção do meio ambiente por intermédio do Poder Judiciário.

No processo de licenciamento ambiental a participação popular é realizada principalmente através das audiências públicas. Importante destacar que não há na

---

[5] É interessante também observar que os instrumentos de participação e controle no Brasil em relação ao meio ambiente se coadunam a modelos adotados em outros países, conforme atesta Avritzer (2014) ao exemplificar o "Habitat Conservation Plannings", que viabiliza o envolvimento da sociedade civil especialmente nas questões ambientais nos Estados Unidos; o "Quartier Difficile", que permite a participação em políticas urbanas através de contratos de gestão na França; o "juris cidadãos" na Espanha, também com a participação da sociedade civil no meio ambiente.
AVRITZER, L.. A Participação Social no Brasil Democrático. In: Lúcia Avelar; Antônio Otávio Cintra. (Org.). **Sistema Político Brasileiro**. 3ed. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

legislação federal obrigatoriedade plena da audiência pública. Contudo, a resolução do CONAMA n.º 09/87 dispõe que sua realização será sempre obrigatória quando o órgão de meio ambiente a julgar necessária ou quando for solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos, devendo ocorrer em local de fácil acesso aos interessados. No caso de haver essa solicitação e a audiência não acontecer, eventual licença concedida não terá validade. Já em alguns Estados há obrigatoriedade plena, como é o exemplo de Santa Catarina, que através do Decreto 2.955/10 impôs a obrigatoriedade de realizar audiência pública nos licenciamentos de todos os empreendimentos que exigem a elaboração de EIA/RIMA.

A resolução 09/87 do CONAMA regulamenta o § 2º do artigo 11 da Resolução 01/86 do CONAMA, e dispõe:

> Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, **promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA**. (grifo nosso)

O artigo 1º da Resolução 09/87 do CONAMA determina a finalidade da audiência pública, que é expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo as críticas e sugestões a respeito.

A participação para ser efetiva necessita da realização de um outro princípio: o da informação, da publicidade. A Constituição Federal de 1988 consagrou o direito à informação como cláusula pétrea[6], em seu artigo 5º, inciso XXXIII, que estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse coletivo ou geral.

> A participação política depende, significativamente, do pronto acesso à informação. A liberdade de informação, a capacidade de obter informação de posse dos governantes em resposta a requerimento específico, possibilita ao cidadão examinar os dados que o governo possui em conexão com as decisões ambientais. Sem essa informação, a participação pública nas decisões ambientais dificilmente poderá avançar. (CARVALHO, 2010, p. 286)

No direito ambiental, a acessibilidade à informação (princípio da publicidade) é essencial. Isso porque a linguagem ambiental revela-se complexa e restrita a seus técnicos. Portanto, fornecer as informações ambientais à população não é apenas deixa-las à

[6] Cláusulas pétreas são dispositivos constitucionais que não podem ser alterados ou emendados por qualquer Emenda Constitucional, por força do artigo 60, § 4º da Constituição Federal de 1988.

disposição para uma leitura (não entendível), mas sim desvenda-las, revela-las, traduzi-las para uma linguagem que seja possível o cidadão médio entendê-las.

> Dar publicidade ao Estudo transcende o conceito de possibilitar a leitura do Estudo ao público, pois passa a ser dever do Poder Público levar o teor do Estudo ao conhecimento público. Deixar o Estudo à disposição do público não é cumprir o preceito constitucional, pois - salvo melhor juízo - o sentido da expressão "dará publicidade" é publicar - ainda que em resumo - o Estudo de Impacto em órgão de comunicação adequado. A audiência pública no epia, ainda que não prevista expressamente pela Constituição, implicitamente está contida no texto constitucional, pois dar publicidade é partilhar a informação, por todos os meios eficazes e disponíveis. (MACHADO, 2013, p. 170)

O grande problema aqui é: os participantes das audiências públicas nos processos de licenciamento ambiental estão tendo conhecimento e obtendo informações reais sobre a obra/empreendimento a ser realizada? No caso analisado, infelizmente não. Isso se deve por várias razões. Uma das razões é a linguagem ambiental ser estritamente técnica e pouco acessível ao cidadão médio, como já comentado.

Estudiosos como Alonso; Costa (2004); Baraúna; Marin (2011); Lopes(2014); questionam sobre a efetividade das audiências públicas e sua real influência no processo decisório. Esses autores, assim como Duarte, Ferreira e Sánchez (2016) apontam as críticas registradas por organizações da sociedade civil ao apontarem que o processo é "(...) insuficiente, meramente formal ou de difícil acesso para as comunidades diretamente afetadas pelos projetos" (2016, p 1077).[7]

Outra razão é o conflito que existe entre a proteção ambiental e a possiblidade de desenvolvimento econômico de uma determinada região geográfica. Os empreendedores da obra a ser realizada, como também a Administração Pública, costumam passar a imagem de que tal obra é necessária e irá impulsionar o desenvolvimento e progresso econômico, geração de empregos, melhora da prestação de serviços essenciais (como educação e saúde), a melhoria da qualidade de vida das pessoas, por mais que essa última

[7] Na literatura internacional, destaca-se a contribuição que pode ter a participação pública para a provisão de dados e informações, aumentar a transparência das decisões públicas ou, ainda, para compartilhar o poder de decisão com a sociedade (FURIA; WALLACE-JONES, 2000; HARTLEY; WOOD, 2005; O'FAIRCHEALLAIGH, 2010). Conforme expõem Duarte, Ferreira e Sánchez (2016, p. 1078) "O Princípio 10 da Declaração do Rio - firmado durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, afirma: 'A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados'(Nações Unidas, 1992). Já a Convenção de Aarhus, promovida pela Comissão Econômica para a Europa da ONU, firmada em 25 de junho de 1998, avança no detalhamento do Princípio 10 e trata especificamente de participação pública em matéria ambiental, que tem três fundamentos: acesso à informação, participação no processo decisório e acesso à Justiça. O acesso à informação refere-se ao direito de ter fácil obtenção de documentos e informações ambientais de órgãos públicos, não necessitando que a pessoa tenha que comprovar um interesse legítimo (SÁNCHEZ, 2013).

promessa seja contraditória, já que, logicamente, não há melhoria na qualidade de vida se a degradação ambiental cresce. Em algumas localidades, empresas fazem verdadeiras campanhas publicitárias para que a população assimile a necessidade da obra.

Em muitas audiências públicas integrantes do Licenciamento Ambiental, a população chega nesse ambiente já com a mente impregnada das propagandas e promessas de melhoria da qualidade de vida. Nessa circunstância, qualquer argumento que considere a proteção ambiental prevalente sobre a atividade econômica potencialmente tem menos força e facilita a rejeição pelos participantes.

3. O CASO DO ESTALEIRO EM CORURIPE/AL

Com pouco mais de 56 mil habitantes o município de Coruripe, localizado no litoral Sul de Alagoas, distante apenas 91 quilômetros da capital Maceió, tem como principal fonte de renda o cultivo da cana-de-açúcar.

Em 2010 foi anunciado pelo então Governador de Alagoas, Teotônio Vilela Filho, a construção do *Estaleiro EISA* na cidade de Coruripe, com promessa de geração de mais de dez mil empregos diretos e indiretos. Tal anúncio foi recebido com louvor pelos habitantes de Coruripe, que possuía altos índices de desemprego e de empregos com renda baixa.

A promessa da construção do Estaleiro foi o carro-chefe da campanha do então Governador à reeleição, e de seu aliado, Benedito de Lira, na campanha ao Senado Federal. O candidato ao Senador foi o mais votado no município e o candidato ao governo, no 2º turno, recebeu quase 80% dos votos válidos do município.

Após as eleições iniciou-se a peregrinação política perante os órgãos ambientais para liberação da Licença Ambiental.

Em junho de 2012, foi emitido o Parecer Técnico nº. 50/2012-COPAH/CGTMO/ DILIC/IBAMA, que concluiu pela inviabilidade da área proposta para a instalação do empreendimento, sendo o pedido de licença prévia do Estaleiro EISA indeferido.

O motivo foi que o local então escolhido para construção do estaleiro estava localizado em área de mangue, com mais da metade da área proposta a ser instalada em área de preservação permanente (APP), área de mangue, ecossistema fundamental para inúmeras espécies. O IBAMA sugeriu que fosse pesquisado outro local para instalação do empreendimento.

A bancada federal alagoana considerou que a decisão do IBAMA foi política. Como resposta, realizou uma “guerra política”, com direito a “trancamento de pauta”[8] no Senado pelos Senadores[9] alagoanos e a paralisação de projetos de interesse do Ministério do Meio Ambiente[10].

Conforme o PARECER nº. 003619/2013, publicado pelo Ibama em 06 de março de 2013, foi possível identificar a seguinte cronologia para o processo de licenciamento ambiental. Em setembro de 2012, foi apresentado novo requerimento de Licença Prévia, para construção do estaleiro em outro local do mesmo município.

Em 07 de fevereiro de 2013, o IBAMA realizou no povoado de Barreiras a Audiência Pública para apresentação e discussão com a comunidade dos estudos de impacto ambiental e da nova área para localização do estaleiro.

Em março de 2013, foi apresentado parecer favorável e a Licença Prévia foi concedida em julho de 2013[11].

A audiência pública de 07 de fevereiro de 2013 foi precedida de uma grande campanha junto à comunidade local, a fim de “conscientizá-los” da importância do empreendimento para o “progresso econômico e social” de Coruripe e de Alagoas.

Segundo o próprio parecer concessivo da Licença Prévia do estaleiro, 42% dos moradores das comunidades onde o estaleiro seria instalado era de analfabetos, apenas 10% possuía formação superior e 92% dos moradores possuíam renda inferior a dois salários mínimos.

Nos habitantes de Coruripe, em relação ao processo de discussão para instalação do estaleiro havia apenas uma fixação: mais emprego e mais renda. Os moradores não estavam tão preocupados com a questão ambiental; até porque era passado pra eles que a sobrevivência deles e o progresso econômico eram as questões mais relevantes.

---

[8] Trancamento de pauta é a suspensão temporária de deliberação de matéria constante da pauta, em virtude da ocorrência de fato motivador, como a apreciação de medida provisória com prazo vencido ou projeto que tramita em regime de urgência. Enquanto tais matérias não forem votadas a pauta fica trancada ou sobrestada. Qualquer proposição pode ter seu exame sustado a requerimento de comissão ou de senador, para que se aguarde decisão ou estudo sobre proposta com ela conexa, cumprimento de diligências ou recebimento de outra proposta sobre a mesma matéria. Informação disponível em: http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sobrestamento-ou-trancamento-da-pauta. Acesso em 01 dez 2016, 20h05.

[9] Renan Calheiros (PMDB), Benedito de Lira (PP), Fernando Collor (PTB).

[10] Um dos projetos tramitava na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado, que criava cargos e garantia o remanejamento definitivo de servidores de outros órgãos que fossem cedidos para o Ministério do Meio Ambiente.

[11] Como “recompensa” pela concessão, o Senador Renan Calheiros (já presidente do Senado) durante pronunciamento no Senado afirmou que se empenharia junto ao presidente da CCJ para dar caráter de urgência ao projeto de lei que tratava da carreira dos funcionários dos institutos ambientais.

O dia da audiência pública foi marcado por uma “grande festa”, com a presença de mais de quinhentas pessoas, conforme foto a seguir.

Audiência realizada em 07/02/2013.

Fonte: G1 Globo, Disponível em: http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2013/02/estaleiro-eisa-alagoas-e-visto-como-redencao-pelos-jovens-de-coruripe.html. Aceso em 10 de abril, 2017.

Alguns grupos compareceram ao evento com camisas uniformizadas, com dizeres em defesa do estaleiro.

“Jovens estão estudando fabricação mecânica de olho no estaleiro”.

Disponível em: http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2013/02/estaleiro-eisa-alagoas-e-visto-como-redencao-pelos-jovens-de-coruripe.html

Todos os discursos realizados foram no sentido de defender a construção porque ela permitiria a geração de emprego e renda para os moradores da região. O único discurso crítico foi do Membro do Ministério Público, mas que não se ateve às questões ambientais, apenas em relação a questões de infraestrutura para receber o empreendimento.

Conforme outros estudos e as análises de Duarte, Ferreira e Sanchéz (2016), pode-se concluir, com os documentos e dados acessados até o momento, que no caso da Audiência de Licenciamento Ambiental do empreendimento “Estaleiro Eisa em Coruripe” repete-se a conclusão de que as audiências públicas de licenciamento ambiental são limitadas, não apenas porque quando a comunidade foi comunicada sobre a possibilidade da instalação do Estaleiro, o processo de licenciamento já se encontra em estágio avançado, como pelo fato de que o maior número de comentários negativos é feito por poucos participantes da sociedade civil, enquanto os muito elogios são realizados por membros do Poder Executivo.

Como os temas abordados têm seu foco na geração de emprego e renda, destacando-se majoritariamente os aspectos positivos da instalação do Estaleiro, são poucos ou raras indicação de potenciais impactos negativos.

Restou evidente que os participantes não tinham a real noção dos grandes danos ambientais que aquele empreendimento poderia causar. O próprio parecer concessivo da Licença Prévia lista alguns deles: afugentamento de peixes e pequenos cetáceos, supressão de áreas habitadas por organismos bentônicos, redução da abundância de organismos planctônicos, aumento dos processos erosivos e de sedimentação de praias, exclusão de áreas de pesca, desequilíbrio da biota aquática, etc.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 deu ao Meio Ambiente a proteção constitucional que lhe é devida. Além de fixar a proteção ambiental como dever imposto a todos, Estado e cidadãos, a Constituição também estabelece a proteção ao meio ambiente como requisito para o desempenho de algumas atividades.

O artigo 170 da Constituição Federal de 1988 impõe à ordem econômica a observância do princípio da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

O artigo 186, inciso II, estabelece que a propriedade rural cumprirá a sua função social se utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e preservar o meio ambiente.

Vê-se nesses dois artigos que a preservação e proteção do meio ambiente é condicionante e limitador da ordem econômica e da propriedade. Isso porque o constituinte entendeu que não se pode desenvolver o país economicamente a qualquer custo,

degradando o meio ambiente, comprometendo a sobrevivência e existência das futuras gerações.

O licenciamento ambiental é a dimensão prática da limitação à ordem econômica imposta pela Constituição Federal de 1988. Não é porque um determinado empreendimento vai gerar o progresso de uma região, com oferta de emprego e renda, que ele deve ser realizado a qualquer custo. É necessário que se submeta ao processo de Licenciamento Ambiental, apresente os estudos ambientais, e, principalmente, submeta à apreciação da comunidade local diretamente interessada, para que a mesma legitime a obra a ser realizada.

Para que a população possa apreciar e aprovar um empreendimento, é essencial que os cidadãos tenham ciência da degradação ambiental que será causada, não apenas da possibilidade de crescimento econômico; que tenham acesso à informação de forma clarividente, sem obstáculos para entendimento do cidadão médio.

O problema detectado no caso do Estaleiro Eisa de Coruripe é que os cidadãos não tinham a mínima noção da degradação ambiental. A única preocupação era que os mais de dez mil empregos fossem garantidos imediatamente.

Além disso, a distância entre os temas levantados na audiência e aqueles destacados na literatura como relevantes para discutir os impactos ambientais mostra que, para este setor de atividade, há diferença entre a apreciação popular e a técnico-científica dos impactos socioambientais.

Em nenhum momento a audiência pública no processo de licenciamento ambiental poderia servir para manipulação da comunidade a fim de legitimar uma determinada obra/empreendimento. Pelo contrário, a audiência pública deve ser um ambiente deliberativo, em que haja troca de informações e argumentos, para a busca de um consenso que garanta o desenvolvimento econômico e, principalmente, a proteção do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ALONSO, A.; COSTA, V. The dynamics of public hearings for environmental licensing: the case of the São Paulo ring road. IDS Bulletin, Malden, v. 35, n. 2, p. 49-57, 2004

BARAÚNA, G. M .Q.; MARIN, R. E. A. O “fator participativo” nas audiências públicas das hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte. In: ZHOURI, A. (Org.). As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 93-125.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Meio ambiente & direitos humanos**. Curitiba: Juruá. 2010.

COSTA, Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida – Brasil, Portugal e Espanha**. 2ª ed. Lúmen Juris: Belo Horizonte, 2013.

COSTA, Waldson. **Estaleiro Eisa Alagoas é visto como redenção pelos jovens de Coruripe**. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2013/02/estaleiro-eisa-alagoas-e-visto-como-redencao-pelos-jovens-de-coruripe.html>. Acesso em: 30 nov. 2016.

DUARTE, Carla Grigoletto; FERREIRA, Victoria Helena; SANCHEZ, Luis Enrique. Analisando audiências públicas no licenciamento ambiental: quem são e o que dizem os participantes sobre projetos de usinas de cana-de-açúcar. Saude soc., São Paulo , v. 25, n. 4, p. 1075-1094, dez. 2016 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902016000401075&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 30 abr. 2017. http://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902016151668.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FURIA, L. del; WALLACE-JONES, J. The effectiveness of provisions and quality of practices concerning public participation in EIA in Italy. Environmental Impact Assessment Review, Amsterdam, v. 20, p. 457-479, 2000.

HARTLEY, N.; WOOD, C. Public participation in environmental impact assessment:implementing the Aarhus Convention. Environmental Impact Assessment Review, Amsterdam, v. 25, n. 4, p. 319-340, 2005.

IBAMA. **Parecer n.º 003619/2013**. 2013. Disponível em: http://reporteralagoas.com.br/novo/wp-content/uploads/2013/03/ibamaestaleiro.pdf. Acesso em 27 nov. 2016.

LOPES, E. F. O Porto Sudeste e a vulnerabilidade socioambiental na Ilha da Madeira, Itaguaí-RJ. 2014. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

O'FAIRCHEALLAIGH, C. Public participation and environmental impact assessment: purposes, implications, and lessons for public policy making. Environmental Impact Assessment Review, Amsterdam, v. 30, n. 1, p. 19-27, 2010.

REPÓRTER ALAGOAS (Ed.). **Estaleiro: Renan e Biu de Lira ameaçam trancar pauta no Senado.** 2012. Disponível em: <http://reporteralagoas.com.br/novo/estaleiro-renan-e-biu-de-lira-ameacam-trancar-pauta-no-senado/>. Acesso em: 29 nov. 2016.

REPÓRTER ALAGOAS (Ed**.). Troca-troca: Ibama libera estaleiro e Renan vai ajudar em salários no instituto**. 2013. Disponível em: <http://reporteralagoas.com.br/novo/troca-troca-ibama-libera-estaleiro-e-renan-vai-ajudar-em-salarios-no-instituto/>. Acesso em: 29 nov. 2016.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 10 - Efetividade das instituições participativas

Coletivo de Pais:
uma instância de participação para além da escola.

Adriana Varani (Unicamp)
Cleber Fernandes Nogueira (Unicamp/IFSP)

Resumo: Este ensaio traz o relato de experiência da constituição de um Coletivo de Pais de estudantes, no *campus* Hortolândia do IFSP, descreve os desafios, o desenvolvimento e o percurso de consolidação desta instância de participação, bem como as ações desenvolvidas, suas fragilidades e potencialidades. Na constituição da Rede Federal de Educação privilegiou-se legalmente a gestão democrática, porém a comunidade de pais não foi contemplada na composição das instâncias formais de deliberações. Diante disto, o *campus* Hortolândia realizou chamamento para o seguimento de pais comporem uma instância de participação, em seguida, iniciou-se a materialização desta. Os registros documentais produzidos pelo Coletivo descreve o percurso de sua constituição e consolidação, nos quais os participantes elegeram as prioridades de ação. Os pontos frágeis detectados são o baixo envolvimento dos pais, porém, isso se deve a vários fatores. As potencialidades levantadas são, entre outras, a mobilização de políticos locais. O projeto de ensino concernido na atuação do Coletivo tem conduzido os sujeitos à dimensão ativa na participação e intervenção nos contextos sociais dos quais pertencem.

Palavras-chave: participação; coletivo; gestão democrática.

INTRODUÇÃO:

Em seu organograma institucional os *campi* do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) possuem um setor, organizado em uma coordenadoria, chamado Sociopedagógico, composta por uma equipe multidisciplinar que conta, em sua formação básica, com assistente social, pedagogo, psicólogo e técnico em assuntos educacionais. Este setor, entre outras coisas, é responsável pela organização e participação das reuniões de pais e mestres.

A partir do ano de dois mil e dezesseis o *campus* Hortolândia do IFSP passou a oferecer cursos técnicos integrados ao ensino médio, portanto, passou a atender um público com idade escolar, ocasionando a obrigatoriedade de fazer reuniões com os pais/representantes de estudantes para tratar de aspectos pedagógicos.

Durante a preparação para da primeira reunião de pais e mestres daquele ano letivo foram realizadas conversas com os professores, no sentido de definir metodologia de reunião, bem como pautas, etc.. No decorrer dessas conversas foram levantadas algumas diretrizes importantes para que a reunião não ficasse cansativa e pudesse envolver os pais e estudantes enquanto atores do processo pedagógico.

O pedagogo do *campus* participa do Laboratório de Observações e Estudos Descritivos (LOED)[1] da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas. Como estudante no decorrer de sua carreira estudantil teve contato com projetos e assessorias desenvolvidas por este grupo, na relação escola-comunidade, assim como, com os relatos de experiência da Profa Adriana Varani que ministrava as Atividades Programas de Pesquisa do programa de pós-graduação nos anos de dois mil e quinze e dois mil e dezesseis. E ainda, a apresentação de pesquisa realizada pela Profa Maria Márcia Sigrist Malavazzi em terras portuguesas sobre as associações de pais nas escolas daquele país, tiveram contribuições inspiradoras.

O LOED participara junto à Secretaria de Educação do Município de Campinas do projeto “Avaliação Institucional Participativa: uma alternativa para a educação básica de qualidade da rede Municipal de Ensino de Campinas e Fundação Municipal para Educação Comunitária”, com o objetivo de instituir política pública de avaliação da educação básica municipal, e como objetivo subjacente de:

[1] O LOED é um espaço para pesquisa na Faculdade de Educação que procura conjugar parâmetros teórico-metodológicos definidos em cada uma de suas linhas de pesquisa, com recursos materiais, humanos e bibliográficos. Possui atualmente duas linhas de trabalho: uma ligada ao estudo da Didática e Avaliação do Ensino e outra à Formação de Professores. Na linha de estudos ligada a Didática e Avaliação, busca-se ainda pesquisar sobre a relação escola-comunidade.

> 4. Articular uma avaliação de caráter formativo que concorra, no decorrer do processo, para: a) o aperfeiçoamento pessoal dos quadros da SME/FUMEC; b) a qualificação da participação dos alunos e dos pais (CAMPINAS, 2007).

Participou ainda do “Plano de Avaliação Institucional Participativa para a Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino de Campinas” com o “objetivo estabelecer parâmetros básicos para a implementação da política de Avaliação Institucional nas unidades públicas de Educação Infantil, com o intuito de melhorar a qualidade do ensino” (Campinas, 2011).

O trabalho desenvolvido pela Secretária Municipal de Educação de Campinas, em parceria com o LOED visava à consolidação uma nova cultura de avaliação, englobando os múltiplos olhares, diferentes vozes, abrindo canais de comunicação objetivando qualificar e potencializar o espaço de diálogo, reflexão, proposição coletiva, por meio da Avaliação Institucional Participativa.

Destarte, essa vivência permitiu ao pedagogo, em conjunto aos demais participantes da reunião de organização da reunião de pais e mestres, elaborar um convite aos pais para formarem um coletivo que discutissem questões relacionadas à instituição, bem como, inserirem-se no cotidiano institucional. Com a finalidade de criar um coletivo de pais/representantes de estudantes comprometidos com as politicas institucionais do *campus*, bem como, com um envolvimento da comunidade local em relação a instituição, dentro de um processo de aprendizagem para e na participação.

> Do ponto de vista dos setores progressistas, a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade. (BORDENAVE, 1994, p. 12)

Para Lima (2014, p. 1071), historicamente, três dimensões tem caracterizado a gestão democrática das escolas: eleição, colegialidade, participação na decisão. Contudo, pontua que, trata-se de três dimensões consideradas cruciais, certamente associadas a outras também relevantes, mas, em todo o caso, dependentes daquelas ou a elas subordinadas.

Na constituição da Rede Federal de Educação privilegiou-se legalmente a gestão democrática, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, número 9.394 de 1996 e a Lei de Criação, número 11.892 de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Porém, nem todos os seguimentos que compõem a comunidade escolar, como pais/responsáveis por estudantes, não foram contemplados na composição das instâncias formais de deliberações. Paro explica a necessidade de inclusão de toda a comunidade:

> Por mais tautológico que isso possa parecer, o equívoco aqui apontado parece estar mais presente do que se imagina, na teoria e na prática da administração de nossas escolas, numa suposição de que a questão da democratização das relações deve restringir-se às pessoas que atuam no âmbito do Estado, sem se dar conta que, por mais colegiada que seja a administração da unidade escolar, se ela não inclui a comunidade, corre o risco de constituir apenas mais um arranjo entre os funcionários do Estado, para atender interesses que, por isso mesmo, dificilmente coincidirão com os da população usuária. (2016, p. 22)

Assim como Lima:

> A construção da escola democrática constitui, assim, um projeto que não é sequer pensável sem a participação ativa de professores e de alunos, mas cuja a realização pressupõe a participação democrática de outros setores e o exercício da cidadania crítica de outros atores, não sendo, portanto, obra que possa ser edificada sem ser em coconstrução. (2013, p. 38)

Embora, a gestão democrática do ensino público, ainda que prevista pelas normas citadas no início do texto - não obstante os Incisos I e II do Artigo 14 da LDB, orientarem para a participação dos profissionais da educação na elaboração da proposta pedagógica da escola e para a participação das comunidades escolar e local nos conselhos escolares; e pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE, em sua Meta 19 que estabelece:

> Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no

> âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014)

Seguida à estratégia 19.7 que trata dos processos essenciais para a participação; os comandos destas normas para a gestão democrática não são tão precisos, nem possuem os critérios para efetivação, nem detalhes, que em regra geral, seriam autoaplicáveis, para Velente e Romano (2002), recorrer à redação genérica, sujeita as ações a uma regulamentação sempre postergada. Ficando um vácuo normativo, a participação e autonomia tornam-se meramente operacional e extremamente limitada.

A não inclusão dos pais e responsáveis nas deliberações dos campi, contrariando a lógica anteriormente enunciada de gestão democrática, assim como, considerando a necessidade de participação de pais/responsáveis por estudantes nas esferas educacionais como fator pedagógico/educativo para pais e para a instituição. Criou-se a ideia de inseri-los por iniciativa local, caso do IFSP *campus* Hortolândia, nas discussões das políticas que afetam a instituição e comporem uma instância de participação não formal[2], um coletivo.

> A sinalização para uma participação forte da comunidade e para o estabelecimento de coletivos que se esforcem para pensar a escola de dentro para fora, buscando o que é bom para ela parece-nos que indica a potência da política, embora saibamos que num processo coexistam evoluções e retrocessos, nas inúmeras relações de poder estabelecidas. (Ferraroto, 2015, p. 21)

Neste sentido, pensar em participação não é particularização, é uma dimensão do coletivo, que ainda que suscitem conflitos, trará a prática democrática na atuação da instituição:

> É preciso e até urgente que a escola vá se tornando um espaço acolhedor e multiplicador de certos gostos democráticos como o de ouvir os outros, não por puro favor, mas por dever, o de respeitá-los, o da tolerância, o do acatamento às decisões tomadas pela maioria a que não falte, contudo o direito de quem diverge de exprimir sua contrariedade. O gosto da pergunta, da crítica, do debate. O gosto do respeito à coisa pública que entre nós vem sendo tratada como coisa

[2] Não formal nesta citação, é considerado o fato de não haver por parte dos documentos institucionais a previsão de participação do seguimento de pais/representantes de estudantes.

> privada, mas como coisa privada que se despreza (FREIRE, 1997, p 60).

Os pais aceitaram a ideia e partir de então passaram a ter encontros periódicos, nos quais iam se discutindo diversos assuntos, estruturando as reuniões e criando pautas para as próximas.

AS REUNIÕES DO COLETIVO DE PAIS/RESPONSÁVEIS DE ESTUDANTES

A inserção da comunidade na escola, não deveria ser encarada como um desafio, ainda mais, nos institutos federais que em sua concepção previa um novo paradigma em educação:

> A escola, seja do nível que for é parte da comunidade e, na maioria dos casos, o único espaço público de integração, organização e lazer disponível. Dessa forma, deve estar, permanentemente, aberta à população e firmar-se como um efetivo pólo cultural. Para isso, é indispensável um trabalho integrado entre Conselhos e Direções. Nosso objetivo central, nesse aspecto, deve ser a disponibilização de todos os espaços escolares para a comunidade. Isso somente será possível à medida que as organizações comunitárias passem a assumir, também, a tarefa de gerir estes espaços, e zelar pelo patrimônio público. Não se trata de algo simples, porém possível de ser concretizado por meio do diálogo e da organização. (PACHECO, 2011, p. 9)

Destarte, a instituição deve incentivar e propor, enquanto *lócus* privilegiado, a participação como princípio pedagógico, para além dos sujeitos institucionais, docentes, estudantes e servidores técnico-administrativos, integrando em si a comunidade de sua área de atuação.

Nesse sentido, em junho do ano letivo iniciamos os trabalhos do coletivo com a presença de dez pais, em um universo de cento e dezessete possíveis. Foi apresentada a instituição, sua organização administrativa, sua forma de financiamento, as possibilidades institucionais de acolher demandas e a importância pedagógica da

participação dos pais. no cotidiano escolar, assim como, das possibilidades de participação nas instâncias deliberativas, assim como nos conselhos pedagógicos[3].

Inicialmente, os pais, presentes trouxeram demandas pedagógicas de sala de aula, suas preocupações com o desempenho escolar dos filhos, as possibilidades de empregabilidade, sobre indisciplina e uma grande preocupação com a disciplina matemática, pois estudantes tem encontrado muita dificuldade em acompanhar a matéria. Estas questões já haviam sido discutidas na reunião de pais e mestres, porém aparecerem de novo, tendo em vista que elas angustiavam os pais.

Como no caso da solicitação de intervenções sobre o que poderia ser feito para suprir as necessidades apresentadas pelos estudantes, em especial no componente curricular matemática. Como só estava presente um professor que atuava nos cursos técnicos integrados ao ensino médio não aprofundamos nestas questões. Mas sobre o componente curricular matemática, posteriormente, foi encaminhada a demanda aos professores da área que disponibilizaram horários de atendimento, bem como meios eletrônicos de intervenção.

Dentro da proposta inicial dialogada na reunião de pais e mestres, solicitamos ao Coletivo que discutisse o que poderia ser melhorado, relacionado ao *campus,* e a sua forma de atuação, de forma que houvesse ganhos à comunidade de pais. Diante dessa proposta emergiram várias questões, entre elas preocupações com a estrutura viária do entorno do *campus*, como trânsito, transporte e segurança. Após discussões destes temas passou a proposta de intervenção.

Em seguida, foi encaminhado pelo grupo, a elaboração de um documento que, posteriormente, foi protocolado na prefeitura municipal de Hortolândia, sob o número 014555/2016, assinado por todos, solicitando: melhorias na sinalização do entorno do *campus*, conforme as orientações, do Departamento Nacional de Trânsito, dispostas no documento “Sinalização de Áreas Escolares”, para facilitar a travessia de pedestres e prevenir-se contra acidentes, em frente ao IFSP, ou seja, a necessidade de se colocar imitadores de velocidade, quebra molas ou “tartarugas”, nos dois sentidos Hortolândia-Sumaré e Sumaré-Hortolândia[4], antes dos semáforos que seriam implantados; melhorar a sinalização do ponto de ônibus e deslocá-lo para frente do

[3] Conselhos Pedagógicos são reuniões consultivas na qual são discutidas as questões pedagógicas do andamento do processo ensino-aprendizagem, nesta reunião abre-se espaço para estudantes e pais participarem trazendo suas contribuições.

[4] O IFSP *campus* Hortolândia está localizado próximo à divisa do Município de Sumaré, na Avenida Ana Thereza Cecon Breda que é uma das vias de interligação.

instituto no sentido Sumaré, pois o local atual é muito isolado, escuro, sem proteção contra chuva e sol, passando aos estudantes a sensação de insegurança e desconforto; aumentar da oferta de ônibus municipais e regionais, bem como que os ônibus respeitem o ponto e parem no ponto, pois haviam vários relatos por parte dos pais que os motoristas dos ônibus municipais não estão parando.

Na reunião seguinte, realizada em trinta de julho de dois mil e dezesseis, convidamos uma professora, da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, que tem experiência, teórico-prática, na relação escola-comunidade, para uma conversa com o Coletivo. Esta palestra foi muito importante, por trazer um olhar de fora, de um sujeito com diversas vivências disposto a compartilhá-las com um grupo iniciante, mas com disposição de consolidar um coletivo atuante. A palestra permitiu ao coletivo um salto qualitativo nas discussões posteriores, como evidência, pode-se citar que o foco das discussões na primeira reunião, mudou do desempenho acadêmico individual dos estudantes para financiamento, manutenção da instituição, possibilidades de buscar apoio fora da instituição nas reuniões seguintes.

Entrou na pauta do Coletivo a discussão da Medida Provisória 746/2016 que dispunha sobre a Reforma do Ensino Médio. Houve um belo debate sobre “crise econômica” versus “crise política” ensejada pelo Coletivo. Nesse encontro, definiu-se buscar apoio, para aproximar, o poder público e políticos locais, para driblar os cortes de verbas que o *campus* vem sofrendo. A partir dessa reunião o Diretor Geral do *campus* passou a participar dos encontros do Coletivo, pois surgiram boatos que ocorreria o fechamento do IFSP *campus* Hortolândia.

O passo seguinte foi a formulação de convite a um vereador do município que tinha contato com um dos componentes do Coletivo. Na sequência dos encontros compareceu o vereador convidado. O Coletivo expôs as expectativas relacionadas à presença do convidado, que assumiu alguns compromissos. Uma expectativa era tentar junto à municipalidade o fornecimento de alimentação para os estudantes do IFSP *campus* Hortolândia, esta expectativa ainda não foi concretizada.

Outra expectativa era a terraplanagem em uma área do *campus* para prática de esportes, este compromisso está firmado aguardando apenas que o *campus* dê sinal para que a obra seja realizada. Assim como, foi garantido também, mediado pelo vereador junto a uma empresa instalada no município, um alambrado para cercar a

área do *campus*, que hoje só tem uma cerca de arame farpado. E por fim, um encontro agendado com uma deputada federal que atua no Município.

Para o encontro com a deputada, o Coletivo debateu a construção da pauta, em reunião prévia. Ficou decido reforçar os pedidos anteriores alimentação dos estudantes e melhorias no entorno (trânsito, transporte e segurança). Na reunião com o Coletivo, a deputada se comprometeu a executar as seguintes ações: alimentação – comprometeu-se a conversar com o promotor para verificar a possibilidade de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para que o *campus* possa fazer um acordo com a Prefeitura Municipal de Hortolândia, no sentido de repassar o dinheiro da alimentação à municipalidade; - melhorias no trânsito do entorno, fará contato com o pessoal do Departamento de Estradas e Rodagens SA (DERSA), órgão do Governo do Estado de São Paulo, para verificar o entorno e sugerir projetos de melhoria no trânsito, porém o projeto deverá ser executado pela prefeitura.

Na última reunião do ano, o Coletivo fez um balanço das ações, refletiu sobre como potencializar a participação de mais pessoas e construiu um calendário de reuniões ordinárias para dois mil e dezessete já prevendo algumas pautas, como o convite aos demais coletivos constituídos no *campus*, para uma possível integração.

ANO NOVO, GENTE NOVA, MESMA LUTA!

Na primeira Reunião de Pais e Mestres de dois mil e dezessete, o Coletivo fez chamamento à comunidade de pais/responsáveis por estudantes, mais uma vez, para participarem das atividades do grupo. Como houve ingresso de estudantes nesse ano letivo, o convite era inédito para uma parte do seguimento, e alguns aceitaram o convite.

A segunda reunião do ano foi uma apresentação mais detalhada do Coletivo aos novos integrantes, bem como dos objetivos pensados e construídos até ali. Algumas lutas do ano anterior, ainda não vencidas, retornaram a pauta de discussões. O Coletivo deliberou nessa reunião agendar uma reunião com o Prefeito do Município para propor o fornecimento de alimentação aos estudantes do IFSP, a fim de aliviar o orçamento do campus, para o que fosse economizado pudesse ser aplicado em outras

áreas [5]. A Direção Geral do *campus* deu devolutiva ao coletivo que essas pautas estavam sendo discutidas com a prefeitura, em estágio avançado de negociação. Tal comunicado desanimou o Coletivo de buscar a audiência.

Uma participante do Coletivo, mãe de estudante, entrou em contato com o grêmio livre de estudantes secundaristas, os convidando para participarem da terceira reunião do Coletivo, o grêmio aceitou o convite. Um servidor do IFSP, que acompanha as reuniões, entrou em contato com um representante do diretório acadêmico, que representa os estudantes dos cursos superiores, porém, o convite foi feito em cima da hora, sendo esta a causa para a recusa para aquele encontro especificamente, mas as portas ficaram abertas para próxima oportunidade. A ideia de convidar estes grupos foi no sentido de integrar os vários coletivos representativos da comunidade acadêmica, para acordos de cooperação e apoio nas lutas por suas demandas gerais e específicas.

Na segunda reunião, a representante do grêmio teve problemas de cunho pessoal e não pode comparecer ao encontro. Entretanto, foi anunciado pela Diretora Adjunta Educacional do *campus,* mais um corte de recursos na ordem de vinte por cento. Diante disso, o Coletivo debateu a necessidade de fortalecer o pedido da Direção Geral junto à municipalidade, para apoio ao instituto em ralação ao orçamento. Haverá uma articulação para trazer o Prefeito Municipal na instituição, para sensibilizá-lo da importância da alimentação para os estudantes, tendo em vista os cortes de recursos.

A ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

A instituição agiu em duas frentes para possibilitar a inserção dos pais/responsáveis na instituição. A primeira frente diz respeito às reuniões de pais para conversas sobre o desenvolvimento do trabalho pedagógico e desempenho dos estudantes, está reunião tem sido muito bem frequentada, com média de oitenta por cento de pais/responsáveis participantes. Porém, estrategicamente posicionou-se tal reunião como dia letivo e convoca-se, além dos pais, os estudantes e os professores dos cursos.

5 No ano de dois mil e dezesseis as despesas com alimentação se aproximaram do valor de R$ 292.248,00, conforme dados consolidados pela Diretoria Adjunta de Administração do *campus*.

Esta reunião é dividida em três partes, uma parte com os pais e estudantes de todos os cursos, a fim de possibilitar uma conversa coletiva; outra parte com pais e estudantes em seu respectivo curso; e por fim uma conversa individual com os professores do curso respectivo curso. Formato que tem mostrado bem sucedido, levando se em conta a frequência, assim como, a manifestação positiva de pais e professores.

A segunda frente consiste no apoio frente à tentativa da consolidação do Coletivo, abrindo o espaço para as reuniões, que busca de uma atuação política, com reuniões mensais. Abriu também ao Coletivo e acesso aos servidores do *campus,* por exemplo, em uma palestra realizada pelo grupo, a Coordenação de Extensão expediu certificados para a palestrante e aos participantes.

Contudo, a frequência do Coletivo ainda é baixa, tendo um núcleo frequente de seis pais e um núcleo rotativo que ás vezes aparecem nas reuniões de mais ou menos dez pais. Isso não elimina a potência da construção coletiva de um grupo de pais intervindo socialmente na e para escola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dessa nova vivência na instituição alguns pais/responsáveis, relataram uma mudança de olhar sobre a escola, puderam trocar o sentimento de antagonismo, pelo sentimento de pertença, pois em suas experiências, anteriores, a escola chamava para falar dos problemas dos filhos, estabelecendo uma relação de constrangimento.

Com essa nova possibilidade de participação puderam sair do “participacionismo”, aquela que os pais são convidados para ouvir o desempenho de seus filhos, participação em festas, para a limpeza, a pintura ou pequenos reparos na escola, rumo a construção de uma participação efetiva, no sentido de pensar o bem coletivo, fiscalizar, reivindicar, intervir para ajudar nas decisões. Assim como, o desenvolvimento da conscientização crítica, que requer a participação, sem esta não há possibilidades de opinar ou de mudanças que atendam a expectativas.

> No contexto de uma gestão democrática instituinte, a escola é organizacionalmente interpretável de formas diversas, incluindo a de sistema ou arena política, onde coexistem interesses e agendas diversas, mas também a de comunidade educativa capaz de dirimir

> democraticamente os seus conflitos, exigindo do Estado o cumprimento dos seus deveres, abrindo-se à comunidade local e aos não-especialistas, até como forma de ampliar e reforçar politicamente os discursos pedagógicos e as vozes de educadores e educandos, no quadro de relações de poder que são, tradicionalmente, bastante assimétricas e em desfavor das escolas e dos seus membros. (LIMA, 2013, p. 1074).

Como bem resume Bruno (1997), melhorar a qualidade da educação vai muito além da promoção de reformas curriculares, implica, antes de tudo, criar novas formas de organização do trabalho na escola, que não apenas contraponham às formas contemporâneas de organização e exercício do poder, mas que constituam alternativas práticas possíveis de se desenvolverem e de se generalizarem, como a participação de outros autores que estão implicados na atuação escolar, pautadas não pelas hierarquias de comando, mas por laços de solidariedade, que consubstanciam formas coletivas de trabalho, instituindo uma lógica inovadora no âmbito das relações sociais, a escola democrática tem sua contribuição para a transformação de si própria e de sua comunidade de atuação, levando os sujeitos à dimensão ativa na participação e intervenção nos contextos sociais dos quais pertencem.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http: // www. planalto. gov.br/ ccivil_03/leis/ l9394.htm. Acesso em: 15 de novembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 17 de novembro de 2016.

BRASIL**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br /ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 17 de novembro de 2016.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. Coleção Primeiros Passos, n. 95. 6ª ed. Editora Brasiliense, São Paulo, 1994.

BRUNO, L. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, D. A. **Gestão democrática da educação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 15-45.

CAMPINAS. Secretaria Municipal de Educação. **Avaliação Institucional Participativa: uma alternativa para a educação básica de qualidade da rede Municipal de Ensino de Campinas e Fundação Municipal para Educação Comunitária.** Campinas (SP); 2007. Disponível em: http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/educacao/depto-pedagogico/avaliacao-pedagogica/plano_de_avaliacao_institucional_da_rede_municipa_%20de_campinas.pdf. Acesso em: 15 de março de 2017.

CAMPINAS. Secretaria Municipal de Educação. **Avaliação Institucional Participativa: uma alternativa para a educação básica de qualidade da rede Municipal de Ensino de Campinas e Fundação Municipal para Educação Comunitária.** Campinas (SP). Diário Oficial do Município de 18/11/2011, pp 9-11. Disponível em:
< http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/educacao/depto-pedagogico/avaliacao-pedagogica/plano_aval_inst_ed_infantil.pdf> Acesso em: 15 de março de 2017.

FERRAROTTO, L.; NOGUERIA, C. F.; TOMAZ, Sandra C. **Avaliação Institucional Participativa - Fragilidades, Potencialidades e Possibilidades.** Campinas, Unicamp, 2014.
Disponível em:
http://www.pdpp2015.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNDoiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjM6IjU1MyI7fSI7czoxOiJoIjtzOjMyOiJiNjBjOTA5ZDUwZWQ3Nzg3N2Q2MzdlYjYyMGVlOTZlYyI7fQ%3D%3D. Acesso em: 02 de março de 2017.

FREIRE, P. **Professora sim, tia não**. São Paulo, SP: Olho d'água, 1997.

LIMA, L. C. **Organização Escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. São Paulo, SP: Cortez, 2013.

_____. **A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária.** *Educ. Soc.* [online]. 2014, vol.35, n.129, pp.1067-1083. ISSN 0101-7330. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302014142170>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2017.

PACHECO, E. et al(org) **Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica.** São Paulo, SP: Moderna, 2011.

PARO, V. **Gestão Democrática da Escola Pública.** São Paulo, SP: Cortez, 2016.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: **Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?** Educação & Sociedade. Campinas, v.23, n.80, p.96-107, set. 2002

Nota da Deputada Ana Perugini após a reunião com o Coletivo de Pais/Responsáveis por Estudantes do IFSP *campus* Hortolândia:

CORTES DO GOVERNO FEDERAL AFETAM ESTRUTURA DO IFSP

Estive no Instituto Técnico Federal de #Hortolândia para conversar com o coletivo de pais, com profissionais do transporte escolar e professores do IFSP - Instituto Federal de São Paulo - Campus Hortolândia. A reunião aconteceu a convite do vereador Valdecir Alves Pereira (Nego) que junto com o nosso mandato e demais forças políticas da comunidade tentam minimizar o impacto dos cortes que atingiram em cheio a nossa Educação. Segundo o Diretor do IFSP, as dificuldades são imensas. O contingenciamento poderá afetar até o fornecimento de alimentação para os alunos que estudam em tempo integral. O diretor nos disse que o IFSP reuniu toda a comunidade escolar para encontrar saídas e que uma delas passa pela alteração da grade de horários. A participação e a mobilização de pais, alunos, professores, servidores, parlamentares e lideranças, nos faz acreditar que juntos poderemos mudar o curso dessa história.

(via facebook, em 19 de novembro de 2016, https://pt-br.facebook.com/IfspInstitutoFederalDeSaoPauloCampusHortolandia/posts/1333613956662241)

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas; 30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 10 - Efetividade das instituições participativas

FRENTE A FRENTE COM A SECA: O PAPEL DO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO JUCU NA ESTIAGEM DE 2015 – 2016

Andressa Christiane Pereira - Universidade Federal do Espírito Santo

RESUMO

Essa proposta busca investigar a atuação e a efetividade do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Jucu (CBH Jucu) durante a “crise hídrica”, estiagem de 2015 – 2016, período no qual o estado do Espirito Santo sentiu reflexos da iminente “desidratação” mundial. Para analisar a ação institucional do CBH Jucu nesse processo, foram estabelecidas observações de sua participação na mitigação do problema através do mapeamento do fluxo de informações, procedimentos e articulações da operacionalização intrainstitucional avaliação de sua influência reativa/decisória/deliberativa interinstitucional e análise comparativa de seu desempenho e resultados institucional em relação a outro CBH capixaba. Os resultados iniciais já sugerem uma ação positiva do CBH Jucu na “crise hídrica”. Em um planeta onde que não se fabrica água, entender o comportamento das instituições responsáveis pela gestão de recursos hídricos em prol da minimização dos impactos gerados pela estiagem torna-se uma questão substantiva de relevância técnica/científica.
Palavras-chave: CBH Jucu, estiagem

FRENTE A FRENTE COM A SECA: O PAPEL DO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO JUCU NA ESTIAGEM DE 2015 – 2016

1 INTRODUÇÃO

A não ser que medidas incisivas sejam tomadas em prol da gestão da água até 2030 o planeta enfrentará um déficit de 40% desse bem natural (WWAP, 2015). Neste sentido essa proposta apresenta as primeiras reflexões sobre estudos da atuação e a efetividade do Comitê de bacia Hidrográfica do Rio Jucu (CBH Jucu) durante a "crise hídrica", estiagem entre 2015 – 2016, período no qual o estado do Espirito Santo sentiu reflexos da eminente "desidratação" mundial.

O Relatório das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento de Água 2015: "Água para um mundo sustentável" (WWAP, 2015) aponta que nas últimas décadas a demanda de água foi o dobro da taxa de crescimento demográfico mundial. As estimativas próximas de 9,1 bilhões de habitantes em 2050, destes 2,4 bilhões vivendo na África Subsaariana. Mesmo com esforços praticados nos últimos anos, 748 milhões de pessoas ainda não têm acesso à água potável de qualidade, com maior frequência pessoas população vulneráveis, incluindo desfavorecidos e mulheres.

O mesmo relatório alerta que o bem essencial para a vida, combate à pobreza, e crescimento da economia sofre diretamente os resultados do próprio desenvolvimento econômico. De agora até 2050, a agricultura, líder no consumo de água, precisará produzir mundialmente 60% a mais de alimentos, 100% em países em desenvolvimento. Entre 2000 e 2050, há projeção de a demanda da indústria por água crescer até 400%.

Em comparação global, o Brasil possui um conforto hídrico. Entretanto, sua distribuição pelo espaço é extremamente desigual. A Região Hidrográfica Amazônica detém cerca de 80% de sua disponibilidade hídrica, onde também se encontra o menor contingente populacional e valores reduzidos de demandas consultivas. O território nacional é marcado por ciclos hídricos locais próprios que vem apresentado, com maior severidade, alternância entre os extremos de escassez e excesso, causando situações alarmantes em grande parte do país (BRASIL, 2015, BRASIL, 2012; BRASIL, 2011).

No período entre 2015 – 2016 o Sistema Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos (SEGRH) estado do Espírito Santo se deparou com uma situação atípica: fazer gestão de recursos hídricos sem recurso hídrico. Como repostas foram aplicadas ações no território espírito-santense em direção à mitigação do problema.

O CBH Jucu assumindo suas atribuições, nesse período de estiagem, intensificou seus debates na diversidade de interesses, em uma plenária mais plural,

oportunizando suas discussões em novos espaços, em prol de uma atuação mais amadurecida e incisiva na resolução da “crise hídrica” do território espírito-santense. Entretanto, mesmo identificando pontos positivos de atuação, alguns questionamentos substantivos saltam:

- Em um planeta onde não se fabrica água, com extrema desigualdade hídrica, com lugares sem o mínimo de disponibilidade de água para consumo humano e/ou animal qual o papel da Gestão de Recursos Hídricos, em especial CBH Jucu em escala local e regional?
- Em período de evento extremo local/regional qual a atuação do CBH Jucu?

Segundo Vitória (2008), estudos realizados pela Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN), até 2020, as bacias Hidrográficas dos Rios Jucu e Santa Maria da Vitória atingirão seus limites de vazão para atendimento das demandas da população. Após este limite, a CESAN pretende como alternativa, captar água no Rio Reis Magos, localizado entre os municípios de Fundão e Serra. Já em 2030, a capitação será feita do Rio Doce, para abastecimento da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), que engloba parte dos municípios da Bacia do Jucu.

A Instrução Normativa nº 019/2005 da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos SEAMA e IEMA estabelece

> em seu artigo 9º § 4º, como regra geral que nenhum usuário receberá outorga superior a 25% (vinte e cinco por cento) da vazão de referência para um mesmo uso, salvo os casos tecnicamente justificados pelo IEMA. Entretanto apoiado na prioridade de uso para o abastecimento humano foi outorgado à CESAN vazões próximas (rio Jucu) e iguais (rio Santa Maria da Vitória) ao máximo da capacidade de outorga, que corresponde a 50% da vazão de referência. Estas outorgas obtidas pela CESAN são recentes e expiram no ano 2020 (rio Jucu) e no ano 2019 (rio Santa Maria) (Vitória 2008, p. 29).

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Jucu instituiu-se através do DECRETO Nº 1935-R, de 10 de outubro de 2007 (ESPÍRITO SANTO, 2007), com seu Regimento Interno aprovado em 24 de Setembro de 2010. O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Jucu é denominado CBH - Rio Jucu, órgão setorial e regional de atuação deliberativa e normativa no âmbito da sua respectiva bacia Hidrográfica[1], Figura 1. Esse órgão faz parte do Sistema Integrado de Gerenciamento e Monitoramento dos Recursos Hídricos do Estado do Espírito Santo - SIGERH/ES[2].

[1] Art. 1 DECRETO Nº 1935-R.
[2] Art 2 DECRETO Nº 1935-R.

Em sua composição, é assegurada a participação paritária, constituída por representantes do Poder Público Federal, Estadual e Municipal e das entidades da sociedade civil organizada, da sua área de atuação e de usuários de recursos hídricos[3]. Suas deliberações são aprovadas pela maioria simples de seus membros, observado o quórum mínimo de metade mais um[4], em reuniões públicas com convocação prévia e amplamente divulgadas[5].

Diante do exposto, além da introdução, este artigo foi estruturado de forma a apresentar: A abordagem metodológica, descrevendo a fonte e coleta de dados; seguindo de uma breve revisão teórico-legal sobre os temas essenciais; os primeiros resultados derivados de reflexões também iniciais; por fim, são aprontadas as considerações finais do artigo e agradecimentos.

2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

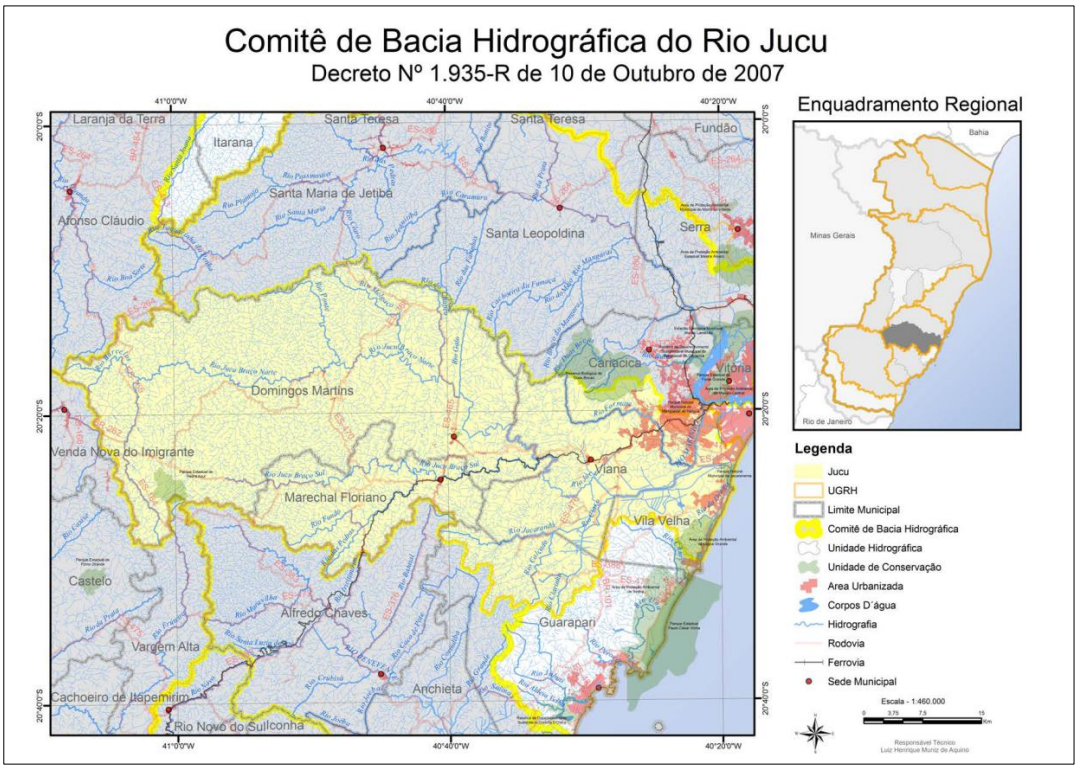
2.1 *Por que o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Jucu?*

A partir de 1997, com a Lei das Águas houve aumento considerável no número de comitês instalados em bacias Hidrográficas de rios de domínio estadual, passando de 29, naquele ano, para 206 em 2015, cobrindo atualmente quase 30% do território nacional (BRASIL, 2016).

Em 2016, o Estado do Espírito Santo possui 13 comitês, dentre eles o Comitê de Bacia Hidrogáfica do Rio Jucu que juntamente com o Comitê Santa Maria da Vitória são responsáveis pelas bacias que abastecem a RMGV. Composta de sete municípios, com 2 331,03 km²[6], abrigam quase a metade da população total do Espírito Santo 1 934 983 hab[7] (46%), sendo 57% da população urbana do estado e produzindo 58% da riqueza PIB R$ 58.395.143[8] mil. A região inclui o mais expressivo complexo industrial e comercial do estado.

[3] Art 4 DECRETO Nº 1935-R.
[4] Art 5 DECRETO Nº 1935-R.
[5] Art 10 DECRETO Nº 1935-R.
[6] IBGE (10 out. 2002). «Área territorial oficial». Resolução da Presidência do IBGE de n° 5 (R.PR-5/02).
[7] IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2016. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 30 de agosto de 2016.
[8] «Produto Interno Bruto dos Municípios 2013». Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Figura 2 - Mapa da Bacia Hidrográfia do Rio Jucu



Fonte: AGERH 2017, https://agerh.es.gov.br/

2.2 *Fonte, coleta, sistematização e análise*

Segundo Romão e Martelli (2013), dois tipos de metodologias são aplicadas para mensurar a capacidade das IPs atingir seus objetivos: uma delas é a análise das práticas participativas através de entrevistas, questionários, observação participante tendo como foco os atores sociais e políticos. Outra é análise documental, principalmente atas de reuniões, analisando o funcionamento das IPs, através das variáveis vinculadas às normas de funcionamento e ao desenho institucional interferindo na sua performance.

As Atas das Plenárias dos Comitês permitem mapear a diversidade de representação, seus conjuntos de forças, direcionamentos e encaminhamentos de debates ocorridos neste fórum (Cury, 2005; Pereira, 2012). Após a análise das atas e destaque dos principais assuntos debatidos, considerou-se que as deliberações e resoluções representavam ações importantes do CBH Jucu, entre 2015 – 2016 que determinaram seu papel junto ao enfrentamento da estiagem.

A atuação Comitê, que foi objeto da avaliação, foi selecionada a partir da leitura e sistematização das respectivas Atas de Reuniões Ordinárias e Extraordinárias, discussões, deliberações e resoluções. As atas avaliadas

correspondem ao período de 11 de janeiro de 2015 a 30 de novembro de 2016, totalizando 20 atas, sendo 2 Assembleias Geral, 11 Reuniões Ordinárias e 7 Reuniões Extraordinárias.

Outra metodologia de coleta de informações foi a realização de entrevistas semiestruturadas, realizadas com o objetivo possibilitar a inserção de múltiplos olhares sobre as ações do CBH Jucu na “crise hídrica”. Até o momento foram seis os entrevistados por representarem: membros de Comitês de Bacias Hidrográficas, órgão Gestor de Recursos Hídricos, especialistas e pesquisadores. Para preservar o sigilo das fontes não serão divulgados os nomes dos entrevistados.

Também, como forma de obtenção de dados foram realizadas observações participantes várias reuniões e assembleias nesse período no Comitê pesquisado.

3 GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: TRAÇOS DO ARCABOUÇO TEÓRICO-LEGAL

Brasil e o Espírito Santo, em reação ao cenário complexo da água, regulamentaram a Política Nacional e Espírito-Santense de Recursos Hídricos (PNRH), através da Lei 9433/97 e Lei 10 179/14, respectivamente. Com um texto moderno e inovador focado em uma gestão descentralizada, participativa e integrada. Em todo território brasileiro, diferentemente de outros países, não cabe somente ao poder público gerir os recursos hídricos.

Nesta configuração, são encontrados entes da PNRH como os Conselhos Estaduais e Comitês de Bacias Hidrográficas, atuantes nas bacias Hidrográficas, recortes territoriais da atuação da gestão. Os CBHs, fóruns privilegiados de deliberação, de uma instituição participativa com uma estrutura contemporânea que oportuniza a gestão dos recursos hídricos democrática e inclusiva.

> Instituições podem ser definidas como conjuntos de regras em uso para determinar quem é elegível para tomar as decisões em determinada arena, quais ações são permitidas ou constrangidas, quais regras de agregação serão usadas, quais procedimentos devem ser seguidos, quais informações devem ou não ser fornecidas, e quais recompensas serão atribuídas aos indivíduos por suas ações. (OSTROM, 2006).

Já por instituições participativas (IPs) entende-se como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2009). As IPs, em conjunto com as instituições da democracia representativa, procuram pelo reduzir o hiato entre as

demandas da sociedade e as decisões do Estado, que seu ferramental de consulta baseia-se em maiorias eleitorais (AVRITZER, 2008). Os processos participativos podem e devem permitir uma ampliação da sociedade além das fronteiras do voto.

Modelos participativos socializam informações e discursões coletivas em busca de uma resposta coletiva para problemas também coletivos. Modelos de gestão pública são burocráticos com tomada de decisão por parte de uma equipe técnica de gestores. Uma expectativa é que as instituições participativas (IPs) interfiram significativamente na qualidade da deliberação, na mudança do discurso envolvendo os cidadãos e nos governantes eleitos.

> Além de apontarem para a desigualdade de poder entre os múltiplos atores, pesquisas têm alertado para o perigo da elitização de participação na medida em que as IPs não teriam conseguido superar a distinção entre a minoria de cidadãos politicamente ativos e a maioria passiva (ROMÃO E MARTELLI, 2013)

Em Wampler (2011) apresenta resultados decorrentes de atuação das IPs. Dente eles: mudanças no conteúdo e na forma de deliberação, melhorias no bem-estar social, mudanças nos tipos de políticas públicas implementadas pelo governo, melhorias das capacidades políticas dos cidadãos, bem como o aprofundamento da democracia local. Por outro lado, tem-se ainda como resultado mudanças tímidas, modestas, insignificantes ou até mesmo nenhum tipo de mudança das IPs.

Configurado como espaço institucional participativo, os CBHs constituem em arena de tomada de decisões para o compartilhamento de interesse, intergeração e articulação dos diversos setores e políticas, arbitrando em primeira instância nos conflitos relacionados sobre recursos hídricos. De forma descentralizada e participativa, os comitês são entes que agregam sociedade, usuários e poder público. Com seu caráter tripartite se diferencia de muitos outros lugares como na Califórnia que

> em 2015, vivendo um período de 5 anos com chuvas abaixo da média, o governo encontrou o apoio político da população para proibir lavagem de calçadas, permitir irrigação de jardins apenas uma vez por semana, reduzir compulsoriamente o consumo urbano em até 25%-sob pena de multa, fiscalizar com rigor os consumos para irrigação, coibindo usos não autorizados ou além do autorizado, entre outras medidas. [...] Somente a criticidade da escassez empurrou os governantes para estas medidas graves. No Brasil, da mesma forma, somente nos momentos de gravidade é que certas

> medidas necessárias, porém impopulares, são levadas a cabo. (Pedrosa, 2017)

Por ter um volume de água fixa no globo terrestre a existência de espaços políticos de gestão compartilhada, descentralizada e participativa possibilita uma reflexão sobre questões substantivas que envolvem recursos hídricos, gestão e instituições participativas.

A transparência apresenta-se como mais um princípio a de importância em conjunto aos da participação e descentralização da gestão das águas, de modo a assegurar acesso e a divisão equitativa aos recursos hídricos (EMPINOTTI et al., 2011).

Mesmo sendo espaços de deliberação, de acordo com a Lei 9.433/97, na prática, o Estado ainda considera os CBH como órgãos consultivos e não deliberativos, ocasionando tensões entre os setores da sociedade e suas expectativas com relação à função e importância dessas organizações nos processos de tomada de decisão (MEDEIROS & SANTOS, 2009; ABERS 2010).

Os CBH possuem como característica a fomentação da participação social na Gestão de Recursos Hídricos. A efetividade dos espaços participativos tem relação direta com a maior representatividade dos atores sociais envolvidos: a partilha do poder entre Estado e sociedade civil é diretamente proporcional à maior representatividade e legitimidade das organizações envolvidas (DAGNINO, 2002). Mas o que é de efetividade?

> Por “efetividade” entende-se a capacidade das instituições participativas incluírem novas e diferentes vozes nos processos de formulação, implementação e monitoramento das políticas, ampliando o escopo da deliberação e expandindo o acesso aos bens públicos. (SANTOS E GULIANO, 2015)

A literatura mostra que mesmo sem um consenso sobre a forma de avaliar a efetividade de instituições participativas, práticas reais em direção ao aprimoramento do desenho, normas e o processo democrático interno a desses mecanismos participativos auxiliam não só para contribuem tanto para ampliar sua efetividade como também para ampliar a legitimidade desses fóruns diálogo entre Estado e sociedade.

Mensurar resultados não é fácil somente para as IPs. Para o espaço da ciências sociais trata-se uma lacuna de difícil preenchimento, até mesmo quando se possui informações necessárias a mensuração de politicas torna-se delicada devido aos efeitos “dominó” resultante das relações entre causas deste efeito (PIRES et al., 2011).

4 EM BUSCA DE RESULTADOS PRELIMINARES

4.1 *A água acabou! E agora?!*

Após um período de cheia, em 2015 - 2016 o estado do Espírito Santo experimentou outro evento climático extremo, uma estiagem que impulsionou um novo movimento de gestão de recursos hídricos no estado. O cenário crítico motivou um desenho de gestão mais participativo, com aumento das interações intra e extra instituições.

O Comitê Hídrico Governamental foi uma ação de Governo. Constitui um fórum de discussão sobre a “crise hídrica” composto por representantes de diversas Secretarias e Autarquias do Governo. Já na sua formação possibilitou uma maior sensibilização das outras pastas no que tange o tema água, valorizando ações coordenadas e continuas em prol da gestão de recursos hídricos.

A sociedade e as instituições do SEGRH protagonizaram a elaboração e aplicação de um documento que reúnem ações e normas relacionadas aos usos da água, decididos coletivamente, e que garantirão as condições para o uso compartilhado dos recursos hídricos. Denominado Acordo de Cooperação Comunitária (ACC), caracterizado como instrumentos de gestão, pactuação e conciliação de uso dos recursos hídricos em momento de escassez. Já foram assinados mais de 30 acordos, destes em sua grande maioria foram cumpridos.

Os ACCs instrumento impulsionado pela sociedade afetada organizada em prol da solução de distribuição de água assemelham-se a “autogestão” do recurso hídrico que aparece descritos em pesquisas do Laboratório de Gestão de Recursos Hídricos e Desenvolvimento Regional – LabGest (QUARENTEI, GIRARDI, 2011).

Outro movimento espontâneo da sociedade na busca de soluções para “crise hídrica” é a construção do Certificado de Sustentabilidade. Quanto ao uso da Água no Espírito Santo “premia” a boas práticas Foram emitidos mais de 70 certificados que representam um importante passo para o uso racional da água.

Esses três movimentos emblemáticos para enfrentar a crise aguda mostrou uma possível face da gestão de recursos hídricos mais participativa, com pro atividade de todos envolvidos. Tais ações vêm se tornando referência e aplicadas em outros lugares.

4. 2 *O CBH Jucu na crise hídrica*

Para a bacia do Rio Jucu a “crise hídrica” não foi diferente. Devido características distintas entre sua porção a montante, prevalência de meio rural com demanda de água para irrigação e sua porção a jusante, urbana como necessidades voltadas para abastecimento humano, comércio e indústria, foram salientados conflitos no espaço do CBH Jucu.

Neste ponto, o CBH Jucu lançou mão do instrumento do ACC que buscava de forma pactuada dividir por toda bacia a pouca água existente de forma prevalecer a prioridade de uso, que segundo a legislação em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais. Com seu papel de mediador, o CBH Jucu mostrou a importância da negociação no SGRH em momentos em que o ACC teve de ser suspenso e posteriormente reaplicado.

A implementação dos instrumentos formais de Gestão de Recursos Hídricos[9] também foi foco do CBH Jucu. Com aprovação do plano de Bacia do rio Jucu e enquadramento dos principais rios da bacia. A Câmara Técnica destinada à discussão do instrumento de Cobrança se reuniu por várias vezes em busca do avanço na implementação deste instrumento. Mesmo que os instrumentos de gestão sejam vulneráveis a eventos extremos sua implementação é importante como estrutura organizacional para o enfrentamento da escassez de água.

O período entre 2015 – 2016 revela uma ampliação de debates no âmbito do CBH Jucu. Novos atores tornaram-se frequentes nas reuniões mostrando uma maior diversidade interesses refletindo na composição mais plural da plenária 2016 - 2020. O Setor de usuários, que, até então não, havia preenchido suas vagas de titular, em nenhuma de suas plenárias, em decorrência da “crise hídrica” possui todas as vagas de membros titulares preenchidas e alguns suplentes. Revelando a importância do Comitê junto ao setor.

Para uma primeira análise comparativa foi utilizado o Comitê de Bacia Hidrográfica Santa Maria da Vitória (CBH Santa Maria da Vitória), que em conjunto com o CBH Jucu possui como área de atuação a RMGV. O primeiro aspecto constatado foi que as estratégias particulares no enfrentamento da “crise hídrica” levam em conta suas estruturas e infraestruturas existentes na bacia.

O segundo foi a força politica existente e desenvolvida junto a sociedade e instituições governamentais e não governamentais. Também neste aspecto foi constatado uma disparidade entre os Comitês. Suas forças por hora se complementaram ou somavam ora eram atuadas em focos opostos. Mas não foi possível ainda mensurar de forma concreta a efetividade do CBH Jucu em relação ao CBH Santa Maria da Vitória. Deve ser sublinhado que os Comitês mostraram

[9] Lei 9433/97 Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:
I - os Planos de Recursos Hídricos;
II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
V - a compensação a municípios;
VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

caminhos possíveis de negociação para a gestão das águas no estado, o que é a base do SGRH.

Pelo menos dois pontos delicados apareceram de forma destacada: O primeiro se relaciona com os fluxos de comunicação, seja interno ao CBH Jucu ou seja externo a ele. Muitos foram os avanços, em grande parte fomentado pele “crise hídrica”, dos diálogos realizados pelo Comitê, entretanto, percebe-se ainda são frágeis estruturas que os mantém.

O segundo toca a qualidade e manutenção da participação que possui barreiras a serem superadas, a capacitação para participar salientada por um conhecimento técnico mínimo e disponibilidade tempo-espacial-econômica para participar das atividades do Comitê, são necessidades urgentes a serem trabalhadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estado do Espírito Santo no período entre 2015 – 2016 vivenciou uma severa estiagem que foi “batizada” de “crise hídrica”. A gestão de recursos hídricos, como não podia ser diferente, pouco estava preparada para este tipo de evento extremo. Entretanto, surgiu um movimento espontâneo positivo em prol a mitigar o problema.

Em uma análise macro o estado experimentou uma gestão de recursos hídricos com caráter participativo, pactuada e negociada. O que não foi diferente para o CBH Jucu que mostrou uma ampliação de seus debates na diversidade de seus interesses, constituição de uma plenária mais plural e realização de suas discussões em novos espaços, em prol de uma atuação mais amadurecida e incisiva na resolução da “crise hídrica” do território espírito-santense.

Estes resultados iniciais sugerem uma ação positiva do CBH Jucu perante o momento de estiagem. Ampliando ferramentas que fortalecem seu papel na gestão de recursos hídricos, na prática de uma gestão pactuada com os diversos atores relevantes refletindo campo fértil para uma divisão de uso mais realista deste bem natural.

6 AGRADECIMENTOS

Ao Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Jucu.

Aos todos entrevistados.

À Professora Luciana Andressa Martins de Souza (Departamento de Ciências Sociais – UFES).

Ao Professor Edmilson Costa Teixeira (LABGEST/Departamento de Engenharia Ambiental – UFES).

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. 2010. Pensando politicamente a gestão da água. In: Abers, R.N. (org.). Água e política – atores, instituições e poder nos organismos colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume.

AVRITZER, Leonardo. Participatory Institutions in Democratic Brazil. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

_____.Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública,14(1),pp.43-64, 2008. DOI: 10.1590/S0104-62762008000100002.

BRASIL. *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: informe 2011*. Ed. Especial. Brasília: ANA, 2011,112 p.

_____. *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: informe 2012*. Ed. Especial. Brasília: ANA, 2012, 215 p.

_____. *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: informe 2012*. Ed. Especial. Brasília: ANA, 2015, 88 p.

_____. *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: informe 2012*. Ed. Especial. Brasília: ANA, 2016, 95 p.

Cury, J. F. (2005) - A Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas: A Abertura de uma oportunidade para o Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranapanema (1994-2004). Tese de Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 350p.

BRASIL. *Lei n.º 9.433, 8 de janeiro de 1997*. Presidência da República: Casa Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e Construção Democrática: Limites e Possibilidade. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279 – 301.

ESPIRITO SANTO Lei Nº 10.179, de 18 de Março de 2014. Assembléia Legislativa. Dispinivel em: https://idaf.es.gov.br/Media/idaf/Documentos/Legisla%C3%A7%C3%A3o/DRNRE/Lei%20Estadual%20n%C2%BA%2010179-2014.pdf

EMPINOTTI, V. ; JACOBI, Pedro Roberto ; Fracalanza, Ana Paula ; SOUSA JUNIOR, Wilson Cabral de ; PEREIRA, A. P. ; CLAUDIA PARUCCE FRANCO, . Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil 2014 (Informe técnico).

ESPÍRITO SANTO, 2007 Decreto Nº 1935-R, de 10 de outubro de 2007.

IBGE 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://ibge.gov.br/cidade>.

MEDEIROS, Y.; SANTOS, E. Participação Social no gerenciamento dos recursos hídricos: a bacia do rio São Francisco. In: RIBEIRIO, W.C. (Org). Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume, 2009. p. 91 – 110

OSTROM, Elinor Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action. New York. Cambridge University Press, 2006.

PEDROSA, Valmir Albuquerque. Solução e conflitos pelo uso da água. Serra ES. 2017

PEREIRA, Andressa. Reflrxões sobre a configuração da gestão de recursos hídricos: Comitês de bacias Hidrográficas - Um ente para efetivação de um novo paradigma de gestão. Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, UFMG, Belo horizonte 2012.

PIRES, Roberto Rocha C Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.): gráfs., tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento)

QUARENTEI, Laura Mariano; Girardi Gisele.. "Dinâmicas Sócio-Espaciais na Bacia Hidrográfica do Córrego Sossego (Itarana-ES) no Contexto da Política Brasileira de Recursos Hídricos." Anais do XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, Salvador. 2011.

ROMAO, W. M. ; MARTELLI, C. G. G. . Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. Pensamento & Realidade - Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração - FEA, v. 28, p. 124-143, 2013.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. IPEA. Brasília: Brasil, 2011.

WWAP (United Nations World Water Assessment Programme). 2015. The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a Sustainable World. Paris, UNESCO.

VITÒRIA, Vitória 2008 – 2028, Eixo Urbano. Meio ambiente: introdução e aspectos conceituais. 2008.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 10 - Efetividade das instituições participativas

Título do trabalho: A participação social nas audiências públicas do Plano Municipal de Saneamento Básico de Matinhos/PR

Autora: Daniela Resende Archanjo

Instituição: UFPR

Resumo

Programas, projetos e ações governamentais cada vez mais trazem em seus textos a defesa do empoderamento dos cidadãos e o fomento à participação e ao controle sociais. No entanto, tem-se visto que, por diferentes fatores, os espaços institucionalizados de participação mostram-se incapazes de efetivar a ingerência da sociedade nas ações dos governos. Atenta a essa questão, a presente pesquisa, de caráter exploratório-descritivo, analisa, a partir do conteúdo das atas das audiências públicas sobre o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de Matinhos, a inserção da comunidade local na política de saneamento. Embora um Plano de Mobilização Social integre o PMSB, constatou-se que, na prática, não há um investimento efetivo na promoção da participação social. A falta de transparência, caracterizada na não publicização dos atos do PMSB, impede o acesso às informações, desqualificando ou mesmo impedindo os cidadãos de participar e exercer controle.

Palavras-chave: Participação; Audiências públicas

Introdução

Em todo o mundo vem se discutindo a questão da participação social nas decisões e ações dos governos, bem como no próprio estabelecimento do papel do Estado. Atendendo às manifestações sociais que clamam por uma democracia cada vez mais participativa, bem como dando suporte à necessidade dos governos de terem legitimadas socialmente as suas ações, como requisito mesmo de governabilidade, discutir modelos que garantam a efetividade da participação social está na agenda de diferentes segmentos da sociedade.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 marca o acolhimento legal a tais demandas, prevendo e incentivando a "criação de canais institucionais que permitissem a participação dos cidadãos nos processos públicos de tomada de decisão (TATAGIBA, 2004; GOHN, 2001)" (VAZ, 2011, p. 165). Como conseqüência, embora não linearmente, aparece na pauta dos governos das três esferas (Federal, Estaduais e Municipais) a necessidade de prever espaços nos quais, ao menos potencialmente, seja possível dialogar com a sociedade sobre as ações do poder público. Conforme destaca MILANI, "a participação social tornou-se, nos anos de 1990, um dos princípios organizativos, aclamado por agências nacionais e internacionais, dos processos de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local" (MILANI, 2008, p. 552).

Neste contexto, programas, projetos e ações governamentais cada vez mais incorporam em seus textos a defesa do empoderamento dos sujeitos/cidadãos e o fomento à participação e ao controle sociais.

No entanto, tem-se visto os limites desses espaços institucionalizados de participação que, por diferentes fatores de ordem cultural, estrutural e política mostram-se incapazes de efetivar a ingerência da sociedade nas ações dos governos. Atento à questão da efetividade das instituições participativas, o presente trabalho analisa, a partir do conteúdo disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Matinhos, Paraná, sobre o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), a inserção da comunidade local no ciclo da política de saneamento no nível municipal.[1] Trata-se de uma pesquisa documental de caráter exploratório-descritivo.

Sobre o município de Matinhos, importa anotar que ele é um dentre os sete municípios que formam o litoral do Paraná. Município litorâneo dependente do turismo de sol e mar, Matinhos possui grau de urbanização superior a 99% e é marcadamente ordenado pela especulação imobiliária e pela ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis. Com uma população residente de pouco mais de trinta mil pessoas (IBGE, Censo Demográfico, 2010), durante a temporada de verão, em função da presença de veranistas e turistas, o município tem um aumento em média em sete vezes de sua população, gerando, por um lado, trabalho e renda para a população residente e, por outro, uma série de demandas por infra-estrutura e aparelhos públicos, destacando-se aqui o forte impacto sobre a política de saneamento básico. A septuplicação da população durante a temporada de verão aumenta significativamente o consumo de água e o uso dos serviços de esgoto e limpeza urbana. Nos demais meses do ano, a economia do município sofre os efeitos da sazonalidade e as oportunidades de trabalho e renda são restritas, agravando a questão social e seus efeitos (HOROCHOVSKI et al., 2012).

A política de Saneamento Básico no Brasil

Quando se fala em saneamento básico, normalmente as pessoas associam com esgotamento sanitário, mas este é apenas um dos focos de cuidado da política de saneamento. Conforme consta no art. 3º. da Lei 11.445/2007, lei que regulamenta o saneamento básico no Brasil, saneamento básico é o conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento

[1] Este artigo surgiu a partir do interesse e do trabalho de um estudante orientando do curso de graduação em Gestão Pública que, por razões de ordem pessoal, não aceitou participar como co-autor do presente.

sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais.

Assim, falar em saneamento significa falar em um conjunto de medidas em prol da preservação ou da modificação das condições do meio ambiente com o intuito de promover a saúde e a qualidade de vida da população. A falta de saneamento tem uma série de reflexos maléficos, enquanto o acesso à água tratada, à coleta e tratamento do esgoto, à limpeza urbana, levam à melhoria da qualidade de vida, começando com a redução da mortalidade infantil, com reflexos sobre a melhoria na educação[2], na renda, na expansão do turismo, na despoluição de rios e mares, na diminuição de inundações e deslizamentos, na valorização de imóveis etc. Vê-se que o saneamento adequado dá início a um ciclo virtuoso com reflexos positivos sobre diferentes dimensões da vida (ambiental, econômica, cultural, familiar) dado que os sistemas abrangidos pelo PMSB são bastante complexos, tendo interface com diferentes áreas/setores da gestão municipal, destacando-se urbanismo, saúde e meio ambiente.

Com base no Relatório da ONU/Água sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos, o Instituto Trata Brasil[3] destaca que, por ano, "3,5 milhões de pessoas morrem no mundo por problemas relacionados ao fornecimento inadequado da água". De acordo com o mesmo Instituto, "10% das doenças registradas ao redor do mundo poderiam ser evitadas se os governos investissem mais em acesso à água, medidas de higiene e saneamento básico" (TRATA BRASIL, 2015).

No caso brasileiro, estudos feitos e publicados pelo mesmo Instituto (Trata Brasil) apontam que "82,5% dos brasileiros são atendidos com abastecimento de água tratada". Isso significa que mais de 35 milhões de brasileiros não têm acesso a água tratada. No Paraná 91,99% da população tem acesso ao serviço de tratamento de água. Em relação à coleta de esgoto, 48,6% da população brasileira e 60,36% da população paranaense tem acesso a esse serviço. Ou seja: ainda há mais de 100 milhões de brasileiros sem acesso ao serviço de coleta de esgoto. Não bastasse o número alarmante, o Instituto destaca que "Mais de 3,5 milhões de brasileiros, nas 100 maiores cidades do país, despejam esgoto irregularmente, mesmo tendo redes coletoras disponíveis". Por fim, em relação ao tratamento dos esgotos, tem-se que

[2] De acordo com o site do Instituto Trata Brasil, crianças que vivem em áreas sem saneamento básico apresentam 18% a menos no rendimento escolar.

[3] Os dados aqui colocados estão disponíveis nos seguintes Estudos: *Estudo Trata Brasil "Perdas de Água: Desafios ao Avanço do Saneamento Básico e à Escassez Hídrica – 2015; Estudo Trata Brasil "Ociosidade das Redes de Esgoto – 2015"; Estudo Trata Brasil "Ranking do Saneamento – 2015.*

40% dos esgotos do Brasil são tratados, enquanto 65,66% dos esgotos do Paraná recebem tratamento.

Os dados acima apresentados apontam para a importância da política de saneamento para a sociedade como um todo, indicando o quanto cada um (e todos) tem relação com a questão. Ao chamar a atenção para o fato de 3,5 milhões de brasileiros fazerem o despejo irregular de esgoto, embora tenham redes de coleta disponíveis, o Instituto Trata Brasil possibilita problematizar a importância da participação da sociedade e de seu envolvimento para a efetivação das políticas nesta área. Participação entendida como “amplo debate com os atores sociais, de forma a engajá-los na busca de formas para a solução de problemas que afligem esse núcleo social” (CÉSAR, 2011, p. 361). É preciso que todos saibam o que é e qual a importância do saneamento, que entendam as implicações sobre a sua vida individual e em sociedade, e que se engajem no processo de formulação e implantação da política, sentindo-se parte dela. Neste sentido, a participação social abrange "a atuação organizada e responsável dos múltiplos setores da sociedade, na solução de problemas coletivos e na promoção do bem comum” (SIMÕES e SIMÕES, 2015, p.2).

A Lei 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil, bem como o Decreto 7.217/2010, que a regulamenta, prevêem a criação de espaços de participação social no processo de elaboração e revisão dos Planos de Saneamento Básico. A legislação exige que haja a participação da sociedade no processo de elaboração e revisão dos Planos Municipais de Saneamento Básico ao mesmo tempo em que coloca o PMSB como condição para que os municípios acessem “recursos orçamentários da União ou recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da Administração Pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico” (art.26, §2º, Decreto 7.217/2010).

A alteração do prazo para que os municípios fizessem a sua “tarefa de casa”, elaborando o PMSB, aponta para a dificuldade que os mesmos tiveram (ou estão tendo) para tal. Em sua redação original, o §2º do art.26 do Decreto 7.217/2010 estabeleceu: “a partir do exercício financeiro de 2014, a existência do plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos (...)”. Em 2014, o Decreto 8.211/2014 alterou a redação do parágrafo estabelecendo o prazo de “31 de dezembro de 2015” e, mais tarde, o Decreto 8.629/2015 estabeleceu o prazo de “31 de dezembro de 2017”.

O Plano Municipal de Saneamento Básico de Matinhos

No caso do município de Matinhos, o processo para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico teve início em 2012, com a contratação da empresa Ampla Consultoria para elaborar o Plano e a constituição de um Comitê de Coordenação e de um Comitê de Execução para acompanhamento dos trabalhos (Conforme Decreto municipal no. 489/2012).

Estão disponíveis na página eletrônica da Prefeitura Municipal de Matinhos os arquivos que nos permitem entender, mesmo que em parte, como se deu (e está se dando) a formulação e execução da política de saneamento básico no município em tela. Nela constam cinco arquivos em formato de relatório/estudo, que constituem o Plano Municipal de Saneamento Básico, conforme se verá mais adiante. Além disso, a página disponibiliza cinco arquivos de Decretos municipais (Decretos 489/2012[4], 257/2013[5], 463/2013[6], 505/2013[7] e 081/2014[8]) que tratam da composição do Comitê de Coordenação e do Comitê Executivo, "visando a condução do processo de elaboração e operacionalização do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de Matinhos". Por fim, a página da Prefeitura disponibiliza Relatórios Mensais relativos a todos os meses do ano de 2013 e aos meses de janeiro, fevereiro e março do ano de 2014. Os relatórios, que servem para apresentar para a FUNASA a situação de execução do convênio cujo objeto é a elaboração do Plano de Saneamento Básico,

[4] Nomeia para compor o Comitê de Coordenação um representante de cada um dos seguintes órgãos: Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Obras e Planejamento Urbano, Associação Comercial e Industrial de Matinhos, Núcleo Intersetorial de Cooperação Técnica (NICT). E, para compor o Comitê Executivo nomeia um representante da Secretaria Municipal de Planejamento, um do Conselho Municipal do Fundo do Meio Ambiente, dois representantes da Secretaria Municipal de Obras e Planejamento Urbano, um representante da Secretaria Municipal de Assistência Social e um da Secretaria Municipal de Saúde.

[5] Em relação ao Decreto 489/2012 apenas o lugar dos representantes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e do NICT são mantidos. Os demais sofrem alteração, ficando o Comitê composto por um representante de cada um dos seguintes órgãos: Gabinete do Prefeito, Câmara de Vereadores, UFPR Litoral, Conselho Municipal de Saúde, Sanepar. Em relação ao Comitê de Execução, saem o representante do Conselho Municipal do Fundo do Meio Ambiente e um dos representantes da Secretaria Municipal de Obras e Planejamento Urbano e passa a compor o Comitê um representante da Empresa Ampla.

[6] Em relação ao Decreto anterior (257/2013) a composição do Comitê de Coordenação sofre as seguintes alterações: o representante do Gabinete do Prefeito perde a cadeira e ganham lugar as representações da Associação de Moradores do Vila Nova, Associação de Moradores do Balneário Gaivotas, do Conselho Municipal de Educação, da Colônia de Pescadores, da 1ª Regional de Saúde e da Fecomércio. No que concerne ao Comitê de Execução, há uma ampliação no número de representantes da Empresa Ampla, que passa a ter seis cadeiras no Comitê.

[7] O Decreto trata apenas da composição do Comitê de Coordenação, excluindo, em relação ao Decreto 463/2013 a representação da Fecomércio e incluindo a representação do Conselho Municipal de Assistência Social, da AMAGEM e da Igreja Comunidade Bíblica da Paz.

[8] O Decreto mantém a composição apresentadas no Decreto 463/2013 com as alterações feitas pelo Decreto 505/2013.

descrevem tudo o que está sendo feito no município em relação ao PMSB e trazem documentos como atas de reuniões e listas de presença.

Em relação aos cinco arquivos em formato de relatório/estudo, que constituem o Plano Municipal de Saneamento Básico do município de Matinhos, a análise de seus sumários permite afirmar:

- O primeiro, chamado “Diagnósticos dos Sistemas” (500 páginas), inicialmente conceitua Plano de Saneamento e apresenta a legislação aplicável. Na seqüência, o documento desenvolve uma caracterização geral do município de Matinhos que abarca o levantamento de características físicas, de infra-estrutura, dados socioeconômicos, sanitários e epidemiológicos, dados populacionais e aspectos gerais sobre os sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão de serviços, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Por fim, o documento contempla um diagnóstico de como funciona cada um desses sistemas em Matinhos.
- O segundo documento, chamado “Plano de Execução” (25 páginas), apresenta o cronograma físico e a quantificação e estimativa dos custos para os sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de gestão dos serviços, de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e de drenagem urbana e manejo das águas pluviais.
- O terceiro documento, chamado “Plano de mobilização social” (60 páginas), que consta em sua versão 4, datada de agosto de 2013, apresenta objetivos, plano de trabalho e metodologia para a mobilização social.
- O quarto documento, “Plano Municipal de Saneamento Básico: Programas, Projetos e Ações” (81 páginas), delineia projetos e ações a serem desenvolvidas dentro dos Programas de universalização dos serviços e de melhorias operacionais e de qualidade dos serviços considerando cada um dos sistemas de que trata o Plano Municipal de Saneamento Básico.
- O quinto e último documento, chamado “Plano Municipal de Saneamento Básico: Prospectiva e Planejamento Estratégico (PPE)” (200 páginas), consiste, basicamente, na retomada do diagnóstico com o estabelecimento de metas e desenho de prognóstico em relação aos quatro sistemas envolvidos na questão do saneamento, quais sejam: sistema de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e drenagem urbana e manejo das águas pluviais.

Considerando o objetivo deste trabalho, qual seja, analisar a inserção da comunidade local nos processos de elaboração e implantação da política de saneamento básico, é importante destacar alguns aspectos do PMSB de Matinhos que

denotam o quanto o mesmo é implicado e implica na vida da população local. Se, por um lado, essa constatação parece óbvia, dada a natureza da política de saneamento, por outro, a identificação no texto do PMSB de referências e inferências ao atendimento e à atuação da comunidade local transparece a clareza do governo municipal sobre a relação de dependência que o sucesso da política tem com a efetiva participação da sociedade matinhense.

- Observa-se que, para todos os sistemas, as metas envolvem a universalização dos serviços no município, ou seja, incluem toda a população de Matinhos, sendo uma política que se propõe a beneficiar todos;
- O Plano trata da questão da gestão dos serviços de água e esgoto e, neste item, as metas incluem "eficiência nos prazos de atendimento", "satisfação do cliente no atendimento" e "eficiência na arrecadação", pontos que denotam atenção da administração municipal para com o cidadão/cliente;
- Em relação ao sistema de manejo de resíduos, as metas incluem ações como: "Redução na Geração Per Capita dos Resíduos Domiciliares", "Elaboração dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos pelos Geradores", "Logística reversa obrigatória", "Locais de Entrega Voluntária – LEV´s", Armazenamento e uso da água pluvial e Telhados verdes. A efetivação dessas ações depende, em maior ou menor grau, do envolvimento dos cidadãos. Depende da participação da população, que aqui tem o papel de agente implementador das ações de manejo de resíduos;
- Constam no Plano estudos para a implantação de aterro sanitário municipal, questão de grande relevância para a comunidade local visto os impactos deste tipo de "empreendimento" sobre a vida da população do entorno.

Contemplando o previsto no termo de referência elaborado pela Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), o Plano de saneamento de Matinhos traz, em sua carta de apresentação, uma espécie de chamamento da comunidade local à participação. Atendendo o que reza o Art.26 da Lei no 11.445/2007[9], em sua apresentação o texto/memorial ressalta a participação da sociedade na construção e revisão do Plano, afirmando que "deve ser assegurada a efetiva participação da população em todas as fases da elaboração do PMSB, prevendo o envolvimento da sociedade inclusive durante a aprovação, execução, avaliação e revisão – a cada quatro anos – do PMSB" (MATINHOS).

Ainda atendendo à exigência legal, o PMSB contempla um Plano de Mobilização Social, que tem como intuito operacionalizar a divulgação, conhecimento

[9] Art.26 da Lei 11.445/2007: "a elaboração e a revisão dos planos de saneamento básico deverão efetivar-se, de forma a garantir a ampla participação das comunidades, dos movimentos e das entidades da sociedade civil".

e acesso ao PMSB, bem como uma série de atos no sentido de convocar e orientar a participação dos cidadãos.

Conforme consta na parte inicial do Plano de Mobilização,

> O Plano de Mobilização Social é um documento integrante do Plano Municipal de Saneamento Básico e visa, em linhas gerais, traçar as diretrizes para o trabalho junto à população, contribuindo para o desenvolvimento e o acompanhamento de ações de mobilização e participação popular no processo de elaboração do Plano Municipal.

Interessante destacar a perspectiva adotada pelo governo municipal ao tratar da questão da participação social. Corroborando com o entendimento de RONCONI sobre a imprescindibilidade da presença do poder público "na criação e consolidação de formas de participação dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas" (RONCONI, 2011, p.23), o Plano de Mobilização Social do PMSB de Matinhos afirma que "o protagonismo popular está longe de ser um processo espontâneo, por isso a necessidade de construção de equipamentos públicos e legais que fomentem esta prática junto à população" (MATINHOS, Plano de Mobilização Social, p.6).

Como mecanismo para viabilizar a participação, o Plano de Mobilização prevê um cronograma com seis datas para a realização de reuniões públicas: 1) Dia 20/12/2012: Reunião Inicial; 2) Dia 24/01/2013: Reunião de Divulgação; 3) Dia 28/05/2013: Apresentação do Diagnóstico; 4) Dia 18/09/2013: Apresentação do Prognóstico; 5) Dia 23/10/2013: Apresentação do Plano de Ação; 6) Dia 20/11/2013: Conferência Municipal. O Plano prevê a realização dessas reuniões de forma simultânea em três locais distintos escolhidos pela administração municipal considerando a localização, o tamanho e a facilidade de acesso do público alvo (MATINHOS, Plano de Mobilização Social, p. 37).

Ao assumir as rédeas da participação, o governo municipal, reproduzindo o movimento "de cima para baixo" que marca a história das políticas públicas no país, acaba, em alguma medida, esvaziando a participação como ferramenta/estratégia da sociedade. Os limites deste modelo de participação, institucionalizada, "de cima para baixo", são bastante discutidos pelos estudiosos do tema. São algumas das perguntas que norteiam as pesquisas na área da participação e que, conseqüentemente, permeiam as reflexões feitas neste trabalho: Em que medida os desenhos legais da participação inibem ou mesmo excluem a participação de alguns? Ou seja: Quem participa e que desigualdades subsistem na participação? (MILANI, 2008) É possível

falar em participação diante do modelo de representação, ou existe um paradoxo lógico inerente à relação entre representados e representantes? (ALKMIM, 2013) Como pensar participação de uma sociedade cuja estruturação de padrões de atitudes e comportamentos em relação às suas instituições políticas e, principalmente, aos políticos, está alicerçada na desconfiança? (BAQUERO, 2001; JACOBI, 2003; POWER e JAMISON, 2005).

A análise feita para este trabalho não se debruçou sobre todos os meandros que constituem a participação social na política de saneamento básico do município estudado, mas revelou alguns elementos que passam a ser tratados abaixo.

O conteúdo das atas do PMSB de Matinhos

Os relatórios mensais disponibilizados na página da Prefeitura Municipal de Matinhos se referem apenas a duas das reuniões dentre as seis previstas no Plano de Mobilização do PMSB. Não foram encontradas notícias sobre a Reunião inicial, programada para o dia 20/12/2012.

Em relação a esta primeira reunião, a reunião inicial, de acordo com o Plano de Mobilização a mesma reuniria comitês e líderes comunitários para encaminhamentos e demais atos referentes ao processo de apresentação do PMSB. Nesta reunião seriam distribuídos questionários de avaliação da prestação de serviços de saneamento os quais serviriam para obter o ponto de vista da comunidade sobre os sistemas. Embora não tenham sido encontrados registros da ata desta primeira reunião nos quais fosse possível encontrar explicações sobre a metodologia usada para a obtenção das informações, nota-se que o documento “Diagnóstico dos Sistemas” faz referência à aplicação do questionário e às respostas por ele obtidas.

Nos termos do PMSB “Diagnóstico dos Sistemas”,

> Para obter-se uma avaliação da percepção da população de Matinhos quanto à prestação dos serviços locais de saneamento básico, apesar desse procedimento não estar previsto no Termo de Referência do Edital, a consultoria Ampla idealizou a elaboração e distribuição de questionários específicos de avaliação, para cada um dos sistemas componentes.
>
> A elaboração dos questionários ficou sob a responsabilidade da AMPLA Consultoria, enquanto a distribuição e coleta dos mesmos preenchidos ficaram delegadas à Administração Municipal.
>
> Conforme planejamento constante do Plano de Mobilização Social – PMS, foram efetuadas diversas formas de divulgação à população: reunião com líderes comunitários, disponibilização do questionário no site da Prefeitura,

> contato dos agentes de saúde. O período entre a entrega e a recepção dos mesmos foi de cerca de 30 dias, bem como igual período no site.
> **Foram distribuídos**, pelos agentes de saúde locais, **os questionários em significativa quantidade de domicílios do município**, enquanto se teve retorno de apenas 38 (trinta e oito) deles, quantidade essa muito inferior ao esperado e que resultou em uma amostragem não representativa. (Grifo nosso) (MATINHOS, Diagnóstico dos sistemas, p. 39-40)

Primeiramente, chama atenção a falta de controle sobre o número de questionários distribuídos, mas, o que mais merece destaque é a interpretação que é dada ao reduzido número de respostas obtido. Nos termos do documento:

> Se ainda levarmos em consideração que, potencialmente, os moradores que tiveram a preocupação de responder os questionários são aqueles com maior poder crítico, tem-se que os resultados obtidos apontam situações pontuais e refletem a qualidade da prestação de serviço inferior àquela efetivamente encontrada no município e observada nas visitas técnicas da equipe da Ampla, bem como nos dados e informações coletados nos diversos órgãos e operadora local. (MATINHOS, Diagnóstico dos sistemas, p.40)

Vê-se que o chamado “poder crítico” do cidadão, que é tomado pela empresa como fator determinante da própria participação, é desprezado, enquanto a falta de participação é interpretada como satisfação, conforme abaixo:

> Dessa maneira acreditamos que o baixíssimo retorno não foi consequência da falta de divulgação ou de planejamento, mas sim ao fato da prestação do serviço de saneamento local vir atendendo aos anseios da sociedade, não se caracterizando como um ponto crítico em seu cotidiano. (MATINHOS, Diagnóstico dos sistemas, p.40)

As reuniões de divulgação, que ocorreram no dia 24/01/2013 têm suas atas e respectivas listas de presença juntadas ao relatório do mês de janeiro de 2013, disponível no site. Em relação às reuniões agendadas para os dias 28/05/2013 (Reunião de diagnóstico), 18/09/2013 (Apresentação do Prognóstico), 23/10/2013 (Apresentação do Plano de Ação) e 20/11/2013 (Conferência Municipal) não foram encontrados registros nos relatórios dos meses correspondentes. O relatório do mês de maio de 2013 traz em seus anexos as listas de presença das reuniões de

diagnóstico nos três locais/setores de mobilização ("Associação de moradores e amigos do Gaivotas", "Salão Paroquial Igreja Santa Luzia" e "Associação de moradores Vila Nova"), todas datadas de 28/05/2013, mas não há nos anexos os textos das atas. O relatório de junho de 2013 traz o texto de uma ata de reunião datada de 24/04/2013 que aprovou o Plano de Mobilização Social, mas não traz a lista de presença. No relatório do mês de março de 2014 constam nos anexos as listas de presença de reuniões de apresentação de prognóstico datadas de 18/03/2014 cujo local de realização foram a "Associação de moradores e amigos do Gaivotas", "Salão Paroquial Igreja Santa Luzia" e "Associação de moradores Vila Nova", não havendo o texto das atas para consulta.

O fato de aparecer com data de 18/03/2014 a reunião de apresentação de prognóstico que havia sido prevista para ocorrer em 18/09/2013, indica um atraso de seis meses entre o executado e o previsto, embora nos relatórios dos meses de setembro/2013 a fevereiro/2013 conste no item "Pendências e encaminhamentos" que "Não há registros de pendências nos trabalhos referentes ao Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Matinhos durante o mês de (...)" (Relatórios). Também a partir da análise do relatório de março de 2014 é possível supor que na reunião do dia 18/03/2014 concentraram-se as apresentações do prognóstico e do plano de ação, previsto inicialmente para acontecer quase cinco meses antes, dia 23/10/2013.

Em síntese, apenas 4 atas estão disponíveis no site da Prefeitura: três atas constam no relatório do mês de janeiro/2013, relativas às reuniões de divulgação havidas em 24/01/2013; uma ata consta no relatório do mês de junho/2013, relativa à aprovação do Plano de Mobilização Social, com data de 24/04/2013. Neste caso, a reunião foi restrita aos membros do Comitê de Coordenação, fugindo assim do escopo deste trabalho.

Diante do exposto, apenas três atas foram analisadas para subsidiar a construção do presente artigo.

Conforme previsto no Plano de Mobilização e já referido neste trabalho, as reuniões ocorreram, simultaneamente, em três locais distintos, daí termos três atas. Esses locais, denominados "setores de mobilização", foram estabelecidos da seguinte forma:

- Setor A: Envolvendo aproximadamente 5.000 habitantes;
- Setor B: Compreendendo aproximadamente 14.000 habitantes;
- Setor C: Envolvendo aproximadamente 10.400 habitantes.

A metodologia das reuniões, apresentada no Plano de Mobilização, previa que tanto durante quanto após os eventos seria incentivada a participação popular e que,

durante os eventos seriam recepcionadas sugestões e críticas, tanto orais quanto escritas, que seriam analisadas e, quando validadas, seriam incorporadas aos relatórios. Tal participação popular teria espaço inclusive em relação à determinação do horário das reuniões, a fim de garantir maior comparecimento. Todavia, a leitura das atas aponta que não há menção ao acolhimento de propostas apresentadas pela sociedade, apontando para a falta de efetividade da dinâmica de mobilização apresentada no Plano.

As listas de presença também apontam para uma baixa participação, visto o reduzido número de pessoas presentes nas reuniões. No caso das reuniões de divulgação, tem-se a assinatura de 17 pessoas na lista relativa ao Setor A (região que envolve aproximadamente 5.000 habitantes), 11 assinaturas na lista de presença da reunião do Setor B (que abrange aproximadamente 14.000 habitantes) e 16 assinaturas relacionadas ao Setor C (que envolve aproximadamente 10.400 habitantes). Infelizmente, não foi possível identificar a origem de todos aqueles que assinaram as listas, visto que muitos não preencheram o campo “instituição” na lista de presença. Mas, o levantamento considerando aqueles que identificaram sua filiação institucional aponta: Das 17 assinaturas na lista do Setor A, 7 são de representantes da Prefeitura, 2 da Sanepar, 2 da Ampla Consultoria e 3 de representantes de Associações; das 11 assinaturas na lista do Setor B: 3 são de representantes da Prefeitura, 1 da Sanepar, 1 da Ampla e 6 de representantes da comunidade; das 16 assinaturas na lista do Setor C: 2 são de representantes da Prefeitura, 2 da Sanepar, 1 da Ampla e 4 de representantes de Associações de Moradores e Pastoral da família. Assim, se no Setor A (reunião havida no auditório da Prefeitura) há um predomínio de representantes das instituições mais diretamente ligadas ao PMSB (Prefeitura Municipal, Sanepar e Ampla Consultoria), nos demais Setores há um equilíbrio, em termos numéricos, entre representantes dessas instituições e representantes da comunidade.

Na análise dos textos das atas disponíveis para consulta, chama a atenção o fato de todas serem muito parecidas.

As três atas registram a abertura feita por um representante do Executivo municipal, que fala da “importância do planejamento que está sendo realizado em prol saneamento básico municipal” (sic.), seguida pela fala de um engenheiro da empresa Ampla Consultoria e Planejamento. No que se refere ao conteúdo das falas dos engenheiros o texto das atas o apresentam em linguagem e forma idênticas. Embora chame a atenção tal identidade de textos, cumpre registrar que no relatório do mês de janeiro/2013, que presta contas à FUNASA sobre o andamento do PMSB de Matinhos, constam os slides que foram usados pelos três engenheiros nas reuniões de

apresentação. Ou seja: se todos usaram o mesmo material e se o apresentaram tal qual consta nos slides, “justifica-se” que a síntese presente nas atas seja idêntica.

Mas, chama a atenção que o assunto tenha sido tratado sempre de forma “genérica” ou geral, visto tratar-se de um evento que, *a priori*, visava apresentar o início do trabalho de elaboração do PMSB para fomentar a participação social no processo. Assim, destaca-se a ausência de apresentação de aspectos mais específicos direcionados à comunidade (setor) que estava presente em cada um dos espaços de reunião. Embora o PMSB tenha diretrizes gerais, não há dúvida de que existem particularidades regionais que deveriam ser tratadas nestas reuniões como, por exemplo, o lugar de um futuro aterro sanitário. Além disso, a priorização de conteúdos de natureza e linguagem bastante técnica coloca os presentes, quando leigos, em situação de meros ouvintes, e não de participantes de fato.

Ao final da apresentação dos engenheiros, as atas registram a abertura da palavra aos participantes. Neste momento, duas atas registram que foi questionada a forma de divulgação dos questionários, que limitaria a participação, e é possível notar uma certa incoerência entre o que consta no PMSB “Diagnóstico dos Sistemas” e o que registra a ata da reunião havida no CRAS Albatroz (Setor A). Conforme visto anteriormente, de acordo com o relatório “Diagnóstico dos Sistemas”, “o período entre a entrega e a recepção dos questionários foi de cerca de 30 dias, bem como igual período no site”; todavia, a representante da Secretaria de Planejamento, ao responder sobre os limites da disponibilização dos questionários apenas na internet, diz “que os mesmos questionários divulgados na internet **serão distribuídos** à comunidade por meio dos agentes de saúde e que estes questionários devem ser respondidos e entregues a ela até a data de dezoito de fevereiro de 2013”. Grifo nosso. (ATA reunião CRAS Albatroz, Relatório janeiro/2013, p. 19). Note-se que se a reunião ocorreu no dia 24 de janeiro e os questionários ainda seriam distribuídos, devendo ser devolvidos até 18 de fevereiro, então o prazo para resposta foi certamente inferior a 30 dias, contrariando o que consta no relatório “Diagnóstico dos Sistemas”, já citado acima.

A ata da reunião havida no Auditório da Prefeitura Municipal de Matinhos (Setor C) registra que sobre a composição dos Comitês de Coordenação e Execução um membro da comunidade se manifestou sugerindo “que os vereadores participassem destes Comitês, uma vez que este Plano deverá ser aprovado através da Câmara Municipal de Vereadores, além de representantes do Instituto Chico Medes, referente ao PARNA (sic.) SAINT H. LANG e representantes da Universidade Federal do Paraná”. Neste caso, a sugestão do membro da comunidade parece ter sido

considerada, visto que o Decreto municipal 257/2013 contempla algumas destas cadeiras na composição dos Comitês (vide nota de rodapé n.4).

Mas o que se pode notar é que, de forma geral, as três atas não registram participação popular que represente questionamento mais denso ou contribuição que tenha sido incorporada ao PMSB.

Por fim, a análise mostra que até a presente data (fevereiro/2017) só foram disponibilizados no site da Prefeitura Municipal de Matinhos os relatórios de janeiro a dezembro de 2013 (ainda assim com algumas faltas que puderam ser verificadas como, por exemplo, a ausência das atas de algumas reuniões), e de janeiro a março de 2014. Todavia, confrontando os documentos disponibilizados vemos que existem incoerências e inconsistências que fragilizam o discurso de transparência e de fortalecimento da participação e do controle sociais, tão presente nos documentos relacionados ao PMSB.

Por exemplo, na p.37 do documento "Diagnóstico dos Sistemas" encontramos um Quadro com os produtos esperados para a PMSB. Neste quadro vemos:

A	Cópia do ato público do Poder Executivo (Decreto ou Portaria, por exemplo), com definição dos Membros dos comitês;
B	PMS - Plano de Mobilização Social*
C	Relatório do Diagnóstico Técnico-Participativo*
D	Relatório da Prospectiva e Planejamento Estratégico*
E	Relatório dos Programas, Projetos e Ações*
F	Plano de Execução*
G	Minuta de Projeto de Lei do Plano Municipal de Saneamento Básico
H	Relatório sobre os Indicadores de desempenho do PMSB
I	Sistema de Informações para auxílio à tomada de decisão
J	Relatório Mensal simplificado do andamento das atividades
K	Relatório Final do PMSB

* Relatórios que estão disponíveis na página da Prefeitura Municipal de Matinhos e que foram acessados para a presente pesquisa.

Vemos que os produtos B, C, D, E e F já foram finalizados e estão disponíveis na página da Prefeitura. No entanto, quando verificamos os relatórios mensais no item "Execução dos Produtos", notamos que o Produto F (Plano de Execução), apesar de ter sido realizado, não consta em nenhum dos relatórios mensais como tendo sido executado. Tal constatação é possível a partir da análise do que consta no item "Execução de Produtos" em cada um dos relatórios mensais apresentados à FUNASA, conforme quadro abaixo:

Jan.2013 Fev.2013 Mar.2013	Dedicação ao trabalho de diagnóstico dos sistemas
Abril 2013	Alterações no Produto B - Plano de Mobilização Social, contemplando orientações dos responsáveis no município, assim como da Funasa/PR
Mai.2013	Apresentação do Produto C – Relatório do Diagnóstico Técnico Participativo
Jun.2013	Formatação do Produto C – Relatório do Diagnóstico Técnico Participativo
Jul.2013	Modificações no Produto C, contemplando orientações dos responsáveis no município. Início dos trabalhos no Produto D - Relatório da Prospectiva e Planejamento Estratégico.
Ago.2013 Set.2013	Trabalhando no Produto D - Relatório da Prospectiva e Planejamento Estratégico
Out.2013	Finalização do Produto D – Relatório da Prospectiva e Planejamento Estratégico (PPE) e do Produto E – Programa, Projetos e Ações (PPA)
Nov.2013 Dez.2013 Jan.2014 Fev.2014	Disponibilização do Produto G – Minuta de Projeto de Lei
Mar.2014	Finalização e apresentação do Produto D – Relatório da Prospectiva e Planejamento Estratégico (PPE) e do Produto E – Programa, Projetos e Ações (PPA).

Fonte: Relatórios mensais
Quadro feito pela autora

Além das faltas percebidas nos relatórios mensais, e aqui apontadas, merece destaque o fato de a publicização das etapas do PMSB estar tão defasada, sendo o último relatório correspondente a março de 2014. Considerando que este trabalho foi escrito em fevereiro de 2017, são mais de três anos de defasagem na informação disponibilizada pelo Executivo local à população.

A falta de transparência, caracterizada pela não divulgação, não condiz com os objetivos gerais apresentados no Plano de Mobilização Social. Neste documento, constam como objetivos:

> a) Garantir a participação social em todas as etapas do processo de desenvolvimento do PMSB, visando atender as necessidades e anseios da população.
> b) Garantir que a participação social tenha natureza democrática. (...)
> d) Dispor os mecanismos de divulgação e comunicação para a disseminação e o acesso às informações sobre o diagnóstico e estudos preliminares, dos serviços prestados e sua avaliação, das futuras etapas do PMSB, dos eventos previstos e as propostas relativas ao PMSB.
> e) Estabelecer canais para recebimento de sugestões e comentários, garantindo-se a avaliação e resposta a todas as propostas apresentadas. (MATINHOS, Plano de Mobilização Social, p.10)

A falta de transparência não permite aos cidadãos acessar as informações, desqualificando-os ou mesmo impedindo-os de participar e de exercer controle. Conforme destaca Arnstein (1969), participação está ligada ao empoderamento (ter poder). Nas palavras da autora: "É a redistribuição do poder que permite que os não-cidadãos, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, sejam deliberadamente incluídos no futuro"[10] (ARNSTEIN, 1969). Ou seja, a manutenção das pessoas em situação de ignorância (não conhecimento/não acesso) é um fator importante de reprodução do ciclo da exclusão e a reversão desse ciclo vicioso exige dos governos movimentos em favor do acesso, da transparência e do diálogo efetivo com a sociedade. Os sujeitos devem ser "deliberadamente" incluídos no futuro, pois não o serão "naturalmente". Nesse sentido, a grande tarefa dos governos é criar mecanismos que não apenas permitam, mas levem à inclusão, envolvendo os sujeitos em atividades/temas públicos (HENRIQUES et.al., 2004).

Considerações finais

O trabalho buscou discutir a questão da participação social tomando por base o Plano Municipal de Saneamento Básico de Matinhos. A escolha deste objeto de estudo se deu, primeiramente, tendo em vista a relevância social da questão do

[10] No original: "It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future." Tradução livre da autora.

saneamento, dado seu impacto nas áreas da saúde, da educação, do urbanismo e do meio ambiente, o que, *a priori*, motivaria a participação. Além disso, considerou-se a exigência legal de que haja diálogo com a sociedade no processo de formulação e execução do PMSB, o que exige dos governos locais a abertura de espaços de participação social para a construção do Plano.

A análise do material disponibilizado na página da Prefeitura Municipal aponta para os limites da participação da população matinhense em todo o processo que envolve o PMSB. Embora um Plano de Mobilização Social integre o PMSB, trazendo em seu texto diretrizes, estratégias e metas voltadas à participação da comunidade local em todas as fases do PMSB, constatou-se que, na prática, não há um investimento efetivo na promoção da participação social.

Em seu texto, conforme abaixo, o Plano de Mobilização se coloca como instrumento para a constituição de uma cultura participativa e democrática no município, inclusive para além do processo que envolve o Plano de Saneamento.

> Em termos legais o chamado Estatuto da Cidade (Lei n° 10.257 de 2001) afirma em seu Artigo 2° inciso II que a "gestão democrática por meio da participação popular" deve ser uma prerrogativa na "formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano".
>
> Ainda neste sentido nos aportamos no inciso IV, do art. 3o, da lei 11.445/07 que define o controle social, garantindo ferramentas sociais de participação da população junto aos processos de "formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico".
>
> Segundo Gohn (2011, p. 16) a presença do conceito de participação e controle social nas políticas públicas nos "conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; [...] Nesse sentido, a participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização".
>
> No que tange essas questões **o presente Plano objetiva**, para além da esfera legal, **construir junto aos sujeitos mecanismos de controle social e participação, incentivando-os a refletirem sobre a importância desses mecanismos o fortalecimento de uma cultura participativa e democrática**". Grifo nosso. (MATINHOS, Plano de Mobilização, p. 06).

Mais do que isso, o mesmo Plano de Mobilização, citando estudiosos da área, deixa claro que se trata de um processo de mudança cultural. Sendo assim, o governo municipal mostra que sabe não tratar-se de apenas abrir um espaço onde possa haver

discussões, mas de investir fortemente para envolver as pessoas, para fazê-las se sentirem parte do processo a partir do momento no qual entendem o quanto a questão lhes diz respeito. Para que o envolvimento ocorra e caminhe-se na direção da qualificação da participação social, o próprio Plano de Mobilização traz a "receita", ressaltando a necessidade de socialização de informações:

> entende-se que é fundamental que os espaços de participação criados nos processos [...] da política urbana como um todo garantam a socialização de informações, afinal, é imprescindível que os moradores saibam o que será feito em sua comunidade. Contudo, mais do que saber o que será feito, os moradores devem ser partícipes também das decisões sobre as ações a serem realizadas na sua comunidade. Só assim estes realmente poderão se sentir "parte de", sujeitos do processo (VÍGOLO, 2010, p. 67) (MATINHOS, Plano de Mobilização Social, p.8).

No entanto, o que vemos na documentação que está disponível no site da Prefeitura Municipal de Matinhos não condiz com esse discurso. Para começar, há um longo período – mais de três anos - no qual não constam informações. Conforme dito ao longo do trabalho, o último relatório mensal disponível é de março de 2014, não havendo informações sobre o que vem acontecendo desde lá até hoje no PMSB. Além disso, vimos que alguns relatórios não estão completos. Fazem referência a reuniões, mas não apresentam as atas, impossibilitando o acesso à informação. Essas faltas comprometem a transparência, restringem o acesso à informação e, conseqüentemente, desempoderam a população, desqualificando-a para a participação e o controle social.

A fácil aceitação da Prefeitura à baixíssima adesão da população na produção de informações para o diagnóstico dos sistemas através da resposta aos questionários também não condiz com o discurso de responsabilidade por um processo de instalação da cultura de participação. O relatório de diagnóstico se refere ao baixo número de respondentes, 38, embora não diga quantos questionários foram distribuídos, mas não se refere a nenhuma estratégia adotada para ampliar essa participação, como a adoção de outras ferramentas de pesquisa ou uma segunda rodada de aplicação do questionário. Vale registrar que essa foi uma das poucas preocupações da comunidade que ficou clara nas atas da reunião de divulgação. Em duas das atas analisadas a questão dos limites da disponibilização do questionário pela internet foi colocada, demonstrando que a preocupação com a baixa participação

precisava ser enfrentada com a utilização de métodos e técnicas diferenciados, caso se quisesse efetivamente ouvir a população local.

Diante do baixíssimo número de respostas ao questionário, o relatório de diagnóstico, podendo, por exemplo, problematizar o fato, opta por adotar uma versão que relaciona a não participação com a satisfação com os serviços de saneamento prestados no município. Além disso, o relatório se desfaz das respostas daqueles que responderam o questionário, colocando-as como reflexo de situações pontuais e como advindas de moradores “com maior poder crítico”.

Ocorre que, ao não ouvir a população local, seja pela ineficiência da metodologia adotada, seja pela leitura feita dos poucos resultados obtidos, o governo baseia o seu diagnóstico sobre a realidade dos sistemas de saneamento básico no município unicamente “nas visitas técnicas da equipe da Ampla, bem como nos dados e informações coletados nos diversos órgãos e operadora local” (MATINHOS, Diagnóstico dos sistemas, p.40), o que fragiliza o diagnóstico e, conseqüentemente, potencializa as dificuldades envolvendo o planejamento e a execução de ações voltadas à solução de problemas.

O fortalecimento da cultura da participação depende de uma mudança na forma como as pessoas pensam a sua relação com as questões públicas e também na forma como as instituições públicas vêem os cidadãos.

As três atas analisadas apontam a baixa participação da comunidade matinhense no processo de elaboração do PMSB, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. O que se nota é que, de forma geral, as três atas não registram participação popular que represente questionamento mais denso ou contribuição que tenha sido incorporada ao PMSB.

Assim, o presente trabalho constata a necessidade de que as estratégias e ferramentas de participação social no PMSB de Matinhos sejam, mais do que teorizadas e colocadas em relatórios e projetos, aplicadas. Se o governo entender, de fato, a participação social como um aliado capaz de apontar o que está faltando e o que é necessário, além de apontar possíveis caminhos a serem seguidos, audiências públicas, ouvidorias e conselhos poderão cumprir os seus fins. Mais olhos e mãos para cuidar do município e mais cabeças para pensar o futuro do mesmo parece ser a melhor receita para o futuro.

O trabalho aponta a importância de que estudos sejam feitos analisando a participação social não apenas na política de saneamento como em outras políticas do município de Matinhos e de outros municípios brasileiros, para que consigamos entender cada vez melhor quais são as lacunas que distanciam ou as pontes que aproximam as populações locais dos governos de suas cidades.

REFERÊNCIAS:

ALKMIM, Antonio Carlos. O paradoxo do conceito de representação política. In Teoria&Pesquisa: Revista de Ciência Política, v.22, n.1, jan./jun.2013, pp.56-71. Disponível em: http://dx.doi.org/10.4322/tp.2013.010.

ARNSTEIN, S.R. A Ladder of Citizen Participation. In Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, July 1969, p. 216-224. Disponível em: https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html. Acesso em: 14 jan. 2017.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In Opinião Pública, Campinas, n.14, n.1, Jun.2008, pp.43-64. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf. Acesso em 25/11/2016.

BRASIL. FUNASA/MS. Termo de Referência para elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico: Procedimentos relativos ao convênio de cooperação técnica e financeira da Fundação Nacional de Saúde – Funasa/MS, Brasília, 2012. Disponível em http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/2b_TR_PMSB_V2012.pdf. Acesso em 02/09/2016.

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais: In Revista do Mestrado em Direito da UCB - RVMD, Brasília, V. 5, nº 2, Jul.-Dez. 2011, p. 356-384. Disponível em: file:///C:/Users/Daniela/Downloads/3124-10782-2-PB.pdf. Acesso em 14/10/2016.

HENRIQUES, Márcio (Org.). Comunicação e estratégias de mobilização social. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

HOROCHOVSKI, R. R. ; JUNCKES, I. J. ; HOFFMAN-HOROCHOVSKI, M. T. ; ARCHANJO, D. R.; FILIPPIN, M. L. ; SULZBACH, M. T.. Bacharelado em Gestão Pública da UFPR: Uma contribuição ao desenvolvimento sustentável do litoral do Paraná. Temas de Administração Pública (UNESP. Araraquara), v. 6, p. 1, 2012.

JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. In Revista Estado e Sociedade, Brasília, v.18, n.1/2, jan./dez. 2003, pp.315-338.

JÚNIA, Raquel. Brasileiros ainda adoecem por falta de saneamento básico. Fiocruz. Disponível em: http://www.fiocruz.br/omsambiental/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=262&sid=13Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Diagnósticos dos sistemas. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Diagnostico.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Plano de Execução. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/PlanodeExecucao.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Produto B – Plano de Mobilização Social. Versão 4. Agosto de 2013. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/PlanodeMobilizacaosocial.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Programas, Projetos e Ações (PPA). Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/ProgramasProjetoseAcoes.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Prospectiva e Planejamento Estratégico (PPE). Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/ProspectivaePlanejamentoEstrategico.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Relatório Mensal Simplificado. Janeiro de 2013. Relatório 04. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Relatorios/Janeiro_2013.pdf . Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Relatório Mensal Simplificado. Fevereiro de 2013. Relatório 05. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Relatorios/Fevereiro_2013.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Relatório Mensal Simplificado. Março de 2013. Relatório 06. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Relatorios/Mar%C3%A7o_2013.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Relatório Mensal Simplificado. Abril de 2013. Relatório 07. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Relatorios/Abril_2013.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Relatório Mensal Simplificado. Maio de 2013. Relatório 08. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Relatorios/Maio_2013.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Relatório Mensal Simplificado. Junho de 2013. Relatório 09. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Relatorios/Junho_2013.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Relatório Mensal Simplificado. Julho de 2013. Relatório 10. Disponível em:

http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Relatorios/Julho_2013.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Relatório Mensal Simplificado. Agosto de 2013. Relatório 11. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Relatorios/Agosto_2013.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Relatório Mensal Simplificado. Setembro de 2013. Relatório 12. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Relatorios/Setembro_2013.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Relatório Mensal Simplificado. Outubro de 2013. Relatório 13. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Relatorios/Outubro_2013.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Relatório Mensal Simplificado. Novembro de 2013. Relatório 14. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Relatorios/Novembro_2013.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Relatório Mensal Simplificado. Dezembro de 2013. Relatório 15. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Relatorios/Dezembro_2013.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Relatório Mensal Simplificado. Janeiro de 2014. Relatório 16. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Relatorios/Janeiro_2014.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Relatório Mensal Simplificado. Fevereiro de 2014. Relatório 17. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Relatorios/Fevereiro_2014.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MATINHOS. Prefeitura Municipal. Plano Municipal de Saneamento Básico. Relatório Mensal Simplificado. Março de 2014. Relatório 18. Disponível em: http://www.matinhos.pr.gov.br/prefeitura/pdf/planejamento/Relatorios/Mar%C3%A7o_2014.pdf. Acesso em 25/11/2016.

MILANI, Carlos R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. In RAP-Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n.42, v.3, maio/jun. 2008, pp. 551-579.

POWER, Timothy J., JAMISON, Giselle D. Desconfiança política na América Latina. In Opinião Pública, Campinas, v.XI, n.1, p.64-93, Março/2005.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. In Revista Emancipação, Ponta Grossa, n.11, 2011, pp.21-34. Disponível em http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao

SIMÕES, Gabriel Lima e SIMÕES, Janaina Machado. Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro. In Anais da VII Jornada Internacional Políticas Públicas. Maranhão, 2015. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/reflexoes-sobre-o-conceito-de-participacao-social-no-contexto-brasileiro.pdf. Acesso em 14/10/2016.

TRATA BRASIL. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-mundo. Acesso em 14/11/2016.

VAZ, Alexander Cambraia. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. In Opinião Pública, Campinas, v.17, n.1, jun.2011, pp.163-205.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 10 - Efetividade das instituições participativas

Controle Social e Desenvolvimento no Território dos Megaempreendimentos

Riyuzo Ikeda Júnior (PPGDT/UFRRJ; PEGS/EBAPE/FGV)

Ellizandra da Silva Santos (PPGDT/UFRRJ)

Lamounier Erthal Villela (PPGDT/UFRRJ)

RESUMO

O Território dos Megaempreendimentos traz em seu âmago transformações multidimensionais (ambiental, territorial, institucional, política, econômica, social) profundas e duradouras. Nesse sentido trata-se de analisar a atuação da sociedade civil em meio a essas mudanças, se ela é protagonista ou mera espectadora de tais modificações na estrutura do local.

Palavras-chave: Território dos Megaempreendimentos; controle social; integração.

INTRODUÇÃO

O Território dos Megaempreendimentos nasceu a partir de uma política do então Estado da Guanabara para com o desenvolvimento a partir do crescimento industrial, criando o Distrito Industrial de Santa Cruz, que a partir das décadas de 1960 e 1970, até a atual década, vem absorvendo empresas de diversos setores e com grandes aportes financeiros, amplas áreas ocupadas e milhares de empregos gerados.

A expansão industrial local tomou força maior a partir da década de 2000, quando os maiores empreendimentos começaram a ser construídos e geraram diversos impactos socioeconômicos no Território, mas o desenvolvimento da região, medido a partir de parâmetros estatísticos, e pela ausência de políticas públicas efetivas que cuidassem do bem-estar da sociedade, criaram um cenário de desigualdade em um local com visível fragilidade social.

Para tanto insta salientar que a participação social através do controle social se torna um instrumento importante na busca pelo desenvolvimento, não sendo ele por si só essencial, mas elemento significativo na busca por melhores condições de residência em um Território em constantes transformações e em um curto espaço de tempo.

Este artigo tem por objetivo investigar o Território dos Megaempreendimentos a partir da ótica do controle social e da participação social em alguns dos diversos instrumentos à disposição da população para o desenvolvimento do local, como conselhos locais.

Tem-se como metodologia uma análise bibliográfica de investigação descritiva, telematizada (virtual), imersão social e pesquisa de campo através de entrevistas realizadas com atores do Território dos Megaempreendimentos.

Ao final serão apresentadas as considerações finais e a bibliografia utilizada para o desenvolvimento deste artigo.

1 O TERRITÓRIO DOS MEGAEMPREEDIMENTOS

O Território dos Megaempreendimentos está localizado em uma delimitação geográfica que abrange o bairro de Santa Cruz, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, e o município de Itaguaí – RJ, na Região Metropolitana da capital fluminense. A origem histórica do local surge a partir da Fazenda Jesuítica de Santa Cruz, que em diferentes momentos da história do Brasil passou a fazer parte do erário Real português, após a expulsão dos jesuítas, foi ainda sede campestre da Família Imperial brasileira, até 1889, quando foi incorporada ao governo federal, se tornando a Fazenda Nacional de Santa Cruz até os dias atuais.

Em uma breve análise sobre os locais envolvidos no Território dos Megaempreendimentos, nota-se que Itaguaí – RJ possuía um Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes no valor de R$ 7 bilhões, e *per capita* perfazendo os R$ 60 mil, expondo uma alta concentração de renda e uma colocação desfavorável no ranking do Desenvolvimento Humano (IDH), de acordo com o levantamento de 2010. Nesse ano o município se encontrava com o índice de Gini em 0,47 e uma renda *per capita* de R$ 635,50, na posição nacional do IDH em 1454º, com um patamar de 0,715 na qualidade de vida (ATLAS BRASIL, 2010; IBGE, 2013; PNUD, 2010). É possível evidenciar um avanço do PIB municipal de Itaguaí, com uma variação baixa na década dos anos 2000, mas um grande aumento nos primeiros anos da década de 2010. O salto no tamanho do PIB local se torna claro com o valor de 2000, no patamar de 1.017.259,4, indo para 7.003.801,7 em 2013. Uma variação do PIB de 688,5% entre 2000 e 2013.

Já o município do Rio de Janeiro está dividido em áreas de planejamento, subdividindo-as em regiões administrativas, abarcando vários bairros em uma mesma administração. O bairro em análise está localizado na Região Administrativa 5, correspondendo a parte da Zona Oeste da Capital Fluminense e delimitando-se com diversos municípios da Região Metropolitana, incluindo Itaguaí – RJ (SMU, 2011). O bairro carioca de Santa Cruz possui uma área de 125,044 km^2, com uma população de 217.333 habitantes (GEORIO, 2015). O local tem uma forte desigualdade social intra-bairro, expondo uma problemática de concentração de renda e má distribuição dos serviços públicos e transformações da iniciativa privada. A região central do bairro possui um IDH no patamar de 0,861, mas em regiões mais afastadas o índice cai para 0,604 (Três Pontes), em 2010 (PNUD, 2010).

A região passou de predominantemente agrária para industrial durante o período republicano, principalmente a partir das décadas de 1960 e 1970, com a instalação do Distrito Industrial de Santa Cruz pela Companhia de Desenvolvimento Industrial (CODIN) do então Estado da Guanabara. Para tanto uma infraestrutura foi montada para o recebimento das empresas, tais quais o Porto de Itaguaí e a Rodovia Procurador Haroldo Fernandes Duarte (BR 101 Sul – Rio-Santos).

O quadro 1 mostra os Megaempreendimentos instalados, em instalação ou expansão no Território, seus respectivos aportes financeiros e empregos gerados na fase de operações, dando-se destaque para a Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), do grupo alemão ThyssenKrupp, e o Complexo Naval de Itaguaí, da Marinha do Brasil, para a construção do primeiro submarino nuclear brasileiro.

Quadro 1: Megaempreendimentos Instalados em Itaguaí – RJ e Santa Cruz (Rio de Janeiro/RJ) entre 2000 e 2013.

Megaempreendimento/Variantes	Montante investido (R$ Bilhões)	Empregos gerados*	Local
Porto de Itaguaí (Expansão)	1,2	1.200 (diretos)	Itaguaí – RJ
Porto Sudeste	4	2.000 (diretos)	
Complexo Naval de Itaguaí (Submarino Nuclear)	7,8	9.000 (diretos); 32.000 (indiretos)	
Nuclep e UFEM			
Arco Metropolitano do Rio de Janeiro	1,9	-	
Usiminas/Ingá	1	400	
Central de Tratamento de Resíduos (Ciclus)	0,4	600	
Indústria Mineradora (Piranema)	0,069180[1]	300 (diretos)	
Companhia Siderúrgica do Atlântico (Grupo ThyssenKrupp)	13,2	6.000 (diretos)	Bairro Carioca de Santa Cruz
Duplicação da Rodovia Procurador Haroldo Fernandes Duarte (Rio-Santos) – BR 101 Sul	0,245	-	
Ampliação da Capacidade da Avenida Brasil	XXX	-	
Corredor de Ônibus Articulados BRT Transoeste	1	-	
Companhia Siderúrgica Consigua – Gerdau (Expansão)	2,47	500 (diretos) e 3.000 (indiretos)	
Rolls-Royce	0,2	100	
Centro de Processamento Final de Vacinas e Biofarmácia de Biomanguinhos/Fiocruz	0,8	700	

Fonte: EBC, 2013; PORTO SUDESTE, 2016; O DIA, 2010; CSN; ROSSETE, 1996, p. 77; EXTRA, 2010; IMPRENSA RJ, 2012; IMPRENSA RJ, 2011; PREFEITURA DO RIO, 2014; TKCSA, 2016; MULTIRIO, 2013.
*Na fase de operações.

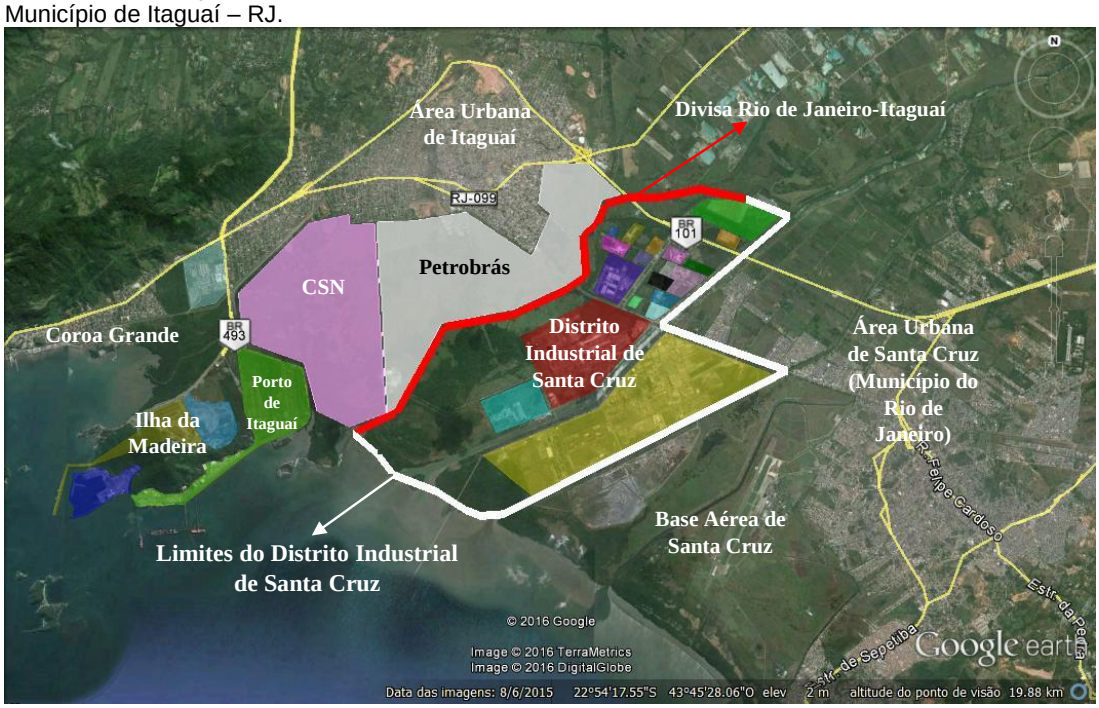
A Figura 7 mostra o Território dos Megaempreendimentos e sua área de influência, ou seja, as populações locais diretamente impactadas pelas transformações multidimensionais (políticas, territoriais, ambientais, econômicas e sociais) [2] advindas da instalação de tais projetos. Os megaempreendimentos não somente caracterizados por tamanho, mas também pelos montantes financeiros investidos, empregos gerados, impactos

[1] A preços correntes de 1996 e 2005. Preço do m^3 R$ 8,00 (ROSSETE, 1996, p. 77) e R$ 11,53, multiplicado por 6.000.000 m^3 (2005) de produção anual (TUBBS *et al*, 2011, p. 1);

[2] A multidimensionalidade se refere a um conceito em que Sachs (2008) mostra em relação ao desenvolvimento sustentável com base em cinco pilares, quais sejam: social, político, econômico, ambiental e territorial. Para se alcançar um desenvolvimento pleno, é necessário que haja um avanço multidimensional em todos esses pilares.

multidimensionais, ou seja, nas mais diversas dimensões territoriais (territorial, ambiental, social, econômico e político).

Figura 7: Localização do Território dos Megaempreendimentos no Bairro Carioca de Santa Cruz e no Município de Itaguaí – RJ.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Instituto Pereira Passos (IPP) – Prefeitura do Rio de Janeiro, 2015; CODIN, 2016; ALCANTARA, 2011 e Decreto Municipal N° 3158/81.

A Figura 7 destaca o Distrito Industrial de Santa Cruz e a região da Ilha da Madeira, que concentra megaempreendimentos no município de Itaguaí – RJ. Percebe-se que a proximidade de tais empresas pode gerar influencias recíprocas em Itaguaí – RJ, como na capital fluminense, bem como por parte da rede de infraestrutura e de comunicação viária entre Itaguaí – RJ e Santa Cruz, Rio de Janeiro/RJ. Encontra-se em destaque ainda a Rodovia Rio-Santos (BR 101 Sul), o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (BR 493), o ramal ferroviário de Santa Cruz e o ramal de ônibus rápido BRT Transoeste (Rua Felipe Cardoso), bem como o Porto de Itaguaí.

2 CONTROLE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO

O objetivo a ser alcançado com a plenitude de um desenvolvimento territorial parte do conceito de bem-estar. O conceito de bem-estar aqui abordado baseia-se em Perico (2009) numa reflexão no desenvolvimento humano e qualidade de vida a partir de distintos

modelos e projetos territoriais. O bem-estar é o ápice do desenvolvimento territorial sustentável, o objetivo último e maior. Por tal cenário, importante se torna a contextualização local face aos indicadores oficiais de progresso nas diversas áreas multidimensionais.

Por outro ainda há de se discutir o controle social, que tem sua origem nos chamados Direitos Fundamentais, que se encontram no rol da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988), bem como em dispositivos infraconstitucionais (MOTTA E BARCHET, 2009). O controle social, segundo Siraque (2009, p. 103 *apud* TENÓRIO, 2012, p. 30) é:

> "... ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo."

Assim, o instrumento do controle social é espontâneo por parte do cidadão para com os atos do Estado, mas para os agentes públicos nada mais é do que dever-poder instituído no normativo brasileiro para fiscalizar e controlar as atividades do poder público. Para um agente estatal o controle é institucional e para o cidadão direito garantido constitucionalmente pelo artigo 1º, parágrafo único, da Carta Magna de 1988, submetendo a administração pública à soberania do povo (TENÓRIO, 2012).

Para Perico (2009) o instrumento do controle social dá o poder e a "co-responsabilidade" aos atores sociais na administração do território ao qual o cidadão está inserido. A exposição de tais argumentos deixa evidente que "... o controle social é o complemento estratégico da gestão social do território...". A sensibilidade e a capacidade de mobilização são os elementos essenciais na busca pelo controle social, uma vez que o cidadão tem de estar engajado na busca final de sua participação para o desenvolvimento do território ao qual está inserido. O avanço político, seja em qual âmbito for, é o resultado do controle social (fluxos de informação, ambiente social arejado, objetivos e metas avaliados, ciclo de gestão apropriado, dentre outros), sendo esta a expressão positiva do uso massivo do instrumental. (PERICO, 2009) Assim, a Controladoria-Geral da União – CGU (2016) traz em seu âmago o conceito de controle social, disseminando-o onde quer que haja instituições de controladoria, como nos municípios. A CGU avalia que o controle social afere os objetivos, processos e resultados da administração pública (Poder Executivo) e demais Poderes da República (Legislativo e Judiciário), seja dos governantes ou do próprio funcionalismo público para benefício da coletividade.

Especificamente se tratando do Brasil, o processo de descentralização do poder e das discussões em torno de políticas públicas vem ganhado forma a medida em que a população vem ganhando espaço e participando cada vez mais na implementação de tais políticas. Diante de tal cenário é possível verificar uma aproximação do Estado e da população, não mais intermediadas somente por representantes democraticamente eleitos ou politicamente indicados para tal finalidade. Em casos recentes de aproximação popular com o poder público, bem como na ativa participação da população diante dos atos estatais podemos verificar na década de 1980 o movimento das Diretas Já (1984) e na elaboração da Constituição da República (1988), via constituinte (1985-1987), que incluiu no seu rol diversos direitos e garantias sociais, bem como descentralizou parte considerável dos afazeres públicos e aumentou a importância e participação dos municípios na República, fortalecendo tal ente federado. O surgimento das Organizações Não-Governamentais (ONGs) na década de 1990 foi outro evento que aproximou as discussões entre o Estado e a sociedade civil, institucionalizando esta última no formato da participação de elaboração e participação na implementação de políticas públicas, adicionando força à esfera pública (TENÓRIO, 2012).

O tema do desenvolvimento é amplo, por esse motivo a delimitação do conceito é necessária. Num primeiro momento a diferenciação entre crescimento e desenvolvimento econômico deve ser feita a fim de evitar equívocos quanto à similaridade inexistente entre ambas expressões. O desenvolvimento segundo Sachs (2008) é aquele que vai além da proliferação da “riqueza material”, atingindo uma “modernidade inclusiva”, esta surgida de uma mudança na estrutura nacional promovendo a igualdade e redução da pobreza através da redução das desigualdades, criando oportunidades de equidade entre aqueles que detém maior poder social e os menos favorecidos pelo capital.

O desenvolvimento por si só, porém, não é elemento que possibilita um avanço na qualidade de vida, devendo ele também ser sustentável e coeso socialmente. Para que o caminho da gestão social seja adequadamente trilhado e todos tenham oportunidades de expressão, é necessária a equidade de poderes e atuação dos membros participantes (Sociedade Civil, Estado e Mercado). A composição de um território necessita ter esse equilibro entre os atores locais para haja a coesão social e um “desenvolvimento democrático”, que gere zelo pelos direitos alheios diante da heterogeneidade do espaço territorial (PERICO, 2009). Já quanto à sustentabilidade deve-se levar em consideração a proximidade entre este conceito e o de desenvolvimento, uma vez que o primeiro é fruto de um comedimento entre o crescimento da economia local na busca pelo bem-estar. A sustentabilidade:

> "... consiste na viabilidade dos modelos de desenvolvimento em longo prazo, sob o princípio de que o modelo deve garantir que as oportunidades de bem-estar e crescimento ocorrem de forma equitativa e inter-geracional." (PERICO, 2009, p. 103)

Em suma, o modelo de desenvolvimento territorial sustentável deve abarcar um progresso, ou um avanço, sem que a atual geração prejudique as possibilidades de incremento das futuras. Nesse ponto insta salientar que para que haja um desenvolvimento territorial sustentável é necessária uma coesão territorial, uma unidade nacional com equilíbrio na busca das possibilidades por um modelo de desenvolvimento que satisfaça as necessidades locais a partir da endogenia das capacidades e recursos providos pelo local. O ente político, membro da multidimensionalidade de Sachs (2004) é o instrumento que possibilita a coesão territorial a fim de reduzir desigualdades e desequilíbrios nos modelos de desenvolvimento construídos no país (PERICO, 2009).

3 AS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO DOS MEGAEMPREENDIMENTOS

Entrevistou-se uma moradora do Território[3], Sueli Fernandes, responsável pela denúncia feita ao Ministério Público (MP) que deu origem à cassação do ex-prefeito Luciano Mota (2013-2015). Esta personagem concedeu entrevista também à edição do JORNAL NACIONAL (19/12/2014) quando foi destacada sua participação no caso. É também notoriamente reconhecida na cidade por seu veio participativo e por isso é a pessoa mais adequada para informar sobre o panorama da participação local hoje.

Sueli Fernandes afirma que:

> "Eu posso falar para você que houve a transformação cultural política em Itaguaí porque as pessoas hoje têm confiança em postar, as pessoas têm coragem em denunciar. As pessoas tinham a cultura do "se eu denunciar eu vou violentado". Eu sinto que os políticos aprenderam a respeitar mais as pessoas, a entender que as armas não podem mais ser apontadas, que se apontar uma arma vai ser pior porque as pessoas vão procurar algum órgão público, vão procurar as redes sociais, as rádios.".

[3] Entrevista realizada Sueli Fernandes, moradora de Itaguaí, na sede da Ouvidoria do Município, em novembro de 2015. À época em que a entrevista foi realizada a entrevistada era Ouvidora-Geral do Município de Itaguaí (2015-2016), órgão criado após o impedimento do ex-prefeito Luciano Mota (2013-2015).

No depoimento do Vereador Willian Cezar, outro importante ator que deu origem a diversas investigações sobre a administração do ex-prefeito Luciano Mota, destaca-se a importância que o mesmo conferiu a participação dos instrumentos de Estado para o melhor andamento das diligencias sobre os recentes casos de desvios de conduta de administradores locais do município de Itaguaí:

> "O Ministério Público e a Polícia Federal tiveram um papel fundamental, tanto é que o prefeito, antes de ser cassado, ele foi afastado, ele continua afastado pela Justiça, ele está sendo julgado ainda pela Justiça. O Ministério Público que solicitou o afastamento dele no qual a Justiça, o Poder Judiciário, o fez, através de recolhimento de material de provas entregue pela Polícia Federal. Hoje existe tanto a Câmara fiscalizando, depois disso mudou até o pensamento da Câmara ser a maior fiscalizadora".

No mesmo sentido, um promotor do MP destacou que há diversos canais que tornam ao cidadão o acesso ao MPRJ acessível no que diz respeito ao registro de denúncias, queixas e reclamações. A Ouvidoria do órgão, por intermédio de sítio eletrônico e telefone, é um desses meios, bem como a presença física do cidadão diante dos membros do Ministério Público. A parceria cidadão-MP é de suma importância, uma vez que é dela que derivam muitos instrumentos de investigação que levam o Ministério Público a abertura de inquéritos para investigar os atos da administração pública municipal.

Willian Cezar também esclareceu que a publicidade tomada pela crise administrativa em Itaguaí – RJ foi fator determinante para que as ações jurídicas e legislativas contra o ex-prefeito Luciano Mota. As manifestações populares e trâmites dos atos dos poderes constitucionais do município expostas através da imprensa possibilitaram evitar constrangimentos à população, bem como pressionaram parlamentares e agentes públicos a dar andamento às Comissões Parlamentares, por exemplo:

> "No início, até a grande mídia, até se tornar público nós tivemos uma dificuldade para colher assinaturas porque, por exemplo, para você poder aprovar a comissão processante, como ela funciona, é feita a denúncia, ela é lida em plenário e ela é votada, então você tem de ter a maioria ali para ser aprovada. Aprovou, aí é sorteio que é feito, diferente da CPI, a CPI eu não preciso votar ela em plenário, eu tenho que recolher 6 assinaturas, que é 1/3, porque CPI é ferramenta de minoria. A gente recolhendo 1/3 das assinaturas ela só é lida em plenário e o Presidente da Câmara designa seus membros. No início até tivemos, mas depois a comissão foi aprovada por unanimidade, na época todos os vereadores, quando foi posto pelo cidadão, que ele apresentou a denúncia ela foi aprovada por unanime. Foi diferente das demais, que foi vereador que apresentou denúncia, como eu vinha apresentando denúncias, então essa veio do cidadão, ela foi mais fácil, partiu da sociedade civil. "

O Parlamentar, porém, reconhece que na atual conjuntura, a população de Itaguaí – RJ mudou a postura, aumentando os atos de controle social, sobretudo na administração posterior à de Luciano Mota, qual seja a de Welsei Pereira (2015-2016), que perdeu o último pleito, em 2016, ficando em segundo lugar com 37,9% dos votos. Em primeiro lugar ficou o ex-prefeito Carlos Busatto Júnior (2005-2012), conhecido como Charlinho, com 40,18% (TSE, 2016). O atual prefeito Charlinho assumiu a administração municipal envolto em condenações por fraudes (Máfia das Sanguessugas[4]), contas reprovadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e crimes ambientais (G1, 2016), o que declarava a inelegibilidade do candidato em relação à Lei Complementar 135 de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010). O Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, porém, deferiu a candidatura do ex-prefeito, possibilitando que o mesmo disputasse e vencesse o pleito. Uma condenação pela participação de Charlinho na Máfia das Sanguessugas, porém, quase o impossibilitou de assumir a administração municipal. A ação foi impetrada pelo Ministério Público Federal (MPF) após o TRF da 2ª Região (Rio de Janeiro e Espírito Santo) ter dado ganho ao atual prefeito. O recurso foi levado pelo MPF ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e espera decisão da corte sobre o caso (JB, 2017).

Uma problemática, porém, em relação ao Controle Social, diz respeito à transparência da administração pública municipal itaguaiense, pois o próprio MPRJ, afirma o Promotor, ajuizou demanda em face da ocultação e nebulosidade das contas públicas de Itaguaí. Segundo ele, há uma resistência em se adotar uma transparência ampla e geral em Itaguaí. Nesse ponto Sueli Fernandes, Ouvidora-Geral da Prefeitura de Itaguaí (2015-2016), também reconhece que a transparência das contas do município é falha:

> "... eu acho que a LAI (Lei de Acesso à Informação), não foi implantada no município, talvez eu vá ter uma resistência ao implantar ela na ouvidoria porque é uma obrigação da ouvidoria. Mas como eu tenho normas federais, eu vou juntamente com meu setor jurídico, implantar a LAI hoje aqui para que aja uma transparência. Por exemplo, quando um cidadão tiver uma reclamação contra a prefeitura, isso vai ser publicado em cartaz, ele vai vir aqui na ouvidoria e vai ter artigos da LAI que obrigatoriamente, ele vai ter que ter acesso àquele documento. Nós temos que implantar a transparência. O site da prefeitura é muito deficiente, mas não por parte do prefeito e sim por falta de capacitação da equipe, eles devem introduzir mais informações no portal da transparência porque uma gestão transparente é uma gestão menos especulativa e com mais qualidade. "

[4] Caso conhecido pela compra de ambulâncias pelos municípios fluminenses de Itaguaí e Mangaratiba em troca de propina. Charlinho era o então prefeito de Mangaratiba (1997-2004) quando da compra fraudulenta das ambulâncias (JB, 2017).

Todo este processo de transparência tende a incentivar a participação social. O vereador entrevistado lembra que a população da cidade de Itaguaí tem se engajado mais na vida pública municipal, embora ainda seja limitada. Willian Cezar também reconhece que a transparência possui problemas, uma vez que o cidadão, por vezes, não possui uma boa acessibilidade ao meio digital e aos portais eletrônicos da prefeitura, com as informações disponíveis:

> "Há hoje, portanto, transparência, você tem como acessar pelos sites tanto da prefeitura, como da Câmara, você tem todas as informações. No site da Câmara você consegue pegar todas as licitações, todos os pregões, você tem tudo ali, porém não acho que é o suficiente porque essa cultura de acessar e ver o portal da transparência é mínima ainda. Não sei qual mecanismo teria que ser criado, uma nova forma talvez, para disseminar mais essa ideia. O cidadão ter o controle, realmente fiscalizar, da mesma forma que eu sou fiscalizador do Poder Executivo, a sociedade é minha fiscalizadora. Acredito que o papel maior do cidadão não é simplesmente votar, é a cobrança depois, ele tem de estar presente cobrando. Eu costumo fazer prestação de contas quase toda semana em bairros. Antes das minhas ameaças sofridas eu tinha o gabinete itinerante na rua, que eu montava para prestar contas toda semana, o que foi feito naquela semana, de cada voto meu, das minhas escolhas, dos meus projetos, para escutar a sociedade. E uma forma de poder inteirar a sociedade. Eu acredito que os órgãos públicos, não só o Executivo, como o também o Legislativo e o Judiciário, eles têm que encontrar outras formas de serem mais transparentes, não apenas com um portal, que ainda é utilizado por poucos, ou uma campanha talvez, para explicar como funciona isso, para o cidadão leigo, cidadão comum ele ter mais acesso, ele buscar mais esse interesse. "

Uma questão importante que surge, diz respeito a continuidade e consistência da participação da população local nas questões de importância para a comunidade. A importância do retorno dado pelos órgãos públicos de controle parece ter sido fundamental no processo de impedimento e deve continuar sendo um diferencial para a ação popular.

> "A população tem voz, mas poderia ter muito mais se ela participasse de fato. E mudou sim, tanto é que hoje tem muito mais demandas de denúncias do que tinha antes, até mesmo porque a gente deu um retorno àquilo. Talvez, muitas vezes, a pessoa pense assim: eu vou denunciar, mas e aí? Será que vão fazer mesmo? Quando você dá o retorno positivo ou não, você devolve, a pessoa tem um interesse maior, ela passa a pensar assim: poxa, eu creio nisso! É, realmente, estão fazendo. Então eu vou entregar o que eu tenho, realmente".

Sueli Fernandes afirma também que a cultura popular sobre o controle social está amadurecida a ponto de pressionar o Estado na sua mudança comportamental para com o cidadão itaguaiense:

> "Olha a minha expectativa é, prefeito que entrar vai ter um grupo que vai controlar ele 24h por dia estando ou não na gestão e que fique bem claro para ele que nós temos nossas necessidades. Então, a expectativa é que o prefeito que entre, entenda que ele vai ter que ter responsabilidade social, ambiental com o município, para que essa cidade seja um dia a cidade que povo de Itaguaí merece. Porque é uma cidade do interior, uma cidade limpa, uma cidade que a CSA está aí poluindo, mas que não está ainda tão poluída. É uma cidade que precisa ser olhada com os olhos de respeito e não de enriquecimento ilícito e não de pessoas que venham para cá pensando apenas em enriquecer."

Os conselhos temáticos são os organismos encontrados para representar a sociedade organizada diante das demandas locais junto ao Estado. Dentro de um território com as mais diversas problemáticas há conselhos que absorvem questões e temas variados, como o Conselho Comunitário de Segurança da Área Integrada de Segurança Pública 27 (CCSAISP 27).

O CCSAISP 27 foi criado com base na área geográfica de responsabilidade do 27º Batalhão de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (27º BPMERJ), localizado no bairro carioca de Santa Cruz, em meio ao distrito industrial local. Assim como este conselho, todos os demais que atuam ao longo do estado foram criados sob o mesmo manto. A atuação do 27º BPMERJ ocorre nos bairros cariocas de Santa Cruz, Sepetiba, Paciência, Pedra de Guaratiba e Guaratiba, coincidindo com o comprometimento do conselho (ISP, 2016). As atribuições do CCSAISP 27 são as mais variadas devido à ausência de outros conselhos temáticos, como cultura, esporte, escolar, dentre outros. Um dos programas que a PMERJ mantém se chama Programa Estadual de Integração na Segurança (PROEIS) sendo este é um dos instrumentos que o conselho possui a sua disposição.

Em casos de incursões policiais em comunidades não pacificadas em Santa Cruz, como Rola e Antares, ambas comunidades limítrofes, os agentes da PMERJ eram constantemente hostilizados quando passavam próximo à uma escola municipal da região. A administração da unidade escolar solicitou ao conselho e ao 27º BPM que o PROEIS fosse aplicado junto aos estudantes a fim de esclarecer a atuação da polícia e sobre a existência dos militares.

O presidente do CCSAISP 27, senhor Carlos Teixeira[5], afirma que:

> "... ninguém mostrava para eles (estudantes) que o policial estava ali para proteger a sociedade contra a criminalidade. Depois dessas visitas do

[5] Entrevista realizada no campus do Centro Universitário CBM-UNICBE em Santa Cruz em outubro de 2016;

> PROEIS, que se tornaram frequentes, o pensamento das crianças mudou totalmente. As vezes levam elas para a Cidade das Crianças[6] para passear, para criar uma relação amigável entre as crianças e a polícia. ”

Outra forma de atuação ocorre junto a órgãos públicos de limpeza urbana (COMLURB), iluminação pública (Rioluz e Light) e água e esgoto (CEDAE). Tais atividades se devem justamente às demandas de comunidades carentes, onde os serviços somente adentram com auxílio das forças policiais, bem como pela não existência, como já explicitado, de conselhos que possam absorver as demandas.

Carlos Teixeira esclarece que as reuniões mensais são os pontos de encontro entre o conselho e as demandas dos cidadãos, principalmente por meio das lideranças comunitárias:

> “Nesses encontros as pessoas levam as demandas para nós, conversam sobre problemas. Com isso você se sente satisfeito, integrante daquilo porque você vai lá e resolve os problemas da sua comunidade. As lideranças procuram o Conselho para resolver problemas, então quando não tem eles nem lembram que você existe, só lembram quando surge algum problema e com isso participam das reuniões, mas se estiver tudo certo não contribuem com nada. Eles vêm perguntando se não pode fazer outra reunião daquelas e quando eles falam isso você já sabe que a comunidade está com problema. ”

O interesse de um cidadão mais participativo nas reuniões é prejudicado pelo medo, as deixam mais indecisas, com dúvida. Trata-se de um conselho que aborda a temática da segurança pública, com a forte presença de agentes públicos das diversas esferas: Polícia Civil, Polícia Militar, Guarda Municipal e Forças Armadas (Força Aérea e Exército). Essa característica associada a possíveis retaliações por parte de grupos armados, como milicianos e traficantes de drogas, inibe uma participação mais efetiva de contingentes populacionais de comunidades carentes no território.

Por esse motivo o conselho afirma que as ações integradas não somente entre órgãos de competência da segurança pública, mas de outras áreas, como limpeza urbana, iluminação, águas e esgotamento sanitário, além do Conselho Distrital de Saúde da Área Programática 5.3 e da 10ª Coordenadoria Regional de Ensino do Município do Rio de Janeiro (10ª CRE) se fazem importantes instrumentos de institucionalização, amadurecimento e troca de informações entre órgãos de diferentes temáticas.

A complementariedade é ponto-chave na existência do conselho e busca pelas melhorias de atuação nas mais diversas frentes que o CCSAISP 27 atua. Quando se trata

---

[6] Cidade das Crianças é um parque público localizado em Santa Cruz, à beira da BR 101-Sul, Rodovia Procurador Haroldo Fernandes Duarte.

deste conselho também se aborda questões como educação, serviços públicos, cidadania, dentre outros. O caso do Programa Estadual de Integração na Segurança (PROEIS) é um exemplo de integração entre as áreas de educação e segurança pública. Às visitas às unidades de ensino da rede municipal, por exemplo, somente são possíveis com a absorção de informações sobre deficiências detectadas pelos gestores da escola e são repassadas à 10ª CRE. Nesse ínterim o CCSAISP 27 se envolve na problemática sob solicitação da Coordenadoria Regional de Ensino se agregando nos estabelecimentos de ensino locais.

Carlos Teixeira explica que um órgão com uma temática não sobrevive se não houver o apoio dos demais:

> "Existem três órgãos juntos, Segurança, Saúde e Educação. Se os três não trabalharem juntos, então é muito complicado, pois um depende do outro. Eu penso que os três têm que trabalhar juntos, por exemplo, se você quer melhorar a segurança, você melhora a educação, como você melhora a segurança em um país mal-educado, mal informado que não tem conhecimento das coisas."

Em um território com muitos problemas nas mais diversas dimensões, a integração entre conselhos e instituições de temas variados complementa uns aos outros fortalecendo reciprocamente a atuação de todos. Para que haja um setor de segurança com boa atuação deve haver trabalhos paralelos em conjunto com saúde e educação, sendo que se estes são bem desenvolvidos o primeiro será fortalecido e assim segue com as demais temáticas.

A integração existente entre instituições temáticas extravasa também para organismos socioeconômicos locais que apoiam a atuação dos conselhos. Por possui uma infraestrutura precária, universidades, como a Cândido Mendes (UCAM) e o Centro Brasileiro de Educação/Conservatório Brasileiro de Música (CBM – UNICBE) cedem seus espaços para a realização de reuniões e encontros. O mesmo se pode referir a empresas do Distrito Industrial tais quais a Michelin, Tupperware e Casa da Moeda do Brasil que unem esforços em torno dos organismos de segurança pública da região (delegacias policiais e Batalhões de Polícia Militar) e instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil (seccionais de Campo Grande e Santa Cruz)

Geraldo Batista de Oliveira[7], presidente do Conselho Distrital de Saúde da Área Programática 5.3 (CODS 5.3) [8] expressa também a importância pela integração entre instituições de áreas temáticas diferentes:

---

[7] Entrevista realizada na sede do CODS 5.3, no bairro carioca de Santa Cruz em novembro de 2016;
[8] O CODS 5.3 é organismo vinculado ao Conselho Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e abrange os bairros cariocas de Santa Cruz, Paciência e Sepetiba. Sua sede está localizada no bairro de Santa Cruz, próximo ao Hospital Municipal D. Pedro II.

> “Então ter saúde é ter qualidade de vida e nós não temos aqui, falta de condução, logística, falta de campo de emprego, questão de educação no âmbito de colégio.”

Para que se possa haver a qualidade de vida tem-se de passar pelos procedimentos de prevenção nas suas mais diversas formas. Os cuidados antecipados fazem parte da integração entre os mais variados temas. Como exemplo a questão da própria infraestrutura da Zona Oeste do Rio de Janeiro, como esgotamento sanitário ineficiente, políticas públicas de prevenção e auxílio à saúde de idosos e adolescentes, dentre outros pontos. Nesse ínterim a questão da integração com os serviços públicos também se mostra importante, uma vez que através deles é muitas das ações dos conselhos serão concretizadas de forma imediata.

A troca de informações, amadurecimento e integração entre Conselhos Distritais de Saúde também é frequente. Uma queixa, porém, ocorre quanto às instituições de ensino locais e a interlocução com o CODS 5.3. O entendimento é de que a integração deveria ser maior e consolidada, uma vez que, na opinião do presidente do conselho de saúde, nas unidades de ensino também é desenvolvida a temática da saúde de forma continuada, como prevenção em atividades sexuais, prevenção bucal, manuseio da merenda escolar, dentre outros temas. Apesar da detecção de tais problemas Geraldo Batista assume que está em processo de consolidação a aproximação com as instituições de ensino locais.

Assim como Carlos Teixeira, Geraldo Batista percebe que a presença nas reuniões mensais do CODS 5.3 possui baixa participação social. Diferentemente do CCSAISP 27, o conselho de saúde solicita aos membros registro em associações e lideranças comunitárias com CNPJ devidamente assentado, porém a participação e direito à palavra e levar demandas às plenárias são permitidas e ainda assim os cidadãos não possuem interesse maior por estar presente nos encontros.

Outro ponto que o conselho enfrenta é a questão das interferências políticas nas demandas e solicitações da população para o CODS 5.3, bem como do próprio conselho ao Estado. O orçamento participativo, a alocação de mão de obra e de infraestrutura dentro da região em que atua o conselho são alguns dos pontos levantados em que vereadores do município do Rio de Janeiro e gestores públicos acabam por redefinir as ações da saúde pública com base nas solicitações e recomendações dos dez conselhos distritais de saúde ao longo do território municipal (RIO, 2016), incluindo o Território dos Megaempreendimentos:

> “... o gestor municipal manobra todo o recurso em prol daquilo que ele é mais favorável. Quando acontece isso, de todos os recursos irem para somente uma área, o que tem que ser é denunciar.”

As conferencias de saúde pública as quais o CODS 5.3 é representado são alguns dos encontros em que as demandas dos conselhos são levadas e alteradas em meio ao Poder Legislativo local:

> "Nem tudo que é dito nas conferências eles decidem não. Tem muita coisa que a gente (o CODS 5.3) propõe e eles repropõem, mas como os deputados e vereadores são eleitos para nos representar aí gestor municipal, o prefeito fala que foi o vereador tal que propôs e nós acabamos tendo que aceitar. Um exemplo seria quando o Conselho pede para criar uma clínica em um local específico, mas chega o vereador e diz que será construída em outro lugar dentro do mesmo bairro e nós vamos conversar de que o acordo não foi construir naquele lugar. Então eles colocam a população contra você porque começam a dar um monte de argumento do porque não podia ser construído no local inicial e dizem que nós estamos travando a construção."

Diante do cenário de interferências políticas e baixa participação social as empresas e instituições localizadas no Território dos Megamepreendimentos veem o conselho com descredibilidade quando tais ações se tornam mais claras, pois a visão que exacerba é benefício próprio e fins pessoais nas ações do CODS 5.3. Muitos dos atos do conselho junto as empresas e instituições locais vão de encontro também à leviandade com que os trabalhadores, por vezes, são tratados. As demandas que chegam aos conselheiros vêm por meio das consequências geradas por acidentes de trabalho e negligencia das empresas para com o funcionário acidentado. Assim o conselho mantém contato constante com as empresas e instituições locais a fim de melhor encaminhar os casos de tratamento de trabalhadores que tenham sofrido acidentes de trabalho e consequências de saúde posteriores ao fato.

Em ponto comum aos conselhos persiste a importância da integração e troca de informações não somente entre conselhos de mesma temática, mas também sobre a heterogeneidade de temas absorvidos pelos organismos em meio ao Território dos Megaemprrendimentos, este com um contingente populacional considerável, investimentos volumosos, mas que possui diversos traços problemáticos nas mais variadas dimensões, principalmente no relacionamento com a sociedade civil e o Estado e mercado.

A participação social é outra questão que os conselhos enfrentam, pois tanto a população como o Estado e o mercado não se mostram presentes com periodicidade o que prejudica a representatividade dos conselhos juntos aos poderes da República, principalmente em relação ao Executivo e o Legislativo, os quais, por meio de interferências políticas, acabam por prejudicar as demandas das instituições.

Em relação à presença da sociedade junto aos conselhos, muitas das demandas, reclamações, queixas e diálogos acabam ocorrendo por meio individual e com desinteresse, desconhecimento ou medo em permanecer nas reuniões e encontros. Por vezes os conselhos agem de ofício junto ao Ministério Público ou poderes constituídos para legitimar e possibilitar as ações da sociedade civil organizada em relação aos direitos e deveres de todos os atores sociais (sociedade civil, Estado e mercado).

Quanto à interferência ou ingerência política, torna-se prejudicial ao desenvolvimento uma vez que as demandas não são devidamente encaminhadas e acabam por tomar rumos diversos daqueles adequadamente solicitados para destinação, como a construção de uma unidade de saúde ou contratação de pessoal. Por outro lado, a mesma interferência política, por vezes, auxilia na solução de demandas dos conselhos e da sociedade civil ou mesmo do próprio Estado, como ocorre quando instituições de segurança pública são auxiliados pela própria Secretaria de Estado de Segurança Pública, que toma conhecimento de problemas específicos através da sociedade civil organizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi observado que o Território dos Megaempreendimentos possui índices de desenvolvimento abaixo da média local em relação ao município do Rio de Janeiro e da própria República Federativa do Brasil, mas também possui poucas unidades hospitalares em relação ao tamanho da população e serviços públicos precários, distante do centro metropolitano fluminense e com forte crescimento populacional.

A cassação do ex-prefeito de Itaguaí – RJ Luciano Mota mobilizou diversos setores sociais, desde sindicatos, funcionalismo público, associações, instituições como o MP, Tribunais de Contas e Polícia Federal, além de, na visão dos atores entrevistados, haver sido identificado uma nova concepção para o controle social no município. Não diferente, em Santa Cruz, a problemática ambiental quanto às operações da Companhia Siderúrgica do Atlântico no caso da “chuva de prata” instigou a cooperação e colaboração da sociedade civil para com as ações de instituições de controle social como o INEA e MP, expondo cidadãos interessados e ativos no controle como forma de buscar o desenvolvimento sustentado e sustentável, além de ações rotineiras dos conselhos junto às populações locais.

Associado à baixa participação social, identificada nos trabalhos de campo junto à instituições de controle social, há ainda a questão da infraestrutura dos conselhos, gerenciamento de recursos, interferência política e publicidade dos atos da administração pública e do mercado para com o local o qual as instituições e empresas se localizam.

As dificuldades em se constituir mão de obra e sede próprias ao CCSAISP 27 tornam inoperantes algumas ações do conselho, tal qual a difusão de informações à população, até mesmo dos encontros mensais. A mesma instituição não possui recursos próprios, tendo que buscar junto a associações comerciais e industriais, de bairro, Estado e mercado o aporte às atividades permanentes.

As interferências políticas sobre o orçamento e pessoal nas instituições de controle também é fator decisivo para que o local não tenha suas demandas efetivamente atendidas. O CODS 5.3 e a Ouvidoria-Geral da Prefeitura de Itaguaí são instituições que manifestaram essa problemática de forma recorrente. A construção de estabelecimentos de saúde e manejo de pessoal para os centros de saúde de Santa Cruz e bairros adjacentes pende da Secretaria Municipal de Saúde e Poder Legislativo local, por vezes, para aprovação de parlamentares para direcionar as verbas públicas aos locais solicitados. As demandas populares que chegam à Ouvidoria, por exemplo, têm de passar pelo crivo do Poder Executivo para andamento posterior, mas por questões financeiras ou vontade política muitas acabam por estancar logo após a transferência das solicitações para a esfera superior.

A investigação obtida a partir da perspectiva dos atores entrevistados é passo importante na busca pelo entendimento de um Território com contrastes multidimensionais. Com base na gestão social e no controle social como instrumentos do desenvolvimento foi detectada uma baixa participação da sociedade, além das dificuldades elencadas anteriormente agravando as dificuldades para o desenvolvimento que inclua a todos os cidadãos e de acordo com as demandas locais.

Integração é o ponto chave, seja entre os atores da sociedade civil, seja com as empresas do Território dos Megaempreendimentos ou com o Estado, a fim de operacionalizar e fortalecer o controle social como instrumento do desenvolvimento em um local marcado pela fragilidade social.

BIBLIOGRAFIA

ALCANTARA, Denise. **Itaguaí e Seropédica: nós nas redes – Conflitos e transformações da paisagem**. Anais da VI oficina de Arquitetura da Paisagem e III oficina Quapa-SEL RJ, p. 1-25. 2011.

ATLAS BRASL. **Itaguaí, RJ**, 2010. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/5400>. Acesso em: 20 jan. 2016.

CGU. **Glossário**. Brasília: 2016. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=c>. Acesso em: 20 jan. 2016.

CODIN – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Alternativa de Localização. **Distritos Industriais**. 2015. Disponível em: <http://www.codin.rj.gov.br/Paginas/ApoioInvestidor/AlternativaLocalizacao/DistritoCampoGrande.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2016.

EBC. **Fábrica de submarinos comprova potencial tecnológico na área de defesa, afirma Dilma.** Brasília: 2013. Disponível em: < http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/03/dilma-com-fabrica-de-submarinos-pais-comprova-potencial-tecnologico-na>. Acesso em: 23 dez. 2015.

EXTRA. **Emprego em Seropédica: 600 vagas para central de tratamento de resíduo**. Disponível em: <http://extra.globo.com/emprego/emprego-em-seropedica-600-vagas-para-central-de-tratamento-de-residuo-363631.html#ixzz47S9aQW1T>. Acesso em: 13 jan. 2016.

GEORIO. Bairros Cariocas. Bairros. **Santa Cruz**. 2015b. Disponível em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairroscariocas/index_bairro.htm>. Acesso em: 20 jan. 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Rio de Janeiro. **Itaguaí**. 2013. Disponível em: < http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=330200>. Acesso em 20 jan. 2016.

IMPRENSA RJ. **Distrito de Santa Cruz Receberá R$ 1,47 Bilhão em Investimentos**. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1286647>. Acesso em: 20 jan. 2016.

JB. **MPF recorre ao STJ para aumentar pena de prisão de prefeito de Itaguaí: Execução imediata de sanção de Charlinho é pedida com base em histórico do STF**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: < http://www.jb.com.br/rio/noticias/2017/01/17/mpf-recorre-ao-stj-para-aumentar-pena-de-prisao-de-prefeito-de-itaguai/>. Acesso em: 17 jan. 2017.

JORNAL NACIONAL. **Prefeito de Itaguaí (RJ) é suspeito de comandar desvio de verbas: De acordo com a PF, Luciano Mota, do PSDB, comandava quadrilha que desviava verbas dos royalties do petróleo e do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/12/prefeito-de-itaguai-rj-e-suspeito-de-comandar-desvio-de-verbas.html>. Acesso em: 8 jan. 2016.

MOTTA, S., BARCHET, G. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Campus Jurídico, 2008.

MULTIRIO. **Investimento Bilionário no Distrito Industrial**. Rio de Janeiro: 2013b. Disponível em: <http://multirio.rio.rj.gov.br/index.php/leia/reportagens-artigos/reportagens/490-investimento-bilionario-no-distrito-industrial>. Acesso em: 14 jan. 2016.

PERICO, R. E. **Identidade e Território no Brasil**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Ranking IDHM Municípios 2010**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/ranking-idhm-municipios-2010.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2016.

PORTO SUDESTE. Itaguaí: 2016. Disponível em: <http://www.portosudeste.com/pt/>. Acesso em: 11 nov. 2015.

PREFEITURA DO RIO. **Prefeitura inicia obras do BRT Transbrasil**. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=5065490>. Acesso em: 10 jan. 2016.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Complementar 135/2010**. Brasília, 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm>. Acesso em: 1º abr. 2016.

RIO. **Conselhos Distritais de Saúde – RJ**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: < http://www.rio.rj.gov.br/web/sms/exibeconteudo?id=4212984>. Acesso em: 19 dez. 2016.

ROSSETE, A. N. **Mineração e Planejamento Ambiental. Estudo de Caso: A Mineração de Areia no Município de Itaguaí-RJ**. Campinas: 1996. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?view=vtls000113981>. Acesso em: 10 dez. 2015.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento, Includente, Sustentável, Sustentado**. Rio de Janeiro: Gramond, 2008.

SMU – SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO – RIO DE JANEIRO. **Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro**. 2011. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?id=2879239>. Acesso em: 13 jun. 2015.

TENÓRIO, F. G. Escopo Teórico. In: TENÓRIO, F. G. (org.). **Cidadania e Desenvolvimento Local: Critérios de Análise**. Rio de Janeiro: FGV, v. 1. 2012.

TKCSA. **Institucional, thyssenkrupp CSA.** Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: <http://www.thyssenkrupp-csa.com.br/institucional/>. Acesso em: 10 jan. 2016.

TSE. **Divulgação de Resultados das Eleições**. Brasília, 2016. Disponível em: < http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>. Acesso em: 2 nov. 2016.

TUBBS, D., MARQUES, E. D., GOMES O. V. O., SILVA-FILHO, E. V. **Impacto da Mineração de Areia sobre a Química das Águas Subterrâneas, Distrito Areeiro da Piranema, Municípios de Itaguaí e Seropédica, Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/media/Art_Impacto_Marques2011.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2015.