

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

ST05 – Experiências de participação institucional em perspectiva comparada

**Participação institucional e gênero no Brasil e no Chile:
Construindo espaços para a participação política das mulheres?**

Autora: Débora de Fina Gonzalez (IFCH/UNICAMP)

Resumo:

Análises recentes sobre participação democrática e institucionalidade de gênero na América Latina revelam processos diversos, não lineares e muitas vezes controversos. No Brasil, a complexa conjuntura política instaurada em 2016 representou um momento histórico de inflexão no processo democrático nacional. O fim de ministérios como o de políticas para as mulheres, igualdade racial e direitos humanos evidenciou a fragilidade das instituições políticas e o enfraquecimento de um projeto de abertura estatal à participação social, em curso desde o início dos anos 2000.

Por outro lado, Chile parece vivenciar um momento político distinto no qual a expansão da participação democrática tem sido incentivada pelo Estado - com a abertura de um amplo processo de consulta popular para a construção de uma nova Constituição nacional – e se fortalece a institucionalidade de gênero no Estado, com a criação de um *Ministerio de la Mujer y Equidad de Género*. A partir de uma perspectiva comparada, o presente trabalho apresenta uma reflexão sobre os espaços de incentivo à participação política das mulheres implementados no Brasil e no Chile durante os últimos anos.

Palavras-chave: participação política; mulheres; Brasil; Chile.

Introdução¹

Ao longo das últimas décadas, avanços e retrocessos no âmbito da política formal suscitaram análises críticas que apontam as debilidades dos processos participativos, da absorção seletiva de demandas dos movimentos sociais por organismos institucionais (Alvarez, 2000) e os riscos de que as negociações entre os interesses em disputa tenham como consequência a perda do caráter crítico inicialmente proposto pelas reivindicações sociais (Souza-Santos e Avritzer, 2002).

Atualmente, a promoção da igualdade de gênero é um tema corrente na institucionalidade global e latino-americana. A expansão deste conceito a espaços políticos formais se dá de maneira conflituosa, impulsionada pela participação ativa de parte das militantes feministas que passaram a atuar desde dentro de organizações internacionais ou de organismos do Estado, como gestoras ou colaboradoras, considerando a arena institucional como um espaço de disputas para a expansão de suas demandas.

Na América Latina, especificamente no Brasil e no Chile, este fenômeno foi promovido pela expressiva participação de movimentos de mulheres nas lutas contra os regimes ditatoriais e pela reinstalação da democracia. Em ambos contextos, inspiradas pelos movimentos sufragistas do início do século XX, a participação ativa de movimentos feministas e de mulheres nos processos de redemocratização nacional garantiu, de distintas maneiras, o comprometimento do Estado com a inclusão das mulheres enquanto sujeitos de direitos: no Brasil estabelece-se, em 1985, o Conselho Nacional de Direitos das Mulheres (CNDM), de caráter consultivo e deliberativo, e inclui-se o princípio da igualdade entre mulheres e homens no texto constitucional aprovado em 1988. No Chile, é criado em 1991 o *Servicio Nacional de la Mujer* (SERNAM), um organismo dentro da estrutura estatal responsável pela promoção dos direitos das mulheres.

Brasil e Chile possuem trajetórias distintas no que se refere aos acordos sociais, políticos e econômicos resultantes dos processos de transição política. No Brasil, a construção de uma nova Constituição e a criação de alguns espaços de participação social foram elementos importantes para o estabelecimento de um novo regime democrático. No Chile, a transição para a democracia se deu com a

¹ O presente trabalho resulta de pesquisa de doutorado em curso no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), com o apoio financeiro da FAPESP e da CAPES, sob o processo Fapesp no. 2014/15354-5, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP e da CAPES.

manutenção de muitas das iniciativas e práticas adotadas pelo governo militar, com a continuidade de um projeto político e socioeconômico marcadamente neoliberal², baseado em uma centralização e redução do papel do Estado, que mantém seu caráter subsidiário, privilegiando políticas de privatizações que substituem as políticas sociais pela entrega de serviços, submetidos e mediados pela lógica do mercado.

No início dos anos 2000, a ascensão de governos de centro-esquerda em distintos países latino-americanos, incluindo o Brasil e o Chile, altera (relativamente) as conjunturas políticas, trazendo propostas de fortalecimento dos processos de participação social e de inclusão de uma agenda de gênero no âmbito do Estado. Entretanto, em ambos países, em diferentes níveis, a forte presença de posições conservadoras e religiosas dentro e fora das alianças de governo e a predominância de uma lógica neoliberal nas políticas públicas foram fatores que marcaram profundamente as disputas políticas e em muitos casos impediram avanços importantes das questões de gênero no âmbito institucional.

Ao longo dos anos, as relações entre feminismos e Estado se desenvolveram de diferentes formas nos dois países: no Brasil, destaca-se uma ampla experiência participativa entre os anos de 2004 a 2016, com a abertura de espaços de diálogo para a elaboração e avaliação de planos nacionais de políticas para as mulheres, formação de conselhos e fóruns nos níveis municipais, estaduais e nacional; no Chile, a forte institucionalidade e centralidade estatal, somada ao estabelecimento de um profundo regime neoliberal permitiram escassos espaços para a participação desenvolvendo-se, portanto, uma experiência participativa restrita, altamente burocratizada, que apenas recentemente parece mostrar iniciativas de mudanças.

Os organismos de políticas para as mulheres no Brasil: oportunidades e espaços para a construção de políticas feministas?

A criação de organismos de políticas para as mulheres a partir da década de 1990 em muitos países da América Latina impulsionou um movimento de entrada de mulheres feministas para trabalhar como gestoras nestas agências estatais, tendo em

² De acordo com Garretón (2012:30), a ideologia neoliberal consiste, essencialmente, “na afirmação do mercado não só como o melhor mecanismo para assignar recursos, senão como o modelo de toda relação social ou política, ou seja, como um tipo de sociedade e não apenas de economia. As consequências desta afirmação são a redução do tamanho e funções do Estado e sua privatização nas mãos dos grandes grupos de interesses *empoderados*; a eliminação da capacidade dirigente e interventora do Estado para gerar condiciones de igualdad, que atentariam contra as liberdades individuais e a consagração de seu papel mínimo e subsidiário; a submissão de toda política social ao crescimento econômico e às lógicas do mercado e sua associação a um discurso conservador repleto de conotações moralistas”. Segundo o autor, a experiência chilena funcionou como um projeto piloto do neoliberalismo ocidental e o ajuste estrutural aí experimentado incluiu “uma estratégia terrorista de Estado, consistente na destruição do movimento operário” (Garretón, 2012:32. Tradução livre).

vista a ampla experiência e conhecimento nas questões de gênero (Alvarez, 1998). Para além do reconhecimento de uma *expertise* para trabalhar com questões de gênero e direitos das mulheres, a existência de vínculos e redes entre agentes que passaram a ocupar as arenas estatais e as militantes feministas que são indicadas e aceitam assumir cargos de gestoras nas secretarias de políticas para as mulheres dos governos é também um aspecto relevante.

Principalmente durante o início dos processos de redemocratização, na relação entre Estado e sociedade civil, os partidos políticos aparecem como atores chave na articulação entre as demandas dos movimentos sociais e sua inserção como propostas ou programas de governo e a posterior concretização na forma de políticas públicas.

No Brasil, o Partido dos Trabalhadores (PT), criado em 1980 com fortes bases nos movimentos sociais populares, entre os quais o movimento sindical, agrupações de bairro e os movimentos de mulheres, destaca-se por possuir, desde o início, em sua estrutura uma secretaria de mulheres que esforçou-se constantemente para incorporar uma *plataforma feminista* ao projeto político do partido. A proposta apresentada pelo PT desde os anos 1980 ressaltava a necessidade de criação de um organismo específico de políticas para as mulheres, responsável tanto pela incorporação de uma perspectiva transversal a todas as áreas de políticas públicas, quanto pela elaboração e implementação de políticas específicas voltadas às mulheres, como as de combate à violência e atendimento integral à saúde.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal implicou numa maior presença de ativistas dos movimentos sociais dentro do aparato estatal e na criação e expansão de arenas participativas no contexto brasileiro³. Neste processo, em 2003 é criada a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM/PR)⁴, com status ministerial, como resultado de uma confluência de fatores internos e externos, entre os quais se destacam: o fortalecimento do protagonismo e das demandas dos movimentos feministas e de mulheres pela garantia de um espaço institucional para se pensar políticas públicas de gênero e para as mulheres; a pressão internacional pela adoção da perspectiva de gênero nas ações dos Estados; e a mudança (ainda que relativa) nas propostas e no projeto político nacional (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011), que passa a incentivar a participação da sociedade civil nos processos de decisão política.

³ Baseados na proposta de fortalecimento da democracia participativa, contida historicamente nos discursos do Partido dos Trabalhadores (PT), foram criados, ao longo dos Governos Lula (2003-2010), conselhos, conferências, secretarias e ministérios, em diversas áreas (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011).

⁴ Presidência da República, Lei 10.683, de 28 de maio de 2003.

A criação da SPM coincidiu, portanto, com um período de institucionalização da participação social, quando a proposta de democracia participativa se amplia nos espaços governamentais, materializando-se por meio da criação e fortalecimento de espaços de diálogos entre sociedade civil e Estado para a elaboração conjunta de planos de políticas públicas em distintas áreas.

Este momento político representou tanto um processo de fortalecimento da proposta de democracia participativa, com a criação de novos espaços institucionais para o diálogo, como uma abertura para se colocar em pauta uma “agenda feminista” nos espaços da política formal. A SPM pode ser tomada, neste sentido, como um mecanismo inovador no interior da estrutura institucional a ser mobilizado para pressionar e interferir “feministamente” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006:87) na definição de políticas públicas e nas agendas dos partidos e dos governos. Ao longo da última década, a SPM tornou-se um espaço de convergências e divergências para pensar as políticas de gênero e para as mulheres em nível nacional.

Reconfigurando e re-articulando discursos, estratégias e identidades no campo político feminista brasileiro (Gonzalez, 2013:116), a SPM apresentou a proposta de construção de uma “Plataforma Política Feminista” (Brasil, 2010:47) para a elaboração e execução dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM), a partir do diálogo e negociação com os movimentos sociais, principalmente durante as Conferências, Conselhos e Fóruns. Entre 2003 e 2016 foram realizadas quatro conferências nacionais (nos anos de 2003, 2007, 2011 e 2016), todas precedidas de um amplo processo de pré-conferências e conferências municipais e estaduais.

A convergência entre discursos e o fluxo de mulheres entre as esferas institucionais e a militância feminista em outros espaços (acadêmicos, ONGs, associações, grupos de mulheres, movimentos populares, etc.) sugerem o estreitamento das relações entre movimentos sociais e Estado e a ampliação dos campos de lutas políticas das mulheres no país, tendo como consequência um acirramento de conflitos e divergências em torno dos discursos e práticas. Nestes campos de disputas e construção de estratégias de intervenção social e política, a presença de ‘mulheres engajadas’ nos espaços institucionais revelou-se uma estratégia de algumas militantes feministas para interferir e influenciar nas orientações e diretrizes nos processos de elaboração e execução de políticas para mulheres.

Em 2011, durante a primeira gestão da presidenta Dilma Rousseff (PT), a SPM é fortalecida e transforma-se em um Ministério, com maior autonomia, recursos e poder de negociação. Entretanto, no ano de 2015, durante o segundo mandato de Rousseff (2014-2016), devido a pressões políticas e econômicas vindas de diversos setores, a SPM é rebaixada ao status de secretaria e, juntamente aos então

ministérios da igualdade racial e dos direitos humanos, passa a compor um único Ministério de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos.

Em agosto de 2016, frente à crise democrática nacional que culmina com o *impeachment* da presidenta, inicia-se um processo de desmonte das políticas sociais, que extingue este e outros ministérios ligados às políticas sociais, como o de Desenvolvimento Social e o de Desenvolvimento Agrário. Neste formato, que revelou-se transitório, as secretarias ficam submetidas ao recém criado Ministério da Justiça e Cidadania. Em fevereiro de 2017, o presidente empossado Michel Temer (PMDB) recria o Ministério dos Direitos Humanos e altera o nome do Ministério da Justiça e Cidadania para Ministério de Justiça e Segurança Pública.

A complexa conjuntura política atual do Brasil representa um momento histórico de inflexão no processo democrático nacional. O fim do Ministério de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, entre muitos outros, evidenciou a fragilidade das instituições políticas e o enfraquecimento de um projeto de abertura estatal à participação social. Com a destituição de Dilma Rousseff, o estabelecimento arbitrário de uma agenda política restritiva e marcadamente avessa à promoção da participação social tem alterado o cenário de disputas políticas revelando uma forte instabilidade institucional e a ameaça concreta de retrocessos significativos no âmbito dos direitos sociais.

As questões de gênero no contexto institucional chileno

No Chile, o contexto de transição democrática vivenciado durante os anos 1990 impulsionou a abertura de novos espaços políticos e mudanças profundas na institucionalidade, que tornaram-se possíveis a partir de uma expressiva participação dos movimentos sociais e partidos políticos na luta pela redemocratização no país. Como resultado da organização e forte atuação dos movimentos feministas e de mulheres garantiu-se, neste processo, a criação de um organismo institucional de políticas para as mulheres durante o primeiro governo democrático pós-ditadura militar⁵.

Em 1991, cria-se o *Servicio Nacional de la Mujer* (SERNAM)⁶, destacado como o mecanismo estatal de políticas para as mulheres mais institucionalizado e ativo da América Latina (Macaulay, 2006). Em 2006, Michelle Bachelet (Partido Socialista) torna-se a primeira mulher a assumir a presidência do Chile, colocando o tema da

⁵ O período da ditadura militar no Chile, comandada pelo general Augusto Pinochet, se estende de setembro de 1973 a março de 1990.

⁶ Lei no. 19.023, de 3 de janeiro de 1991.

igualdade de gênero como prioridade política do governo e elaborando uma Agenda de Gênero (2006-2010) a ser posta em prática durante seu mandato. De fato, a partir deste ano constata-se um significativo aumento de iniciativas e projetos de lei voltados à igualdade de gênero, tanto ligadas ao poder executivo quanto ao legislativo (PNUD, 2010). A instalação de um gabinete paritário, com mulheres à frente de metade dos ministérios foi uma das medidas de significativo impacto adotadas pela presidenta, que teve que ser revista e alterada ainda durante o primeiro ano de sua execução.

Apesar do importante impacto produzido no contexto institucional, muitas expectativas com relação aos avanços promovidos foram de certa maneira freadas ou modificadas no contexto de disputas entre interesses e posições ideológicas distintas dentro dos partidos ou dos blocos partidários que se encontravam no poder⁷, que acabaram por colocar diversos obstáculos à concretização das propostas inicialmente apresentadas.

Ao assumir pela segunda vez a presidência em 2014, após ter sido a primeira representante da recém criada ONU-Mulheres, e à frente de uma renovada coalizão de partidos de centro-esquerda, a *Nueva Mayoría*, Michelle Bachelet anuncia a instalação de uma Nova Agenda de Gênero (2014-2018). Dentre as medidas previstas, cria-se em março de 2015 o *Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género*, por meio da lei 20.820, com o intuito de fortalecer a institucionalidade de gênero no Estado e ampliar a capacidade de ação e intervenção dos mecanismos de políticas para as mulheres e igualdade de gênero tanto a nível nacional como regional. Esta medida representa, de um lado, maior poder de negociação no diálogo com os demais ministérios, o que fortalece a estratégia de transversalização das políticas de gênero no Estado. Por outro, garante uma estrutura formal que permite acesso a recursos financeiros e humanos para a elaboração e implementação de políticas específicas, outorgando maior autonomia para os mecanismos de políticas para as mulheres.

É significativo acrescentar que este é o primeiro Ministério a cargo do Partido Comunista desde o restabelecimento da democracia no Chile, e o único do atual governo liderado por uma ministra do PC, Claudia Pascual Grau, que tem impulsionado desde o Ministério campanhas e ações progressistas no que diz respeito à promoção dos direitos das mulheres em áreas polêmicas e de difícil consenso,

⁷ A *Concertación de Partidos por la Democracia* se forma em 1988 para fazer frente na disputa eleitoral propiciada pelo plebiscito de 1988 que marcava o fim da ditadura militar e o começo da transição à democracia. Como uma coalizão de centro-esquerda, cujos principais partidos políticos são o *Partido Demócrata Cristiano (DC)* e o *Partido Socialista (PS)*, assume o primeiro governo democrático em 1990 mantendo-se como bloco governista até 2010 quando, pela primeira vez, a aliança da direita alcança a presidência. Para as eleições de 2014, na tentativa de renovar e apresentar novas propostas políticas, constitui-se uma nova coalizão de oposição, a *Nueva Mayoría*. Uma das principais mudanças é a inclusão do Partido Comunista (PC) entre seus afiliados. Em 2014, Bachelet inicia seu segundo mandato pelo novo bloco político.

destacando-se o contundente apoio ao projeto de lei de despenalização do aborto terapêutico, uma causa urgente que nem sempre (quase em nenhum momento) foi apoiada ou defendida como uma bandeira pelo SERNAM. Este Projeto de lei, proposto por Bachelet, é conhecido como '3 causales' porque prevê a despenalização da interrupção da gravidez em três casos: risco de vida para a mulher, inviabilidade do feto por anencefalia e estupro. O aborto terapêutico era permitido legalmente no país desde 1931, tornando-se uma prática proibida nos últimos anos da ditadura militar, em 1989. Apesar das tentativas de alterar a legislação aprovada sob o regime ditatorial, Chile mantém-se ainda como um dos seis países do mundo em que o aborto é totalmente proibido, a despeito dos compromissos internacionais firmados.

Entre outros temas, os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres enfrentam historicamente forte resistência na política chilena; por exemplo, apenas em 2010 foi aprovada, durante o primeiro governo de Bachelet, a utilização de contraceptivo de emergência (conhecida como pílula do dia seguinte). Esta expressiva oposição conservadora reflete-se no interior da própria coligação governista de centro-esquerda, liderada pelo Partido *Democracia Cristiana*, onde a influência de posições religiosas ligadas a altos setores da Igreja Católica tem sido, ao longo das décadas, um fator determinante para impedir avanços fundamentais com relação aos direitos das mulheres no país.

A criação do Ministério da Mulher compõe uma agenda de governo baseada em uma proposta de expansão da participação social nos processos de construção de políticas públicas no Chile. Este é outro tema complexo no país, onde os processos políticos caracterizam-se por uma centralidade e institucionalidade fortes, as decisões são tomadas geralmente entre as elites políticas e econômicas e há poucos canais institucionalizados e efetivos de participação social e de diálogo com a sociedade civil. Fundamentada na atual proposta do governo, está em curso a realização de um processo constituinte com ampla consulta popular cidadã em distintas etapas, chamado *Una Nueva Constitución para Chile*, que tem como objetivo rever a Constituição chilena, elaborada durante o governo militar e em vigor atualmente.

Apesar do caráter progressista que possuem, tais iniciativas não são isentas de conflitos e contradições. O projeto de lei que descriminaliza as práticas de aborto terapêutico vem recebendo críticas de distintos setores dos movimentos sociais: por um lado, pelo longo e demorado processo político a que vem sendo submetida sua aprovação (que já completa três anos em tramitação) e, por outro, pelas restrições intrínsecas que representa à garantia plena dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, ao condicionar e limitar o direito ao aborto a estas três causas específicas.

Já o processo de participação social na construção de uma nova constituição para o país vem sendo questionado em seu alcance e efetividade, colocando em debate como de fato as propostas cidadãos irão compor o novo texto constituinte, ou seja, qual será o real comprometimento do Estado com as propostas e demandas sociais.

A participação como política pública: uma aproximação às experiências recentes no Brasil e no Chile

A questão da participação política das mulheres pode ser abordada a partir de distintas perspectivas: uma delas refere-se à democracia representativa, âmbito em que evidencia-se a baixíssima representatividade feminina nos espaços da política formal (no Congresso, na Câmara, no executivo); a outra – que enfatizaremos no presente trabalho – é a existência ou ausência de espaços de participação da sociedade civil para incidência nas ações dos governos, na construção de agendas e acompanhamento dos programas e políticas públicas, que diz respeito ao campo da democracia participativa.

Debater políticas de participação social implica questionar os mecanismos e as possibilidades de que decisões políticas e ações governamentais sejam construídas e influenciadas a partir das demandas da sociedade civil. Esta interação se dá principalmente por meio de canais abertos e espaços construídos na institucionalidade estatal que permitem a interlocução e produzem debates que deveriam subsidiar a construção de políticas públicas em suas distintas etapas.

No Brasil, a partir de 2003, um intenso processo de institucionalização dos arranjos participativos (Lavalle, 2011) gerou uma multiplicidade de experiências em distintas áreas como meio ambiente, saúde, direitos humanos, igualdade racial, entre outras, em que esta interação Estado-sociedade civil se intensifica e as fronteiras tornam-se mais fluidas e menos rígidas. Com este processo de institucionalização da participação social, a própria participação passa a ser considerada não apenas como um mecanismo para a construção de políticas públicas, mas torna-se ela mesma uma diretriz das agendas dos governos. Neste marco, organismos estatais passam a elaborar políticas para incentivar, a partir do Estado, uma participação cidadã mais ativa mediante distintas estratégias.

No Chile, a participação tem sido incentivada de maneira mais contundente apenas recentemente, a partir de 2015, mediante a aplicação de leis que instituem conselhos nacionais em distintas áreas e experiências de ações estatais que promovem espaços de diálogo e participação social. A proposta de ampliar a participação social tem sido uma bandeira forte do atual governo da *Nueva Mayoría* e

compõe igualmente a *Agenda de Género* apresentada pela presidenta chilena Michelle Bachelet (2014-2017). Neste contexto, juntamente à criação do Ministério da Mulher em março de 2015, estabelece-se um Conselho Nacional da Sociedade Civil (COSOC)⁸ com o objetivo de fortalecer o diálogo e a participação social nos processos de construção de políticas para as mulheres e incorporar “*la voz de la ciudadanía en el ciclo de vida de las políticas públicas que desarrolla el SERNAM*”⁹.

O incentivo à participação política das mulheres por meio de ações específicas dos organismos dos Estados tem sido uma linha de ação estratégica em diversos países, implementada por meio de programas específicos ou atrelados a outras ações, como cursos de empreendedorismo voltados à promoção da autonomia econômica ou serviços de atendimento a mulheres em situação de violência. No geral, apresentam-se no formato de cursos ou oficinas sobre direitos humanos, igualdade de gênero e políticas públicas para as mulheres, e são estabelecidos por meio de convênios com organismos internacionais e com secretarias estaduais e municipais, envolvendo a contratação de serviços de ONGs especializadas ou núcleos de estudos de gênero ligados a universidades.

A criação de organismos de políticas para as mulheres (OPM) intensificou o fluxo contínuo de feministas entre o Estado, movimentos sociais, ONGs e academia. Uma consequência deste movimento é que práticas feministas têm sido ‘replicadas’ desde dentro do Estado, em forma de programas governamentais, adquirindo novos significados, formas e resultados.

Uma característica comum às ações desenvolvidas pelos OPMs no Brasil e no Chile é a execução de programas de incentivo à participação política das mulheres, realizados por agências estatais em colaboração com ONGs feministas. Tais iniciativas têm promovido a criação de espaços públicos para disseminação de ideias feministas e articulação entre distintos grupos de mulheres, motivando a reflexão crítica acerca das práticas cotidianas e políticas. Nos casos estudados, o incentivo à participação levou à criação de redes, agrupações e fóruns de debate, controle social e elaboração de estratégias para ação política coletiva entre mulheres.

As experiências observadas nas cidades de São Paulo, no Brasil, e em Rancagua e Pichilemu, no Chile, possuem diferenças quanto aos objetivos a serem atingidos e os resultados esperados, entretanto se fundamentam em uma diretriz comum de incentivo à ‘autonomia política das mulheres’ e utilizam métodos similares

⁸ O COSOC possui caráter consultivo e está composto por treze conselheiras representantes de organizações da sociedade civil e duas funcionárias do SERNAMEG.

⁹ *Reglamento Consejo Nacional de la Sociedad Civil. Servicio Nacional de la Mujer*. Santiago, 8 de mayo de 2015.

desenvolvendo cursos de capacitação e formação em gênero e políticas públicas, em ambos os casos elaborados e oferecidos por profissionais de ONGs feministas e em convênio com o organismo nacional de políticas para as mulheres e a prefeitura, por meio dos organismos locais (municipais).

Construindo espaços de participação social a partir do Estado: a experiência do Programa ‘Mulher Participa’ no Brasil

O programa brasileiro ‘Mulher Participa’ fez parte de uma proposta nacional de fortalecimento dos organismos locais de políticas para as mulheres, com o objetivo explícito de convocar mulheres da sociedade civil a participarem na construção e monitoramento de políticas na cidade. Na cidade de São Paulo o programa teve como finalidade estabelecer Fóruns Regionais de Políticas para as Mulheres, por meio da convocação e eleição de vinte delegadas de cada região da cidade que, junto a cinco gestoras públicas, passam a compor estes novos espaços de debate, monitoramento de políticas e formulação de reivindicações a partir de seus territórios.

Desenvolvido pela Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres (SMPM) durante o ano de 2015, o Programa “Mulher Participa: Políticas públicas de gênero na cidade”, contou com o apoio da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, e foi executado mediante a contratação da ONG Sempre Viva Organização Feminista (SOF)¹⁰. Como parte desta ação, a partir do Projeto “Formação de Fóruns de Participação Popular para Mulheres”, foram estabelecidos, em março de 2016, cinco Fóruns Regionais de Políticas para as Mulheres na cidade de São Paulo: Zona Sul, Zona Norte, Centro, Zona Leste e Zona Oeste.

Com o objetivo de “fortalecer a participação social feminina e consolidar o controle social a partir dos territórios”, a proposta é que estes sejam espaços destinados a viabilizar debates sobre políticas públicas e exercer o controle social a partir das experiências, demandas e anseios das mulheres em suas localidades¹¹. Ainda como parte do Programa, foram oferecidos 18 cursos sobre “Políticas Públicas de Gênero e a Demanda das Mulheres na Cidade”, com carga horária de 60 horas, ministrados

¹⁰ A SOF é uma ONG criada na década de 1960 na cidade de São Paulo e desde a década de 1980 coordena, principalmente, atividades educativas e de formação junto a movimentos sociais de mulheres, organizações mistas e assessorias a organismos do governo. Mais informações em: <http://www.sof.org.br/a-sof/#quemsomos>.

¹¹ De acordo com informações disponíveis, “No total, o fórum conta com 122 representantes do poder público e 586 eleitas pela sociedade civil (jovens, idosas, mulheres negras, imigrantes, mulheres com deficiência, mulheres atuantes nas mais diversas áreas e movimentos sociais) que irão, de forma democrática e participativa, acompanhar, fiscalizar e debater as políticas públicas para as mulheres da cidade de São Paulo”. Em cada fórum, cada uma das 32 subprefeituras da cidade pode estar representada “por até vinte mulheres da sociedade civil e cinco do poder público”. Em <http://forumdemulhereszso.blogspot.cl/>. Consultado em 15 de fevereiro de 2017.

pela SOF e destinados prioritariamente às delegadas eleitas para compor os Fóruns Regionais. De acordo com a ONG feminista:

“Os cursos de formação são parte de um processo maior de construção dos mecanismos de participação das mulheres nas políticas públicas. O objetivo é ampliar o debate entre as participantes do curso e construir as bases para a organização de cinco Fóruns Regionais de Mulheres. Essa é uma medida importante para a organização das mulheres, para fortalecer suas demandas e possibilidade de atuação a nível local, em cada região da cidade, e para ampliar a participação das mulheres na construção de políticas públicas”¹².

Além dos Fóruns regionais cria-se, em dezembro de 2015, o Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres (CMPM), composto por cinquenta mulheres, sendo vinte e cinco representantes da sociedade civil e a outra metade gestoras municipais, com as seguintes atribuições e finalidades:

“I. formular, propor e avaliar diretrizes de ações governamentais voltadas à elaboração e execução de políticas públicas municipais de promoção da igualdade entre mulheres e homens, da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres; II. atuar no controle social de políticas públicas e serviços voltados às mulheres e à promoção da igualdade de gênero; III. estimular a participação das mulheres nos organismos públicos e em outros espaços de participação e controle social; IV. fiscalizar, estimular e acompanhar a intersetorialidade e a transversalidade das políticas públicas municipais, de forma a contemplarem e respeitarem a perspectiva de gênero em sua concepção e execução”¹³.

Entretanto, a eleição para o CMPM ocorre em dezembro de 2016, período de conclusão da gestão do prefeito Fernando Haddad (PT). Com a entrada do novo prefeito eleito, João Dória (PSDB), em janeiro de 2017, a SMPM é extinta, comprometendo os compromissos de diálogo e as condições de serem recebidas e atendidas as demandas formuladas nestes espaços, bem como as possibilidades de execução de políticas públicas para as mulheres na cidade. Neste formato, a democracia participativa brasileira exacerba seus limites e contradições: criam-se espaços para demandar ao mesmo tempo em que se extinguem os mecanismos para viabilizar ações e compromissos governamentais nesta área.

O Programa *Mujer, Ciudadanía y Participación* no Chile: incentivos a uma participação política incipiente

O programa *Mujer, Ciudadanía y Participación* desenvolve-se desde o início de 2015 em todas as regiões do território chileno. Compõe-se, basicamente, por três etapas cujos principais objetivos são promover a associatividade entre as mulheres

¹² Em <http://www.sof.org.br/2015/02/27/sof-fara-cursos-sobre-genero-e-politicas-publicas-em-sao-paulo/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2017.

¹³ Decreto numero 56702, de 2015. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56702-de-09-de-dezembro-de-2015/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2017.

(agenciando encontros municipais e regionais, chamados *conversatórios*), entregar-lhes ferramentas para o exercício de uma cidadania mais ativa (por meio dos cursos de capacitação) e incentivar a participação das mulheres nos espaços políticos formais (mediante a realização das *Escuelas de Liderazgo*, orientadas a mulheres dirigentes sociais que têm interesse em candidatar-se às eleições locais). Desenvolvido no âmbito do SERNAM central¹⁴, o programa tem a duração de um ano e apresenta como principal objetivo promover a participação e incidência feminina em espaços políticos e sociais e contribuir para a inclusão da temática de gênero nas organizações sociais em que atuam.

Os cursos de capacitação em direitos buscam “entregar conhecimento e ferramentas para o maior exercício dos direitos políticos das mulheres, contribuindo para o reconhecimento destas enquanto sujeitas de direitos e facilitando o uso ativo dos espaços de participação cidadã¹⁵”. O segundo eixo do programa busca proporcionar espaços de diálogo entre mulheres pertencentes a organizações da sociedade civil e gestoras/es estatais, focando na promoção e fortalecimento da associatividade entre as organizações de mulheres com o objetivo de promover a formação de redes e estabelecer uma agenda de gênero regional. Já as ‘Escolas de Lideranças’ têm como objetivo trabalhar com mulheres dirigentes e capacitá-las “para a representação de suas comunidades em espaços políticos e sociais de tomada de decisões e para a interlocução com outros atores¹⁶”.

Pensados em nível nacional, a execução dos programas fica a cargo de cada SERNAM regional, e a aplicação prática das ações depende da associação com as *municipalidades* (prefeituras) de cada comuna. Os *conversatórios* apresentam-se como um espaço para a interlocução direta entre organizações da sociedade civil e autoridades locais e, a partir do esforço de construção de uma agenda comum, promovem o diálogo entre mulheres de diferentes organizações, com interesses e opiniões distintas. Um dos objetivos centrais dos *conversatórios* é a produção de um documento regional que unifique todas as demandas e propostas apresentadas e represente um compromisso entre as mulheres participantes e as autoridades locais na promoção de uma agenda de gênero baseada nas necessidades de cada território. Este compromisso, entretanto, constitui-se apenas em um acordo não formalizado, por meio do qual as autoridades tomam conhecimento das demandas e propostas locais apresentadas pelas mulheres, o que não significa que se comprometam de alguma

¹⁴ Com a criação do Ministério, o SERNAM passa a denominar-se SERNAM, *Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género* e mantém sua estrutura em unidades regionais e uma central.

¹⁵ *Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género. Región de O'Higgins. Programa Mujer Ciudadanía y Participación.*

¹⁶ *Idem.*

maneira a elaborar ou executar medidas práticas para que sejam atendidas.

Para além da proposta de incluírem a temática de gênero como objetivo e foco de políticas públicas - que apresenta uma limitação intrínseca uma vez que o comprometimento das autoridades políticas não se concretiza formalmente - estes espaços revelam-se potencialmente criadores de redes, ao proporcionarem o surgimento de novas organizações e associações entre as mulheres.

Ao acompanhar as experiências da Região de Libertador Bernardo O'Higgins¹⁷ nos anos de 2015-2016, é possível reconhecer a relevância das ações desenvolvidas a partir do SERNAMEG regional para promover o questionamento das relações desiguais de gênero no interior da própria sociedade civil e colocá-las como pautas das organizações locais através das mulheres participantes do programa. Nesta Região, a partir dos encontros proporcionados no âmbito do programa, foram criadas associações locais de mulheres nas cidades de Rancagua e Pichilemu.

Apesar de a formação de grupos/coletivos de mulheres não ser um objetivo explícito do programa, têm sido comuns experiências em que as participantes se organizam de maneira autônoma para formar um grupo com o intuito de dar continuidade a um processo de identificação e solidariedade iniciado durante o programa.

Na cidade de Pichilemu, por exemplo, a partir da participação no processo de formação nas *Escuelas de Liderazgo* em 2015, cerca de quinze mulheres reuniram-se para formar o coletivo (*agrupación*) *Abrazos de Mujer* (Abraços de Mulher, em português), em março de 2016. O objetivo principal do grupo é debater questões relacionadas às necessidades locais das mulheres em diversas áreas e promover ações culturais na cidade. A agrupação é formada por mulheres de variadas idades, que possuem interesses e expectativas distintas com relação às possibilidades de ação do coletivo, ainda em processo de formação e definição de seus objetivos, estratégias e práticas. Atualmente, as principais intervenções e atividades desenvolvidas têm sido na área cultural, impulsionadas pela atual presidenta da agrupação, uma jovem antropóloga¹⁸.

Outra área de interesse de algumas mulheres que compõem a agrupação são as possibilidades de desenvolvimento laboral e geração de renda, uma vez que muitas delas trabalham de forma independente e a cidade possui uma escassa oferta de

¹⁷ Também conhecida como *VI Región*. O Programa desenvolveu-se nas cidades de Rancagua, San Fernando, Palmilla e Pichilemu.

¹⁸Ver, por exemplo, <http://www.pichilemunews.cl/detalle.php?id=13750>. Consulta em: 20 de março de 2017.

empregos formais e grande instabilidade no comércio¹⁹.

É interessante destacar que todas as participantes da etapa *Escuelas de Liderazgo* no âmbito do programa fazem parte de organizações sociais diversas, desde Centro de Mulheres, ONGs ecológicas, associações de bairro (*Junta de Vecinos*), organizações estudantis, etc., a maioria delas mista e nenhuma com caráter especificamente feminista ou com a temática de gênero presente como um interesse comum de luta e demanda. Neste sentido, em muitos casos, o Programa proporcionou pela primeira vez o contato com as temáticas de igualdade de gênero e direitos das mulheres, a necessidade de pensar estas questões de maneira coletiva e pautá-las como demandas de políticas públicas. Uma consequência deste processo tem sido, portanto, ampliar o debate de gênero para espaços onde não era considerado, no interior de associações da sociedade civil e de organizações sociais, por meio das mulheres que participam do programa.

Neste sentido, estes espaços promovem o contato com debates e temáticas relevantes e atuais sobre as desigualdades e hierarquias de gênero, atentam para a necessidade de promover mudanças culturais e lutar coletivamente pela promoção dos direitos das mulheres. Orientados a mulheres que já ocupam posições de destaque em suas organizações, um dos objetivos dos cursos é capacitar as mulheres a participarem de maneira ativa dos espaços políticos formais e ampliar sua capacidade para influenciar nas decisões e políticas públicas. Neste sentido, nas cidades de Rancagua e Pichilemu, de um total aproximado de quarenta participantes, cinco foram candidatas a vereadoras (*consejales*) para as eleições municipais deste mesmo ano.

Elaborados e executados pela ONG feminista *La Morada*²⁰, em parceria com o SERNAMEG, os cursos de liderança para as mulheres possuem um conteúdo importante, que chamam a refletir sobre as desigualdades de gênero e reconhecer o machismo cotidiano nas relações familiares, escolares, laborais, políticas, etc., e às vezes a reprodução deste nas próprias atitudes. Neste sentido, cumprem um papel relevante em disseminar ideias e valores, provenientes do âmbito do pensamento feminista, que abrem espaço para a desconstrução dos papéis de gênero e geram a potencialidade de mudanças tanto nas próprias participantes como em seu entorno,

¹⁹ Pichilemu é uma cidade litorânea, compõe o balneário da VI Região e é um destino internacional para os praticantes de surf. Encontra-se a 200km da capital Santiago e possui uma população aproximada de 14mil habitantes, sendo que 20% vive em setores rurais.

²⁰ A *Casa de la Mujer La Morada* é uma ONG feminista criada em 1983 em Santiago, no Chile, com o objetivo de promover a organização e dar visibilidade às propostas feministas. Durante os anos 1990, incorpora às suas práticas ativistas uma dimensão de produção teórica e intelectual. De acordo com uma de suas representantes, La Morada é uma das poucas organizações feministas no Chile que se mantém autônoma ao longo da década de 1990, esforçando-se por pensar o feminismo desde um espaço independente das políticas do Estado e das políticas partidárias.

tendo em vista que elas participam em organizações sociais de maneira ativa e podem atuar como multiplicadoras destes valores e práticas que combatam a reprodução das desigualdades.

Além do enfoque em promover uma maior participação feminina dentro do aparato estatal, um dos princípios ressaltados pelo programa em todas as etapas é a corresponsabilidade na construção e efetivação de políticas públicas, o incentivo e chamado contundente ao exercício de uma cidadania ativa, ao reconhecimento das mulheres enquanto cidadãs de direito capazes de demandar, cobrar medidas e fiscalizar as ações do governo.

Entretanto, apesar de se basear e promover tais princípios, algumas críticas apontadas por parte de gestores/as responsáveis por sua aplicação, avaliam que o programa em si mesmo foi pensado e construído de maneira centralizada, com baixa participação da sociedade civil e, portanto, deslocado de muitas necessidades e aspirações locais. Além disso, apontam que as ações são aplicadas isoladamente entre elas, com extensos espaços de tempo entre uma atividade e outra, e não se interconectam com o oferecimento de outros programas ou serviços. Esta característica, comum a muitos programas estatais voltados às mulheres, representa a perda de um potencial de ampliação dos resultados positivos, que se daria por meio da coordenação e alinhamento entre ações de caráter complementar.

Neste sentido, provocar a consciência crítica destas mulheres e incentivar sua participação responsável enquanto sociedade civil são fatores interessantes que o SERNAMEG almeja alcançar a partir destas ações. Entretanto, atividades como autoconvocar-se ou organizar-se em torno de objetivos comuns que devem ser estabelecidos em apenas dois ou três encontros anuais, como proposto pelos *conversatórios* municipais, tornam-se propostas difíceis de concretizarem-se, uma vez que não há espontaneidade para a construção das ações e os poucos encontros tampouco são suficientes para o estabelecimento e fortalecimento de vínculos consistentes para a construção de lutas comuns. Ou seja, a associatividade entre as mulheres não se dá de maneira espontânea; apesar de haver uma solidariedade e interesses comuns, a construção de uma identidade coletiva depende certamente de outros fatores e de uma interação maior entre as participantes e entre estas e outros elementos.

Assim, este processo de promoção de uma cidadania feminina ativa por parte de um organismo do Estado se desenha em um campo político complexo, rodeado de tensões e contradições. Os conflitos revelam-se, por exemplo, no exercício proposto no âmbito dos *conversatorios* com o objetivo de definir demandas e apresentá-las às autoridades locais. Neste momento, podem surgir atritos entre os interesses expostos

pelas participantes dos programas - que frequentemente apresentam demandas ligadas às suas necessidades mais práticas e urgentes, como a realização de uma feira de artesanato para a exposição e venda de seus produtos - e os temas que são considerados pelas gestoras do SERNAMEG como relevantes para a construção da autonomia das mulheres, tais como reivindicar apoio ou questionar a postura de deputados eleitos por suas localidades em relação ao projeto de despenalização do aborto em três casos, promovido pelo SERNAMEG e atualmente em tramitação no congresso.

Os conflitos também aparecem em relação aos demais organismos do governo, principalmente das administrações locais, que passam a receber cobranças por parte destas mulheres, exigindo o cumprimento de leis, o funcionamento de serviços públicos e apresentando novas demandas que exigem respostas e ações das autoridades políticas locais. Estas, por sua vez, incomodadas com a pressão social que passam a receber, chegam a reclamar ao SERNAMEG de que “suas mulheres” estão perturbando a ordem e a política local²¹.

Este incentivo ao controle social passa, então, a ser administrado por acordos entre atores estatais envolvidos, por exemplo, por meio da contratação de mulheres que participaram de programas oferecidos pelo SERNAM anteriormente para trabalhar em novas edições do programa, uma prática encontrada nas duas cidades analisadas, Rancagua e Pichilemu. Esta pode ser uma forma de aproveitar o ‘capital humano’ destas mulheres, formadas pelo próprio serviço estatal, e mantê-las de certa maneira como parte deste serviço. Como contratadas da própria municipalidade (prefeitura), uma vez que os programas se realizam mediante convênios entre o SERNAM e as prefeituras, as críticas e cobranças certamente se tornam mais brandas e passam a incomodar muito menos as autoridades locais.

Reconhecendo os limites, considera-se não obstante que o programa tem um papel importante na disseminação de ideias e valores questionadores advindos do campo político feminista que são, de fato, potencialmente transformadores. Contribuem neste sentido para despertar uma visão crítica entre as mulheres participantes e apresentar novos elementos para uma transformação cultural.

Ainda que nos moldes hegemônicos, como sublinha Sonia Alvarez (2014), estes espaços criados a partir da institucionalidade estatal apresentam um potencial transformador na medida em que expandem conceitos, ideias e práticas feministas a territórios e mentes onde estes ainda não haviam chegado. Acredita-se que esta pode

²¹ Os exemplos expostos acima foram relatados por uma gestora do SERNAMEG central durante entrevista em dezembro de 2016. Porém, estes conflitos não aparecem apenas como casos isolados, explicitando-se nos encontros regionais entre as participantes do programa e autoridades locais.

ser uma ferramenta útil para a produção de sujeitas e discursos críticos e questionadores, uma vez que passam a considerar as desigualdades de gênero como um problema social e político estrutural, não apenas pessoal ou pontual e compreendem que estas relações são passíveis de mudanças.

Entretanto, cabe apontar as limitações referentes a uma visão institucional/estatal acerca das desigualdades de gênero, que certamente exclui elementos importantes presentes nos debates e agendas feministas históricas, no sentido de adequar o discurso às possibilidades de atuação e posicionamento do governo, demonstrando-se muitas vezes limitados e contraditórios²². Se podemos interpretar que a partir destas ações do SERNAMEG está sendo proposta e incentivada uma organização da sociedade civil a partir do Estado, é imprescindível questionar que tipo de organização/mobilização social está sendo proposta para as mulheres em torno às desigualdades de gênero. Ou, ainda, se consideramos que a Agenda de Gênero do Estado apresenta-se como um programa feminista, questionar que tipo de feminismo está sendo acessado e proposto a estas mulheres.

Além disso, a promoção de uma sociedade civil ativa baseada no princípio da corresponsabilidade, em que a contraparte do Estado tem sido oferecer cursos pontuais sobre direitos civis revela-se uma medida frágil, se consideramos a manutenção da estrutura de um Estado mínimo onde os serviços são fortemente mediados pelo mercado e as políticas sociais são seletivas e permanecem com um caráter marcadamente assistencialista.

Uma orientação central por parte das gestoras do SERNAMEG, por exemplo, é que as mulheres se organizem para concorrer aos fundos e projetos oferecidos pelo Estado, para que desta maneira tenham acesso a subsídios que permitirão desenvolver atividades em suas comunidades ou em suas organizações. A centralidade desta estratégia em todas suas políticas setoriais revela um aspecto falho da forma de atuação do Estado chileno, que estrutura-se como subsidiário e clientelar, reduzindo ao mínimo a oferta e o acesso a serviços e políticas públicas, mantendo desta maneira um sistema social desigual.

O fato de serem ações pontuais que não se ligam necessariamente a medidas governamentais concretas, diminui de forma expressiva este potencial transformador e o deixa a cargo do 'empoderamento crítico' e da 'associatividade' entre as mulheres que se supõe produzir a partir destes encontros. Vista por este ângulo, a

²² Como ocorre, por exemplo, com o debate sobre a descriminalização do aborto que representa certamente um avanço, porém é apresentado somente no contexto de três situações específicas, e não aborda uma questão central de reivindicação da autonomia das mulheres sobre seu próprio corpo e sua vida, da não intervenção do Estado sobre o corpo e o poder de decisão das mulheres e da exigência de garantir direitos sexuais e reprodutivos.

corresponsabilidade pretendida parece assentar-se em princípios neoliberais e não necessariamente na expansão e garantia de direitos cidadãos.

Breves apontamentos sobre as experiências de incentivo à participação política das mulheres no Brasil e no Chile

Estes processos impulsionados por programas dos OPMs explicitam um movimento comum - verificado tanto no Chile como no Brasil - de 'organização' (ou incentivo à organização) das mulheres para incidir sobre as políticas públicas, bem como para participar dos espaços da política formal, que surge como consequência ou resultado de uma interação entre feminismos (por meio da participação ativa de ONGs feministas na execução dos programas) e Estado (mediante os OPM). Neste ponto, é interessante notar que a demanda/iniciativa por organização social e incidência política das mulheres venha por parte do Estado, e não da sociedade civil.

Considerando que as fronteiras entre Estado e sociedade civil tornam-se cada vez mais fluidas, a ação de militantes feministas que passam a trabalhar a partir dos espaços institucionais abertos para promover uma agenda de políticas para as mulheres condizentes com as demandas e expectativas dos movimentos sociais é um dos fatores centrais que influenciam nas formas de elaboração e implementação dos programas.

Tanto no caso chileno como no brasileiro, as mulheres que se identificam como feministas e trabalham como gestoras nos organismos de políticas para as mulheres geralmente não fazem (ou fizeram) parte de coletivos ou movimentos sociais. Algumas possuem vínculos (são afiliadas a) com partidos políticos de esquerda pertencentes à coligação governante enquanto outras são pesquisadoras acadêmicas. Desta primeira constatação podemos inferir que o feminismo tem acessado o Estado e alcançado as mesas de negociação (reconhecidas todas as limitações deste processo) principalmente por meio destas duas instituições: partidos políticos e academia. Ou seja, é a partir destas duas instâncias que discursos, ideias e práticas feministas têm sido defendidos e promovidos dentro e pelo Estado.

Os mecanismos de participação social, amplamente implementados no Brasil durante os anos 2003-2016, como os Conselhos, Fóruns e as Conferências são importantes exercícios e formas de impulsionar a participação cidadã. Entretanto, sua efetividade e as possibilidades reais que representam para que os movimentos sociais influenciem de fato a elaboração e prática de políticas públicas devem ser questionadas. No Chile, historicamente, as políticas são definidas de maneira

centralizada, como programas de governo, sem consultas populares ou instâncias participativas.

Os programas de incentivo à participação política das mulheres analisados no âmbito deste trabalho possuem diretrizes comuns e são aplicados de maneira similar. A constatação desta similaridade nas formas de conduzir as políticas de incentivo à participação das mulheres nos leva a questionar o alcance das demandas e compromissos firmados nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres no Brasil, e refletir sobre a validade institucional das decisões tomadas no âmbito dos processos participativos, uma vez que as realidades estudadas apontam para o predomínio de outros fatores na definição dos programas orientados às mulheres e revelam um comprometimento institucional incipiente e frágil, que mantém as políticas para as mulheres à margem dos processos decisórios.

Ainda com relação aos programas analisados, em ambos contextos as Ongs feministas participam dos programas como instituições contratadas via processos de licitação, participando portanto das fases de implementação/execução dos programas, e não em sua elaboração, realizada exclusivamente por gestoras dos OPM. Neste sentido, podemos interpretar que esta forma de proximidade com o Estado refere-se mais a uma prestação de serviços especializados, incentivada pela obtenção de recursos financeiros, que a uma estratégia política com a perspectiva de influenciar as diretrizes e os rumos das políticas públicas.

As formas de participação proporcionadas a partir dos programas analisados, apesar de basearem-se em princípios de promoção dos direitos das mulheres revelam-se ações limitadas, pontuais e de baixa expressão e impacto político, uma vez que não são incluídas como políticas nos projetos de desenvolvimento dos Estados e não incluem a criação de instrumentos que garantam a efetivação dos compromissos assumidos nos espaços participativos. Tanto no caso chileno como no brasileiro, fica evidente a falta de compromisso institucional para com a participação política das mulheres que é impulsionada a partir da própria institucionalidade.

Se, no Chile, durante os *conversatórios* são firmados acordos entre participantes dos programas e autoridades locais e estes documentos não possuem nenhum tipo de validade formal, tendo um destino incerto, no Brasil, os Fóruns de políticas para as mulheres criados na cidade de São Paulo são instâncias que deveriam dialogar e fazer proposições para a construção de políticas a um organismo institucional que simplesmente é extinto e deixa de fazer parte da institucionalidade local de acordo com a vontade e orientação político-ideológica do partido governista.

A fragilidade e volatilidade dos próprios mecanismos institucionais, evidenciada no Brasil pelos mais recentes episódios políticos, revelam que as trocas de governo não

apenas reorientam as diretrizes das políticas públicas de acordo com os projetos político-ideológicos ou as correlações de força existentes; estão submetidas a um jogo de poder excludente mediado por processos - lícitos e ilícitos - de barganhas políticas e, principalmente, econômicas, onde os processos participativos e todo o amplo aparato criado ao seu redor parecem não possuir estrutura e força para disputar significados, espaços ou orientações políticas na desgastada democracia institucional brasileira.

Referencias Bibliográficas:

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: Como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Revista Sociologias**. Porto Alegre, Ano 13, no 28, set./dez. 2011.

_____; TATAGIBA, Luciana; SERAFIM, Lizandra. Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro. Repertórios de interação em um Estado heterogêneo. **35o Encontro Anual da ANPOCS**. GT04 – Controles Democráticos e Legitimidade, 2011.

_____; _____. *Institucional Activism: Mobilizing For Women's Health From Inside The Brazilian Bureaucracy*. **38o Encontro Anual da ANPOCS**, 2014.

ALVAREZ, Sonia E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. Dossiê: O Gênero da Política: Feminismo, Estado e Eleições. **Cadernos pagu** (43), janeiro-junho de 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n43/0104-8333-cpa-43-0013.pdf>>.

_____, Sonia E. Engajamentos ambivalentes, efeitos paradoxais: movimentos feminista e de mulheres na América Latina e/em/contra o desenvolvimento. **Revista Feminismos**. Vol.2, N.1, Janeiro-Abril, 2014b. Disponível em: <<http://www.feminismos.neim.ufba.br/index.php/revista/article/viewFile/111/105>>.

_____, Sonia E. *Los feminismos latinoamericanos se globalizan en los noventa: retos para un nuevo milenio*. María Luiza Tarrés (coord..) **Género y cultura en América Latina. Cultura y participación política**, vol. I. *Colégio de México*, México, 1998.

_____, Sonia E. *Engendering democracy in Brazil: Women's movements in transition politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Mais Mulheres no Poder**: Contribuição à formação política das mulheres. Marlise Matos e Iraís Ramalho Cortês. Brasília, 2010.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. *Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*. In: Dagnino, E., Olvera, A. e Panfichi, A. (coords.) **La disputa por la construcción democrática em América Latina**. México: FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana, 2006.

_____. Cultura, cidadania e democracia: A transformação dos discursos e práticas da esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sonia E., DAGNINO, E., ESCOBAR, Arturo. (orgs.) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: Novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

GARRETÓN, Manuel. **Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010**. 1ª Edición, Santiago de Chile, Editorial ARCIS/ CLACSO/PROSPAL, 2012.

- GODINHO, Maria do Carmo. **Estrutura de governo e ação política feminista: a experiência do PT na prefeitura de São Paulo.** Tese (Doutorado) Departamento de Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica, PUC-SP, 2007.
- GONZALEZ, Débora. **De vulneráveis a empreendedoras: Os limites da promoção da autonomia econômica das mulheres no Brasil.** Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2013.
- GUZMAN, Veronica. **Procesos político-institucionales e igualdad de género.** Chile: 1980-2010". Tese (Doutorado). Universidad Autónoma de Barcelona, 2011.
- HAAS, Leslie. *The rules of the Game: Feminist Policymaking in Chile.* **Política**, no. 26, outono, 2006. Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- LAVALLE, Adrian Gurza. Após a participação: Nota introdutória. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 84, 2011.
- MACAULAY, Fiona. **Gender politics in Brazil and Chile: the role of parties in national and local policymaking.** New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). **DESARROLLO HUMANO EN CHILE 2010 - Género: Los desafíos de la igualdad.** Santiago de Chile, marzo 2010.
- RIOS TOBAR, Marcela. *Feminist Politics in Contemporary Chile: From the democratic transition to Bachelet.* IN: Jaquette, Jeanne. (ed.) **Feminist Agendas and Democracy in Latin America.** Duke University Press. Durham & London, 2009.
- SOUZA SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SOUZA SANTOS, B. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 2a Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- TATAGIBA, Luciana; DAGNINO, Evelina. Introdução. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Editora Argos, 2007.

*Working paper*¹: Análise comparativa dos mecanismos de participação na política de juventude do Brasil e do México

Resumo: Este artigo tem por objetivo analisar de modo comparado entre Brasil e México a participação institucional de jovens nas políticas de juventude. Na última década o Brasil e o México têm se destacado na formulação e implementação de políticas públicas de juventude, espaços institucionais foram criados para ouvir os jovens brasileiros e mexicanos sobre a sua realidade. No Brasil há as conferências nacionais de juventude que elegem um Conselho Nacional (CNJ) e são mecanismos institucionais de participação dos jovens na formulação das políticas de juventude. No México existe o Conselho Cidadão de seguimento de políticas públicas em matéria de Juventude (CONSEPP) além das consultas aos jovens sobre temas determinados.

INTRODUÇÃO

O tema de políticas de juventude tem despertado atenção dos Organismos Multilaterais e governos nacionais desde o último quartel de século XX. Em 1985 a Organização das Nações Unidas definiu aquele ano sendo o ano internacional da juventude com o tema “*Participação, Desenvolvimento e Paz*”. Em 1992 tem-se a criação da Organização Ibero-americana de Jovens com o objetivo de fomentar e discutir a criação de políticas públicas de juventude na América Latina e em Portugal e Espanha². Em 2010 a ONU inaugurou mais um ano internacional de juventude, com o tema: “Diálogo e entendimento mútuo”. Os Organismos Internacionais passaram a atuar firmemente para difundir a pauta de políticas de juventude nos governos nacionais. Em 1999 é criado o Instituto Mexicano de Juventude no México e em 2005 a Secretaria Nacional de Juventude no Brasil. A criação desses órgãos federais responde em parte a pressão internacional, mas também e sobretudo a fatores internos de pressão da sociedade civil.

Os dois países têm uma considerável parcela de jovens vivendo diferentes problemas sociais. De acordo com o IBGE (2010) havia no Brasil naquele ano em torno de 53 milhões de jovens, um pouco mais de um quarto da população brasileira. No mesmo ano o Instituto Nacional de Estatística e Geografia do México (INEGI) em seu censo apontou a existência de

¹ A pesquisa sobre a comparação ainda está em andamento e faz uma comparação panorâmica do desenvolvimento das políticas públicas de juventude no Brasil e no México. Este *working paper* é para apresentar em linhas gerais o que já foi elaborado até o momento e colher sugestões e críticas. Frisa-se que ainda está em fase inicial de desenvolvimento.

² A organização é composta por 21 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Cuba, República Dominicana, Equador, Espanha, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Uruguai e Venezuela.

36 milhões de jovens, algo em torno de 32% da população mexicana³. Este peso demográfico e as diferentes pressões sociais inerentes a este segmento social pressionaram os dois Estados nacionais a terem políticas e mecanismos de participação para este público.

Este artigo tem por objetivo analisar em perspectiva comparada os mecanismos de participação institucional de jovens na política de juventude no Brasil e no México. Os dois mecanismos analisados são: as conferências e o Conselho de juventude (CNJ) no Brasil; e no México o processo da Consulta Nacional de Juventude (CNJ) ocorrida em 2013, bem como o Conselho Cidadão de Monitoramento de Políticas Públicas de Juventude (CONSEPP). A comparação entre estes dois casos traz à tona a vitalidade dos mecanismos participativos no Brasil e a tentativa recente no caso mexicano de colocar os jovens na cena da política institucional.

A escolha desses países ocorreu por conta de serem países que compartilham algumas semelhanças importantes, como terem uma sociedade civil atuante, serem países federativos e com semelhanças sociais no que tange aos problemas sociais. Apesar das semelhanças reitera-se as diferenças que envolvem a cultura política, formação do Estado contemporâneo e atuação dos atores sociais. A comparação joga luz para explicar as semelhanças e diferenças sobre um determinado fenômeno (SKOCPOL, 1979; SARTORI, 1994).

Participação institucional: uma nova arquitetura no Brasil

A intensa participação da sociedade civil na redemocratização do Brasil na década de 1980 marcou a elaboração da Constituição Federal de 1988. Conhecida como Constituição Cidadã conferia uma série de direitos em um contexto mundial marcado pelo neoliberalismo naquele momento. Uma das novidades da carta magna foi a institucionalização de dispositivos de participação popular no ciclo das políticas públicas. Nos anos seguintes, leis e decretos regularam a participação popular em diversos setores de políticas públicas instituindo diversos mecanismos de mobilização que conferiu ao Estado brasileiro o título de uma das democracias com maior participação direta. Lavallo, Voigt e Serafim (2016) afirmam que este processo institucional de participação alcança grande proporção no país: existem aproximadamente 30 mil conselhos gestores de políticas públicas nos 5.570 municípios brasileiros, mobilizando dessa forma centenas de milhares de conselheiros e milhões de cidadãos que participam de

³ A política de juventude brasileira compreende jovem a faixa etária entre 16 e 29 anos. No México, por sua vez, é entre 12 a 29 anos.

conferências para elegê-los.

Este processo se intensifica nos governos de centro-esquerda de Lula e Dilma. Segundo Souza (2013), entre 2003 a 2011 ocorreram 82 conferências nacionais de políticas públicas, precedidas por conferências municipais e estaduais preparatórias que mobilizaram centenas de milhões de participantes. Outros mecanismos de participação também foram ampliados como as audiências públicas⁴ e os planos diretores⁵. As experiências de orçamentos participativos (O.P), conhecidas internacionalmente, em 2013 tiveram 305 iniciativas (LAVALLE, VOIGT E SERAFIM, 2016). Diante da profusão de espaços de participação institucional, a literatura acadêmica passou a analisar os diferentes espaços de participação como Instituições Participativas (IPs), bem como o grau de sua efetividade (AVRITZER, 2009; PIRES, 2010, 2010, 2011; LAVALLE, VOIGT E SERAFIM, 2016).

No Brasil, os três ciclos de conferências de juventude que ocorreram em 2008, 2011 e 2015 estão inseridos na perspectiva de um projeto maior de participação implantados pelo governo federal. Wagner Romão (2015) afirma que as conferências e os conselhos são as instâncias centrais dessa nova arquitetura participativa no Brasil, sendo processos participativos federalizados por setores de políticas públicas, ocorrendo em nível nacional, estaduais e municipais.

As conferências nacionais são convocadas por uma instância governamental de nível federal – geralmente um ministério, secretaria ou mesmo um conselho nacional de determinado setor de políticas. Elas reúnem o que, na definição de Kingdon (1995), poderíamos considerar como a “comunidade” ligada a um determinado setor de políticas públicas, sua *policy community*. Envolvem-se gestores públicos, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, trabalhadores do setor, funcionários públicos, acadêmicos, enfim, a cada conferência são mobilizados distintos segmentos e grupos interessados no setor de políticas ou, mais especificamente, no tema da conferência.

A POLÍTICA DE JUVENTUDE NO BRASIL

No Brasil, após o ano 2000, o tema de políticas de juventude ganhou visibilidade na agenda governamental nos governos subnacionais e federal, na sociedade civil e instituições

⁴ Pela legislação é necessário haver audiência pública em políticas que envolvem grandes investimentos ou que podem afetar danosamente o meio ambiente, o patrimônio ou a vida de comunidades.

⁵ Municípios acima de 20 mil de habitantes são obrigados elaborar o plano diretor e nesse processo consta a necessidade de audiências públicas para ouvir as demandas da população.

acadêmicas. Este tema ganhou interesse de diferentes atores por conta dos altos índices de desemprego entre a população jovem e também pelo aumento de casos de violência.

Em 2005 foi criada a Política Nacional de Juventude, composta pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem). A SNJ, órgão executivo vinculado à Secretaria-Geral da Presidência da República, objetiva a articulação dos programas federais concernentes ao público jovem que estavam espalhados por diferentes órgãos do governo federal. O Conjuve, órgão consultivo e propositivo, tem por atribuição fazer a articulação entre o governo e atores da sociedade civil. O Conselho, ao lado das conferências, constitui o sistema de participação dos jovens na formulação e avaliação das políticas de juventude no Brasil.

O Conselho Nacional ajuda a elaborar a política nacional de juventude por meio dos subsídios gerados nas conferências, nos encontros e seminários que articulam toda *policy community* do tema de juventude no Brasil. De acordo com o decreto nº 5.490, de 14 de julho de 2005 as atribuições do Conjuve são:

- I - propor estratégias de acompanhamento e avaliação da política nacional de juventude;
- II - apoiar a Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria de Governo da Presidência da República na articulação com outros órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, de Governos municipais, estaduais e do Distrito Federal e com as organizações da sociedade civil;
- III - promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a situação juvenil, com vistas a contribuir na elaboração de propostas de políticas públicas;
- IV - apresentar propostas de políticas públicas e outras iniciativas que visem a assegurar e a ampliar os direitos da juventude;
- V - articular-se com os conselhos municipais, estaduais e do Distrito Federal e outros conselhos setoriais de juventude, para ampliar a cooperação mútua e o estabelecimento de estratégias comuns de implementação de políticas públicas de juventude; e
- VI - fomentar o intercâmbio entre organizações juvenis nacionais e internacionais.

Estas atribuições mostram que o Conselho de Juventude tem papel importante na dinâmica da formulação e avaliação da Política Nacional de Juventude, bem como de articular com diferentes entidades federativas e organizações juvenis a pauta de juventude no país.

O Conselho de Juventude é plural em termos de diversidade de atores que compõem a sua gestão. Participam diferentes movimentos e organizações juvenis atuantes no campo da defesa dos direitos da juventude e representantes de ministérios que desenvolvem políticas para os jovens. O conselho é constituído por 60 membros titulares e seus suplentes, indicados pelo governo federal, respeitando a seguinte composição: 17 representantes do Poder Executivo federal; 3 integrantes, sendo um do Executivo estadual, um do municipal e um do poder legislativo federal; e 40 representantes da sociedade civil.

Os representantes da sociedade civil no Conjuve são representados por movimentos juvenis, ONGs, pesquisadores e personalidades de reconhecimento público nesta área. Eles são eleitos por seus respectivos segmentos para o mandato de dois anos. A próxima tabela apresenta os movimentos e organizações que compõe o Conjuve no período entre 2014 e 2016:

TABELA 1

ONGs representadas no Conjuve (2014-2016)

Organizações representadas	Titular	Suplente	Total
Movimentos, associações e organizações da juventude de atuação nacional	24	24	48
Artísticas e culturais	1	1	2
Associação Cultural Liga do Funk	T		1
União da Juventude Brasileira (UJB) (suplente)		S	1
Do campo	2	2	4
Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag)	T	S	2
Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil (Fetraf)	T	S	2
Comunitário e moradia	1	1	2
Levante Popular da Juventude	T		1
UJB		S	1
Estudantis	4	4	8
Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG)	T	S	2
União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes)	T	S	2
União Nacional dos Estudantes (UNE)	T	S	2
Feministas	2	2	4
O Estopim	T	S	2
União Brasileira de Mulheres (UBM)	T	S	2
Hip Hop	1	1	2
Nação Hip-Hop Brasil	T	S	2
LGBT	1	1	2
Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT)	T	S	2
Meio Ambiente	1	1	2
União Nacional dos Escoteiros do Brasil	T	S	2
Negros e Negras	2	2	4
Agentes de Pastoral Negros do Brasil (APNs)	T		1
Coletivo de Entidades Negras (CEN)		S	1
Unegro	T		1
Coletivo Nacional da Juventude Negra (Enegrecer)		S	1
Político Partidário	2	2	4
União da Juventude Socialista (UJS)	T		1
Juventude Partido Verde		S	1
Juventude PMDB Nacional	T		1
Juventude do Partido dos Trabalhadores		S	1

Povos e comunidades tradicionais	1	1	2
Conselho Nacional dos Seringueiros	T	S	2
Religiosos	3	3	6
Associação Afro-cultural Beneficiária de Matriz Africana São Jerônimo	T		1
Pastoral da Juventude do Meio Popular		S	1
Aliança Bíblica Universitária do Brasil	T		1
Pastoral da Juventude		S	1
Pastoral Juvenil Marista (PJM)	T		1
Trabalhadores Urbano	3	3	6
Central dos Trabalhadores do Brasil (CTB) (dois representantes: titular e suplente)	T	S	1
Central Única dos Trabalhadores (CUT) (dois representantes: titular e suplente)	T	S	1
Confederação Nacional dos Jovens (dois representantes: titular e suplente)	T	S	1
Organizações representadas	Titular	Suplente	Total
Entidades de apoio às políticas de juventude	11	11	22
Cultura	1	1	2
Movimento e Ação	T		1
Instituto Imagem e Cidadania		S	1
Educação	1	1	2
União Marista do Brasil (Umbrasil)	1		1
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação		1	1
Esporte, lazer e tempo livre	1	1	2
Centro de Estudos e Memória da Juventude (CEMJ)	T		
Confederação Brasileira de Skate		S	
Jovens com deficiência	1	1	2
Escola de gente	T		1
Organização Nacional dos Cegos do Brasil (ONCB)		S	1
Mídia, comunicação e tecnologia da informação	1	1	2
Instituto Sertão em Rede (Insere)	T		1
Intervezes		S	1
Participação Juvenil	2	2	4
Visão Mundial	T		1
Associação Cultural e de Cidadania (Civitas)		S	1
Escola de Formação Quilombo dos Palmares (Equip)	T		1
Instituto de Promoção e Estudos da Juventude (IPEJ)		S	1
Raça/Etnia	1	1	2
Geledes Instituto da Mulher	T		1
Instituto Steve Biko		S	1
Saúde, gênero e direitos sexuais reprodutivos	1	1	2
Grupo Conexão G (GCG)	T		1
Grupo Arco-Íris de Conscientização Homossexual		S	1
Segurança pública/direitos humanos	1	1	2
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	T	S	1
Trabalho e e renda	1	1	2
Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços	T		1

Serviço de Tecnologia Alternativa (Serta)		S	1
Fóruns e redes da juventude	6	6	12
Fóruns e redes	6	6	12
Rede Pense Livre	T	S	2
Rede Ecumênica da Juventude pela Promoção dos Direitos Juvenis (REJU)	T		1
Articulação Brasileira de Jovens Gays (Artgay Jovem)		S	1
Rede Nacional de Negros e Negras LGBT (Rede Afro - LGBT)	T		1
Fórum Nacional de Juventude Negra		S	1
Articulação Brasileira de Lésbicas (ABL)	T		1
Rede de Jovens do Nordeste (RJNE)		S	1
Rede de Adolescentes e Jovens pelo Direito ao Esporte Seguro e Inclusivo	T		1
Rede Nacional de Religiões Afro-Brasileira e Saúde (Renafro)		S	1
Total	40	40	80

Fonte: SNJ

Elaboração: Disoc/Ipea.

Os órgãos do governo federal representados no Conjuve estão na tabela a seguir:

TABELA 02

Órgãos governamentais representados no Conjuve (2014-2016)	
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	Ministério do Esporte
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
Ministério da Cultura	Ministério das Comunicações
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Secretaria dos Direitos Humanos (SDH)
Ministério da Educação (MEC)	Secretaria de Políticas e Promoção da Igualdade Racial (Seppir)
Ministério da Justiça (MJ)	Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)
Ministério da Saúde (MS)	Secretaria-Geral
Ministério do Turismo (Mtur)	Frente Parlamentar de Políticas para a Juventude da Câmara dos Deputados
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Juventude
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Associações de prefeitos

Fonte: SNJ

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disco) do Ipea.

Ao lado do Conselho Nacional de Juventude há também as estruturas de participação nos demais entes federativos, isto é, muitos municípios e estados criaram conselhos de juventude. Um dos desafios dos espaços participativos, seja no âmbito nacional, estadual ou municipal é traduzir as deliberações em medidas concretas de políticas públicas (PIRES, 2010; LAVALLE, VOIGT E SERAFIM, 2016).

As conferências, ao lado dos conselhos, são elementos constitutivos do sistema de participação institucional de jovens na política pública. Desde 2005, ano da criação da política nacional de juventude, houve três ciclos de conferências de juventude, a saber: 2008, 2008 e 2011.

Em 2008 ocorreu a I Conferência Nacional de Juventude, com o lema “Levante sua bandeira”, a qual mobilizou mais de 400 mil pessoas em todo o país por meio da participação nas Conferências municipais, regionais, estaduais e nacional. A Conferência estimulou a discussão da temática juvenil por parlamentares (vereadores, deputados), secretários, prefeitos e governadores e, sobretudo, por segmentos juvenis nos municípios. Foram realizadas 841 conferências municipais e regionais e outras 27 estaduais.

Em 2011 cerca de 550 mil jovens participaram das diferentes etapas da II Conferência Nacional de Juventude com o lema “Conquistar direitos, desenvolver o Brasil” nos seguintes eixos: 1) Juventude: Democracia, Participação e Desenvolvimento nacional; 2) Plano Nacional de Juventude, prioridades 2011-2015; 3) Articulação e integração das políticas públicas de juventude. Foram 26 conferências estaduais e a do Distrito Federal, 1555 municipais, 124 regionais, 199 territoriais e 122 livres.

Em 2015 aproximadamente 600 mil jovens se envolveram nas diferentes etapas do III ciclo da Conferência de juventude. O lema do ciclo das conferências foi “As várias formas de mudar o país” e teve por objetivo “atualizar a agenda da juventude para o desenvolvimento do Brasil, reconhecendo e potencializando as múltiplas formas de expressão juvenil, além de fortalecer o combate a todas as formas de preconceito” (SJN, 2015). De acordo com dados da Secretaria Nacional de Juventude, 405 municípios realizaram conferências de Juventude nos 27 estados do país. As etapas municipais e estaduais elegeram 2 mil delegados para participarem da etapa nacional ocorrida em Brasília/DF.

A agenda de políticas se inseriu na lógica de participação institucional do governo Lula, tendo portanto seus próprios ciclos de participação. Não se trata aqui de dizer que apenas em 2005 o Estado brasileiro tenha iniciado sua atuação no campo da juventude. No entanto, foi a partir da criação de uma Política Nacional de Juventude, com uma Secretaria e um Conselho de participação de jovens, que o tema passou a ser tratado de forma sistêmica pelo Estado brasileiro.

As deliberações das conferências e do Conselho Nacional de Juventude por si só não são garantias de que serão implantadas. A força das decisões depende de outros fatores, como

o poder de mobilização dos atores e movimentos pertencentes a temática, o status da prioridade da política pública na agenda governamental e os mecanismos de indução do governo federal, tal como o repasse de recursos para entes federativos. Porém, vale ressaltar, que a existência dos espaços institucionais de participação fortalece os atores sociais em fazer valer as suas propostas junto aos governos.

O CASO DA POLÍTICA MEXICANA

No México o tema de políticas de juventude ganhou força política nos anos 1990 motivado sobretudo pela organização estudantil e pelos altos índices de violência de jovens relacionada ao narcotráfico. De acordo com o Censo de População e Habitação de 2010 do Instituto Nacional de Estatística e Geografía (INEGI) havia 36 milhões de jovens entre 12 e 29 anos de idade, representando em torno de 32% da população do país⁶. De acordo com o Programa de Juventude do Instituto Mexicano de Juventude (IMJUVE) o México possuía em 2015 em torno de 34 milhões de jovens.

O México define juventude como uma etapa de transição de vida de indivíduos entre 12 a 29 anos (INSTITUTO MEXICANO DE JUVENTUDE, 2008). Esta definição segue a visão da Organização Iberoamericana da Juventude (OIJ), que define a juventude como uma transição entre duas etapas: a infância e a vida adulta, isto é, o desenvolvimento da criança em uma pessoa autônoma e independente para se incorporar no processo produtivo e constituir sua própria família. De acordo com a OIJ, as alterações do conceito de juventude ocorrem em função de uma compreensão mais alargada do fenômeno social:

Se han superado las visiones más “biologicistas” que han caracterizado a la juventud como una simple etapa de tránsito entre la niñez y la adultez, y se han adoptado enfoques más integrales que postulan que la juventud es, ante todo, una construcción históricocultural, aludiendo a la pertenencia de caracterizar a las diferentes “juventudes”, situándolas en un espacio territorial y de tiempo precisamente definido [...] Desde este ángulo existen tantas “juventudes” como grupos sociales y culturales. Así, resulta elemental caer en la cuenta que lo que realmente existen son las mujeres y los hombres jóvenes, las y los jóvenes urbanos y rurales, las juventudes que pertenecen a diferentes clases sociales, las que forman parte de diferentes etnias y razas, las que se identifican con diversas identidades sexuales y muchos otros grupos específicos de similar carácter [...] Por ello, es importante entender por “juventudes” a la diversidad juvenil, descartando visiones únicas y uniformes que no reconocen todas estas especificidades.” (OIJ, 2013: 9).

⁶ Em 2010 a população do México era de 112 336 538 habitantes (INEGI, 2010).

O Instituto Mexicano de Juventude foi criado em 6 de janeiro de 1999 por um decreto federal. A criação de um órgão no governo federal foi resultado da pressão da sociedade e de como o tema de juventude ganhou visibilidade pelos políticos. Antes desse órgão o governo federal tinha uma Direção geral da Causa Jovem vinculado ao ministério do esporte. Após reestruturação foi criado o IMJUVE com o objetivo de desenhar, formular, implementar e avaliar a política nacional de juventude de uma forma mais ampla, além do esporte.

O IMJUVE foi concebido como um organismo público descentralizado do governo federal com personalidade jurídica, patrimônio próprio, autonomia técnica, operativa e de gestão e com autoridade de representar o governo federal nos assuntos de juventude. Dentre as atribuições do Instituto encontra-se a de coordenar ações para a celebração de convênios e acordos com os estados e municípios visando o desenvolvimento de programas e projetos.

No México o órgão institucional de participação dos jovens ocorre por meio do Conselho Cidadão de seguimento de políticas públicas em matéria de Juventude (CONSEPP) que é vinculado ao Instituto Mexicano de Juventude. O Conselho é um órgão colegiado no qual participam 20 jovens de diferentes estados da federação mexicana, tendo por atribuição ouvir a opinião dos jovens interessados em políticas públicas para com isso apresentar propostas ao IMJUVE. É portanto um órgão propositor de programas e leis destinados aos jovens.

O IMJUVE lança um edital anualmente com o objetivo de selecionar dez jovens mexicanos para serem membros do CONSEPP. Os jovens precisam ter entre 18 e 29 anos, terem nacionalidade mexicana e serem vinculados a Instituições de Educação Superior ou organizações juvenis vinculadas com trabalhos comunitários, político ou social, ou vinculados ao setor público ou privado. A junta diretiva⁷ seleciona os candidatos por meio dos currículos apresentados, levando em consideração a trajetória e o conhecimento acerca de políticas de juventude. Dessa forma, os 2 membros titulares e os 20 suplentes são jovens com conhecimento técnico sobre o assunto. O estatuto orienta que sejam observados os princípios da pluralidade, diversidade social e cultural e diversidade das entidades federativas. Além disso há a divisão de gênero, 10 deverão ser do sexo feminino e 10 do sexo masculino.

Art. 34 - Para cumprir com o objetivo de sua integração o Conselho de Monitoramento de Projetos e Programas, terá as seguintes atribuições:

⁷ Art. 03 do Estatuto do IMJUVE “*La Junta Directiva, máximo Órgano de Gobierno del Instituto; tendrá como miembros propietarios permanentes a los o las Titulares de las Secretarías de: Educación Pública, quien la presidirá; Hacienda y Crédito Público; Gobernación; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Trabajo y Previsión Social; Salud; Desarrollo Social; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes, y el Director(a) General del Instituto Nacional Indigenista*”.

- I - Emitir sua opinião sobre os projetos e programas que realiza o Instituto, assim como contribuir o desenvolvimento dos mesmos;
 - II - Designar entre seus membros, um presidente e um vice presidente que serão os representantes do Conselho na Junta Diretiva;
 - III - Apresentar iniciativas de novos projetos e programas para aumentar o impactos das ações do Instituto na população juvenil, tanto no nível federal, como estatal e municipal;
 - IV - Recomendar critério para a aplicação e um bom aproveitamento dos Fundos da Instituição destinado a projetos de benefício da juventude;
 - V - Receber as opiniões dos jovens do país por meio de diversos mecanismos, desde que de acordo como Diretor Geral do Instituto;
 - VI - Apresentar em toda oportunidade, o informe anual de atividades ao Diretor Geral e fazer, seu for o caso as observações necessárias;
 - VII - Participar, com prévio acordo com o Diretor geral em eventos con grupos e organizações nacionais e internacionais, relacionados aos objetivos do instituto;
 - VIII - Emitir pronunciamentos sobre temas da agenda nacional que se relacionem direta ou indiretamente com a juventude;
 - IX - Dar prosseguimento a projetos e programas que realiza o Instituto, para o qual deverá receber oportunamente informações que sejam requeridas;
 - X - Outros pontos que sejam solicitados pelo Diretor Geral.
- (Art. 34 do Estatuto do Instituto de Juventude do México - tradução nossa)

O Instituto de Juventude adotou também como mecanismo de participação dos jovens um processo de escuta denominado *Consulta Nacional de Juvenil ProJuventud 2014-2018* realizado em 2013. Este mecanismo trata-se de ouvir as opiniões e sugestões dos jovens acerca do plano de juventude a ser implementado pelo governo federal no período entre 2014 a 2018. No último trimestre de 2013 ocorreram 32 fóruns da Consulta Nacional Juvenil, sete mesas temáticas e uma consulta por meio digital. Esta metodologia seguiu 4 eixos temáticos: prosperidade (educação, emprego e habitação); bem-estar (saúde, cultura e segurança); participação (espaços, consulta e tomada de decisão) e; inclusão (comunicação, respeito e entendimento).

De acordo com IMJUVE estes fóruns serviram para recolher informações para realizar um diagnóstico da situação da juventude mexicana para servir de subsídio na elaboração do *ProJuventud* para o período seguinte - 2014-2018. Segundo José Manuel Romero Coelho, diretor geral do IMJUVE este diagnóstico serviu para ser uma “*herramienta guía para llevar a cabo acciones concretas en beneficio de los jóvenes*”. Esse processo de consulta se repetiu nos estados e municípios mexicanos⁸.

O mecanismo de consulta está inserido em uma política mais ampla denominada “Estratégia nacional de educação cívica para o desenvolvimento da cultura política democrática no México 2011-2015” coordenado pelo Instituto Federal Electoral (IFE). No México o formato de participação das políticas públicas ainda é tímido comparado ao Brasil. Vera e Lavallo (2012) fizeram um estudo comparativo dos mecanismos de participação nos dois países. Para ambos o principal mecanismo mexicano de participação dos cidadãos na dinâmica

⁸ Para maiores informações consultar http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=724. Acessado em 20 de março de 2017.

política do país é o Instituto Federal Eleitoral (IFE), autoridade que organiza as eleições federais (presidente, senadores e deputados). Este mecanismo mobiliza em torno de 2 mil cidadãos escolhidos para exercer o papel de controle sobre as eleições. No âmbito nacional, um grupo de nove conselheiros são escolhidos pelos deputados, nos 32 órgãos estaduais são 192 conselheiros escolhidos (seis pessoas para cada conselho) e 1800 conselheiros nos 300 distritos eleitorais (seis por distrito). De acordo com os autores essa participação, embora expressiva, apresenta uma séria limitação: os conselheiros são escolhidos por parlamentares, não sendo eleitos pela população, afetando assim a independência para deliberar.

Considerações finais

No Brasil há uma tradição de engajamento da sociedade civil por lutas e direitos que remonta ao processo de redemocratização do país na década de 1970 e da elaboração de uma Constituição Federal em 1988, avançada em termos de direitos sociais. Porém são nos governos Lula e Dilma que a ideia de participação popular ganha centralidade no Estado como um projeto político. Tal projeto resultou em um sistema de participação institucional por meio de conferências e conselhos que perdurou no período entre 2003 e 2016.

Os conselhos e conferências estão inseridos nos mecanismos de federalização/municipalização das políticas públicas no Brasil. A lógica federativa ocorre nos dois sentidos, apesar de ser convocada pelo governo federal, de cima para baixo, as relações de funcionamento ocorre nos dois sentidos, isto é, também de baixo pra cima, uma vez que os delegados são eleitos nas etapas municipais e estaduais para representar na instância nacional. Tal mecanismo tende a fortalecer uma rede de movimentos e entidades nos locais onde ocorrem as conferências e conselhos ampliando a capilaridade da participação institucional no Brasil.

No México a sociedade civil é vibrante em relação a um Estado centralizador e historicamente pouco permeável as demandas dos atores sociais. Nas últimas décadas o Estado mexicano tem criado mecanismos de participação dotados de autonomia, tal como o Instituto Federal Eleitoral para fiscalizar as eleições no país.

As inovações institucionais de participação no México e no Brasil são variadas e diferentes. Os casos analisados neste artigo que tratam sobre os mecanismos de participação de jovens na política de juventude expõem as diferenças entre os dois países. A política de juventude no Brasil é mais estruturada e articulada, possui um órgão executivo e tem no

conselho e nas conferencias seus elementos de participação que mobilizam milhares de jovens nas etapas municipais e estaduais.

No caso mexicano a política se estrutura por meio de um Instituto da Juventude, órgão vinculado do governo federal, e possui um conselho com 20 representantes escolhidos por meio de um processo de chamamento individual. Aqui reside uma grande diferença com o caso brasileiro, haja vista que os membros não possuem autonomia, já que não foram eleitos e sim escolhidos por membro do IMJUVE. Outro ponto que se assemelha ao caso brasileiro são as consultas realizadas em 2013 nos estados do México como subsídio a elaboração do plano nacional de juventude.

Como exposto os membros do Conselho de Monitoramento passam por um processo seletivo e são escolhidos por uma Junta Diretiva, isto significa que não são eleitos por jovens ou escolhidos por entidades estudantis. Este método de escolha pode afetar a autonomia de atuação dos jovens no Conselho.

Os dois casos analisados são inovações democráticas, guardadas as devidas proporções e no seu respectivo contexto. Em ambos os casos os atores estatais e sociais são importantes na formulação da política e no seu monitoramento. O que diferencia ambos é a engenharia política que no caso brasileiro é mais densa do ponto de vista de articulação dos atores em torno de um sistema estruturado de participação.

A comparação de dois casos em países diferentes possibilita a construção de reflexões sobre as trajetórias das políticas, sua institucionalização e o envolvimento dos atores da sociedade civil. Este *working paper* fez uma análise panorâmica sobre as políticas de juventude no Brasil e no México e teve por objetivo iniciar comparações na dimensão da participação dos jovens nos espaços institucionais de juventude, no caso brasileiro o conselho nacional de juventude e no caso mexicano o conselho de monitoramento de políticas.

Bibliografia

DUARTE MOLLER, Armando y JARAMILLO CARDONA, Martha Cecilia. Cultura política, participación ciudadana y consolidación democrática en México, vol.16, n.46, pp.137-171. 2009.

GIOVANNI; MORLINO, Leonardo (Comp.) La comparación en las ciencias sociales. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

HEVIA, Felipe; VERGARA-LOPE, Semana y AVILA LANDA, Homero. Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. Perf. latinoam. [online]. vol.19, n.38, pp.65-88. 2011.

KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. 2.ed. Addison-Wesley. Educational Publishers., pp.196-208,1995.

LAVALLE, A.. O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo. TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL/IPEA, v. 28, p. 7-40, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica and SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. Dados. 2016.

MEXICO. Censo de População e Habitação de 2010 do Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI). 2010.

MEXICO. Instituto Mexicano de Juventude. Disponível em <http://www.gob.mx/imjuve>. Acessado em 15 de abril de 2017.

SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo. v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994.

SKOCPOL, Theda (1979). States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China. Canto Classics. Cambridge, England: Cambridge University Press

SILVA, Enid Rocha Andrade. MACEDO, Débora Maria Borges de. Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas / organizadoras: Enid Rocha Andrade da Silva, Rosana Ulhôa Botelho. – Brasília : Ipea, 2016.

TORRES, Cheryl Álvarez El desarrollo de capacidades democráticas: la construcción de un sistema deliberativo para la inclusión política juvenil em baja california. Tese para obtenção do título de mestre em desenvolvimento regional pela facultade de la frontera norte. Tijuana,

VERA, E.; LAVALLE, A. “Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México”, Novos Estudos Cebrap, n. 92, pp. 105-21, mar. 2012.

VERA, Ernesto Isunza; OLVERA, Alberto J. Democratización, rendición de cuentas y sociedade civil: participación ciudadana y control social. México: Miguel Ángel Porrúa. 2006.

**III ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

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

ST 05 - EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL EM PERSPECTIVA
COMPARADA

**PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO GOVERNO ELETRÔNICO DE
BRASIL E URUGUAI**

Marcelo Lemos Correia – USP

PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO GOVERNO ELETRÔNICO DE BRASIL E URUGUAI

Marcelo Lemos Correia¹

RESUMO

Pretende-se analisar a participação do cidadão no governo eletrônico em países da América Latina com foco na Gestão Pública. Este trabalho compreenderá os resultados da pesquisa realizada pela *United Nations Public Administration Network (Unpan)* em 2014. Essa pesquisa apresentou um ranking dos países com os melhores índices de desenvolvimento em governo eletrônico no mundo. Será problematizada a posição de liderança alcançada pelo Uruguai em relação ao Brasil no tocante à disponibilização de ferramentas de participação do cidadão no governo eletrônico. É provável que a expansão do neoliberalismo tenha estimulado um comportamento individualista de viés consumista com nuances distintas na sociedade uruguaia e brasileira. Esse fenômeno teria gerado iniciativas voltadas a um cidadão percebido pelos gestores públicos como cliente do Estado. Desse modo, a constituição de espaços para o debate e a construção coletiva de políticas públicas (cidadania) teria menos importância que ferramentas de serviços online (consumo) nos dois países.

Palavras-chave: Cidadania; Gestão Pública; Consumo.

ABSTRACT

This text analyzes the citizen participation in electronic government in Latin American countries and focuses on Public Management. This work will show the results of the research conducted by the United Nations Public Administration Network (Unpan) in 2014. This research presented a ranking of the countries with the best e-government development indexes in the world. The position of leadership achieved by Uruguay in relation to Brazil regarding the availability of citizen participation tools in e-government will be problematized. Probably the expansion of neoliberalism has stimulated an individualistic and consumerist behavior with distinct nuances in Uruguayan and Brazilian society. This phenomenon would have generated initiatives aimed at a citizen perceived by public managers as a client of the State. Thus, the constitution of spaces for debate and the collective construction of public policies (citizenship) would be less important than tools of online services (consumption) in both countries.

Keywords: Citizenship; Public Management; Consumption.

¹ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam/USP), e-mail: mlemos@usp.br

INTRODUÇÃO

Na última pesquisa divulgada pela Rede de Administração Pública das Nações Unidas (United Nations Public Administration Network: Unpan), o Brasil apareceu bem colocado no *ranking* dos países que detêm os melhores índices de desenvolvimento em governo eletrônico (e-governo²) no mundo. Na América Latina, entretanto, o país figurou numa posição intermediária, abaixo de Uruguai, Chile, Argentina, Colômbia e Costa Rica (Tabela 1).

TABELA 1: OS VINTE PRIMEIROS COLOCADOS NO RANKING DE GOVERNO ELETRÔNICO NAS AMÉRICAS

País	Nível de renda	IDGE	Ranking 2014	Ranking 2012	Mudança
IDGE - Índice de Desenvolvimento em Governo Eletrônico / MUITO ALTO					
EUA	Alto	0.8748	7	5	↓ 2
Canadá	Alto	0.8418	11	11	-
IDGE - Índice de Desenvolvimento em Governo Eletrônico / ALTO					
Uruguai	Alto	0.7420	26	50	↑ 24
Chile	Alto	0.7122	33	39	↑ 6
Argentina	Médio Superior	0.6306	46	56	↑ 10
Colômbia	Médio Superior	0.6173	50	43	↓ 7
Costa Rica	Médio Superior	0.6061	54	77	↑ 23
Brasil	Médio Superior	0.6008	57	59	↑ 2
Barbados	Alto	0.5933	59	44	↓ 15
Antígua e Barbuda	Alto	0.5927	60	49	↓ 11
México	Médio Superior	0.5733	63	55	↓ 8
Venezuela	Médio Superior	0.5564	67	71	↑ 4
Peru	Médio Superior	0.5435	72	82	↑ 10
Panamá	Médio Superior	0.5242	77	66	↓ 11
Grenada	Médio Superior	0.5220	78	75	↓ 3
Equador	Médio Superior	0.5053	83	10	↑ 19
IDGE - Índice de Desenvolvimento em Governo Eletrônico / MÉDIO					
El Salvador	Médio Inferior	0.4989	88	74	↓ 14
São Cristóvão e Nevis	Alto	0.4980	90	81	↓ 9
Trinidad e Tobago	Alto	0.4932	91	67	↓ 24
Bahamas	Alto	0.4900	92	65	↓ 27
Média regional		0.5074			
Média mundial		0.4712			

Fonte: Unpan, 2014, p.24.

² É a utilização dos meios eletrônicos relacionados às novas tecnologias de informação no setor público (Internet) com o intuito de melhorar processos de governo e sua relação com a sociedade.

No relatório apresentado pela Unpan (2014), existe um capítulo voltado à participação eletrônica (e-participação³) do cidadão nos governos de seus países por meio da Internet. E conta com um ranking específico sobre o nível de comprometimento desses governos com o engajamento do cidadão nas políticas públicas, nos processos de tomada de decisão, e na colaboração para a construção de uma Administração Pública aberta à participação. Nesse aspecto da pesquisa, que aborda o envolvimento direto do cidadão no governo eletrônico, especificamente por meio da Internet, o Brasil, embora melhor colocado no ranking, não desponta como líder na América Latina. De fato, o destaque vai para um pequeno país do Cone Sul, que desbancou países como os Estados Unidos, a Inglaterra, o Japão, e quase todo o continente europeu. Trata-se do Uruguai, país que obteve a terceira colocação mundial, ultrapassado apenas pela Holanda e pela República da Coreia, num ranking que envolveu os 193 países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) (Tabela 2).

TABELA 2: OS CINQUENTA PRIMEIROS COLOCADOS NO RANKING MUNDIAL DE E-PARTICIPAÇÃO

01 Países Baixos	11 Colômbia	21 Espanha	31 Noruega	41 Bélgica
02 Coreia	12 Israel	22 Estônia	32 Rússia	42 Índia
03 Uruguai	13 Emir. Árabes	23 Cazaquistão	33 China	43 Moldávia
04 França	14 Bahrein	24 Brasil	34 Irlanda	44 Eslováquia
05 Japão	15 Canadá	25 Finlândia	35 Quênia	45 El Salvador
06 Reino Unido	16 Costa Rica	26 Alemanha	36 Lituânia	46 México
07 Austrália	17 Grécia	27 Letônia	37 Portugal	47 Catar
08 Chile	18 Marrocos	28 Omã	38 Sri Lanka	48 Suécia
09 EUA	19 Itália	29 Perú	39 Tunísia	49 Geórgia
10 Singapura	20 Nova Zelândia	30 Mongólia	40 Áustria	50 Montenegro

Fonte: Unpan, 2014, p.65.

Embora o Brasil apresente a maior economia da América Latina (OCDE, 2015), boa penetração da Internet junto à população, maior quantidade de acessos por meio de telefonia móvel, e desponte na quantidade de transações de comércio eletrônico realizadas na região (CEPAL, 2015), em relação ao Uruguai o país ficou cerca de vinte posições abaixo no índice de participação em e-governo. Porém, é importante destacar que os dois países estão localizados no mesmo continente e passaram por processos bastante semelhantes em sua história “na medida em que a história de cada país latino-

³ É a utilização dos meios eletrônicos relacionados às novas tecnologias de informação e comunicação no setor público (especialmente a Internet) com o intuito de viabilizar o engajamento do cidadão no governo.

americano ocorre paralelamente às demais, atravessando situações sincrônicas bastante semelhantes (...)” (PRADO, 2005, p.12). E, nesse sentido, é impossível não perguntar o que teria levado o Uruguai a um desenvolvimento tão significativo no campo da e-participação e como esse processo ocorreu. Por que o distanciamento tão grande do Brasil?

Pretende-se, a partir deste artigo, contribuir com os estudos sobre a participação do cidadão no governo eletrônico em países da América Latina, com foco no Brasil e no Uruguai. Dessa forma, deseja-se ampliar o conhecimento sobre o exercício da cidadania em países que utilizam as novas tecnologias de informação e comunicação para o estabelecimento de uma relação mais ampla entre governo e sociedade. De modo específico, o objetivo é problematizar a posição de liderança do Uruguai entre os países que detém os melhores níveis de e-participação no mundo e o seu distanciamento em relação ao Brasil. Para tanto, será realizado um recorte espacial, temporal e conceitual para a delimitação da pesquisa.

No aspecto espacial, foram escolhidos os dois países citados: Brasil e Uruguai. Em relação ao aspecto temporal, optou-se por enfatizar o período que recai sobre as reformas administrativas do Estado na América Latina, ou seja, desde a década de 1990 até o presente. Por fim, o aspecto conceitual está baseado na relação entre Estado, governo e sociedade, no intuito de subsidiar uma pesquisa futura de viés sociológico com foco na gestão pública, voltada ao desenvolvimento da ideia de exercício da cidadania no âmbito do governo eletrônico em países da América Latina. Não obstante a importância da contribuição acadêmica, este trabalho pode ser justificado pela relevância do crescimento de participação do cidadão no governo na sociedade atual; e também pela excelente colocação do Uruguai num ranking que mediu o nível de participação do cidadão no governo eletrônico de quase duzentos países.

Embora exista um grande número de estudos sobre participação social e governo eletrônico no mundo, torna-se interessante o aprofundamento do conhecimento sobre a realidade latino-americana. Desse modo, poder-se-ia pensar em alternativas para aumentar a integração das políticas públicas na América Latina, principalmente nos países onde o exercício da cidadania, suportado pelas novas tecnologias da informação e comunicação, ainda não despontou de forma consistente. Destaca-se também a relevância social do tema num momento de instabilidade política em países da região, quando a população exige uma interatividade maior junto de seus governos.

Uma hipótese plausível para explicar a disparidade entre Brasil e Uruguai no ranking mundial de e-participação é o nível de fortalecimento do direito de consumir

nesses países. Em outras palavras, num país onde as garantias dos direitos do consumidor não tenham sido sobrepostas às garantias e aos direitos fundamentais do cidadão; onde a inclusão social não tenha sido pensada essencialmente por meio da ampliação da capacidade de consumo; é possível que a cidadania pudesse encontrar campos mais favoráveis para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, o Uruguai teria investido num modelo de gestão pública focado na construção de políticas sociais em conjunto com o cidadão, e não apenas focado no oferecimento de serviços para o cidadão. No Brasil, o exercício da cidadania estaria prioritariamente vinculado à ampliação da capacidade de consumo, enquanto o cidadão seria pensado como um beneficiário passivo de políticas e serviços oferecidos à população. Nesse caso, o engajamento do cidadão no governo não teria avançado para um nível mais ativo de cidadania, com vistas à tomada de decisão e ao desenvolvimento de políticas públicas.

A metodologia utilizada para a realização da pesquisa foi baseada principalmente nos textos de Maria Nazareth Ferreira (2006) e Renato Perissinotto (2013). Desse modo, optou-se pelo método dialético que privilegia as mudanças qualitativas e “afirma que o ponto de partida de todo processo de conhecimento é a realidade imediata, o ‘concreto vivente’” (FERREIRA, 2006, p. 114). Isso dentro de uma abordagem comparativa oriunda das disciplinas de História e Sociologia, com o cuidado de não particularizar em excesso, nem generalizar por demais o fenômeno estudado. Nesse caso, como nos ensina o professor Perissinoto (2013, p. 154), o estudo comparativo será válido desde que as sociedades não sejam idênticas nem totalmente diferentes. Destaca-se, que as diferenças de escala entre os dois países utilizados neste trabalho foram motivo inicial de preocupação. Afinal, o Brasil toma o espaço de quase a metade da América do Sul, enquanto o Uruguai apresenta uma área territorial incrivelmente menor. Entretanto, conforme explica Iná Elias de Castro (2000): “A escala é, na realidade, a medida que confere visibilidade ao fenômeno. Ela não define, portanto, o nível de análise, nem pode ser confundida com ele, estas são noções independentes conceitual e empiricamente” (p. 123). Assim, o que se pretendeu analisar no artigo foram os fenômenos encontrados em determinado espaço social. Não impactando negativamente o fato dos países apresentarem uma escala geográfica diferente.

Nesse sentido, a trajetória de pesquisa partiu da realidade brasileira referente ao tema proposto; passou pela seleção dos aspectos de maior relevância para a investigação por meio de uma revisão bibliográfica; procedeu à análise desses dados com uma nova leitura dos textos, ou seja, um retorno à literatura da realidade brasileira; e por fim, expandiu esse mesmo percurso metodológico ao Uruguai. Para compor os meios técni-

cos de investigação, optou-se pela utilização do método comparativo que abarca a investigação dos fenômenos (ou fatos) para depois destacar as suas diferenças e similaridades. Segundo Gil (2008), “sua ampla utilização nas ciências sociais deve-se ao fato de possibilitar o estudo comparativo de grandes grupamentos sociais, separados pelo espaço e pelo tempo. Assim é que podem ser realizados estudos comparando diferentes culturas ou sistemas políticos” (p. 17).

CIDADANIA E NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA LATINA

Nas últimas décadas do século XX, houve uma guinada na concepção de Estado na América Latina, o que determinou a mudança do modelo baseado no bem-estar social para um modelo neoliberal. Essa transformação alterou as formas de interação entre sociedade e governo, com a multiplicação de dimensões e espaços para o exercício da cidadania (MATA et al., 2009). Assim, nos países latino-americanos, houve uma grande onda que impactou não somente a economia, mas também as relações sociais, os modos de estar no mundo e de atuação política nas cidades. Segundo, Hugo Quiroga (2005, p. 7):

La construcción de ciudadanía se ha apoyado históricamente en dos conceptos, estrechamente conectados: la participación política y la pertenencia a la comunidad. (...) En sentido estricto, como veremos, lo que define a la ciudadanía es el concepto de participación política. Este es un derecho que permite a los individuos tomar parte en el proceso de deliberación y decisión política, ya sea personalmente o a través de sus representantes.

Essa ideia de uma participação política mais ativa foi bastante trabalhada por Jürgen Habermas no âmbito da esfera pública, ou seja, de um espaço destinado ao exercício da crítica, mais especificamente de uma “esfera de comunicação onde os indivíduos procurem tematizar, processar e resolver questões problemáticas, e desejem governar suas vidas pela discussão pública em vista do entendimento e consenso, antes que por outros meios” (LUBENOW, 2007, p. 13). Porém, esse espaço fundamental para o exercício da cidadania passou por mudanças técnicas e socioculturais nas últimas décadas, a ponto de ser chamado, por autores contemporâneos, de Nova Esfera Pública (CASTELLS, 2008). E nesse lugar, permeado por novas tecnologias da informação e da comunicação, foram reunidas as facilidades e os mecanismos necessários ao pleno desenvolvimento da cidadania.

De acordo com a *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, divulgada pelo Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo: Clad) em 2009 (CLAD, 2009): “El derecho de participación ciudadana en la gestión pública conlleva establecer mecanismos para ello, complementarios a los previstos para la representación política en el Estado (p. 2)”. Destaca-se que o nível de e-participação nos diversos países integrantes da pesquisa desenvolvida pela Unpan foi avaliado justamente com base nos mecanismos que possibilitam as interações que se desenvolvem nesse cenário de inserção do cidadão no governo. Entretanto, é importante sublinhar que essas interações não ocorrem continuamente e que o peso da participação social, das movimentações em espaços de discussão, da construção colaborativa de políticas junto ao setor público, foi criteriosamente avaliado na pesquisa. Como afirma Maria Cristina Mata (2009), retirando-se o aspecto jurídico, não se é cidadão todo tempo:

"Uno és ciudadano cada vez que demanda y propone algo que tiene que ver con el campo de los derechos en la esfera pública, Uno es ciudadano cuando puede expresar las demandas y las propuestas, que ha podido construir como fruto de un ejercicio colectivo de reconocimiento de necesidades e intereses y un ejercicio de análisis acerca de los poderes que niegan la posibilidad de satisfacerlas o hacerlos realidad" (p. 31).

É importante dizer que a pesquisa da Unpan trabalhou com três níveis de participação eletrônica para avaliar o engajamento do cidadão no governo: *e-information* quando a participação ocorre por meio da disponibilização de informações públicas e da possibilidade de acesso a essas informações a partir de uma demanda do cidadão; *e-consultation* quando se viabiliza a participação por meio da prestação de serviços online e a possibilidade de opinião ou algum tipo de deliberação sobre as políticas públicas; *e-decision-making* quando existe um poder maior de participação por meio da tomada de decisões e do desenvolvimento de políticas públicas. Portanto, são níveis que se movem de um ponto mais passivo a outro mais ativo numa escala gradual de participação. A metodologia teve seu foco na avaliação de *websites* de governo e na verificação da forma como as políticas e estratégias de governo eletrônico são aplicadas. Desse modo, é importante frisar que a pesquisa esteve mais voltada à verificação de facilidades e mecanismos de e-participação disponibilizados para a sociedade do que à mensuração do uso efetivo desses instrumentos pela população.

Em relação ao impacto da Internet na América Latina, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) preparou um estudo destinado à “V Conferência Ministerial sobre a Sociedade da Informação da América Latina e do Caribe” realizada no México. Nesse trabalho está apontada a expansão do acesso às novas tecnologias digitais de informação e comunicação que ocorreu em toda a América Latina, porém, em ritmo diferente nos diversos países da região. Isso aconteceu, segundo o documento da Cepal, por conta de fatores como a enorme heterogeneidade em termos de renda per capita e também pela diferença na produtividade e no desenvolvimento social que são distintos em cada região da América Latina. Porém, de modo geral houve um crescimento bastante expressivo da quantidade de usuários de Internet na América Latina e no Caribe de modo geral. A taxa de penetração da Internet (número de usuários sobre a população), por exemplo, mais que dobrou no período compreendido entre 2006 e 2014, passando de 20,7% para 50,1% num hiato de apenas oito anos (CEPAL, 2015).

Embora o número de usuários tenha crescido e, conseqüentemente, a utilização de serviços de governo eletrônico, com a adoção da cartilha neoliberal para as reformas do Estado na América Latina o conceito de cidadania caminhou para uma articulação muito próxima do mercado, onde a participação aconteceria baseada no consumo. Isso aconteceu numa tentativa de superar o antigo modelo de burocracia que vigorava em boa parte do mundo e agora era apontado como legalista e excessivamente rígido, ou seja, incompatível com o fenômeno da globalização. Para Milton Santos (2000): “O Neoliberalismo, ao mesmo tempo em que prega a abstenção estatal na área produtiva, atribui ao Estado capitalista uma grande cópia de poder sobre os indivíduos a título de restaurar a saúde econômica e, assim, preservar o futuro” (p. 10-11). E assim, a instituição de novos modelos de gestão pública irá direcionar a cidadania, o poder de ação do indivíduo e de engajamento político, para um lugar de submissão aos interesses do capital. Entretanto, essa experiência não acontecerá do mesmo modo em todos os países, e a participação social encontrará formas de manifestação diferentes na América Latina, como é o caso de Brasil e Uruguai.

GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Nesse contexto, colocou-se em pauta um novo modelo de gestão pública gerencial, inspirado na experiência dos países europeus, e baseado nos pressupostos da iniciativa privada. Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira (1998, p.55), essa reforma do Estado pretendia combater a ineficiência de uma Administração Pública incapaz de

“atender com qualidade as demandas dos cidadãos-clientes no grande Estado Social do século vinte”. Por esse caminho o cidadão (agora cidadão-cliente) passaria à mera condição de consumidor de bens e serviços oferecidos pelo Estado. E isso alteraria a forma como as políticas públicas são pensadas e, conseqüentemente, os processos de comunicação entre governo e sociedade.

Na ótica da professora Mariangela Haswani (2010), uma comunicação pública proativa é algo fundamental para o exercício pleno da cidadania. Do mesmo modo, Gregorio Arena (apud op. cit.), diz o seguinte: “a administração [pública] se reporta não aos usuários, nem aos clientes, mas aos cidadãos, a sujeitos que enquanto membros de uma comunidade são também titulares de deveres e direitos, entre os quais aqueles de contribuir, nos limites da própria possibilidade, à solução de problemas de interesse geral” (p. 155). Logo, para que se desenvolva de fato uma participação cidadã, parece imprescindível à existência de um espaço onde o interesse coletivo seja debatido e a tomada de decisão ocorra de forma democrática. Esse tipo de participação, contudo, não foi pensado para subsidiar o modelo de gestão pública adotado no Brasil e Uruguai no final do século XX. O modelo adotado, gerencial, baseado nas boas práticas da iniciativa privada, construído numa perspectiva neoliberal, não oferecia em seu arcabouço um espaço adequado para o desenvolvimento da cidadania. De fato, segundo Ana Paula Paes de Paula (2005), em sua análise sobre o modelo de gestão pública gerencial:

“Por ser demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e por enfatizar predominantemente a eficiência administrativa, esse modelo de gestão não vem se mostrando apto para lidar com a complexidade da vida política. Além disso, ao imitar a administração do setor privado, a administração pública gerencial posterga a elaboração de ideias, modelos e práticas administrativas que atendam às especificidades do setor público e à demanda de participação popular” (p. 45).

Entretanto, o Uruguai apresentou um processo acentuado no crescimento da participação do cidadão no governo que não foi acompanhado pelo Brasil. Há oito anos o Uruguai ocupava a longínqua marca de 134º lugar na listagem dos países avaliados pela Unpan no quesito participação eletrônica. Em 2014, entretanto, passou a sustentar a posição de terceiro lugar no ranking mundial. Embora tal modelo de gestão pública não tenha como pressuposto o engajamento do cidadão na vida política, a experiência uruguaia apresentou um resultado diferente do esperado. No Brasil, a perspectiva de

um cidadão-cliente será enfatizada. Nesse sentido, a implantação de serviços que atendam às necessidades desse cidadão (ou cliente), principalmente de serviços que sejam oferecidos por meio eletrônico, parece mais desejada que o estabelecimento de mecanismos direcionados ao envolvimento do cidadão na construção coletiva de políticas públicas. Para Omar Guerrero, essa noção de cliente substituiu por completo a ideia de cidadania, e “por tal motivo, los resultados electorales estarán determinados más por la satisfacción o insatisfacción con los servicios públicos, que por la politización, las campañas políticas y la opinión pública” (p. 385).

Em 2009, foi aprovada pelos ministros da administração pública e de reforma do Estado dos países ibero-americanos, a já citada *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, num evento promovido pelo Clad. Esse documento pregava uma participação maior dos cidadãos na gestão pública, visando a transformação social nos países signatários. É possível perceber, portanto, a importância que a temática da participação social tomava num período de renovação política em diversos países da América Latina. Era o momento de tomada do poder por partidos progressistas, como foi o caso do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, e da coalizão eleitoral *Frente Amplio* (FA) no Uruguai. Esses partidos estavam afinados com algumas propostas de movimentos sociais que procuravam ampliar sua autonomia no cenário político. Pode-se destacar a utilização das tecnologias de informação e comunicação para expandir a relação do governo com a sociedade civil.

MOVIMENTOS SOCIAIS E O DIREITO DE CONSUMIR

No âmbito eleitoral, desde o início do século XXI eclodiram governos populares pela América Latina. No Uruguai, ocorreu uma revitalização da participação do cidadão na política com a posse de José Mujica como presidente da República em 2010. Foi nesse período que surgiram diversos fenômenos de mobilização social que extrapolaram o Estado e os partidos políticos. Movimentos em busca de novos direitos, em busca da descriminalização do aborto, do casamento entre pessoas do mesmo sexo, e da legalização da maconha “de modo a produzir um giro à esquerda nas políticas públicas” (MOREIRA; LAJTMAN, 2015, p. 70). Essa tendência também foi sentida no Brasil, embora com menos resultados, com a vitória do candidato Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da república em 2003.

Porém, é relevante destacar que o cidadão brasileiro havia sido acolhido na garantia do seu direito de consumir desde a década de 1990, com a publicação do Código

de Defesa do Consumidor. Isso ocorreu logo após a promulgação da Carta Constitucional de 1998, que definitivamente sepultou o regime ditatorial no Brasil. Entretanto, como afirma José Murilo de Carvalho (2002): “Se o direito de comprar um telefone celular, um tênis, um relógio da moda consegue silenciar ou prevenir entre os excluídos a militância política, o tradicional direito político, as perspectivas de avanço democrático se veem diminuídas” (p. 228). Desse modo, o país partia de um longo período de cerceamento das liberdades individuais para uma democracia que parecia estar mais voltada à defesa da liberdade de consumir como um direito essencial do cidadão, pois o direito ao consumo foi regulamentado e assegurado em detrimento de direitos sociais como a saúde, a alimentação, e a moradia, por exemplo.

É oportuno considerar que naquele momento o Uruguai ainda não dispunha de uma legislação específica sobre o tema do direito do consumidor. Inclusive, o Uruguai é o Estado-membro do Mercosul que apresenta o maior atraso em matéria de proteção ao consumidor (GOMES, 2012). Isso é algo bastante relevante na configuração da cidadania no Uruguai, pois a maneira de consumir é capaz de alterar sobremaneira as possibilidades e as formas de ser cidadão no mundo contemporâneo, na medida em que o exercício da cidadania está diretamente associado à capacidade de apropriação e de uso dos bens de consumo (CANCLINI, 2009). É algo que parece ser uma pista para solucionar o problema da disparidade quanto ao nível de participação do cidadão no governo eletrônico em relação ao Brasil. Afinal, o modelo de gestão pública adotado pelos últimos governos foi o mesmo nos dois países, os quais passaram, inclusive, por períodos de configuração política semelhantes em sua história. E vale ressaltar que além do Brasil e Uruguai, nas últimas décadas quase todos os países latino-americanos também implantaram leis de acesso à informação e contam com intensa utilização das novas tecnologias para a promoção da transparência (LOPES, 2011).

No Brasil, para que se tenha uma ideia da estreita relação que parece prosseguir entre cidadania e consumo, recentemente foi lançado um serviço na Internet para que “o cidadão possa exercer seu direito de exigir serviços públicos de qualidade” (RECLAMEAQUI, 2015). Dessa forma, o reclamante pode – por meio da Internet –, desempenhar a sua cidadania de forma direta, muitas vezes, inclusive, sem sair de casa, bastando uma queixa ao responsável pela prestação do serviço. Esse processo, com poucos cliques, elimina a possibilidade de um espaço de discussão, de uma esfera pública na qual o engajamento do cidadão seria essencial para a formulação de políticas públicas e para o exercício do controle e da regulação da ação governamental. Nesse sentido, para o geógrafo Milton Santos (2000):

“Em lugar do cidadão surge o consumidor insatisfeito e, por isso, votado a permanecer consumidor. Sua dependência em relação aos novos objetos limita sua vocação para obter uma individualidade e reduz a possibilidade dos encontros interpessoais diretos e enriquecedores, porque simbólicos em sua própria origem. A comunicação entre as pessoas é frequentemente intermediada por coisas” (p. 17).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou demonstrar o impacto do consumo na participação do cidadão no governo em dois países da América Latina, que passaram por conjunturas políticas semelhantes num mesmo período, mas que apresentaram uma disposição diferente para o exercício da cidadania no âmbito do e-governo. Embora esses países tenham adotado um modelo de gestão pública que não estimulava a participação social, no Uruguai o desenvolvimento da participação por meio do engajamento do cidadão na construção de políticas públicas foi maior que no Brasil. Inclusive, despontando como liderança mundial entre os países mais avançados no mundo em participação eletrônica. É claro que nem todas as variáveis que poderiam influenciar essa ascensão do Uruguai e a diferença de posição em relação ao Brasil foram trabalhadas. Trata-se de um primeiro esboço de pesquisa com algumas impressões sobre as relações entre consumo e cidadania. Na verdade, a intenção é continuar este trabalho num projeto maior de pós-graduação, onde será possível ampliar a capacidade de análise. É provável que outras hipóteses surjam no decorrer da pesquisa, mas como foi levantado neste artigo, o fenômeno do consumo parece algo bastante importante no modo como se desenvolve a participação social em países da América Latina.

BIBLIOGRAFIA

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 ago. 2016.

CASTELLS, Manuel. The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance. **The Annals Of The American Academy Of Political And Social Science**, v. 616, n. 1, p.78-93, jan. 2008. Disponível em: <<http://ann.sagepub.com/content/616/1/78.abstract>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

CANCLINI, Néstor García. **Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización**. Guadalajara: Grijalbo, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORREA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 117-140.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO (CLAD). **Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana**. 2009. Disponível em: <http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberamericana_de_participación_ciudadana.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción**. Santiago: CEPAL, 2015. 98 p. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38604/1/S1500587_es.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2016.

FERREIRA, Maria Nazareth. **Alternativas metodológicas para a produção científica**. São Paulo: CELACC-ECA/USP, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Joséli Fiorin. A proteção do Consumidor no Mercosul e o Protocolo de Santa Maria: la trama y el desenlace. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p.76-109, 2012. Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/volume10/index.html>>. Acesso em: 24 set. 2015.

GUERRERO, Omar. Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? **Revista Venezolana de Gerencia**, Zulia, v. 8, n. 23, p.379-395, jan. 2003. Disponível em: <<http://www.omarguerrero.org/articulos/29002302.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

HASWANI, Mariângela Furlan. **A comunicação estatal com garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela**. 2010. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) - Integração da América Latina, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-31082012-122619/>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

LOPES, Cristiano Aguiar. O uso das Tecnologias da Informação e Comunicações nas políticas de acesso à informação pública na América Latina. In: CODE 2011: CONGRESSO DE DESENVOLVIMENTO DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2, 2011, Brasília. **Anais...**. Brasília: Ipea, 2011. p. 1 - 14. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area9/area9-artigo5.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2015.

LUBENOW, Jorge Adriano. **A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas**. 2007. 257 f. Tese (Doutorado) - Curso de Filosofia, Departamento de Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000410856&opt=4>>. Acesso em: 06 ago. 2014.

MATA, Maria C. et al. Políticas sobre TIC e configuração da cidadania: análise do caso argentino no período 2003-2006. In: FRAGOSO, Suely; MALDONADO, Alberto Efendy (Org.). **A Internet na América Latina**. São Leopoldo: Unisinos, 2009. p. 145-168.

MOREIRA, Carlos; LAJTMAN, Tamara. Uruguai: os movimentos sociais durante o governo de José Mujica (2010-2015). Plural: **Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v. 22, n. 1, p.66-82, jan. 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/plural/article/view/102214>>. Acesso em: 23 set. 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Active with Brazil**. Paris: OCDE, 2015. Disponível em: <<http://www.oecd.org/brazil/Brazil%20brochureWEB.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p.36-49, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2014.

PERISSINOTTO, Renato. Comparação, história e interpretação: por uma ciência política histórico-interpretativa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 83, p.151-165, jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092013000300010&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 20 jul. 2016.

PRADO, Maria Ligia Coelho. Repensando a História Comparada da América Latina. **Revista de História**, São Paulo, v. 2, n. 153, p.12-33, jun. 2005. Disponível em: <www.revistas.usp.br/revhistoria/article/download/19004/21067>. Acesso em: 20 jul. 2016.

QUIROGA, Hugo. Ciudadanía y espacio público: Debate y perspectivas. **Rev. Venezolana de Ciencia Política**, Mérida, v. 1, n. 27, p.5-32, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/24861/2/articulo1.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

RECLAMEAQUI. **Reclame AQUI lança plataforma para reclamar dos serviços públicos**. 2015. Disponível em: <http://noticias.reclameaqui.com.br/noticias/reclame-aqui-lanca-plataforma-para-reclamar-dos-servicos-pub_1128/>. Acesso em: 20 jul. 2016.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 5. ed. São Paulo: Nobel, 2000.

UNITED NATIONS PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK (UNPAN). **United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want**. New York: UN, 2014. Disponível em: <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2014.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;

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

ST 05 - Experiências de participação institucional em perspectiva comparada

Conselhos Regionais de Desenvolvimento: extensão da gestão governamental ou espaços autônomos de participação regional?

Doutorando Jovani Augusto Puntel – UNISC

Drª Cláudia Tirelli – UNISC

Resumo: Este trabalho discute a atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), buscando analisar como o desenho institucional adotado por esses Conselhos e a sua relação com a gestão estadual vem condicionando os seus processos de participação e de deliberação nas regiões. Esses Conselhos foram instituídos pelo Governo do Estado do RS, no início da década de 1990, com a finalidade de propiciar a participação da sociedade civil na definição das prioridades regionais – visando subsidiar o planejamento estadual e a alocação dos recursos orçamentários do Estado - e promover a articulação dos atores sociais na construção de estratégias de desenvolvimento regional. Embora grande parte da literatura produzida sobre esses arranjos institucionais participativos enfatize a sua autonomia e contribuição para o aprofundamento dos processos democráticos e para o desenvolvimento das regiões, nossa pesquisa realizada no Corede Vale do Rio Pardo (VRP) ao longo do ano de 2015, evidenciou que o desenho institucional adotado por esse Conselho privilegia a participação de atores vinculados a gestão pública estadual e municipal e, de forma bem mais reduzida, de atores da sociedade civil que detém maiores quantidades de recursos (financeiros, organizacionais e humanos). Constatou-se, dessa forma, que há uma restrição de representatividade da sociedade civil da região, ocasionada tanto pela forma desigual de distribuição dos representantes dos segmentos sociais prevista no estatuto desse Conselho, como pela dificuldade de participação efetiva dos representantes da sociedade civil nesses arranjos participativos. Como decorrência dessa desigualdade de representação e da forte vinculação dos Coredes com o Governo do Estado do RS, observou-se que as pautas predominantes nas reuniões do Corede VRP no ano de 2015 foram predominantemente aquelas orientadas pela gestão estadual, demonstrando que a presunção de autonomia desses arranjos institucionais precisa ser colocada em suspenso.

Palavras chave: Estado, Participação; Democracia; Coredes.

Introdução

O presente trabalho discute a atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) no Rio Grande do Sul (RS), buscando analisar como o desenho institucional adotado por esses Conselhos e a sua relação com a gestão estadual vem condicionando os seus processos de participação e de deliberação nas regiões. Esses Conselhos foram instituídos pelo Governo do Estado do RS, no início da década de 1990, com a finalidade de propiciar a participação da sociedade civil na definição das prioridades regionais – visando subsidiar o planejamento estadual e a alocação dos recursos orçamentários do Estado - e promover a articulação dos atores sociais na construção de estratégias de desenvolvimento regional. Ao analisar o arranjo institucional do COREDE Vale do Rio Pardo (VRP), a participação efetiva dos atores nas Assembleias e as principais pautas discutidas durante o ano de 2015, busca-se verificar o grau de autonomia reivindicado por esses Conselhos e sua missão de articular a sociedade civil para participar no planejamento governamental e nos debates sobre o planejamento regional.

Os COREDEs foram criados numa conjuntura marcada pela formação de inúmeros arranjos institucionais de caráter participativo (Orçamentos Participativos, Fóruns, Conferências, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, etc.), os quais se multiplicavam tendo em vista promover uma atuação conjunta entre sociedade civil e Estado. Conforme Coelho e Favareto (2012), neste período, diversas agências internacionais de financiamento colocaram a participação social na formulação e acompanhamento de políticas governamentais como critério para a liberação de recursos financeiros para Estados e organizações. Esperava-se que a atuação conjunta entre sociedade civil e Estado pudesse contribuir para o aprofundamento da democracia e para a formulação e execução de políticas públicas mais condizentes com as necessidades dos seus possíveis beneficiários.

Essas expectativas também recaíram sobre a atuação dos COREDEs, embora as análises sobre a efetividade desses não sejam unânimes. Enquanto alguns estudos (COREDEs, 2010; ALLEBRANDT et al., 2011) tenderam a enaltecer a autonomia desses Conselhos e as amplas possibilidades de participação que abriram à sociedade civil, outras análises (Tatagiba, 2002; 2006, Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006) têm apontado para a existência de desigualdades de representação e de participação nessas institucionalidades participativas (IPs) e para a indissociabilidade entre

sociedade civil e Estado. Nesta mesma direção, autores como Lavalle (1999; 2011), Coelho e Favareto (2008; 2012), irão dizer que não se pode aceitar *a priori* a existência de uma relação causal entre participação e democracia, sendo necessário que, cada vez mais, se busque investigar empiricamente os efeitos projetados e os resultados produzidos por estas IPs.

Este trabalho se inscreve nesta perspectiva de análise, pois busca verificar empiricamente os efeitos produzidos por estes Conselhos. Ao analisar a atuação do COREDE do VRP durante o ano de 2015, utilizou-se procedimentos metodológicos que permitissem analisar a atuação desses Conselhos, colocando em suspensão a relação causal entre participação, democracia e desenvolvimento. Para realizar a investigação, procede-se a análises documentais, observação direta nas atividades e eventos do COREDE VRP durante o ano de 2015 e realização de entrevistas semiestruturadas com atores chave que atuam nesse Conselho.

O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: na primeira parte, apresenta-se uma contextualização histórica sobre o processo de criação e de atuação dos COREDES no Estado do Rio Grande do Sul, retomando os seus pressupostos e sua trajetória. Posteriormente, discute-se a contribuição de alguns trabalhos desenvolvidos dentro das Ciências Sociais no Brasil, os quais buscaram problematizar o caráter virtuoso dessas IPs, enfatizando a importância de se analisar, com maior cautela, a capacidade relativa da agência dessas institucionalidades e dos seus atores, dado que o aprofundamento do processo democrático não está garantido pela simples possibilidade de participação da sociedade civil em tais espaços. Por fim, apresenta-se a análise dos resultados, à luz das contribuições teóricas discutidas no trabalho, e as considerações finais.

Contexto de criação e a atuação dos COREDEs no Rio Grande do Sul

Ao abordar o processo de criação dos Coredes, Frantz (2002) afirma que através da formação desses Conselhos pretendia-se romper com uma tradição política baseada em relações clientelistas e desenvolver uma nova cultura política no Estado do Rio Grande do Sul (RS). Buscava-se criar, nesse sentido, implantar uma perspectiva de planejamento que ampliasse o horizonte temporal de sua execução, promovendo soluções que envolvessem a participação da sociedade nos debates e na elaboração de planejamentos regionais e governamentais de longo prazo. No entanto, o mesmo autor pondera que as pessoas traziam os seus problemas urgentes para o debate e isto tornava difícil construir uma ponte entre a concepção de política imediatista e a

concepção de um planejamento estratégico, construído de forma coletiva e com um horizonte temporal mais amplo.

Cabe ressaltar que, antes da criação dos COREDEs, algumas gestões estaduais já haviam tido iniciativas no sentido de construir regionalizações para o Estado do RS, com o intuito de aperfeiçoar o planejamento governamental e promover um modelo de desenvolvimento capaz de enfrentar as desigualdades regionais. Um primeiro exercício de regionalização foi realizado a partir do ano de 1973, sob a coordenação da Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (SDO), com a denominação de *Regionalização para o Estado do Rio Grande do Sul*. Nessa proposta o território seria dividido em 12 regiões, assegurando a participação da sociedade nos debates sobre o desenvolvimento regional, mas garantindo ao Estado, a ampla coordenação, articulação e supervisão de todo processo. Essa regionalização não teve êxito por ter sido criado de forma prematura e sem o envolvimento de um maior número de lideranças que defendessem essa política (NYGAARD, 1990).

Outra proposta de regionalização do Estado do RS foi concebida no ano de 1988, durante o Governo Pedro Simon. Por meio desta proposta, chamada de *Programa Estadual de Descentralização Regional*, o Estado seria dividido em 22 regiões. O objetivo dessa regionalização era promover a descentralização do planejamento governamental através do envolvimento da sociedade nas discussões sobre o planejamento de suas regiões¹. Conforme explicam Toni e Klarmann (2002), esse processo objetivava uma ação coordenada e eficaz dos órgãos públicos e uma melhor integração entre o Governo Estadual e os municípios e comunidades interioranas. Pretendia-se criar mecanismos que possibilitassem a identificação das prioridades regionais para que fossem incorporadas ao planejamento regional e ao orçamento dos órgãos estatais. Para viabilizar estas discussões seriam criados colegiados da administração municipal e de entidades comunitárias visando assegurar a participação da sociedade na definição dos objetivos, das necessidades e das potencialidades que pudessem enriquecer o planejamento estadual (NYGAARD, 1990). Contudo esta iniciativa também não chegou a ser institucionalizada, mas abriu uma brecha para a criação dos COREDEs.

De acordo com Frantz (2002), a preocupação em se realizar o processo de regionalização dos COREDEs se justificava pela distância existente entre os grandes planos nacionais e as realidades locais. Além disso, havia a necessidade de se criar

¹ Allebrandt (2010) cita ainda os estudos realizados pela FAMURS, dos quais resultou uma organização do Estado do RS em 22 Associações de Municípios. Também teve a regionalização feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que, para fins estatísticos, concebeu, em 1989, uma divisão da unidade federativa em sete mesorregiões e 35 microrregiões geográficas.

mecanismos de gestão mais eficientes e apropriados para promover o desenvolvimento regional sustentável. Na concepção desse autor, buscava-se conceber as identidades regionais como um potencial para promover os avanços das diversas regiões, contribuindo para promover a realização do planejamento das políticas governamentais numa atuação conjunta com a sociedade.

Neste contexto, os COREDEs foram criados a partir do ano de 1991, durante o Governo de Alceu Collares (PDT), e instituídos oficialmente pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Durante o seu processo de constituição, os Coredes receberam forte apoio das Instituições de Ensino Superior existentes nas diversas regiões e do próprio Governo Estadual.

Estabelecidos inicialmente em 18 regiões, o Art. 2º da sua Lei de criação determina que esses Conselhos atuariam para promover o desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, o estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente, envolvendo a participação da sociedade nesses debates (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Já num primeiro momento pode-se perceber que a criação dos COREDEs não nasceu exclusivamente da mobilização da sociedade civil, mas, sobretudo, por iniciativa de atores vinculados ao Governo Estadual e as universidades comunitárias. Conforme Bandeira (2010); Allebrandt et al (2011), desde a sua criação, os COREDEs mantiveram uma relação muito próxima com a sociedade política e com as Instituições de Ensino Superior (IES), principalmente com as universidades comunitárias. Essa proximidade perdura na atualidade, tendo em vista que, em grande parte,

[...] os COREDEs são frutos da coalizão propositiva do governo do estado e as estruturas representativas das regiões. Mesmo passadas duas décadas, ainda são vistos e reconhecidos em muitas regiões como estruturas vinculadas ao governo do estado e de forma limitada como um mecanismo de organização e representação das próprias regiões, para o enfrentamento dos desafios da promoção do desenvolvimento. Esta imagem preponderantemente governamental é atenuada nas regiões onde os COREDEs são coordenados por universidades ou entidades públicas não governamentais. (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011, p. 102).

Bandeira (2010); Büttенbender, Siedenberg e Allebrandt (2011) irão dizer, ainda, que até o surgimento dos COREDEs, os governos gaúchos formulavam o planejamento apoiados somente por órgãos técnicos e sem o apoio de mecanismos formais organizados para articular a atuação de grupos heterogêneos de atores, principalmente atores não governamentais, com o objetivo de viabilizar iniciativas coletivas de debate

sobre o planejamento governamental e a promoção do desenvolvimento regional. Esses autores ressaltam que as redes até então existentes ligavam representantes de vários municípios, mas de um mesmo segmento, resultando, assim, em planejamentos setoriais e desarticulados. Nesta direção, os autores afirmam que, antes da existência dos COREDEs, não se imaginava que a articulação de municípios pudesse constituir-se em uma identidade regional e que juntos pudessem planejar o desenvolvimento de sua região².

A função desempenhada pelos COREDEs tem sido interpretada de maneira distinta pelos autores que analisam essa IPs. De um lado, tem sido concebida como um mecanismo para estreitar a relação entre a sociedade civil e o Estado e, de outro, como um instrumento para promover debates sobre o desenvolvimento das distintas regiões e aprimorar o planejamento governamental. Nesta linha, Fedozzi (2001) vai dizer que esses Conselhos podem ser interpretados como mecanismos para melhorar a gestão dos governos estaduais, ao passo que Cargnin (2014, p. 9) concebe a criação deles como “[...] uma das primeiras iniciativas institucionais no sentido de construir uma estratégia de ação para o desenvolvimento regional” no Rio Grande do Sul. Esse autor também afirma que esses Conselhos se constituem como um fórum autônomo de discussão e decisão sobre as políticas e ações para o desenvolvimento regional.

A relação dos COREDEs com o Governo Estadual já havia sido prevista na Constituição Estadual de 1989 (Art. 149, § 8), ao determinar que os Orçamentos Anuais e a Lei de Diretrizes Orçamentárias deveriam ser compatibilizados com o Plano Plurianual (PPA) e elaborados de forma regionalizada. Conforme o Art. 167 da mesma Lei, o qual estabelece a obrigatoriedade da elaboração do PPA Estadual, a

[...] definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas. (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011, p. 83).

Desde então os COREDEs têm se colocado como a institucionalidade responsável para organizar a participação da sociedade no planejamento governamental. Os Conselhos têm procurado executar esta tarefa promovendo estudos sobre a realidade de suas regiões, expressas nos Planos Estratégicos (PE), documentos elaborados em cada região de atuação que servem de referência para

² Importante ressaltar que para fins de planejamento, o governo estadual do RS reconhece a existência de 9 RFP a partir da nucleação dos 28 COREDEs. Regionalização feita a partir do *Estudo Rumos 2015*.

pautar as demandas regionais junto ao governo do Estado e demais órgãos e instituições³. Os COREDEs têm atuado também na organização da sociedade para participar na elaboração dos PPAs⁴ e na realização da Consulta Popular (CP)⁵.

Diante do exposto, entende-se que não se pode desassociar a atuação dos COREDEs do Governo Estadual. Nesse sentido, entende-se que sua autonomia é relativa na medida em que há certos constrangimentos que dificultam o seu funcionamento e conferem uma certa homogeneidade ao espectro de atores que podem atuar nesses Conselhos. Além do mais, se faz necessário compreender a configuração e o funcionamento interno dessas IPs. Na próxima sessão vamos trazer alguns elementos da literatura da Ciências Sociais que oferecem luz para estas análises.

Perspectiva crítica sobre democraticidade das instituições participativas

Ao analisar a atuação dos COREDEs no período de 1990 a 2010, Allebrandt et al (2011) vão dizer que estes Conselhos se constituem em amplos espaços de participação. Para fundamentar essa argumentação esses autores analisam todos os COREDEs do Rio Grande do Sul, e mencionam, para citar alguns exemplos, que o COREDE Delta do Jacuí pode chegar potencialmente a ter mais de 600 participantes em suas Assembleias. Mencionam ainda que no período de 2008/2009, 50% dos presidentes do COREDEs eram vinculados a Instituições de Ensino Superior. Havia também três presidentes que eram prefeitos, três representantes de movimentos sociais e dois vereadores. O estudo evidenciou que os prefeitos, os presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs) e representantes das IES ocupavam grande parte dos cargos do Conselho.

³ No caso da região do Vale do Rio Pardo, o primeiro PE foi desenvolvido para o período 1998-2002, sendo realizado posteriormente uma atualização desse Plano através da elaboração da *Agenda 21 Regional*. Essas iniciativas dos Coredes se inscrevem em um conjunto de construções de planejamento territorial surgidas no Estado, como o Projeto "RS 2010 Realizando o Futuro (1998) e a *Agenda 2020*, assim como o *Pacto pelo Rio Grande*, ambos de 2006. Também foi construído no VRP um PE para o período de 2010-2014, sendo que, no ano de 2016, os Coredes iniciaram o processo de elaboração de mais um Plano Estratégico. Análises sobre os Planos Estratégicos, seus limites e fragilidades podem ser encontrados em SILVEIRA e CAMPOS (2012) e em alguns artigos na obra organizada por FELIPPI; SILVEIRA e ALLEBRANDT, 2015.

⁴ Os PPAs estaduais são realizados a cada quatro anos e a participação da sociedade nesse planejamento ocorre em cada Corede e, posteriormente as propostas são encaminhadas pelas nove Regiões Funcionais de Planejamento (RFP).

⁵ A Consulta Popular foi institucionalizada durante o último ano do governador Antônio Britto (1998), tendo em vista oportunizar a participação da sociedade gaúcha na definição das prioridades regionais para serem incluídas no orçamento estadual. Conforme determinado pela Lei de criação da CP, o Art. 1º da Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, esta metodologia participativa seria executada anualmente, tendo em vista definir sobre os serviços e investimentos de programas a serem incluídos na Proposta Orçamentária, possibilitando o atendimento de prioridades de interesse municipal e regional.

Frente a essa literatura normativa que reitera a autonomia desses Conselhos e sua amplitude de representação da sociedade regional, considera-se crucial realizar análises dos distintos desenhos institucionais dos COREDEs e de seu funcionamento, compreendendo como de fato acontece a participação e quais são as principais pautas discutidas nesses espaços. De acordo com Coelho e Favareto (2008; 2012), Abramovay, Magalhães e Schroder (2010), os autores que apostaram na participação social para produzir melhores índices de desenvolvimento partem do pressuposto de que o diálogo autorizado pelo poder público reduz os custos da mobilização política.

Em geral, esta perspectiva parte do pressuposto de que os cidadãos possam participar nesses processos mesmo sem qualquer *expertise* nos assuntos em discussão e que as assimetrias de recursos (organizacionais, humanos e financeiros) existente entre os diversos atores poderiam ser contornadas através da adoção de uma boa engenharia institucional. De acordo com tais estudos, os benefícios da participação estariam em estabelecer a comunicação dos atores locais com os agentes governamentais, tendo em vista que os primeiros possuem maior conhecimento acerca das suas realidades e poderiam oferecer subsídios relevantes para a formulação e a execução das políticas públicas. O mecanismo causal implícito nesse processo é que com a ampliação da participação,

[...] se daria uma mudança na qualidade do processo decisório que permitiria alterar a distribuição dos recursos públicos e a forma de implementar as políticas e de pactuar acordos regionais. Esse novo padrão, ao fomentar a negociação e a cooperação entre vários segmentos sociais, levaria a um aumento da confiança e da coordenação entre os atores, o que poderia contribuir para a promoção do desenvolvimento. (COELHO e FAVARETO, 2008, p. 16).

Contudo, a tese que estabelece a relação de causalidade entre participação, democracia e desenvolvimento precisa ser colocada à prova através de investigações empíricas. De acordo com Lavallo (2011) e Coelho e Favaretto (2008), não é possível afirmar que os arranjos institucionais consigam contornar as desigualdades prévias de recursos existentes entre os diversos atores, nem tampouco, pode-se admitir de antemão que, frente às diferentes pautas postas em discussão, as decisões respeitem os princípios democráticos com profundidade.

Tendo em vista melhor compreender a composição desses espaços, autores como Dagnino, Olvera e Panfichi (2006); Lavallo (2011) têm enfatizado que não se pode conceber a sociedade civil e o Estado como atores homogêneos. Recomendam, ainda, que para se reconhecer a trama das forças que integram esses espaços públicos é preciso levar em conta os distintos interesses em disputa e a heterogeneidade da

sociedade civil e do Estado. Trata-se de levar em conta as assimetrias de recursos existentes entre os diversos atores que participam desses espaços, o que pode levar a um campo de disputa desigual que reforça a tomada de decisão pelos atores mais poderosos. Nessa direção Lavalley (2011) vai dizer que

Pouco se sabe, ainda, da forma como se organiza e opera a heterogeneidade da sociedade civil: como se compõem e quais as consequências de diferentes ecologias organizacionais, qual a posição e as funções dos diferentes tipos de organizações civis e quais suas estratégias de articulação, como se relacionam essas ecologias organizacionais com as instituições políticas [...] (p. 8).

Nesta direção, Ladeira (2008); Perissinotto e Fuks (2007) têm indicado que alguns fóruns participativos têm apresentado procedimentos políticos pouco democráticos, na medida em que são capturados por atores vinculados a gestão governamental ou por atores que já possuem posições privilegiadas em outros espaços públicos, fazendo com que os interesses e as demandas de grupos ou de categorias tradicionalmente excluídas e com menos recursos permaneçam sem poder de influência.

Embora se reconheça que os atores da sociedade civil e do Estado encontram-se inter-relacionados e que podem estabelecer vários tipos de relações, de ordem confrontacional ou colaborativa, as IPs que distribuem desproporcionalmente a representatividade da sociedade civil em relação aos agentes públicos acabam produzindo uma distribuição desigual do poder decisório entre esses atores. O fato de Lavalley (2011) e Dagnino Olvera e Panfichi (2006) afirmarem que a sociedade civil e o Estado se constituem reciprocamente, não significa que as relações entre atores vinculados ao Estado e atores civis ocorram de forma harmônica e que não exista disputas nos espaços participativos. Em muitos casos, atores da sociedade civil e atores vinculados ao Estado podem se unir em torno de pautas comuns. Contudo, em nosso entendimento, a falta de pluralidade na representação acaba por restringir os debates e fazer com que atores com menor capacidade de acesso a recursos continuem sem voz nesse espaços.

Diante dessas questões, cada vez faz-se mais necessário que sejam realizados estudos que possibilitem uma melhor compreensão de como essas questões são enfrentadas no interior das IPs. Nesta direção, na próxima seção vamos apresentar a estrutura de funcionamento desses Conselhos, analisando em especial o arranjo institucional do COREDE VRP, a participação efetiva dos seus representantes e as principais pautas que foram colocadas em discussão durante o ano de 2015.

Estrutura de funcionamento dos Conselhos Regionais do Rio Grande do Sul

Em cada região os Conselhos são orientados pelo seu Estatuto e por um Regimento Interno que estabelece os regramentos específicos para seu funcionamento. O artigo terceiro da Lei de criação estabelece que são atribuições dos COREDEs: i) promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico das necessidades e potencialidades para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região; ii) elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional; iii) manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; iv) constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado; v) orientar e acompanhar o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região; e vi) respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Como princípios, os COREDEs são orientados para atuar em favor da: i) promoção do desenvolvimento regional; buscam atuar com ii) autonomia e neutralidade em relação às diferentes instâncias governamentais e correntes partidárias; defendem o iii) respeito à pluralidade, cooperação e participação dos diferentes segmentos da sociedade na discussão dos problemas da sua região. É uma instância de iv) regionalização das políticas de desenvolvimento e ampliação da representatividade; buscando a v) inclusão dos segmentos da sociedade ainda desarticulados; vi) defendendo a implementação e continuidade das políticas governamentais nas regiões (COREDES, 2014).

Reconhecendo os imensos desafios assumidos pelos COREDEs, Allebrandt (2010) vai dizer que os coredianos tinham consciência de que os objetivos e princípios elaborados para orientar sua atuação não seriam alcançados com facilidade. Antes de tudo, conforme o autor, esses elementos norteadores buscavam reconhecer esses Conselhos como instâncias plurais, suprapartidárias, autônomas e não governamentais, cujo objetivo central era promover o desenvolvimento territorial integrado às identidades regionais.

Na próxima seção analisaremos alguns aspectos sobre o arranjo institucional do COREDE VRP, a participação efetiva dos representantes e as principais pautas postas em discussão durante o ano de 2015, buscando responder a questão que orientou este trabalho: se os Coredes constituem-se enquanto espaços autônomos de participação e de deliberação dos atores regionais ou se constituem-se como arranjos institucionais vinculados ao Governo Estadual, funcionando como espaços de participação voltados a conferir legitimidade às suas ações nas distintas regiões.

O arranjo institucional do COREDE VRP

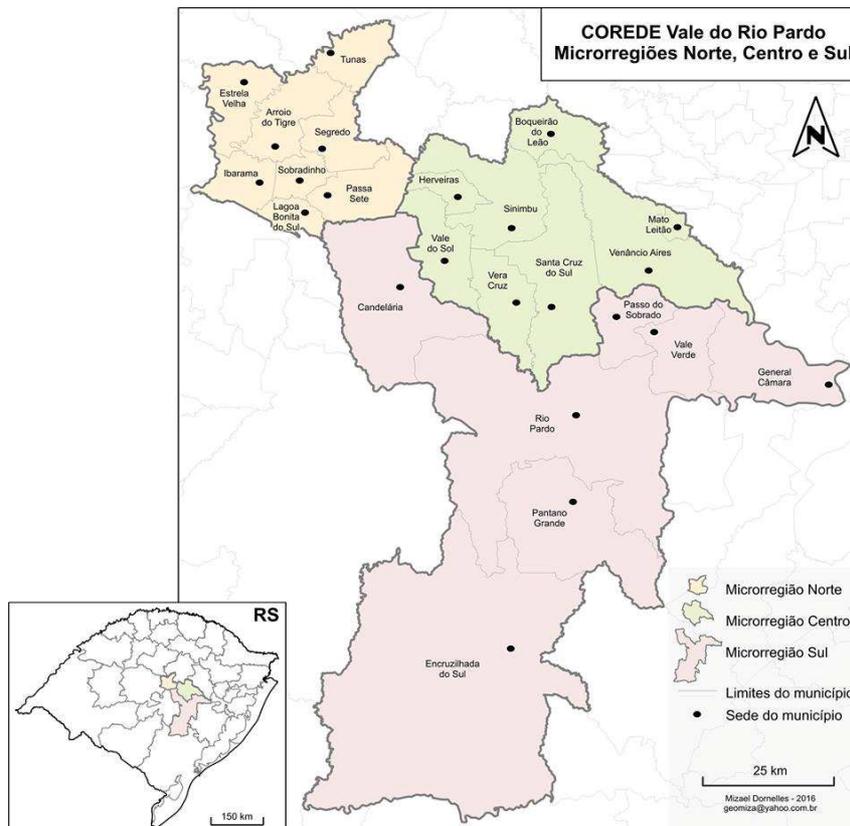
O arranjo institucional do COREDE VRP articula lideranças de 23 municípios. A diversidade ambiental, cultural, as disparidades socioeconômicas, de estrutura fundiária, industrial e populacional mostram uma região bastante desigual, a ponto de ter sido identificado três microrregiões distintas, sendo elas:

a) Microrregião Norte - formada por 8 municípios: Arroio do Tigre, Estrela Velha, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Passa Sete, Segredo, Sobradinho e Tunas. Essa é uma região de colonização italiana e alemã. Nesses municípios de pequeno porte predomina a existência das pequenas propriedades, o cultivo do tabaco e se mostra uma região apropriada para o cultivo da fruticultura;

b) Microrregião Centro - é formada por 8 municípios: Herveiras, Santa Cruz do Sul, Mato Leitão Sinimbu, Vale do Sol, Boqueirão do Leão, Venâncio Aires e Vera Cruz. Essa microrregião se caracteriza fundamentalmente pela forte presença de empresas ligadas à cadeia produtiva do Tabaco (tais como a Souza Cruz, Universal Leaf Tabacos Ltda., Philip Morris, entre outras), o que causa uma importante repercussão no desenvolvimento do conjunto de municípios da região;

c) Microrregião Sul - formada por 7 municípios: Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Pântano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo e Vale Verde. Essa região pode ser caracterizada pela alta concentração fundiária, cultivo do arroz e agropecuária e municípios com maior extensão. A cultura luso-brasileira predomina nesses municípios (PAIVA e RAMOS, 2005).

Figura 01 – Região de abrangência do COREDE Vale do Rio Pardo



Fonte: Paiva e Ramos (2005); Christoff e Campos (2010).

A Região do Vale do Rio Pardo apresenta um vasto capital social que se expressa pela capacidade da sociedade se mobilizar em torno de diversas organizações sociais, entidades culturais e recreativas, Centro de Tradições Gaúchas (CTGs), sindicatos, cooperativas e associações com diversos fins. O Plano Estratégico de Desenvolvimento do VRP também destaca o potencial institucional existente na região, enfatizando que este se constitui num aspecto positivo para contribuir no desenvolvimento da região (CHRISTOFF e CAMPOS, 2010).

Conforme a distribuição da representação prevista no Estatuto do Corede VRP⁶, 47% dos representantes são atores eleitos (deputados federais, deputados estaduais,

⁶ Conforme o Estatuto (Subseção I, Art. 14), o COREDE VRP integra no seu quadro de representantes, os deputados federais e estaduais eleitos e domiciliados na região. Os prefeitos dos municípios; dos presidentes das câmaras de vereadores e dos presidentes dos COMUDES; quatro representantes da classe trabalhadora; três representantes da classe empresarial; três representantes dos conselhos municipais (além dos presidentes dos COMUDES); dois representantes das uniões de associações comunitárias; três representantes das cooperativas de produção; três representantes de instituições de ensino superior; um representante dos micro e pequenos empresários; um representante dos setores de turismo/lazer/esporte; um representante dos profissionais liberais; um representante da associação dos secretários municipais de educação; um representante da associação dos aposentados; um representante

prefeitos e vereadores). Percebe-se, assim, uma ampla representação dos atores da sociedade política. Por sua vez, os burocratas, aqueles atores vinculados ao governo estadual e às administrações municipais, sejam os Conselhos Municipais, secretarias, coordenadorias e corporações vinculadas à administração pública, representam 29% dos atores do COREDE. Por fim, as organizações civis representam 24% dos atores desse Conselho, o que evidencia sua sub-representação nesse espaço.

Analisando a composição somente entre atores da sociedade civil e atores vinculados à administração pública, teríamos vinculado 24% dos segmentos da sociedade civil e 76% dos atores vinculados ao Estado. O elemento central que percebemos nessa composição é a ampla ocupação desse espaço pelos representantes da sociedade política e pelos burocratas do Estado. Como já mencionamos, os COREDEs foram institucionalizados pelo governo estadual, tendo entre seus objetivos viabilizar a organização da sociedade no planejamento governamental, sendo que, principalmente na sua origem, esses espaços eram hegemônicos por atores vinculados ao Estado. Por sua vez, outro argumento para a criação dos COREDEs foi o de articular a sociedade na elaboração do orçamento estadual.

Assim como os arranjos institucionais podem suprimir possíveis desigualdades de recursos (técnicos, humanos, organizacionais, financeiros) existente entre os diversos atores que atuam nesses espaços, é importante considerar que muitas vezes há regras formais e informais que condicionam o funcionamento dos espaços participativos. Dentre as regras formais podemos considerar o desenho institucional construído para o funcionamento desse Conselho, que apresenta as regras formais de representação, que, como vimos, no caso do COREDE VRP apresenta-se de maneira desigual. Considera-se desigual porque favorece a representação de atores com mais recursos organizacionais e vinculados a gestão estatal. A que se considerar que o processo de definição do desenho institucional não é neutro e já define as possibilidades de representatividade. Além das regras formais, também há que se considerar a existência de regras informais (costumes, acordos, formas de agir que não foram formalizadas), as quais também condicionam as ações dos atores nesses espaços.

Nesta linha, Coelho e Favareto (2008) chamam a atenção para a dificuldade de se estabelecer conexões sistemáticas que permitam atribuir ao arranjo institucional a capacidade de sanar os limites dados pelas desigualdades de recursos. Estudos como

dos movimentos ecológicos das ONGs; um representante das agremiações estudantis; um representante do polo de modernização tecnológica; um representante dos órgãos públicos em nível estadual; um representante da área da Educação; um representante da área da saúde; um representante da área do meio ambiente; um representante da área da ecologia; e um representante das ONGs (COREDE, 2007).

os de Abramovay, Magalhães e Schroder (2010), também mencionam que determinados arranjos institucionais privilegiam a participação de atores tradicionais (aqueles mais bem estruturados) em seus espaços. Nessa arena, são inúmeras as variáveis a serem consideradas sobre o potencial participativo em diversas institucionalidades, e cautelosas devem ser as conclusões.

No caso dos COREDEs percebe-se que eles estão extremamente vinculados ao Estado de sua criação, e este vínculo tem se mantido e é visível na composição de grande parte desses Conselhos. Conforme um de nossos entrevistados,

[...] têm Conselhos que, em função das particularidades, conseguiram construir um fórum mais representativo, enquanto que em outras regiões esses fóruns são mais restritos. Gosto de citar como exemplo o COREDE de Noroeste Colonial, onde o desenho da representação define qual é o número de representantes do segmento. Lá você tem um prefeito representando os prefeitos, aqui no VRP temos todos os prefeitos. Aqui e em outras regiões a gente vê o domínio da representação do Estado, através da prefeitura, das câmaras municipais, dos órgãos estaduais que estão instalados na região, então dá para ver que a sociedade civil, de um modo geral, está sub-representada em grande parte dos Conselhos. (ENTREVISTA nº 1).

Outro elemento que analisamos foi o percentual de participação efetiva dos atores vinculados ao Conselho nas Assembleias realizadas no ano de 2015. Essa análise nos permitiu compreender com maior clareza quem de fato participa dos processos decisórios.

Ao tratar sobre a participação dos diversos atores da região em diferentes espaços participativos, um dos entrevistados mencionou que manter a sociedade mobilizada é um grande desafio, pois não existe o hábito de valorizar as oportunidades de participação existentes na região. Conforme explica esse representante, mobilizar a sociedade para participar desses espaços é um processo que apresenta muitas dificuldades.

Então, me parece que esta consciência, esta cultura da participação das pessoas tomarem a iniciativa, de virem participar do processo, de virem para dentro, ainda precisa ser fortalecida. Eu não percebo, assim, muita movimentação de pessoas querendo participar, acho que existe uma acomodação ou um pouco até de alienação de uma boa parte da sociedade. Acho que até acompanham pela imprensa o que está acontecendo, mas não procuram se envolver no processo lá no município, lá no Conselho Municipal de Desenvolvimento, aqui no COREDE. A gente vê assim, uma espécie de esvaziamento da participação popular. (ENTREVISTA nº 02).

Neste contexto caberia investigar se os motivos que fazem com que diversos atores, ou grande parte da sociedade não manifeste interesse em participar nessas institucionalidades. Talvez esta análise pudesse oferecer mais luz para a atuação

desses Conselhos. No caso da participação dos atores nas Assembleias Gerais do COREDE VRP, durante o ano de 2015, os Conselhos Municipais alcançaram 47% da participação nas Assembleias. Por sua vez, a representação dos atores eleitos e com maior número de representantes, os deputados, vereadores e prefeitos, juntos, alcançam uma participação efetiva de 18% nas Assembleias, o que significa um baixo percentual. Os atores da sociedade civil, juntos, alcançaram uma participação de aproximadamente 30%, o que seria um indicador interessante, caso não estivessem com uma representação muito inferior em relação aos representantes vinculados a gestão governamental.

Esses dados demonstram o quanto a participação efetiva dos atores neste Conselho merece atenção. A representação política possui ampla representação e possui pouca participação, geralmente justificada por haver a participação de outros atores que os representam neste Conselho (geralmente os presidentes dos COMUDEs) e por darem maior importância para as discussões realizadas no âmbito da Associação dos Prefeitos. Por sua vez, constata-se que a sociedade civil possui uma participação satisfatória, mas esta com menor percentual de representação e, estas que participação são as mais bem estruturadas e que transitam em outras institucionalidades. Assim, em grande parte, os representantes dos Conselhos Municipais são os que representam maior participação nos debates. De forma ampla, o funcionamento e os debates são sustentados pelos atores vinculados a sociedade política e a gestão pública.

Da mesma forma, as principais pautas colocadas em discussão neste Conselho são vinculadas a gestão governamental. Ao analisar as Atas das Assembleias do COREDE VRP, no ano de 2015, agrupou-se os assuntos discutidos em três eixos temáticos. No primeiro grupo, destacaram-se as iniciativas para a organização institucional do próprio COREDE. Essas discussões buscaram reorganizar o próprio Conselho através da eleição de sua diretoria e da eleição da Assembleia Geral. Também foi tratado sobre a importância de se reformular o Estatuto desse Conselho, tendo em vista ampliar a representatividade da sociedade nesse espaço. Conforme visto anteriormente, essas alterações não modificaram o arranjo institucional desse Conselho, nem alteraram significativamente o quadro de representação.

Num segundo grupo de discussão, analisaram-se as pautas vinculadas à ação governamental. O tema da Consulta Popular esteve presente em todas as Assembleias do Conselho. Inicialmente, discutia-se sobre a crise financeira do Estado e as indefinições que giravam em torno da realização ou não desse processo participativo naquele ano. Resolvido esse impasse, debatia-se a organização da CP para o período 2015 - exercício 2016. O Corede também dedicou um tempo para sistematizar suas demandas para serem analisadas na elaboração do PPA estadual para o período

2016/2019, que foi encaminhado juntamente com as propostas do COREDE do Vale do Taquari e apresentadas na Audiência Pública da RF2, realizada em Lajeado, no dia 14 de abril de 2015.

No grupo temático sobre desenvolvimento regional, agrupamos as discussões protagonizadas por iniciativa desse Conselho, com temas voltados ao interesse da região. Nessas discussões, teve destaque a viagem de estudo para Israel, onde viajaram 22 pessoas para conhecer novas tecnologias de produção que pudessem se colocar como alternativas para a diversificação produtiva para a região do VRP, na qual predomina a cultura do Tabaco.

Percebemos que, como havia restrição sobre a representação, as pautas estabelecidas nesse Conselho também se mostraram restritas e voltadas para os temas vinculados à administração pública, em grande parte tratando de assuntos decorrentes da CP. Assim, questionamos a afirmação do atual Presidente do COREDE VRP, ao dizer que, inicialmente, o Corede “[...] *constituiu-se como um braço do governo estadual*”, e, nestes 25 anos, “[...] *o COREDE evoluiu para constituir uma imagem deslocada do governo*” (GAZETA DO SUL, 2016, 21 de Dez. p. 7). De nossa parte não há razão para se reivindicar a autonomia dos COREDEs frente ao Estado. Parece-nos que essa atuação conjunta é uma premissa dada desde sua criação. Mais importante, em nossa opinião, é buscar alcançar a paridade de representação entre os diversos atores, de forma a alcançar a pluralidade de representação e de participação desses atores nestes espaços.

Considerações finais

Nossa análise sobre o arranjo institucional do COREDE VRP evidenciou quem são os atores habilitados a participar, eleger e decidir sobre as pautas postas em discussão nessa institucionalidade. Constatou-se, a partir da análise das informações contidas no Estatuto do Conselho, que a sociedade civil encontra-se sub-representada nesse espaço desde sua implantação, o que acabou favorecendo o peso relativo dos representantes da sociedade política e dos demais atores da burocracia estatal.

Este dado permitiu perceber como a própria estruturação do Conselho, em termos dos segmentos sociais que terão direito à representatividade, já constitui o primeiro resultado de uma disputa entre os diversos atores regionais, pois nem todos conseguiram assegurar a sua representação dentro desse arranjo institucional. Esta informação é corroborada pelo fato dos Coredes existentes no RS apresentarem desenhos institucionais distintos em cada região, evidenciando que a representação de cada segmento social varia conforme o poder de influência que esse detinha para garantir o seu encaixe no momento de fundação de cada Conselho.

No caso do Corede VRP, o desenho institucional adotado apresenta duas consequências objetivas para o seu funcionamento: i) a ampla representação assegurada para os atores da sociedade política da região (prefeitos, vereadores e deputados) e para os indicados pela administração pública estadual e municipal (burocratas), produzindo uma distribuição desigual de poder, comprometendo o funcionamento democrático desse espaço; ao passo que ii) a sociedade civil encontra-se sub-representada.

Embora o próprio desenho institucional do Conselho analisado já apresente uma desigualdade em termos de representação dos diversos segmentos regionais, nossa pesquisa empírica possibilitou que observássemos o hiato existente entre a representação que foi prevista no Estatuto e aquela que ocorre efetivamente nas reuniões e assembleias do Corede. Neste caso, pudemos constatar a baixa participação dos representantes políticos nas reuniões e uma expressiva participação de representantes ligados a órgãos/setores da gestão pública estadual e municipal, além de uma participação mais reduzida de representantes de outros segmentos sociais da região (sindicatos, ONGs, universidades, cooperativas, etc).

Na mesma direção, percebemos que diversos atores buscam outros canais de comunicação para alcançar suas pautas, a exemplo dos prefeitos, que, se articulam na Associação de Municípios, deixando de atuar neste espaço do COREDE. Por sua vez, no âmbito da representação da sociedade civil, constata-se a ausência de representação e participação de atores com menor capacidade de recursos, mas também, outros mais bem estruturados que não se identificam com este espaço e buscam outros vínculos para alcançar seus objetivos. Nessas circunstâncias, devido a uma certa homogeneidade de representação e, por serem esses representantes, em grande parte vinculados a gestão governamental, percebe-se que as ações deste Conselho servem mais para responder as demandas da gestão governamental, a partir das oportunidades e restrições oferecidas pelo próprio Estado, que propriamente colocar questões trazidas pelos atores da região.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRODER, M. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 268-306, mai./ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v12n24/v12n24a10.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2016.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. *Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009*. Tese de doutorado (Programa de Pós Graduação

em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010.

ALLEBRANDT, S. L.; BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R. *Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES/RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas*. IPEA: CODE, 2011.

ALLEBRANDT, S. L.; et al. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. Caderno EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, artigo 11, set. 2011.

BANDEIRA, Pedro Silveira. *Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: Os COREDEs do Rio Grande do Sul*. In: COELHO, J. G.; FRIZZO, P. A.; MARCONDES, V. (Orgs.). Passografic: Indústria Gráfica e Editora, 2010.

CARGNIN, Antônio Paulo. *Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: vestígios. Marcas e repercussões territoriais*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014.

COREDE. *Estatuto do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo*. Aprovado em 21 de novembro de 2007.

_____. PRÓ-RS V. *Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018)*. Lajeado: Univates, 2014.

_____. PRÓ-RS IV. *Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul, 2011 – 2014*. Porto Alegre: Passografic, 2010.

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. In: LAVALLE, A. (Org.). *O horizonte da política*. Questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: UNESP, 2012.

_____. Dilemas da participação e do desenvolvimento territorial. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador (BA), ano X, n. 18, dez. 2008.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. *Para uma leitura da disputa pela construção democrática na América Latina*. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

Entrevista nº 1: Secretário do COREDE entre 1997 e 2001. Presidente do COREDE VRP entre 2001 e 2003.

Entrevista nº 2: Presidente da SICREDI. Faz parte da Diretoria do COREDE VRP.

FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 100, p.93-107, jan./jun. 2001.

FRANTZ, Walter. A experiência corediana de organização social do desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F. et al. (Org.). *PRÓ-RS II. Por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul Volume 1. O Funcionamento e os Fundamentos de uma experiência de organização social do desenvolvimento regional*, 2002, v. 1, p. 85-115.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. Recursos, influência e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó (SC): ARGOS, 2007.

Jornal Gazeta do Sul. *Balanço dos 25 anos de atuação do COREDE Vale do Rio Pardo*. Santa Cruz do Sul, ed. 31 de dez. 2016.

LADEIRA, Leonardo Carvalho. *Desafios e potenciais da participação democrática: uma análise do caso da Conferência Municipal da Juventude de Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

LAVALLE, Adrián Gurza. *Crítica ao modelo da nova sociedade civil*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 47, p. 121-135, 1999.

_____. *O estatuto político da sociedade civil: evidências da cidade do México e de São Paulo*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA. Textos para discussão CEPAL-IPEA, n. 28, 2011a. Disponível em: <http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/2/43432/CEPAL_28.pdf>. Acesso em: 08 out. 2016.

NYGAARD, Paul Dieter. *As regionalizações e o planejamento estadual – uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento*. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v.11, n. 1, p. 184-197, 1990.

PAIVA, Carlos Águedo Nagel; RAMOS, Marília Patta. *Limitações e possibilidades da análise de indicadores regionais: o caso do COREDE do Vale do Rio Pardo*. Santa Cruz do Sul. *Revista Redes*, Santa Cruz do Sul, v.10, n. 2, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 10.283, de 17 de outubro de 1994 (atualizada pela Lei nº 11.451, de 28 de março de 2000). Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666>.

SILVEIRA, R. L.; CAMPOS; H. Processos participativos em experiências recentes de planejamento regional: o caso do Vale do Rio Pardo (RS). *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, p. 203 – 216, jan/abr 2012.

SILVEIRA, R. L.; ALLEBRANDT, S. L.; R. L.; FELIPPI. *Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: Uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)*. [recurso eletrônico]. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015.

TATAGIBA, LUCIANA. 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. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. 1ª ed. Campinas: Paz e Terra, 2006.

_____. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

ST 05 - Experiências de participação institucional em perspectiva comparada

**A prototipagem urbana como ferramenta da democratização do projeto
urbano. Uma perspectiva franco-brasileira.**

Romain Gallart



Resumo:

A complexidade dos projetos urbanos e os seus impactos sobre as cidades implicam em uma associação entre todos os atores do território. A emergência do urbanismo tático vem transformar as práticas participativas das instituições. A partir da experiência como coordenador de processos de consulta pública em projetos de requalificação urbana na França e no Brasil, o artigo vai mostrar como a prototipagem urbana vem revelar os conflitos entre os atores do território e em quais condições ela se transforma em uma ferramenta na democratização do projeto urbano.

Palavras-chaves: prototipagem urbana, deliberação, governança urbana, requalificação urbana

Introdução:

Há cerca de trinta anos que o 'imperativo deliberativo' (Blondiaux, Sintomer, 2002) se impõe nas políticas públicas no mundo inteiro. Ele tem significados e justificativas diversas em função da vontade política, dos contextos sociopolíticos e da ordem processual (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). Hoje, por meio do fenômeno da globalização e da circulação das políticas urbanas, observamos uma padronização dos projetos urbanos e de suas formas de fazer. As práticas participativas não são exceção e também seguem essa tendência (Mazeaud, Nonjon, Parizet, 2016). Dessa forma, os passos do *tactical urbanism* (urbanismo tático) são ilustrativos. Entendemos 'urbanismo tático' como sendo as intervenções urbanas temporárias de pequena escala e de baixo custo, organizadas pela sociedade civil Lyndon , Garcia, 2015). Esta prática urbana, também chamada de *It Yourself (DIY) urbanism*, "*pop up*" *urbanism* ou acupuntura urbana segue um modelo alternativo aos métodos de produção hegemônica da cidade. Embora as cidades norte-americanas tenham sido pioneiras nesse método, hoje esta prática é recorrente tanto na Europa como na América Latina. Junto à multiplicação dessas ações ocorre uma difusão de suas experiências realizadas por meio de publicações de guias de boas práticas, caso da ocupação do Largo da Batata em São Paulo (Brasil) e das construções na Praça Jean Jaurès em Marselha (França).

Entretanto, nos últimos anos um duplo movimento de profissionalização e institucionalização dessas abordagens vem ocorrendo. Assim, arquitetos como Bellastock na França, Gelh nos Estados Unidos, ou Vaastu no Brasil, tornaram se provedor de serviços para os governos locais. Eles usam as suas habilidades para eventos pontuais ou ocupações que demoram mais para acompanham um território transição¹. A apropriação dessas práticas, que eram em sua essência iniciativas populares, por parte do governo, levanta o questionamento a respeito da sua natureza alternativa na produção de uma cidade mais inclusiva e adaptada às necessidades da população. Na verdade, duas questões subjacentes aparecem: as abordagens institucionalizadas do urbanismo tático permitem uma melhor mobilização dos atores locais ou são sujeitos à mesma crítica dos mecanismos de consulta tradicionais? Eles oferecem maneiras inovadoras de abordagem dos territórios ou restringem a criatividade dos atores, restringindo também o surgimento de novas soluções?

Como já foi dito, existem inúmeras publicações relativas à valorização das experiências de urbanismo tático. Além da publicação do Mike Lyndon, alguns órgãos públicos, ou coletivos

¹ O caso de Bellastock é interessante. Ele tem a responsabilidade de facilitar o processo de transformação da *zone d'aménagement concerté* do futuro *Écoquartier fluvial da 'Ile-Saint-Denis*.

que estão se profissionalizando² também publicam as suas experiências. No entanto, essas práticas são um campo ainda pouco explorado dos estudos urbanos. Alguns pesquisadores franceses (Douay et Prévot, 2014, 2016) e americanos (Alisdairi, 2014) mostraram as ligações/proximidades que existem entre os profissionais do urbanismo tático e os teóricos dos movimentos sociais dos anos 1960 - 1980. Essas investigações, em uma perspectiva crítica, mostraram a dimensão « adoçada » desse ativismo, sobretudo através do processo de institucionalização³. Para esses autores, o caráter político desse método está retrógrado ao benefício do aspecto festivo e pontual retirando toda forma de conflito. Indo de encontro à crítica, os apoiadores desses métodos valorizam a sua natureza subversiva e federativa. O coletivo Etc (2017) mostra essas dimensões por meio do projeto de requalificação do bairro de La Plaine dirigido pelo os poderes públicos de Marselha. De fato, a ocupação da praça e a criação de novos usos contra o projeto, os arquitetos-construtores vão materializar o conflito, mobilizando de maneira mais forte a sociedade civil local. Essa experiência favoreceu o início do diálogo entre o poder público e os moradores.

Entre essas duas posições, as cidades de Recife (Brasil) e Echirolles (França) se utilizaram de estratégias de participação social, incorporando ferramentas do urbanismo tático para debater os projetos de requalificação urbana. No Recife, a prefeitura, em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco, desenvolveu a requalificação do Rio Capibaribe através do projeto Parque Capibaribe. Em Echirolles, a prefeitura começou a transformação de um dos seus bairros populares através do projeto de renovação urbana Essarts-Surieux. Esses dois grandes projetos estratégicos possuem poucas similaridades tanto do ponto de vista do objeto, quanto do contexto urbano nos quais estão inseridos. No entanto, as suas estratégias de participação social são relativamente parecidas. Vale salientar que no primeiro caso houve uma tentativa de diálogo, já no segundo caso esta tentativa se encerrou antes mesmo da realização do protótipo.

A partir do estudo dessas duas experiências coordenadas pelo autor, este artigo vai apresentar o que revelam essas práticas sobre o jogo de atores: como favorecem, ou não, o debate sobre o projeto. Interessa descrever o processo da deliberação e dos seus “bastidores”, verificando a seguinte hipótese: a integração das técnicas do urbanismo tático na ação pública esclarece os conflitos, mobiliza uma gama maior de atores e mostra os sistemas de governança. O artigo mostra que essas práticas podem contribuir na democratização dos projetos urbanos, se elas estão acompanhadas de uma deliberação eficiente. Do contrário, esse dispositivo pode ser, como todo processo de diálogo, objeto de

² Por exemplo em São Paulo, existe uma publicação descrevendo a ocupação do largo da batata: A Batata Precisa de Você. “A Batata Precisa de Você • Como Fazer Ocupações Regulares No Espaço Público” 2015.

³ Uma analogia interessante pode ser feita com o processo de institucionalização do direito a cidade, que limitou o poder revolucionário desse conceito. (Gallart et De la Mora, 2016)

uma maior desconfiança frente as instituições. Assim, depois de esclarecer alguns pontos da metodologia, o artigo irá abordar, em um primeiro momento, os contextos das experiências ocorridas no Recife e Echirrolles – a gênese dos projetos e dos sistemas de governança. Em seguida, serão identificados os conflitos revelados nessas duas práticas. Por fim, será abordado o interesse da prototipagem no processo deliberativo.

Olhar cruzado sobre duas “pesquisas-ações colaborativas” em contexto plurinacional

Esta publicação é o resultado das observações realizadas por este autor como ‘praticante-pesquisador’ responsável da coordenação dos processos de coconstrução dos projetos de requalificação urbana. Dessa forma, este artigo é o fruto do cruzamento da etnografia de duas “pesquisa-ação colaborativa”. A pesquisa é composta por três especificidades que se fazem necessárias detalhar.

Primeiramente, foi feita a escolha de cruzar duas experiências ocorridas em dois países com contextos políticos, sociais, urbanos, culturais e institucionais muito diferentes. Assim, a comparação “termo a termo” é pouca apropriada já que ela não considera as historicidades divergentes dos objetos (Werner et Zimmermann ; 2004). Pelo contrario, cruzar esses casos autoriza o questionamento a respeito da constituição da problemática participativa de maneira dinâmica. Dessa forma se torna possível interrogar as categorias dos atores que participam desses processos. De um lado se usa o tríptico “morador-político-tecnico” (Mazeaud, 2013) na França e do outro, os atores da “governança urbana” (Frey, 2007) , no Brasil. Três grandes diferenças devem ser distinguidas:

- a implicação do poder público e dos atores econômicos na definição das orientações do projeto;
- O perfil do público-alvo para esses processos participativos;
- O perfil das instituições que organizam esses processos.

O Brasil e a França, Recife e Echirrolles, um projeto de renovação urbana de um bairro popular e a requalificação da beira de um rio, são realidades contrastadas. Assim, um importante trabalho de contextualização dessas duas experiências será realizado antes de todas tentativas de discussão.

Segundamente, essa pesquisa se apoia sobre uma etnografia. Durante quase três anos, em uma dinâmica de investigação, o autor coordenou os projetos de requalificação urbana supracitadas. Esta postura privilegiada permitiu uma análise detalhada dos bastidores do funcionamento das organizações envolvidas, dos processos de negociações, bem como as estratégias dos atores para inclusão dos moradores na elaboração dos projetos. Enquanto,

esse posicionamento oferece condições raras no acesso aos terrenos e a análise do jogo de atores, ele representa também uma fraqueza importante. De fato, a imersão longa apresenta o risco de integrar os preceitos e os elementos de linguagem das instituições e dos seus membros, aos riscos de faltar o processo de distanciamento. Este processo passa para a prática reflexiva. Como explica Daniel Cefaï, se trata em primeiro lugar “de adotar as diferentes perspectivas que os investigados têm, nas suas atividades quotidianas, sobre as situações”, e em segundo lugar de “se questionar sobre as distorções que nascem desses desajustes sociais com os investigados, mas também praticar uma forma de autoanálise” (Cefaï, 2009, p 7-8). O cruzamento dessas duas experiências é uma ferramenta interessante na prática reflexiva e no processo de distanciamento.

Em terceiro lugar, a pesquisa foi realizada a partir de uma colaboração entre o pesquisador e os atores dos dois projetos de requalificação urbana. Foi feita a opção de se usar o mesmo vocabulário de “pesquisa-ação colaborativa” para caracterizar as duas áreas, sobretudo para mostrar o alto grau de colaboração entre o pesquisador, que sou, e os atores envolvidos. No entanto, esse tipo de pesquisa cobre uma diversidade de colaborações (les chercheurs ignorants, 2015). Assim, para permitir uma análise e cruzamento de dados coerente, é necessário detalhar as condições de elaborações dos diferentes projetos. No caso francês, este autor possuía cargo comissionado na prefeitura, tendo a responsabilidade de coordenar o projeto de renovação urbana.

O projeto de pesquisa de doutorado recebeu aprovação na Câmara dos Vereadores de Echirrolles para ser financiado junto ao Ministério do Ensino Superior e da Pesquisa Científica, mas não aconteceu. A pesquisa foi aceita pelos supervisores do doutorando, e sobretudo pelo diretor geral dos serviços⁴, que posteriormente se tornou primeiro secretário do prefeito⁵. Todos os cidadãos e profissionais que participam ativamente do projeto urbano conhecem a pesquisa, ainda o assunto seja relativamente abstrato. No entanto, nenhum contrato estipula a colaboração junto ao poder público. Para alguns atores, sobretudo a supervisora do pesquisador, é necessário especificar uma cláusula de confidencialidade⁶. Para os moradores, este pesquisador é um funcionário da prefeitura. No caso brasileiro, há uma parceria junto ao laboratório criado pela universidade no intuito de responder ao pedido da prefeitura de desenvolver e coordenar a requalificação do Rio Capibaribe. A elaboração desse projeto e a produção científica são as duas missões do INCITI. Os parceiros se

⁴ Chefe dos funcionários na prefeitura.

⁵ Na França, os secretários são eleitos e não nomeados.

⁶ Embora nenhuma cláusula tenha sido assinada, a responsável sempre lembrará o risco da publicação de alguns elementos do funcionamento administrativo.

focalizam sobre tudo no desenvolvimento do projeto e muito pouco na dimensão da pesquisa.

A prototipagem urbana como estratégia de diálogos dos projetos urbanos

“L’espacerie, um projet humain dans la rénovation urbaine”

Echirolles é um município da “periferia vermelha”⁷ de Grenoble, com aproximadamente 36 mil habitantes, sendo a terceira cidade da região metropolitana. Essa cidade popular é constituída, como inúmeras cidades pós-industriais das periferias francesas, por uma quantidade importante de habitações sociais, concentradas nas antigas *zones à urbaniser en priorité- ZUP* (zona de urbanização prioritária). Nos anos 1960, em um contexto de *déficit* habitacional, três bairros de *habitation à loyer modéré* - HLM (habitação com aluguel controlado) foram construídos. Esses bairros de “*grands ensembles*” (conjuntos habitacionais), com princípios do pensamento modernista, se caracterizam com o *urbanisme sur dalle*⁸ e sua monofuncionalidade. Hoje, depois da pauperização da população, ligados aos fenômenos de desindustrialização, esses territórios estão sendo desvalorizados. Assim, para lutar contra esses processos, o Estado e o poder público descentralizado desenvolveram, desde o início dos anos 1980, programas de desenvolvimento social e urbano desses bairros. No entanto, na relativa falta de resultados positivos dessas *politiques de la ville* (políticas da cidade), o Estado aprovou a *loi de programmation pour la ville et de rénovation urbaine* (lei da programação para a cidade e renovação urbana). Tal lei tem como objetivo transformar os bairros de moradia social por meio do princípio de “*mixité sociale*” (mixidade social). A demolição dos antigos apartamentos e a construção de uma nova moradia, menor e *residentialisée*, teve por objetivo atrair uma classe social mais alta para a localidade. Em 2013, quando ocorreu a segunda edição desse programa, os cem bairros que mais necessitavam foram beneficiados pela *agence nationale pour la rénovation urbaine* (agência nacional pela renovação urbana). Por isso, a prefeitura de Echirolles iniciou uma reflexão a respeito da transformação ocorrida no barro de Essarts-Surieux.

A elaboração do projeto foi iniciada em 2012 com a elaboração de um diagnóstico para definir as estratégias urbanas e sociais. Antes de ser anunciada pelo Estado a possibilidade

⁷ As cidades periféricas das grandes cidades francesas, concentrando frequentemente as indústrias, eram até pouco tempo caracterizadas por uma forte estabilidade política e a existência do comunismo municipal. Echirolles, com 3 prefeitos desde o fim da segunda guerra mundial é um ideal-tipo desse governo local (Sainty, 2012).

⁸ Forma urbana que favorece a separação dos fluxos de carros e pedestres em diferentes níveis do solo.

de financiamento para o projeto, foram elaboradas inúmeras proposições para ele. O projeto teve como principais objetivos:

- A melhoria das condições de vida dos moradores, sobretudo através da reabilitação dos apartamentos e da requalificação dos espaços públicos;
- A « normalização » do bairro. Isso está se traduzindo em primeiro lugar através da “abertura do bairro” com a demolição de alguns prédios, equipamentos e espaços públicos, e em segundo lugar através da “integração do bairro na cidade e na metrópole”, com a construção de uma frente urbana. Essa normalização está se traduzindo também com um reequilíbrio entre moradia social e propriedade privada através da demolição, reconstrução e a transformação dos estatutos de alguns apartamentos.

Em março 2013, o conselho municipal aprovou o processo de dialogo com a população. Durante um ano, oficinas foram organizadas para poder compartilhar os diagnósticos feitos e debater sobre as orientações estratégicas do projeto. Depois de um ano pouco mobilizador, uma mudança de estratégia foi pensada para abordar o projeto de maneira ascendente, mais qualitativa.

Em setembro 2014 começou *l'Espacerie, um projet humain dans la rénovation urbaine*. Esse processo, coordenado pelo serviço *égalité démocratie locale* e a associação Laboratoire archAologie, tinha como objetivo pensar o projeto a partir dos espaços públicos e dos usos dos moradores. Em parceria com a escola de arquitetura de Grenoble e do Instituto de Urbanismo de Grenoble, um trabalho de escuta dos moradores e de elaboração de proposta foi realizado. Essas propostas, que serão complementares ou opostas a aquelas elaboradas pela prefeitura foram discutidas durante um debate radiofônico com a participação de moradores, estudantes, técnicos e políticos municipais. Após o debate, o processo deveria continuar com a realização de alguns “microprojetos” efêmeros prefigurando algumas propostas ou respondendo às demandas específicas. O desafio seria o de prefigurar algumas propostas, mas, sobretudo de mostrar que já é possível solucionar algumas das preocupações dos moradores. O objetivo para a prefeitura seria o de mobilizar um público que, de maneira geral não atua, nas instâncias participativas clássicas. Houve uma mobilização dos funcionários públicos do local, bem como dos moradores. Entretanto o projeto foi abandonado e a associação demitida.

A ativação Capunga

Recife, capital do Estado de Pernambuco, possui aproximadamente 1 milhão e 600 habitantes, sendo a nona cidade do Brasil em termo de habitantes e a quarta em termo de

influência regional. Essa cidade é caracterizada pela presença de inúmeros bairros populares, localizados em sua maioria dentro das ZEIS (zonas especiais de interesse social). Nos anos de 1980, em um contexto de lutas urbanas em favor do direito à cidade, foi realizado um zoneamento na cidade com o objetivo de preservar, urbanizar e regularizar a posse das terras. Esses bairros, criados de maneira informal, se caracterizam pelo baixo nível de habitabilidade. Hoje, após o crescimento econômico vivenciado pelo Brasil nos últimos anos, o Recife passa por um desenvolvimento urbano desenfreado, onde o crescimento da especulação imobiliária se traduz na multiplicação dos condomínios fechados. Nesse contexto, a requalificação dos bairros populares ficou esquecida, ainda que a criação do orçamento participativo, durante a gestão do prefeito João Paulo (2001 – 2009), tenha permitido inverter algumas prioridades de ação (Cary, 2005). Ainda nesse contexto, houve o esquecimento nos últimos 20 anos do ‘planejamento estratégico’, sendo este posto no ‘centro do palco’ na gestão do prefeito Geraldo Júlio (2013 – atualmente). O projeto Parque Capibaribe aparece como exemplo significativo dessa estratégia.

Este projeto surgiu em 2012, sendo fruto da reflexão de um grupo de técnicos da área, coordenado por professores da UFPE. Esse grupo, no período eleitoral, convidou diferentes candidatos a prefeito a se posicionar a respeito da possibilidade de desenvolver um projeto coletivo, que permitisse a construção de uma estratégia de planificação urbana a longo prazo. Este projeto deveria ter como elemento principal o rio Capibaribe.

Assim, em 2013, o novo prefeito (Geraldo Julio), que se mostrou convencido pela proposta apresentada pelo grupo de professores, iniciou uma parceria com a Universidade Federal de Pernambuco para desenvolvimento do projeto. Sendo o território gigantesco, a prioridade foi feita pelos bairros da classe média recifense. Essa escolha pode ser explicada por três razões. Primeiro, os financiamentos chegam mitigados e os financiadores orientam os seus “investimentos⁹”. Segundo, os eleitores do Geraldo Julio são sobretudo, nessa primeira gestão, oriundos da classe média. Terceiro, nos territórios escolhidos haveria uma facilidade maior de intervenção do que os bairros populares¹⁰. Assim, a primeira etapa do projeto está sendo finalizada, ao mesmo tempo em que uma segunda se inicia. Já a terceira etapa está em processo de estudo e corresponde a requalificação do rio no bairro da Capunga. Este bairro de classe média é caracterizado por ser um bairro multifuncional, apresentando um caráter residencial, um campus universitário e um hospital militar. Essas funções geram vários conflitos de uso no espaço público, com uma diversidade de atores. Assim, a requalificação necessita a resolução desses conflitos a partir do processo participativo.

⁹ Durante uma reunião com o Presidente da UNINASSAU, ele se referiu a um “investimento”, enquanto falava da verba mitigadora.

¹⁰ Entrevista com Francisco Cunha, conselheiro do prefeito (17/04/17)

No intuito de realizar tal resolução de conflitos, em 2016, o INCITI inicia o projeto “ativação Capunga”. O processo de ativação tem como objetivo de envolver a totalidade dos atores impactados pelo projeto ou que tenham um interesse por ele (Gallart et Ineichen, 2017). O objetivo é de desenvolver dispositivos capazes de fazer com que os diferentes atores colaborem desde o diagnóstico até a gestão do espaço público. Assim, o processo se iniciou com a realização de três dias de residência com o propósito de permitir complementar e debater o diagnóstico com as diretrizes para definir as primeiras propostas de transformação do espaço. Depois houve sete oficinas colaborativas organizadas no local do INCITI, essas reuniões permitiram a equipe do projeto ter críticas das propostas realizadas por um grupo de usuários do espaço. Em pouco tempo, os comerciantes informais da área começaram a se posicionar quanto às propostas, no intuito de integrar as suas propostas ao projeto do Parque Capibaribe. Enquanto que estes atores se mostram muito mobilizados, os moradores mostram-se ausentes do processo. Assim, as ocupações do espaço público foram organizadas para comunicar sobre o projeto, mas sem grandes resultados. Durante a primeira oficina a opção de realizar uma prototipagem da proposta foi considerada. Assim, depois das oficinas, um *workshop* foi organizado para fazer o teste da proposta. Durante duas semanas, aproximadamente 100 (cem) pessoas participaram da transformação do território. O desafio foi o de seguir as propostas que foram feitas durante as oficinas, mas se adaptando as particularidades do território. Devido a uma ocupação ativa do espaço público, o *workshop* vem ativar ou reativar o envolvimento dos atores do território. Essa grande obra aberta de duas semanas permitiu qualquer pessoa participar ou simplesmente informar-se sobre o que estava acontecendo. De perto ou de longe, a maioria dos usuários tiveram a informação do que ocorria. Em cada dia de *workshop* foi reservada uma hora para a prática reflexiva.

Os pontos de vista desse esquadrão de voluntários que foram participar da construção de um protótipo urbano permitiu cruzar os olhares dos usuários do espaço. Esse trabalho reflexivo se concluiu com uma assembleia durante o último dia com a maioria dos atores do território ou envolvidos no processo.

A protótipo, revelador dos conflitos urbanos?

Como já foi dito, essas duas experiências não possuem os mesmos fins. Assim, será descrito os momentos chaves dessas duas experiências, explicitando as causas do sucesso e/ou da falta dele, mostrando que essas dos processos atípicos permitiram revelar alguns conflitos entre os atores envolvidos. Para tanto, será analisado os espaços da deliberação e os bastidores para descrever o jogo de atores e as alianças existentes.

O processo da prototipagem revelador dos conflitos sociais, políticos e institucionais

O fim da *Espaceirie* aconteceu depois da realização de oficinas sobre as questões de emprego e de desenvolvimento comercial do bairro para a sua requalificação urbana. Estas oficinas aconteceram em uma série de encontros com os moradores, políticos e técnicos e deveriam ter como objetivo o diálogo das propostas dos moradores e dos estudantes. No entanto, devido a um problema organizacional, sobretudo da ausência longa do chefe do projeto, foi decidido realizar as oficinas de diálogos mais clássicas e temáticas, sem levar em conta o trabalho feito com os moradores. Enquanto o papel dos atores não está claramente definido, o conflito vai acontecer. Entende-se que este fato vem a revelar a tensão entre os protagonistas presentes.

Quadro 1: 15/04/15 — centro social Essarts-Surieux - oficina de consulta pública: como desenvolver as atividades econômicas e o emprego?

Após uma curta introdução do secretário responsável pelo desenvolvimento econômico, 20 participantes se dividiram em dois grupos. O primeiro tratou de questões trabalhistas e de inserção, o segundo do desenvolvimento econômico do bairro. Cada grupo, facilitado por um funcionário da prefeitura, teve a responsabilidade de definir as problemáticas, estabelecer o grau de prioridade e desenvolver propostas concretas sobre o tema da oficina. Ao longo do processo, estabeleceram-se desentendimentos nos debates. Algumas pessoas criticaram firmemente a prefeitura, especificando “a invisibilidade dos serviços públicos da inserção no território”. Eles criticaram “as promessas que não foram respeitadas, enquanto eles estavam prometendo emprego para todos os jovens do bairro [...] e os recrutamentos de complacência”. A totalidade dessas observações são registradas e as propostas elaboradas. Elas focaram em uma maior transparência da ação do governo. Um morador, presidente de uma associação a favor da inserção dos jovens, propôs que alguns moradores estivessem presentes na totalidade das instancias, e sobretudo durante a seleção das empresas que vão participar da construção.

Depois dessa primeira etapa, foi feita uma síntese para cada facilitador de grupo. Quando as sínteses acabaram, o debate foi reiniciado. Um morador afirmou que “o projeto deve beneficiar aos moradores do bairro”. O secretário responsável do desenvolvimento econômico rebateu “que de fato, tem uma vontade política para permitir que sejam os moradores do bairro os beneficiados pelo projeto. [...] Mas não é a única maneira, é necessário encontrar outras soluções para lutar contra o desemprego: a formação, a educação...”

Nesse momento, o secretário responsável do urbanismo disse para o facilitador encerrar a reunião. Mas, ele já havia passado a palavra para a associação Laboratoire archAologie, responsável pela organização do protótipo: A associação nunca teve a oportunidade de apresentar os projetos que foram preparados para os moradores.

“os moradores do bairro trabalharam para desenvolver microprojetos, o que poderia ser uma maneira de gerar emprego. Por exemplo, tem esse quiosque. [ela mostra o plano]. Esse local poderia ser um palco com cobertura ao ar livre. poderia ser também a oportunidade para os jovens de liberar as escadarias dos prédios [...]. Pois, vocês observem, esse projeto poderia ser construído com pessoas em processo de inserção. Eu vi as empresas e elas aceitam empregar pessoas do bairro, e temos a verba.”

A reação de uma pessoa, oposta ao prefeito, é direta: é isso o projeto para o bairro. Construir uns quiosques para os jovens, para que eles não ocupem as

A primeira vista, parece que a associação *Laboratoire archAologie* falou de maneira inapropriada visto ao contexto da reunião, mobilizando argumentos inadequados. Além disso, ela vai ser a porta voz dos moradores sem, no entanto, ser moradora do local. Esses dois argumentos poderiam explicar o nascimento do conflito. Mas as consequências, ou seja um ano e meio de trabalho com os moradores, parecem demasiadas. Assim, parece interessante explicitar as tensões entre os moradores para se entender essa conclusão.

A primeira tensão é social. Ela põem em oposição alguns moradores e a prefeitura. Durante a oficina houve queixas dos moradores em relação à prefeitura. Esta atitude se tornou freqüente em todas as reuniões públicas e reflete bem a desconfiança existente por parte de alguns moradores. Em um ocasião um dos atores, que não era morador, torna o debate mais inflamado ao reagir a apresentação do microprojeto, interpelando os políticos sobre o programa municipal. Este posicionamento pode ser ligado também ao fato de que o marido da cidadã em questão era funcionário da prefeitura e foi demitido por questões orçamentárias. Como foi explicitado mais tarde, os moradores estavam ali para se opor ao clientelismo da prefeitura. Enquanto a associação vai ser estigmatizada por se apropriar a palavra dos moradores, eles por sua vez também vão instrumentalizar essa voz. Os funcionários e políticos sabiam disso e não falavam nada. Isso revela duas formas de tratar a instrumentalização da voz dos moradores.

A segunda tensão é institucional. Esta é entre os serviços responsáveis por promover o diálogo com a população. O primeiro, o serviço *égalité démocratie locale* era responsável por organizar o processo de prototipagem. O segundo, o Centro Comunal de Ação Social (CCAS), deveria acompanhar a população no acesso das ajudas sociais e gerir a animação social do bairro. Esses dois serviços, desde alguns anos estão disputando a coordenação dos atores do território. Assim, a intervenção da assessora do diretor do CCAS é para desunificar o processo de dialogo ligado à experiência de prototipagem. Na ocasião a coordenadora afirmou “isso não é uma prioridade para os moradores”. Com esta afirmação, ela quer dizer que a associação e o serviço que coordena a prototipagem são incapazes de identificar as reais prioridades dos moradores. dessa forma, ela se coloca como a pessoa ideal para realizar essa atividade.

A terceira tensão é política. Esta é entre os dois secretários, de partidos diferentes, que cuidam do projeto de renovação urbana com o prefeito. Isso é o resultado de uma guerra política individual entre o secretário (PCF), que cuida da parte social do projeto e o secretário que cuida da parte urbana (PS). Enquanto o projeto é o principal projeto do mandato, eles estão disputando a sua coordenação, na intenção de ser o futuro candidato a

prefeito. Assim a fraqueza do posicionamento em favor desse processo de prototipagem é revelador dessa vontade de tomar a responsabilidade inteira desse projeto e sobre tudo da estratégia de diálogo com a população.

A compreensão dessas tensões oferece uma segunda maneira de ler a descrição da oficina em perspectivas do que esta acontecendo por trás. Assim, a prototipagem não é a ocasião de debater a renovação urbana, mas uma ocasião para os diferentes atores se posicionarem nesse projeto. Dessa forma, o processo participativo não atende ao seu propósito. Assim para um olhar mais experiente é uma ocasião de se observar o jogo de atores, mas para um leigo, acaba por ser um momento de desmobilização.

O processo de prototipagem revela os conflitos territoriais

O fim do processo acontece durante o debate que encerra a construção da prototipagem. Esse debate sintetizou inúmeras conversas relativas aos conflitos existentes no território entre os diferentes atores.

Quadro 2: 22/10/16 — Praça João Pereira Borges (Recife) — Mesa redonda de fechamento do processo de prototipagem

São 17h. Na Praça João Pereira Borges, alguns paletes estão dispostos, criando uma arquibancada. Os comerciantes ambulantes do bairro começam a se instalar. Julien, um dos coordenadores do projeto, convida os transeuntes para participar da conversa. Até agora, nenhum representante da prefeitura se encontrava no local. Romain, co-coordenador do projeto, explica também para o Representante da Uninassau, Sérgio Murilo, que a presença do secretário de Controle Urbano e Mobilidade, João Braga, seria necessária e ele o contacta, explicando a situação. Quinze minutos depois, o João Braga chega. Ele descobre o protótipo e parece gostar da proposta, dizendo também que não poderia ser a proposta definitiva. Os três homens conversam sobre a possibilidade de continuar a experiência e fica combinado que após mais uma semana de teste, o protótipo poderia ser realizado. Romain pede para que o secretário participasse do debate com os comerciantes, porém ele não aceita, afirmando que preferiria falar com os comerciantes com uma proposta definitiva. O conselheiro do prefeito chega com o secretário executivo do meio ambiente, responsável pelo projeto. Durante esse tempo, os comerciantes, os moradores, e alguns estudantes se instalaram no local. Julien anuncia que o debate vai começar. Romain convida os membros institucionais a integrar o debate público. João Braga vai embora, mas os outros ficam.

Romain e Julien iniciam o debate com a primeira rodada de falas. Cada participante se apresentou e opinou sobre a prototipagem. Cada um explicou o interesse nesse processo e parabenizaram o INCITI. Mas, rapidamente, a conversa se voltou para os problemas que a prototipagem tentou resolver. Assim, Sandra, moradora do bairro, explicou que “desde o momento que a UNINASSAU chegou, o bairro mudou muito. Temos problemas para estacionar e os estudante fazem festa até tarde da noite.” Rosário, comerciante ambulante há mais de 10 anos na Praça João Pereira Borges, diz que: “nós vendemos na praça porque tem estudantes, mas lá, na beira do rio, é muito melhor [...], e agora, [os estudantes] estão acostumados [...] mas, a prefeitura tem que fiscalizar para que não tem outros ambulantes que vêm ocupar o nosso lugar.” A resposta do representante da Uninassau segue rápida: “a UNINASSAU chegando aqui criou problemas, mas ela tenta de diminuir ao máximo o impacto. [...] A situação atual não pode demorar. Por isso, precisamos tomar algumas providências. Parece que são 26 comerciantes cadastrados [...]. A experiência parece uma proposta interessante, agora precisamos regularizar a situação.” Depois de uma conversa pacífica, o representante da UNINASSAU fala em nome do secretário da Mobilidade e do controle urbano para concluir o debate: “João Braga, que estava aqui mais cedo, mas que não tinha condições de ficar para esse debate, vai organizar uma reunião com a totalidade dos comerciantes que estão cadastrados. Assim, nós vamos continuar a experiência mais uma semana e tentar viabilizar a experiência até a realização do projeto urbano definitivo”. Depois dessa intervenção, o conselheiro do prefeito concluiu definitivamente o debate, parabenizando os organizadores desse processo e explicitando a vontade da prefeitura em continuar esse tipo de intervenção do “urbanismo emergente”.

Nesse caso, o protótipo permite revelar os conflitos do território, integrando-se no jogo de atores locais. O reconhecimento dos conflitos e a construção de solução são feitas em três etapas.

A primeira, mas longa, corresponde ao reconhecimento coletivo dos diferentes conflitos do território. Cada grupo de interesse pode especificar as dificuldades encontradas no uso do bairro, reconhecendo também a sua própria responsabilidade. Assim, os moradores tiveram a oportunidade de falar para a UNINASSAU os problemas que eles tiveram com essa instalação. Os comerciantes, reconheceram a ocupação ilegal do território, mas justificaram que estão respondendo à demanda dos estudantes, etc. Assim os diferentes atores construíram um diagnóstico compartilhado do território. Nota que a equipe do INCITI

trabalhou de maneira individual com cada grupo de atores para construir antecipadamente esse diagnóstico.

A segunda etapa corresponde a construção da resolução desses conflitos. Assim cada equipe reage às propostas que foram feitas com a prototipagem. Ainda que a maioria concorde quanto aos resultados positivos gerais da proposta, algumas questões não foram resolvidas. Por exemplo, alguns moradores especificam o problema do estacionamento ilegal. Os comerciantes explicam o risco da chegada de novos comerciantes, etc. Dessa forma, os atores vão se posicionar em relação às propostas concretas que foram testadas. Assim, a argumentação é relativamente racional.

Enfim, a terceira etapa tem como base a definição das próximas etapas do projeto. A UNINASSAU, o que pode surpreender¹¹, é o porta-voz da prefeitura e propõe continuar a experiência uma semana depois. O desafio é de resolver o que a prototipagem não conseguiu resolver até o momento. Essa proposta é aprovada por todos os atores, sejam da prefeitura, comerciantes ou moradores.

Assim, nesse caso, a prototipagem permitiu construir um diálogo sobre um projeto de requalificação urbana. o foco dessa experiência foi a resolução dos conflitos do território. O debate foi considerado um sucesso, porque, ao contrário do caso francês, houve uma coerência entre as discussões feitas nos bastidores e a cena pública. Poucos elementos do debate não foram discutido antes. Um dos únicos elementos que não foi conversado, aquele relativo à continuação da prototipagem, conseguiu ser resolvido com os dois principais atores, ou seja a prefeitura e a UNINASSAU.

III. A prototipagem urbana, uma ferramenta ao serviço da deliberação democrática.

Uma boa deliberação é um debate que dispõe de um alto grau de qualidade da deliberação e do caráter público das interações, ou seja que a decisão coletiva pode ser considerada como legítima, promovendo o bem comum. Para o Habermas, a qualidade da deliberação pode ser julgada com os critérios seguintes: inclusão dos participantes na deliberação, igualdade dos participantes, grau de justificação dos argumentos, respeito e escuta dos diferentes pontos de vista, capacidade de tomar a posição do seus interlocutores, sinceridade dos argumentos (Talpin, 2013). O caráter público das interações podem ser julgado em relação à abertura do debate, ou seja pela representatividade eleitoral ou social (Hayat et Sintomer, 2013) dos diferentes atores do território, mas também pelo nível de controle social do debate. Assim, estudando as causas da falha ou do sucesso dessas

¹¹ Um trabalho específico sobre esse assunto deve ser desenvolvido.

experiências, o artigo mostra por que a prototipagem parece uma ferramenta interessante para o processo deliberativo.

A prototipagem oferece as condições de nascimento de um espaço deliberativo.

A prototipagem, através do processo de construção, cria as condições de nascimento de um debate deliberativo. Quatro condições podem ser distinguidas: a mobilização dos atores impactados pelo projeto, a identificação das tensões entre esses últimos, a publicização dos debates e a interpelação dos “não-participantes”.

A mobilização vai consistir na identificação e no encontro do conjunto dos atores do território. Esses encontros vão permitir aos atores construir o protótipo. A partir de um trabalho de acompanhamento deles, essa etapa de mobilização implica a formalização do interesse de cada um para estabelecer um diagnóstico e uma visão do território. A simples ideia de poder agir rapidamente e responder de maneira prática aos problemas concretos permite acolher um público mais diversificado. Por isso, o caso *échirollois* é ilustrativo. Enquanto os jovens são relativamente ausentes das instâncias participativas locais, são eles que vão se mobilizar para a realização de uma proposta de espaço público.

A ativação permite identificar as tensões durante a elaboração do projeto, mas também durante a prototipagem. De fato a experiência de construção confronta os atores às diferentes dificuldades institucionais e aos jogos de atores. Assim, desde a instalação de iluminação, fiscalização da ocupação do espaço público ou retirada dos resíduos, a prototipagem permite identificar os diferentes jogos de atores que vão facilitar ou dificultar a viabilização do projeto. Assim, no caso do Recife, embora seja a gestão municipal responsável pelo projeto, percebe-se que é a universidade privada que orienta as operações no território. Ela é a o ator central que vai financiar a prototipagem, cuidar da segurança no território e influenciar o secretário do control urbano e da mobilidade urbana quando necessário. Vale salientar que o presidente dessa Universidade possui uma grande influência no cenário econômico das regiões norte e nordeste.

Enfim, a prototipagem permite a divulgação do projeto. A elaboração do projeto nos escritórios, fora dos olhares do público, é uma crítica recorrente. A realização da prototipagem no espaço público faz o processo de construção aberto. Se inspirando na filosofia de “obra aberta”, a prototipagem aparece como um espaço de troca e de construção do “comum” (Collectif etc, 2014). Assim, cada um, que seja morador, comerciante, estudante, ou simples transeunte pode conhecer e participar da construção do projeto. O grande número de visitas que acontece durante a prototipagem, sobretudo estudantes de arquitetura, mas também os moradores e os comerciantes locais, é revelador

do caráter público da intervenção. De qualquer maneira, para alguns, vai ser a oportunidade de se envolver com o projeto. Assim, a sua *publicisation* oferece um forma de controle cidadão sobre as próximas etapas do projeto.

Enfim, entre a mobilização e a *publicisation* das interações, a prototipagem é uma ferramenta de interpelação dos “não-participantes”. Por não-participantes, estamos entendendo o conjunto de pessoas que estão diretamente impactadas pelo projeto e que não participam voluntariamente. Assim, a perturbação dos usos normais do espaço público, permite tirar da rotina o cotidiano dos atores. A partir da transformação do espaço, eles são convidados a colaborar. O público-alvo não é totalmente similares nos dois casos. No caso de Échirolles, podem ser distinguidos dois tipos de públicos. O primeiro corresponde aos moradores mais afastados dos espaços deliberativos institucionais. Para o poder público, fazer esses moradores de baixa renda participarem participar, é uma maneira de lutar contra o isolamento social e inscrever eles numa dinâmica positiva. O segundo corresponde ao segmento da população que sempre se mobiliza quando começa a obra de fato e que vêem o impacto sobre eles. De fato, como com freqüência os membros das instituições locais se queixam, os moradores se mobilizam quando a obra começa, independente da preexistência do processo de dialogo¹². A prototipagem, como ferramenta participativa, seria uma maneira para (re)integrar os moradores na vida da cidade, mas também de limitar algumas mobilizações que poderiam, *a posteriori* limitar o progresso do projeto.

No caso recifense, também são identificadas duas categorias de atores. A primeira corresponde aos moradores da classe média recifense que vivem nos condomínios fechados e que não costumam frequentar os espaços públicos¹³. O objetivo é de tocar esses moradores para que eles ocupem de novo estes espaços. Os moradores estavam relativamente pouco presentes, mas ao longo da realização da prototipagem, eles foram se envolvendo. A segunda categoria se compõe dos atores institucionais que não demonstram interesse nessas ações, ainda que sua linha de atuação esteja ligada diretamente aos projetos. Assim, a secretaria do meio ambiente da cidade, a empresa de limpeza urbana (EMLURB), ou o exército, **aparecem** como meios de instituir a transversalidade na construção do projeto.

A prototipagem ao serviço da qualidade de deliberação

¹² Essa justificativa aparece em várias entrevistas que tive oportunidade de realizar com alguns políticos e funcionários da prefeitura de Echirolles.

¹³ Para uma descrição mais detalhada dessa categoria ver o livro de Cary, Paul. *La Politique Introuvable? Expériences Participatives À Recife (Brésil)*. Géographies En Liberté. L’Harmattan, 2007.

Fora essas condições que definem as condições de uma boa deliberação, é interessante observar como a prototipagem permite um alto grau de deliberação, conforme os critérios de Habermas. Assim, três características da prototipagem urbana são interessante para o desenvolvimento de uma boa deliberação.

Primeiro, a prototipagem interpela pelo seu processo de construção e pela sua presença no espaço público. é um objeto público em que todos podem entrar em contato. A inauguração destes espaços, como pôde ser visto em Recife, foi um momento de grande publicidade. Pareceu ser o momento perfeito para debater publicamente o projeto. A realização da reunião no espaço público sem estratégia de comunicação formalizada permitiu unir mais de cinquenta pessoas, ou seja, a totalidade dos atores diretamente impactados pelo projeto. Ao contrário, no caso francês, a deliberação aconteceu quando a prototipagem ainda não havia ocorrido. A reunião aconteceu no centro social municipal do bairro, no turno da noite de uma dia de semana, o que não permitiu uma grande mobilização da comunidade, embora tenha ocorrido uma boa comunicação. Apenas um numero aproximado de 20 pessoas, cuja a metade era de técnicos e políticos da prefeitura, participou. Além disso, essa reunião não estava integrada em uma estratégia bem estabelecida. Assim, a prototipagem, feita em tempo e lugar adequado, permite um alto grau de comunicação das alterações relativas à deliberação.

Segundo, a prototipagem permite preparar os atores para a deliberação. No caso *échirollois*, observemos que a inclusão e a igualdade dos participantes foi insuficiente. Alguns atores conseguiram expressar e defender seus interesses. Outros, foram excluídos do debate como foi o caso da associação Laboratoire archAologie. No caso do Recife, a inclusão é muito mais importante. De uma parte, a maioria dos atores presentes participaram do processo de construção. Vale salientar que eles possuem um nível de informação relativamente elevado. Observa-se também que o projeto da Capunga é menos complexo do que o projeto Essarts-Surieux, facilitando o processo de apropriação. Além de uma apropriação mais simples do projeto, cada ator que participou do processo de construção foi acompanhado por um dos técnicos, o que permitiu uma melhor compreensão do projeto. Isso foi sobretudo válido para os comerciantes informais, havendo a realização de 7 oficinas de construção colaborativa. Assim, a prototipagem e, sobretudo, o seu processo de construção permite informar claramente o projeto, mas também o seu acompanhamento por parte de cada ator, favorece a inclusão deles no debate.

Terceiro, a prototipagem concretiza os argumentos dos debates. Ela age como sendo uma maquete na escala real, permitindo conservar de forma concreta as propostas estabelecidas e transcende as escalas de análise territorial. Enquanto existe uma

divergência da análise dos problemas territoriais entre urbanista e leigos¹⁴, a prototipagem permite focar nas soluções testadas e as suas influências sobre os diferentes atores. Assim, os argumentos trazidos podem ser verificados e oferecem um grau de justificativa relativamente elevado. Além disso, evita as digressões. Isso ajuda a ter um debate mais dinâmico e mais curto. Quando não tem prototipagem, observa-se rapidamente um grande número de digressões e reclamações que não são necessariamente relativas ao assunto observado.

Fora essas características da prototipagem, observa-se ainda outra característica importante na qualidade da deliberação no caso recifense. De fato, a totalidade do processo é orientado diretamente pelo INCITI. Embora seja financiado pela prefeitura de Recife para desenvolver o projeto, o processo de diálogo e a prototipagem, no caso da Capunga, estão cofinanciados pela UNINASSAU, o consulado francês, e uma parte dos comerciantes informais. No caso francês, a experiência é orientada pela prefeitura em parceria com a associação Laboratoire archAologie, sendo a totalidade dos financiamentos de origem pública. Dessa forma, o INCITI dispõe de mais autonomia com os atores. O acompanhamento do processo, bem como o diálogo da deliberação, é mais neutro. O INCITI tem mais poder de “garantir” um bom funcionamento do processo deliberativo.

Conclusão: a prototipagem urbana para repensar as categorias dos atores

O processo de prototipagem movimenta as tensões existentes. Movimenta também as maneiras de pensar e fazer o urbanismo, quer seja entre os técnicos e os políticos ou entre os promotores e secretários. Assim, o protótipo oferece a possibilidade de mobilizar de uma maneira mais ampla os atores que são muitas vezes excluídos desses processos participativos, sejam eles estudantes, moradores, comerciantes ou simples usuários do espaço público. A institucionalização desses processos de urbanismo tático parece ser uma oportunidade de produzir de uma forma diferente a cidade, com soluções inovadoras, mas com algumas condições específicas. Foi observado que essas práticas se inscrevem em contextos institucionais e políticos específicos. São objetos políticos que não podem ser desligados das tensões existentes entre os atores. Assim, a prototipagem urbana é uma ferramenta que pode facilitar a mobilização dos atores do território e a deliberação pública, mas que não se substitui da presença e do envolvimento de cada agente. Além disso, uma autonomia do processo de facilitação da deliberação parece uma condição necessária para a organização desse tipo de experiência, para evitar todas formas de conflitos de interesses. Dessa forma, a análise desses dois casos, estimula a pensar sobre as categorias de atores mobilizadas.

¹⁴ Como exemplo, podemos observar em Echirrolles, uma divergência de análise forte sobre as limites do bairro. Para a prefeitura, ela usa uma escala maior quando os usuários se referem a um território mais reduzido.

Inúmeras de pesquisas que têm como foco as formas de governança urbana de Recife mostram as relações complexas entre as forças econômicas e o poder público no processo de urbanização da cidade (Barbosa, 2016; Zancheti, 2005). Outras focam nos dispositivos participativos de urbanização da cidade através de estudos sobre o orçamento participativo ou o plano de regularização das zonas especiais de interesse social (De la Mora, Souza 2002). De fato, assim como esses estudos, observamos a influência da UNINASSAU na coordenação no processo de construção do projeto. Os dispositivos participativos legais foram feitos, durante as alternâncias de gestão municipal. A integração dos usuários na construção dos projetos de uma forma mais leve e menos processual necessita de uma análise de longo prazo. Não se trata de ter um abordagem dialógica que a prefeitura teria com um ou outro ator, mas de estudar eles como um tríptico “prefeitura-poder econômico-cidadão”. De fato, o financiamento do dispositivo participativo pela empresa privada, bem como a participação dela nas discussões, implica uma mudança de prática, e vem questionar as relações de poder por dentro da governança urbana desses tipo de projeto. Assim, um trabalho específico sobre os reposicionamento desses atores privados na produção da cidade seria interessante, especialmente sobre a sua capacidade de substituir o poder público.

Os estudos sobre as práticas participativas na França, tem como tendência usar o tríptico “Políticos-técnicos-habitantes”, como se cada categorias representasse uma entidade homogênea. Mas a análise dessa experiência e de uma má deliberação são reveladores das tensões existentes em cada categoria. Assim, aparece que o espaço participativo pode ser instrumentalizado para alimentar as categorias internas. Dessa forma, as categorias de político, técnico, e morador, aparecem obsoletas na análise dessa experiência. Será interessante de aprofundar esse trabalho para imaginar outras categorias que teriam capacidade de analisar essas duas experiências.

Bibliografia

Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey, et Yves Sintomer. *Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ?* La Découverte, 2010. http://www.cairn.info/faraway.u-paris10.fr/resume.php?ID_ARTICLE=DEC_BACQU_2005_01_0009.

Barbosa, Adauto Gomes. “Entrepreneurial Urban Planning in Real Estate, Residential and Service Complexes: Reserva Do Paiva under Analysis. » *Cadernos Metrôpole* 18, no. 37 (December 2016) : 785–802. doi:10.1590/2236-9996.2016-3708.

Blondiaux, Loïc, et Yves Sintomer. « L'impératif délibératif. » *Politix* 15, no. 57 (2002) : 17–35. doi:10.3406/polix.2002.1205.

- Collectif Etc. « Le Chantier Ouvert : Vers Un Partage Du Pouvoir, » 2014.
- Collectif Etc. « Mobilisations populaires spontanées et politiques publiques urbaines : frères ennemis ? » *L'Observatoire, la revue des politiques culturelles*, no. 48 (February 28, 2017) : 66–70.
- De la Mora, Luis, and Maria Angela de Almeida Souza. “Política Municipal de Habitação de Interesse Social.” Recife: Prefeitura do Recife, 2002.
- Douay, Nicolas, et Maryvonne Prévot. « Circulation d'un modèle urbain "alternatif" ? » *EchoGéo*, no. 36 (June 30, 2016). doi:10.4000/echogeo.14617.
- Douay, Nicolas, and Maryvonne Prevot. « Park(ing) day : label international d'un activisme édulcoré ? » *Environnement Urbain/Urban Environment*, no. Volume 8 (January 1, 2014). <https://eue.revues.org/303>.
- Frey, Klaus. « Governança Urbana E Participação Pública. » *RAC-Eletrônica* 1, no. 1 (January 2007) : 136–50.
- Gallart, Romain, and Julien Ineichen. « L'activation : Une stratégie de coconstruction du projet urbain ? » In *Les expérimentations démocratiques Aujourd'hui : convergences, Fragmentations, portées politiques*. Paris, 2017.
- Goffman, Erving. *La Présentation de soi. La Mise en scène de la vie quotidienne I. Le sens commun*. Les éditions de minuit, 1973.
- Hayat, Samuel, and Yves Sintomer. « Repenser la représentation politique. » *Raisons politiques*, no. 50 (June 27, 2013) : 5–11.
- Lydon, Mike, Anthony Garcia, and Andres Duany. *Tactical Urbanism: Short-Term Action for Long-Term Change*. Washington, DC : Island Press, 2015.
- Mazeaud, Alice. « Citoyen/Élu/Technicien. » In *Dictionnaire Critique et Interdisciplinaire de La Participation*, by Rémi Barbier, Loïc Blondiaux, Francis Chateauraynaud, Jean-Michel Fourniau, Rémi Lefebvre, Catherine Neveu, and Denis Salles. GIS Démocratie et Participation, 2013. <http://www.dicopart.fr/es/dico/citoyenelutechnicien>.
- Mazeaud, Alice, Magali Nonjon, and Raphaëlle Parizet. « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative. » *Participations*, no. 14 (June 6, 2016) : 5–35.
- Mould, Oli. “Tactical Urbanism: The New Vernacular of the Creative City. » *Geography Compass* 8, no. 8 (Aout 2014) : 529–39.
- Talen, Emily. “Do-It-Yourself Urbanism: A History. » *Journal of Planning History* 14, no. 2 (May 1, 2015) : 135–48. doi:10.1177/1538513214549325.
- Talpin, Julien. « Qualité de La Délibération Casillo I. Avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (Dir.), , , 2013, ISSN : URL : » In *Dictionnaire Critique et Interdisciplinaire de La Participation*, by Ilaria Casillo, Rémi Barbier, Francis Chateauraynaud, Jean-Michel Fourniau, Rémi Lefebvre, Catherine Neveu, and Denis Salles. Paris : GIS Démocratie et Participation, 2013. <http://www.dicopart.fr/fr/dico/qualite-de-la-deliberation>.

Werner, Michael, and Bénédicte Zimmermann. « Penser L'histoire Croisée : Entre Empirie et Réfexivité. » In *De La Comparaison À L'histoire Croisée*, by Michael Werner and Bénédicte Zimmermann, 15–52, Seuil. Le Genre Humain. Paris, 2004.

Zancheti, Silvio Mendes. « Development versus Urban Conservation in Recife a Problem of Governance and Public Management. » *City & Time* 3 (2005). <http://www.ct.ceci-br.org>.

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

ST 05 - Experiências de participação institucional em perspectiva comparada

**As experiências dos conselhos estaduais de segurança pública: Rio de Janeiro e
Pará em perspectiva comparada**

Leandro dos Santos Marinho

Doutorando pelo Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade
do Estado do Rio de Janeiro - PPCIS/UERJ

Pesquisador do Laboratório de Análises da Violência da Universidade do Estado do
Rio de Janeiro - LAV/UERJ

Resumo: Este trabalho se dedica a análise de um universo ainda pouco explorado dentro das ciências sociais: a participação social nas políticas públicas voltadas para a segurança. Em particular, empreende-se o esforço de compreender as dinâmicas envolvidas na modalidade dos conselhos que atuam no âmbito estadual da gestão da segurança pública. Embora a implementação destas instâncias seja relativamente recente, a partir do estudo de caso dos conselhos estaduais de segurança pública do Rio de Janeiro e do Pará, em perspectiva comparada, pretendeu-se identificar o grau de desenvolvimento destes colegiados. Para tanto, foram observados os respectivos modelos de organização, os padrões de interação Estado/sociedade civil em seu funcionamento, o grau de institucionalização, a capacidade de incidência sobre a política de segurança pública e os principais problemas enfrentados em seu histórico. Desta maneira, espera-se contribuir para melhor compreensão do funcionamento e dos processos existentes nos conselhos de segurança pública no Brasil.

Palavras-chave: Conselhos; segurança pública; participação; Rio de Janeiro; Pará.

INTRODUÇÃO

Como se sabe, a partir da promulgação da Constituição de 1988, novas formas de interação entre sociedade civil e Estado foram forjadas e passaram a suscitar novos contornos à democracia brasileira. Um movimento importante, nesse sentido, se deu com a institucionalização, em diferentes níveis de governo, de espaços dedicados à articulação entre membros destas duas esferas em torno de processos deliberativos sobre políticas, sinalizando uma resposta às demandas por participação que emergiam de diversos movimentos sociais. Estes espaços passaram a ser denominados pela literatura brasileira especializada como “instituições participativas”, um conceito formulado em contraposição às concepções que, por um lado, compreendem como instituições políticas apenas aquelas formal e legalmente constituídas, e que por outro, ao tratar de tais instituições não consideram as práticas participativas, redundando numa oposição analiticamente insuficiente entre participação e institucionalização (Avritzer, 2008)¹.

Ao longo das últimas décadas, garantidas por dispositivos constitucionais e por legislações regulamentadoras que vinculam o repasse de verbas a sua existência, as instituições participativas proliferaram, nos mais distintos campos de intervenção governamental (saúde, educação, assistência social, etc.), pelos municípios e estados brasileiros e alcançaram, durante os governos Lula (PT), significativa expansão no plano nacional². Esta ampliação resultou numa grande quantidade de experiências descentralizadas com a participação da sociedade civil na elaboração, implementação e gestão de políticas públicas, fazendo do Brasil, até então considerado um país de baixa propensão associativa e escassas formas de participação (Kowarick, 1973; Singer e Brandt, 1980), uma referência nos debates internacionais sobre o tema.

Segundo Avritzer (2008), seria possível afirmar que há hoje no Brasil uma “infra-estrutura da participação”, diversa tanto em sua forma quanto em seu desenho. De acordo com o autor, basicamente as instituições participativas podem ser distinguidas em ao menos três modelos de desenho institucional: a) desenho participativo de baixo pra cima, como por exemplo, os orçamentos participativos; b) desenho de partilha do poder, observado em conselhos gestores e de direitos; e, por fim, c) desenho de ratificação pública, tal como os planos diretores. Seguindo esta tipologia, interessa neste trabalho atentar para o segundo modelo de desenho institucional, representado pelos conselhos gestores, numa área de atuação específica, a segurança pública.

Para além das particularidades relativas ao seu desenho, que por conta de seu caráter interinstitucional os discriminam também de outros tipos de conselhos, como

os conselhos populares ou os conselhos de “notáveis” (os primeiros compostos exclusivamente por membros da sociedade civil e os segundos restritos a especialistas em determinado tema), os conselhos gestores podem ser diferenciados das demais estruturas participativas pelo modo como a participação é garantida. Nestas formações colegiadas em particular, a participação se dá a partir da representação por meio de associações, organizações e entidades atuantes e/ou que gozem de reconhecimento na área em questão.

O número bastante expressivo de conselhos existentes hoje no contexto brasileiro indica que esta ferramenta tem sido percebida como uma das grandes apostas para o aprimoramento de práticas participativas em nosso país. Ao fim da década de 90, pesquisa realizada pelo IBGE (1999) já constatava a existência de quase 27 mil conselhos distribuídos em praticamente todos os municípios brasileiros, havendo em média 4,9 conselhos por cidade. Contudo, apesar deste alastramento, o qual se convencionou chamar de “febre conselhistas”, muitos autores têm chamado atenção para as limitações e problemas envolvidos nestes colegiados, como a resistência do Estado para com estes espaços, as desigualdades de recursos e de poder de influência nos processos decisórios entre seus membros, a falta de capacitação dos conselheiros, o caráter apenas consultivo de muitos conselhos, dentre outras questões (Teixeira, 1996; Carvalho, 1998; Tatagiba, 2003; Fuks, Perissinotto e Souza, 2004; Gohn, 2006).

Não obstante exista hoje uma vasta literatura nas ciências sociais brasileiras sobre o tema da participação, havendo distintos enfoques de acordo com as áreas, instituições e atores analisados, há ainda dentro deste mote alguns domínios que necessitam de maior investimento analítico sobre suas dinâmicas e sua operacionalidade na democracia. Este é o caso, por exemplo, dos conselhos gestores que atuam no campo da segurança pública e dos direitos humanos.

No campo da segurança pública, apesar de algumas iniciativas precursoras³, a implementação sistemática de conselhos se deu apenas mais recentemente, se tomarmos como referência outras áreas, como saúde, educação e assistência social, por exemplo. É necessário ter em mente, contudo, que neste setor específico, com frequência identificado à repressão e à reprodução de mecanismos de dominação social, as relações entre Estado e sociedade civil sempre foram marcadas por um alto grau de tensão. Se por um lado a gestão da área sempre fora compreendida por seus responsáveis e, sobretudo, por seus operadores, refratários a quaisquer mudanças que possam ir de encontro aos seus interesses (Soares, 2000; Ratton, 2007) como um exercício exclusivo do Estado e de suas forças, por outro, uma franca hostilidade cultivada por parte da militância associativa em relação aos primeiros se dava em

contrapartida, evitando as possibilidades de diálogo. Além disso, o próprio nível de organização dos grupos civis engajados neste domínio se apresentava como uma dificuldade – uma vez mais em comparação com a mobilização em outros setores. Foi somente na passagem da década de 90 para os anos 2000, após um agudo crescimento dos índices de criminalidade e da sensação de insegurança, que organizações oriundas da sociedade civil conseguiram, por meio de campanhas, protestos, formulação de propostas, dentre outras atividades, exercer maior influência no debate público acerca do tema (Pavez, Toledo e Gonçalves, 2009).

Concomitantemente, na esfera estatal, a partir de dois movimentos foi possível perceber o advento de uma nova compreensão a respeito da administração da segurança pública. No nível mais abrangente, a criação do Programa Nacional de Segurança Pública (2000) e, posteriormente, do Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (2003), simbolizou a reinserção desta matéria na agenda do governo federal e a construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional (Sento-Sé, 2011). Ao nível das cidades, o surgimento de iniciativas de gestão municipal e intermunicipal, como o Fórum Metropolitano de Segurança Pública, criado em 2001 pelos municípios que compõem a região metropolitana de São Paulo, representou a incorporação dos municípios ao debate. Como observado por Rodrigues, Lázaro e Sento-Sé (2014), em todos estes empreendimentos a participação da sociedade civil e sua cooperação junto às autoridades públicas aparecem como uma dimensão estratégica importante para o planejamento das políticas relativas à segurança.

A despeito destes esforços, no plano federal, somente alguns anos mais tarde, a participação cidadã obteve espaço na agenda política, quando fora realizada a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública e reformulado o Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), ambos em 2009. E, diferentemente daquilo que ocorreu em outros setores, como o de política urbana e o de desenvolvimento agrário, a institucionalização das formas de participação citadas acima não foram produto nem das demandas da sociedade civil nem de desígnios do governo. Segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014), o ocorrido foi resultado da atuação de um pequeno número de atores do Estado – com destaque para aqueles pertencentes à Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) -, comprometidos com uma perspectiva participativa e que almejava a criação redes de relações entre os seus potenciais personagens, de maneira a superar a mútua hostilidade que caracteriza o campo.

Já no contexto municipal (e local), verificou-se ao longo da última década e meia um aumento no número de experiências associativas via conselhos, principalmente após a oficialização da regra segundo a qual a existência de conselhos

municipais de segurança pública constitui-se como uma das condições para os municípios receberem recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública⁴. Num esforço inicial, no contexto dos preparativos para a realização da já mencionada Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, a SENASP apurou a existência de 545 conselhos de segurança em funcionamento distribuídos em 22 unidades federativas, sendo 447 conselhos comunitários, 64 municipais, 10 estaduais e 3 conselhos classificados como “outros”.

Quatro anos depois, tendo como base de dados colhida pela referida secretaria, Rodrigues, Lázaro e Sento-Sé (2014) empreenderam uma tentativa de atualizar o status dos conselhos de segurança pública no Brasil a partir de contatos realizados diretamente com os conselheiros. Apenas 62 conselhos responderam a investida, que fora marcada pela grande dificuldade em acessar informações atualizadas e os próprios representantes dos conselhos. De acordo com os autores, este resultado expressa a grande volatilidade do campo e a baixa institucionalidade dos colegiados, além de apontar para a grande dependência do “espontaneísmo intermitente” de suas lideranças.

Já em pesquisa recente feita pelo IBGE, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada em 2014, revelou que dos 5570 municípios brasileiros, 691 possuíam conselhos municipais de segurança pública e 480 tinham pelo menos um conselho comunitário de segurança pública naquele ano. Se utilizando de uma metodologia distinta, na qual a coleta de informações se deu a partir da aplicação de questionários a personagens-chave, todos representantes de instâncias governamentais da municipalidade previamente identificados e selecionados, a pesquisa demonstrou que entre 2006 e 2014 o percentual de municípios com esse tipo de conselhos teve um pequeno acréscimo, subindo de 8% para 12,4%.

Embora distintas e de caráter incipiente, estas pesquisas apontam para a existência de um universo conselhistas no país no campo da segurança pública que sem dúvida não é irrelevante. Ao contrário, não constitui exagero algum afirmar que se trata de um terreno bastante fértil à investigação científica. No entanto, não há como escapar à constatação de que muito pouco foi feito para o estudo dos diferentes tipos de colegiados que atuam nesta área. É preciso, porém, ressaltar que como indicado por Rodrigues, Lázaro e Sento-Sé (2014) os obstáculos que se apresentam na abordagem dos personagens que compõem estes espaços não são poucos: informações desconstruídas e/ou desatualizadas sobre os conselhos e seus conselheiros, o que impede ou pelo menos dificulta a sua localização, ausência de estrutura mínima (como telefones ou endereços de e-mail institucionais), etc. Portanto,

a escassez de pesquisas que se verifica é menos um produto da ausência de interesse pelo tema e mais uma dificuldade de aproximação do campo.

Todavia, além de escassos, os trabalhos dos quais se têm notícia dentro das ciências sociais, em sua maioria, têm seu foco voltado às experiências nos limites comunitários (para ficar em alguns exemplos: Macaulay, 2005; Sento-Sé e Fernandes, 2005; Patrício, 2013; Sento-Sé, Santos e Ferreira, 2012; e Bueno et al., 2016). Os poucos estudos que fogem a esta dimensão estão nos registros de: Protásio e Listgarten (2010), que analisaram o Conselho de Defesa Social de Minas Gerais; Delano de Souza (2011), que se debruça sobre o Conselho Municipal de Defesa Social de Contagem; UFRJ (2013), que realizou um diagnóstico dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos; e, por fim, Poncioni e Silva (2016), que analisaram tanto os conselhos comunitários (CCSs) como o Conselho de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (Consperj).

Desta maneira, o presente trabalho se dispõe justamente a uma tentativa de contribuir para uma melhor compreensão dos mecanismos de participação existentes no setor de segurança pública. Propõe-se aqui analisar por meio de estudo de caso e em perspectiva comparada, os conselhos estaduais de segurança pública de dois estados brasileiros: Pará e Rio de Janeiro. O argumento que permeia a análise que aqui se faz a partir dos conselhos estaduais de Pará e Rio de Janeiro é o de que dentro de um mesmo setor de políticas públicas, dotado de um padrão específico de relações entre Estado e sociedade civil, contextos diferentes podem gerar desenhos institucionais semelhantes, com estruturas análogas, mas formas de interação e participação distintas.

A escolha por estes conselhos específicos se justifica por três motivos diversos, mas interligados. Em primeiro lugar, optou-se por privilegiar os conselhos que operam na esfera estadual tendo em vista a diminuta quantidade de pesquisas nessa direção. A escolha por Pará e Rio de Janeiro, por sua vez, se explica por duas razões. Primeiramente, trata-se de dois estados pertencentes a regiões bastante diferentes entre si, o que implica em históricos e contextos de segurança pública singulares. A segunda razão tem a ver com as próprias características dos conselhos, que ao serem escrutinadas e comparadas evidenciarão divergências e convergências, aproximações e distanciamentos

Finalmente, o terceiro motivo. Este estudo é produto de algumas experiências das quais tive a oportunidade de participar na condição de pesquisador em dois projetos de pesquisa distintos. O primeiro deles foi realizado a partir do convênio⁵ estabelecido entre o Ministério da Justiça/PNUD e a Fundação Guimarães Rosa e o LAV-UERJ, o projeto “Avaliação da Implementação dos Conselhos de Segurança no

Brasil". Nesta empreitada, que resultou na produção de um extenso relatório e de um artigo científico intitulado "Quatro experiências e um modelo: conselhos de segurança e participação política", (Sento-Sé et al., 2016, no prelo), foram investigadas as diferentes formas de experiências conselhistas em quatro estados brasileiros - Rio de Janeiro, Pará, Bahia e Paraná - nos quais obtivemos acesso a um material bastante profícuo. O segundo projeto de pesquisa foi executado no âmbito do Instituto de Estudos da Religião (ISER) e se dedicou a analisar as dinâmicas dos homicídios na Baixada Fluminense. Os resultados alcançados estão expostos no relatório final intitulado "Homicídios na Baixada Fluminense: Estado, mercado, criminalidade e poder" (Rodrigues et al., no prelo). Em ambos os projetos os conselhos estaduais de segurança pública foram objeto de análise. No primeiro caso, tanto o conselho estadual do Rio de Janeiro quanto o do Pará foram perscrutados. No segundo caso, como a investigação dizia respeito a uma região fluminense, levou-se em consideração apenas o colegiado do Rio, obviamente. Dada a riqueza de informações encontradas e levando em consideração os motivos explicitados anteriormente, pareceu interessante a ideia de reunir e sistematizar os dados coletados sobre estes fóruns. O trabalho que aqui se apresenta, por conseguinte, não é resultante de um projeto específico. Trata-se de um recorte, dentre muitos possíveis, a partir de experiências em inquirições díspares.

Buscando aprimorar os conhecimentos sobre o funcionamento destas instituições foram observados os respectivos modelos de organização, os padrões de interação entre sociedade civil e Estado em seu funcionamento, o grau de institucionalização de cada conselho, a capacidade de ingerência sobre a política de segurança pública e as formas possíveis da participação e as percepções de atores da sociedade civil sobre a efetividade dentro destes espaços. Para tanto, foram utilizados o método da observação participante e roteiros de entrevistas semi-estruturados. Foram acompanhadas reuniões ordinárias dos colegiados e realizadas entrevistas com atores-chave representantes da sociedade civil e de órgãos do Estado com representação nos conselhos. Ademais, foram analisados documentos como legislações, regimentos internos, atas e resoluções.

O trabalho está organizado em duas partes. Na primeira parte serão apresentadas as considerações acerca do Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará (CONSEP). A segunda parte tratará do conselho fluminense, o Consperj - Conselho de Segurança Pública do Rio de Janeiro. Ao fim deste documento serão tecidas as considerações finais sobre ambas as experiências e sobre a comparação feita entre elas. As páginas que se seguem trazem os frutos desta empreitada.

I. O CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARÁ (CONSEP)

A criação do Conselho Estadual de Segurança Pública do Pará (Consep) data do ano de 1996 e se deu por meio de lei estadual, sancionada pelo então governador do estado Almir Gabriel (PSDB). Seu surgimento ocorre em um contexto político que coincide com a emergência de diversos conselhos gestores no Brasil (Gohn, 2001), em que pese o fato de que experiências do tipo no campo da segurança pública ainda fossem bastante escassas e impensáveis na maioria dos estados brasileiros. À época apenas cinco estados previam conselhos estaduais de segurança pública em suas respectivas legislações, sendo que somente em três houve algum registro de atividade, conforme apurado por Sento-Sé et al. (2016, no prelo).

A formação deste fórum foi uma das medidas adotadas pelo então secretário de segurança pública e mentor da proposta, Paulo Sette Câmara, no bojo da reformulação das políticas para o setor no estado. Segundo o ex-gestor, havia uma necessidade imperativa de se estabelecer uma nova concepção de segurança pública que não se restringisse apenas à polícia. Assim, durante sua gestão, fora instituído também – pela mesma lei que criou o Consep⁶ -, o Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará (hoje denominado SIEDS), cujo objetivo primordial consiste em promover a integração entre as instituições responsáveis pela área. Neste espírito, o Consep teria sido concebido para ser a principal ferramenta do sistema que se inaugurava, de forma a atuar como um órgão superior de deliberação colegiada e a ser uma instância que contaria com a participação do poder público e da sociedade civil. Conforme salientado por Sette Câmara em entrevista, o conselho deveria operar como um espaço de diálogo entre representantes destas duas esferas visando à criação de alternativas para a segurança pública:

“(...) nós fizemos uma revolução aqui que você não tem noção. A minha ideia era ter conselho paritário, com a sociedade civil forte. Aí lancei quais eram as que eu achava: a Sociedade dos Direitos Humanos, a Ordem dos Advogados, a Criança e o Adolescente e o CEDENPA. (...) A ideia era que a gente conseguisse buscar caminhos pra segurança pública, mostrar que a segurança era maior do que a polícia. (...) Gente, o objetivo disso é ver se a gente consegue conhecer o outro lado, vocês não conhecem o outro lado, tá na hora de conhecer as posições de cada qual. Então, qualquer proposta, qualquer decisão que sair daqui vai ser uma decisão discutida entre os lados.” (Depoimento de Paulo Sette Câmara)

Logo nos primeiros meses de funcionamento do novo sistema, no entanto, um trágico acontecimento quase pôs em cheque suas pretensões. Em abril de 1996, dezenove trabalhadores rurais sem terra foram assassinados pela polícia militar

paraense durante protesto contra a demora na desapropriação de terras no estado. O episódio ficou internacionalmente conhecido como o “Massacre de Eldorado dos Carajás”, em referência ao município no qual ocorreu o fato. Sem entrar em maiores detalhes sobre o ocorrido, Sette Câmara revelou que à época, teria colocado seu cargo à disposição, mas teria sido convencido pelo governador a continuar no exercício de suas funções, com a garantia de respaldo aos seus projetos.

É neste conturbado contexto que o conselho estadual de segurança pública paraense dá início ao seu processo de autoconstrução. Embora estabelecido formalmente, com a definição de uma estrutura mínima, restava ainda definir de que maneira o colegiado exerceria as funções e atividades que lhes foram atribuídas. Diante dos precedentes verificados em outros estados, onde previsões legais não significaram o imediato ou até mesmo a concretização do efetivo funcionamento de conselhos, e tendo em conta as já mencionadas tensões que constituem o campo da segurança pública, esta poderia ser uma preocupação justificável. No entanto, se mesmo antes do episódio de El Dorado dos Carajás as autoridades políticas já se mostravam favoráveis à iniciativa capitaneada pelo próprio secretário de segurança, posteriormente, a necessidade de respostas aos protestos da sociedade civil organizada ante ao acontecido não só tornou inadiável o compromisso firmado como também o impulsionou. Deste modo, em poucos meses o conselho elaborou seu regimento interno - peça fundamental ao funcionamento de qualquer instituição -, submeteu à Consultoria-Geral do Estado e obteve a aprovação do governador, que homologou a proposta por meio de decreto⁷. A seguir serão descritos e analisados os seus aspectos principais e as tensões no conselho que se verificam em sua rotina.

II.1 Da estrutura ao funcionamento: como opera o Consep

Diferentemente da grande maioria dos conselhos do tipo que atuam nos estados, municípios ou no âmbito local, o Consep possui caráter normatizador e deliberativo, além de dispor de autonomia para fiscalizar e avaliar a política de segurança pública do estado. Sua organização comporta quatro órgãos principais: i) o Plenário ou o Colegiado Pleno, órgão mais importante do conselho, onde são realizadas as deliberações; ii) a Secretaria Executiva, responsável pela parte administrativa e pelo funcionamento do fórum; iii) a Ouvidoria do Sistema, que deve efetuar o controle das instituições que constituem o sistema de segurança pública do Pará; iv) e a Comissão de Controle de Segurança Pública, a quem compete o acompanhamento da aplicação de recursos, análise e divulgação de estatísticas, dentre outras funções.

A presidência do colegiado cabe ao secretário de segurança pública e defesa social, que detém o direito a um “voto de qualidade”, enquanto a vice-presidência é reservada aos membros oriundos da sociedade civil, a despeito de o regimento interno determinar a realização de eleição para este último cargo. Segundo foi possível apurar com alguns conselheiros que foram entrevistados durante o trabalho de campo, esta seria uma concessão estabelecida por meio de um “acordo de cavalheiros” entre as partes envolvidas. Interpretada positivamente pelos membros do colegiado, se por um lado esta manobra indica uma tentativa de equilíbrio entre Estado e sociedade civil – já que na ausência do presidente, seus poderes são transferidos ao vice-presidente -, por outro ela também aponta para a possibilidade da prevalência de acordos informais frente a mecanismos democráticos formalmente instituídos.

Como ocorre na composição de outros colegiados com este perfil, os membros titulares do plenário são definidos previamente, mesmo no caso da sociedade civil. As entidades que representam esta última, porém, possuem total autonomia para indicar seus membros titulares e suplentes. Todos os conselheiros possuem suplentes, à exceção dos membros natos. De acordo com o secretário executivo do Consep, enxergado como um dos pilares do conselho por exercer a função praticamente desde sua fundação, esta teria sido uma estratégia da qual Sette Câmara teria lançado mão para evitar que os membros natos enviassem suplentes ao invés de comparecer às reuniões. Segundo este raciocínio, a presença das autoridades máximas das instituições do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Pará (SIEDS) conferiria legitimidade ao conselho e as suas deliberações.

Certamente uma das experiências mais consolidadas no país no campo da segurança pública, o Consep foi pioneiro também por adotar uma estrutura tripartite, garantindo assentos ao poder público, à sociedade civil e aos trabalhadores da área de segurança pública. Isto, porém, não se refletiu em uma paridade entre estes segmentos. Desde a sua primeira aparição em peças legislativas, o conselho tem em sua composição uma assimetria em termos de representação que tende a privilegiar o Estado em detrimento da sociedade civil e das entidades representantes de trabalhadores da segurança pública.

Atualmente, de acordo com o § 1º do Art. 4º da Lei Nº 7584, de 28 de dezembro de 2011, o colegiado pleno do Consep é composto por dezesseis membros, distribuídos da seguinte maneira: i) representando os órgãos públicos integrantes do SIEDS, na qualidade de membros natos, estão sete membros – o Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social; o Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado; o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar; o Delegado-Geral da Polícia Civil do Estado; o Diretor-Superintendente do Departamento de Trânsito do

Estado do Pará; o Superintendente do Sistema Penitenciário do Estado; e o Diretor-Geral do Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves”; ii) representando a sociedade civil, há quatro entidades - a Ordem dos Advogados do Brasil, seção Pará (OAB-PA); a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH); o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA); e o Centro de Defesa do Negro do Pará (CEDENPA); iii) um membro representa as entidades de classe dos órgãos do SIEDS; iv) além de todos os integrantes elencados, compõem o Consep também dois deputados estaduais, um representante do Ministério Público Estadual e um representante do Poder Judiciário Estadual – estas duas últimas instituições integram o colegiado desde que manifestem interesse em participar⁸.

As corregedorias internas da Polícia Militar e da Polícia Civil do Pará e a Ouvidoria do SIEDS também compõem o conselho, podendo ter direito a voz, sem, contudo, ter direito a voto. Dentre as funções do Consep está a organização dos processos eleitorais para as escolhas dos integrantes dos colegiados dos corregedores e do ouvidor do sistema de segurança pública paraense. Somando-se os representantes do SIEDS, do Poder Legislativo, do Ministério Público e do Poder Judiciário, o Estado possui dois terços dos membros do conselho (11), ao passo em que a sociedade civil detém quatro vagas para sua representação e os trabalhadores dos órgãos da segurança pública, apenas uma. Na visão dos conselheiros provenientes da sociedade civil, esta desproporcionalidade tem comprometido a sua capacidade de atuar de maneira propositiva e de fazer frente aos representantes do Estado.

“(…) cresceu a representatividade, digamos, dos órgãos instituídos, ao contrário da sociedade civil. Então hoje, nós inclusive vivemos uma situação em que a sociedade civil é minoritária no conselho. (...) quando a gente vai pro embate, que precisa votar, a gente sempre vai perder. Nós sempre temos perdido nos últimos tempos porque a gente está minoritário.” (Entrevista com a representante do CEDENPA e Vice-Presidente do CONSEP)

Como salientado no trecho acima, a desigualdade na representação entre Estado e sociedade civil torna-se mais evidente justamente nos momentos de deliberação. De acordo com a representante do CEDENPA, que também é a Vice-presidente do conselho, os conselheiros derivados dos quadros do Estado invariavelmente se articulariam para votar em bloco e fazer valer a sua superioridade numérica. Isto foi confirmado por outros conselheiros e assumido como “parte do jogo”, no qual as “articulações” são válidas. Tal situação se agravaria ainda pelas

“dissidências” que vez ou outra ocorrem por parte da Ordem dos Advogados e das entidades de classe. Estas últimas, inclusive, são percebidas como ambíguas, isto é, ao mesmo tempo em que são reconhecidas como associações de trabalhadores e, portanto, em tese, pertencentes à sociedade civil organizada, por sua postura de apoio ao Estado em alguns momentos elas também são vistas como parte integrante deste.

Apesar da ambiguidade latente naquele que seria o terceiro segmento do colegiado, é interessante perceber como do ponto de vista dos próprios conselheiros existe uma clara cisão entre “eles” e “nós”, que parece não variar com muita facilidade. Ao contrário, esta divisão teria se tornado ainda mais forte após a posse do atual secretário de segurança pública paraense, um general do Exército tido pelas organizações não governamentais que integram o colegiado como incompatível com as demandas da segurança pública. “Eles”, dependendo do bloco que representem (Estado ou sociedade civil, os grupos principais) podem ser todos aqueles que estão em desacordo com os interesses – supostamente homogêneos – do meu grupo. Em contrapartida, o “nós” é compreendido como o grupo que se articula de acordo com objetivos comuns – supostamente dados, definidos quase que ontologicamente. Na prática, porém, apesar das disputas e assimetrias e ainda que muitas vezes possam existir irredutíveis antagonismos, as regras estabelecidas e as dinâmicas envolvidas num espaço deliberativo impelem os atores envolvidos no Consep à interdependência, mesmo que ela se materialize em alguns momentos sob a forma de concorrência. Em se tratando de uma instituição participativa, mesmo que os desígnios das autoridades governamentais e dos agentes do estado prevaleçam, isto só pode acontecer se em alguma medida houver um nível mínimo de interlocução com as representações da sociedade civil.

Em contrapartida, é preciso ressaltar que, se tomarmos a oposição que nos é dada a partir dos depoimentos colhidos entre Estado e sociedade civil, é necessário reconhecer que as condições em que se dão os embates no âmbito do colegiado não propiciam condições iguais às partes envolvidas. A representação numérica da qual dispõe a sociedade civil influencia diretamente as deliberações do conselho. Há propostas sendo avaliadas que sugerem uma reformulação no regimento interno do conselho visando conceder a sociedade civil mais vagas, incorporando movimentos como o movimento LGBTTs e os movimentos feministas. Esta reformulação só será possível se for alcançada em votação a maioria absoluta. Nesse sentido, a atual estrutura pode se constituir como um obstáculo.

Em termos mais concretos de operacionalidade, o Consep se reúne ao menos duas vezes ao mês, em datas pré-definidas pelo próprio colegiado, que elabora e põe em votação um calendário semestral de encontros, posteriormente publicado em diário

oficial. Pode haver reuniões extraordinárias, mas estas dependem de convocação do presidente do conselho, o que geralmente não ocorre. As reuniões são conduzidas pelo secretário executivo, responsável pela elaboração e leitura de todas as atas, que deve ser aprovado no primeiro momento da congregação. Em seguida, todos os expedientes recebidos e expedidos pelo Consep são comunicados a todos os conselheiros. Em momento posterior devem ser debatidos os pontos de pauta que foram definidos previamente, na reunião anterior, e comunicados a todos os conselheiros, mesmo os que por ventura foram faltosos. Por fim, reserva-se um momento derradeiro para intervenções que não estejam em pauta.

Há ainda um momento à parte, reservado a intervenções que venham de participantes que não sejam membros do conselho, geralmente oriundos da sociedade civil. Este momento é denominado “Momento da Cidadania” e consiste em conceder o direito a voz, mediante solicitação e deliberação previa por parte do conselho, a qualquer cidadão que queira se manifestar sobre “assunto de notória repercussão”. Muito embora não haja previsão legal para este momento específico das reuniões do conselho, é interessante perceber como para além da forma tradicional de participação – que se dá por meio de representação entre os membros do colegiado – há ainda um outro, regulado por normas informais e singulares, que constitui a própria rotina do conselho.

É necessário dizer, arrematando as considerações sobre a experiência do conselho estadual do Pará, que a participação da sociedade civil ainda necessita de maior investimento, porque depende somente da representação formalmente instituída, que ainda é reduzida em relação aos representantes do Estado, e de um momento demasiado específico e que depende de uma série condições que independem da vontade de quem o faz. Isto certamente possui relação direta, embora não explique de todo, com o fato de que as informações sobre as atividades do conselho, como horário de reuniões, resoluções e a própria existência do mesmo, não possuem nenhum tipo de divulgação. Apenas os membros do colegiado têm acesso a este material. Isto conflita com o previsto no art. 15 do regimento interno do conselho que determina que as sessões Plenárias do CONSEP devem ser abertas ao público, havendo transparência em relação as “*pautas e datas previamente divulgadas pelos meios de comunicação de massa, sendo facultado o direito de voz a qualquer cidadão presente às mesmas*”.

Apesar disso, o conselho tem conseguido, talvez como nenhum outro no Brasil, interferir nas políticas de segurança do estado - ainda que de forma relativamente tímida - o que é antes de tudo uma consequência de seu caráter deliberativo. Um exemplo disto pode ser verificado na criação de um Grupo de Acompanhamento da

Letalidade e Mortalidade, cuja atuação consiste em monitorar mortes cometidas por policiais no estado e as investigações decorrentes. Este grupo foi responsável por sugerir a produção de um relatório circunstanciado por parte do policial que utilizar arma de fogo em serviço, o qual deve ser enviado para análise do conselho.

Esta, no entanto, ainda parece ser uma medida bastante incipiente. De acordo com a vice-presidente do conselho, o maior desafio do Consep seria dirimir a distância ainda existente entre as deliberações que resultam da atividade do conselho e a efetivação destas nas práticas das instituições do sistema de segurança pública paraense. O principal obstáculo à redução ou até mesmo a extinção desta distância seria a longa tradição de práticas autoritárias, sobretudo, da polícia militar.

“(...) A prática autoritária permanece. Eu acho que ela é muito forte, ela faz parte da formação. Essa distância entre a resolução, as deliberações e a execução, né... Quem vai executar somos nós, né, quem vai executar lá na frente. Essa distância permanece muito grande e eu acho que a questão da prática autoritária ainda é muito forte no sistema.” ((Entrevista com a representante do CEDENPA e Vice-Presidente do CONSEP)

Mas se o “passo seguinte”, isto é, a execução das deliberações tomadas no conselho, parece ser o problema maior no Consep, no caso do Consperj, há questões anteriores. A próxima sessão analisará em contraste a estrutura, o funcionamento e o histórico do conselho estadual do Rio de Janeiro.

II. O CONSELHO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – CONSPERJ

Desde meados da década de 70, o Rio de Janeiro tem sido representado como uma espécie de metonímia da violência urbana brasileira. As mudanças no padrão da criminalidade que se deram a partir de meados dos anos 50, apesar de terem atingido todas as grandes cidades brasileiras, ganharam maior notoriedade na capital fluminense (Misse, 1999). O aumento dramático da violência que se sucedeu nas décadas seguintes, verificado nos altos índices de criminalidade e de sensação de insegurança, combinado a um grau singular de organização criminal e a grande visibilidade de uma ex-capital federal, sede de grandes empresas de comunicação e centro turístico reconhecido nacional e internacionalmente, fizeram com que o Rio de Janeiro passasse a ser percebido como a “mais perigosa” das “cidades perigosas” (*ibidem*), rótulo depois estendido a toda região sua metropolitana e, no limite, a todo o estado.

Neste processo, o contexto fluminense tornou-se objeto de diversas iniciativas engendradas tanto por parte do Estado, por meio de políticas públicas, quanto por parte da sociedade civil, através da atuação de universidades, instituições e organizações não-governamentais na produção de pesquisas, debates, projetos, etc. Até o fim do século XX, no entanto, a implementação efetiva de uma agenda participativa em campo tão sensível não passava de uma ideia distante, a exemplo do que ocorria na maior parte dos estados brasileiros, muito embora já houvesse previsão legal⁹.

Apenas em 1999, quando da eleição de Anthony Garotinho (PDT) ao governo do estado, os conselhos foram retomados como uma pauta no debate político. O novo governador, que havia feito da segurança pública uma de suas principais plataformas de campanha, ainda nos primeiros meses de seu mandato criou o Conselho de Segurança Pública do Rio de Janeiro (Consperj), por meio do Decreto Estadual 25.172 de 03 de janeiro e os Conselhos Comunitários de Segurança (CCSs), por meio da Resolução Nº 263, de 26 de julho. Mas, apesar da pronta iniciativa, ambos os projetos não prosperaram durante o governo em questão. Os conselhos comunitários passaram por um processo de esvaziamento que se estendeu até 2004, quando já sob novo governo, o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP) passou a coordenar todas as ações relativas a estes colegiados e os institucionalizou-os. Já o conselho estadual foi instituído apenas formalmente. A despeito de seu marco legal, o órgão só passou a funcionar efetivamente quase quinze anos após a sua criação.

De acordo com Poncioni e Silva¹⁰ (2016), o real funcionamento deste fórum só foi possível depois de um longo período de negociações com a pasta estadual responsável pela segurança pública, num movimento que se iniciou com a atuação de entidades participantes de movimentos sociais. Durante a pesquisa de campo do presente estudo, ressaltou-se também a atuação da equipe da subsecretaria de Educação, Valorização e Prevenção da Secretaria de Segurança da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (SESEG), em especial da subsecretária à época, que teria “comprado uma briga interna” para que o conselho deixasse de existir apenas legalmente e para que operasse a partir de um desenho tripartite.

Estas ações resultaram na reestruturação do colegiado pelo Decreto n.º 43.752, de 11 de setembro de 2012, que alterou principalmente suas competências e composição. O conselho passou a ser definido como um órgão “propositivo na definição de estratégias e diretrizes relacionadas à Política Estadual de Segurança” (Parágrafo I, Art. 3º do supracitado decreto) e dentre suas atribuições passaram a constar tarefas importantes, tais como: o acompanhamento da aplicação e execução de recursos destinados à segurança pública; a promoção da intersectorialidade entre os

órgãos estaduais da área; o desenvolvimento de estudos; o auxílio ao ISP na articulação dos conselhos comunitários, aos quais foi garantido um assento no Consperj, na vaga das instituições representantes da sociedade civil; e o recebimento, encaminhamento e acompanhamento de denúncias relacionadas à ação das forças de segurança do estado. As reuniões foram tornadas públicas, salvo deliberações em contrário, e ficou determinado que quaisquer novas alterações no regimento interno só poderiam ocorrer com a presença de 2/3 dos conselheiros e por meio da obtenção de maioria simples. Ademais, a mais importante consequência, foi a

Deste modo, podemos dizer que, diferentemente do caso paraense e dos próprios conselhos comunitários institucionalizados no Rio de Janeiro, o conselho estadual de segurança pública fluminense não pode ser entendido pura e simplesmente como um espaço “inventado” pelo Estado (Patrício, 2013). Embora tenha sido criado legalmente pelo Estado, como parte de um projeto de governo, somente a partir de um intenso e demorado processo de negociação mobilizado tanto por entidades e movimentos sociais quanto por atores da própria secretaria competente, o Consperj pôde enfim iniciar o seu funcionamento. Isto demonstra o papel fundamental exercido pela sociedade civil, pressionando o Estado, mas também evidencia o comprometimento de agentes estatais com a agenda em questão. A efetivação do CONSPERJ dependeu de movimentos de convergência de ambas as esferas, não partindo apenas do Estado para a sociedade ou da sociedade para o Estado.

II.1 Das normas a operacionalidade: aprofundando os conhecimentos sobre o Consperj

Com nova estrutura, o Conselho de Segurança Pública do Rio de Janeiro iniciou suas ações somente no início de 2013, ampliando suas competências e se tornando um fórum propositivo. Como ressaltado por Poncioni e Silva (2016) e Sento-Sé et al (2016, no prelo), boa parte do seu tempo de existência foi tomado em longas discussões sobre as suas atribuições e sobre a construção do seu regimento interno. Assim, dada a sua incipiência, é necessário ressaltar que quaisquer avaliações sobre o seu funcionamento ou desempenho tendem a ser precipitadas, sobretudo, tendo em conta que o órgão opera em um campo no qual a participação ainda constitui uma novidade para muitos atores e muitos ainda a enxergam com desconfiança. Não é o que se pretende fazer aqui. Diversamente, compreende-se que um exame de alguns aspectos da estrutura e das atividades deste órgão possa oferecer reflexões importantes e contribuir para o subsídio de investigações futuras.

Na composição do Consperj há: a Plenária, seu órgão máximo, onde são formuladas as propostas de feitas pelo conselho; a Presidência e a Vice-Presidência, que cabem, respectivamente, ao secretário de segurança e a um membro a ser indicado por ele, podendo este ser um conselheiro ou não; a Mesa Diretora, que se constitui como um grupo interno que pode agir paralelamente ao colegiado para discutir o seu planejamento estratégico, sendo composta pelo presidente, pelo vice-presidente e pelos coordenadores dos grupos temáticos; e a Comissão Permanente de Ética, responsável por acompanhar o exercício do mandato e das funções dos conselheiros, cuja composição se dá pelo vice-presidente e mais seis conselheiros, dos quais dois devem ser representantes do poder público, dois representantes da sociedade civil e dois representantes dos trabalhadores da área de segurança pública. Há ainda os Grupos Temáticos e as Comissões Temporárias. Estas últimas são comitês especiais que podem ser criados para estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, devendo ser compostas por três conselheiros eleitos pela Plenária, respeitada a paridade na representação. Já os primeiros possuem caráter permanente e visam promover debates sobre a gestão pública dentro do campo em que se atua. Há quatro grupos temáticos, criados coletivamente e definidos em regimento para atuar em frentes distintas: Articulação dos Conselhos Comunitários; Estudos, Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública; Direitos Humanos; e Legislação, Orçamento, Modernização e Desenvolvimento. Segundo a atual secretária executiva do conselho, no entanto, esses grupos ainda não conseguiram estabelecer uma rotina de atividades e, conseqüentemente, não chegaram a formular propostas.

Tal como o Consep, atualmente, o Consperj opera em modelo tripartite, sendo o primeiro conselho estadual de segurança do país a incluir representantes da sociedade civil e dos trabalhadores da área de segurança na proporção estabelecida pela 1ª Conferência Nacional de Segurança. O conselho é composto por trinta membros e trinta suplentes, os quais exercem seu mandato por dois anos, não havendo menção no regimento interno à possibilidade de recondução, exceto no caso do secretário de segurança que perdura na presidência enquanto estiver no cargo. Doze vagas são reservadas à sociedade civil (sendo uma destinada aos conselhos comunitários - CCSs), nove aos representantes de entidades de trabalhadores da área de segurança pública e os demais assentos são disponibilizados ao poder público. Em comparação com o colegiado paraense, há algumas diferenças na forma como os assentos no Consperj são definidos. Se no primeiro caso, as entidades que representam a sociedade civil foram definidas previamente, desde a fundação do conselho, na experiência fluminense estas são selecionadas por meio de processo

eleitoral aberto, convocado por meio de edital, o que ocorre também para o preenchimento das vagas destinadas às organizações representativas de trabalhadores da área de segurança pública. Em relação ao poder público, a escolha dos membros ocorre por meio de indicação dos respectivos órgãos e/ou instituições públicas, não havendo obrigatoriedade para que estes sejam os seus dirigentes máximos, ao contrário do que ocorre no Pará. Na prática, isto tem se refletido na baixa participação dos membros titulares destas instituições.

A previsão de um assento aos conselhos comunitários no Consperj indica a tentativa de se firmar alguma interlocução entre a instância participativa que atua no âmbito estadual e os espaços participativos que se dedicam aos limites comunitários, iniciativa que não se verifica no estado paraense. Contudo, há problemas nessa tentativa de diálogo que decorrem da atuação dos conselheiros e mesmo da forma como ela se estabeleceu. Quando do momento de criação da vaga destinada aos CCSs, os conselhos comunitários reivindicaram mais seis assentos, visando à representação de cada uma das Risps (Regiões Integradas de Segurança Pública), divisões territoriais implementadas pela secretaria de segurança para a atuação das polícias fluminenses – ao todo são 7. À época, gestores da Seseg alegaram que caso a solicitação fosse atendida, a paridade do conselho estaria comprometida, já que a sociedade civil passaria a ter quase o dobro de representação em relação aos outros segmentos (Poncioni e Silva, 2016). Esta reivindicação perdura até os dias de hoje e suscita ainda muitos debates, conforme frisado em entrevista pelo próprio representante dos CCSs atualmente, de maneira que muitos conselheiros comunitários não concebem o Consperj como um espaço legítimo de participação cidadã, chegando até mesmo a evitá-lo.

“(...) hoje a gente também tá nessa luta pra que cada região integrada de segurança pública, cada Risp, tenha o seu representante, porque são regiões diferentes do estado, cada uma tem a sua particularidade, tem a sua particularidade. Então as demandas às vezes são diferentes, a demanda que é no Rio de Janeiro é diferente da Baixada, do Sul Fluminense ou da Região dos Lagos ou do Interior. Então a gente vê essa necessidade, porque isso foi uma grande briga dos conselhos, já que nós, enquanto conselho, estamos desde 1999 atuando, sendo parceiros da secretaria de segurança, levando as nossas demandas, nossas preocupações quanto a questão de segurança do estado. (..) a gente já tá na militância há muito mais tempo.” (Entrevista com conselheiro representante dos CCSs no Consperj)

A contenda tem como pano de fundo uma discussão importante sobre o foco da atuação do Consperj. Como ressaltado pelo mesmo conselheiro citado acima, que também é integrante de um CCS atuante em São João de Meriti, cidade da Baixada

Fluminense, as atividades e as próprias discussões do Consperj ainda são muito restritas à capital do estado. De fato, as entidades que representam a sociedade civil, em sua maioria, têm sua origem e atuam na cidade do Rio de Janeiro, o que inevitavelmente condiciona em parte o diálogo travado com o poder público. Além disso, ao promover, desde a sua reativação, seus encontros no prédio que abriga a secretaria de segurança, localizado no centro do Rio, o conselho tende a limitar a participação do público que não reside na metrópole fluminense. Diante disso, representantes da sociedade civil propuseram reuniões regulares em outras regiões do estado, como uma maneira de levar o conselho até as áreas aonde tradicionalmente não ia. A proposta inovadora tem se concretizado desde o início de 2016 por meio de reuniões itinerantes trimestrais pelas regiões integradas de segurança pública, nas quais o espaço mantém-se aberto à participação, através do direito a voz, de moradores e representantes de entidades locais.

Naquilo que diz respeito aos trabalhadores de segurança pública, é preciso salientar que a sua participação também não se dá conforme o que se esperava quando a estrutura do conselho fora imaginada de forma tripartite. Isto se deve a dois motivos principais. Em primeiro lugar, é bastante difícil que todos os assentos destinados a este segmento sejam preenchidos. Pelo simples motivo de que ainda há poucas entidades que representem os agentes desta área. Em segundo lugar, de acordo com integrantes do conselho que foram entrevistados, as poucas organizações desse meio são pouco engajadas quando se trata do Consperj. Muitos consideram que este seria um espaço em que os policiais seriam apenas alvos da hostilidade da sociedade civil e no qual não haveria um diálogo prospero com as autoridades governamentais.

Outro aspecto que chama atenção no contraste com o conselho estadual paraense está nas instituições e órgãos pertencentes ao poder público consagrados a fazerem parte do Consperj. No Consep, as instituições da referida esfera que possuem representação no plenário são basicamente aquelas que compõem o sistema de justiça criminal, à exceção da assembléia legislativa do estado. No Rio de Janeiro, o conselho estadual de segurança pública abriga, para além destas instituições, secretarias de Estado que podem contribuir com o tema, a saber: Casa Civil, Assistência Social e Direitos Humanos, Educação, Cultura, Esporte e Lazer e Saúde. Todavia, embora tal iniciativa possa ser vista com bons olhos, a participação e o engajamento dos atores responsáveis por estas pastas até o momento também têm sido aquém do esperado, como pôde ser observado nas reuniões que foram presenciadas.

É importante ressaltar, por outro lado, que, diversamente daquilo que se dá no Pará, as atividades do conselho estadual de segurança pública são publicizadas, por meio do website do colegiado. Nele é possível ter acesso às peças legais que normatizam o conselho, ao histórico do mesmo, as atividades que são desenvolvidas, os grupos temáticos que o compõem, dentre outras informações. Ainda que seja pouco conhecido, trata-se de uma ferramenta que tem potencial para estimular a participação da sociedade e que, portanto, não pode ser desprezada, sobretudo, quando se leva em conta o fato de que as instituições participativas no Brasil continuam a ser relativamente desconhecidas, à exceção daqueles que de alguma maneira já estão engajados politicamente.

CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu apresentar as estruturas, composições, histórico e formas de funcionamento de duas experiências distintas de colegiados estaduais atuantes no campo da segurança pública. Procurou-se pensar também como se dão as formas de participação e as percepções dos atores da sociedade civil em relação a efetividade do conselho. A análise indica que mais estudos precisam ser empreendidos para uma melhor compreensão das dinâmicas envolvidas na participação em instâncias participativas no campo da segurança pública. Por outro lado, foi possível perceber como contextos distintos no Rio de Janeiro e Pará geraram instituições com desenhos parecidos, mas estruturas e operacionalidades bastante distintas. Ademais, as próprias formas de participação variaram conforme o caso. Enquanto no Pará as reuniões são restritas aos membros, a despeito do regimento interno, no Rio de Janeiro há em curso reuniões itinerantes que propiciam a participação de quaisquer cidadãos por meio do direito a voz, estabelecendo diálogo para além das situações formais que se verificam nas sessões do colegiado.

Se no contexto paraense o “Massacre de El Dorado dos Carajás” e a decorrente pressão da sociedade civil impulsionaram ainda mais uma iniciativa que já era capitaneada pelo próprio secretário de segurança pública, no Rio de Janeiro, a pressão da sociedade civil também fez com que o Consperj saísse do papel e se tornasse uma instituição efetivamente existente. No entanto, enquanto no caso paraense, emergiu uma instância deliberativa, no caso fluminense vimos surgir um conselho propositivo com grandes restrições quanto a sua ingerência na política de segurança pública. Ao passo em que no Consep, os membros representantes da sociedade civil veem a própria existência do conselho como um importante passo a

ser dado em direção a maior democratização do campo da segurança pública, os conselheiros do Rio de Janeiro acreditam que há muito ainda a evoluir e bastante.

“(...) o CONSEP ele tem sido um avanço pra gente sem sombra de dúvida. A gente tem condição de discutir, de trazer algumas questões, que são questões que não são discutidas. Então, as vezes ele já foi melhor, as vezes ele tá mais ou menos... Eu diria que ele agora está mais ou menos, ele já foi melhor, por exemplo, no início, com o Sete Câmara, que tinha uma posição mais aberta, ele foi melhor como outros presidentes que já passaram por aqui, que tinham a posição mais aberta. Esse atual presidente não sei se deu pra perceber mas ele é meio durão, ele tem como é que eu posso dizer, tradição militar, né? (Entrevista com conselheiro do Consep representante da sociedade civil)

“(...) já é um avanço. E a gente acredita que as lutas elas são lutadas gradualmente. Nós vamos conseguindo essa lutas e vamos conseguindo a vitória. A gente faz articulações. (...) Eles têm sido bem receptivos, tem nos entendido, tem respeitado bastante os conselhos comunitários do estado, tem respeitado muito, estão sensível a nossa problemática no conselho... Entende-se também que nós estamos na ponta... A gente ta falando sobre uma política de segurança, a gente ta falando dos conselhos, que é independente de governo. Hoje o governador é A, amanhã pode ser B e os conselhos vão continuar”. (Entrevista com conselheiro do Conserj representante da sociedade civil)

Há, portanto, a sensação compartilhada de que a participação via conselhos no campo da segurança pública é um projeto inacabado, que ainda necessita de aprimoramento e de maior tempo de prática, para que sejam estabelecidas rotinas e desfeitas desconfianças e dicotomias que impõe posturas mais beligerantes de parte a parte. Espera-se que com este trabalho tenha sido possível compreender minimamente as questões que constituem o funcionamento de instâncias participativas em terreno tão delicado. Investigações futuras podem aprofundar os temas aqui levantados e provocar novas reflexões, bastante necessárias ao entendimento dos novos contornos da democracia no Brasil.

Notas

¹ De acordo com Avritzer (2009), instituições participativas são “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Embora “diferenciadas”, estas formas de participação política constituem instituições políticas na medida em que, assim como as instituições mais tradicionais (parlamento, partidos, etc.), envolvem um conjunto de normas e procedimentos que organizam a ação social e política (Powell e Dimaggio, 1991; Helmke e Levitski, 2006).

² Há de se lembrar que o Partido dos Trabalhadores (PT) foi um agente importante na implementação de instâncias participativas, sobretudo, desde a emergência do famigerado Orçamento Participativo em Porto Alegre, em 1999. Quando chegou à presidência, em 2003, com o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o partido também propiciou “novos repertórios de interação Estado-sociedade” (Abers, Serafim e Ttagiba, 2014) ao introduzir ativistas de distintos movimentos sociais em seu governo, ampliando significativamente o número de conselhos na esfera nacional, nas mais diversas áreas.

³ Os primeiros conselhos a operar estritamente no campo da segurança pública com a participação da sociedade civil, ambos de cunho comunitário, surgiram nos estados do Paraná e de São Paulo, oriundos de iniciativas distintas. Enquanto no Paraná os conselhos emergiram de grupos organizados da sociedade civil nas cidades de Londrina (1982) e Maringá (1983), em São Paulo os conselhos comunitários surgiram a partir de um Decreto Estadual (1985) regulamentado pelo então governador Francisco Montoro.

⁴ Lei Federal Nº 12.681, de 2012.

⁵ Resultado do Edital Edital BRA/04/029 – Segurança Cidadã; Pensando a Segurança Pública, Edital de Convocação n 002/2015 pelo Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

⁶ Lei nº 5.944, de 2 de fevereiro de 1996.

⁷ Parecer nº 343/95 da Consultoria-Geral do Estado, publicado em 29 de julho de 1996 e **decreto XXXX de agosto de 1996**

⁸ De acordo com o secretário executivo do Consep, inicialmente, não haviam vagas previstas ao Poder Legislativo. Elas foram criadas, a partir de uma negociação política, quando da submissão do projeto de lei que deu origem ao conselho à assembléia legislativa paraense. Foram criadas duas vagas para que houvesse a possibilidade de haver um representante da situação e outro da oposição. No caso dos assentos destinados ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, estes foram incluídos pela primeira vez a partir da Lei Nº 7584, de 28 de dezembro de 2011, que reestruturou a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP).

⁹ Na esteira da Constituição Federal de 1988, a Carta Constitucional do Rio de Janeiro, promulgada no ano seguinte, previa em capítulo dedicado a segurança pública a criação de um Conselho Comunitário de Defesa Social, que, contando com a representação de instituições da sociedade civil, deveria assessorar os órgãos de segurança pública. Embora seja denominado “comunitário”, este fórum não possui relação com os atuais conselhos comunitários. Ao contrário do primeiro, estes últimos não estão limitados a uma única instituição e atuam para além da estrutura estatal. Alguns anos antes, iniciativa similar foi realizada durante o mandato de Leonel Brizola (1983-1986), com a criação do primeiro Conselho de Segurança Pública de que se tem notícia no estado. Entretanto, além de não haver registros sobre o seu efetivo funcionamento, ao que tudo indica o colegiado funcionava como uma espécie de conselho de “notáveis” (Sento-Sé, 1998; Rodrigues, Lázaro e Sento-Sé, 2014).

¹⁰ Silva foi, inclusive, membro suplente do Consperj durante dois anos.

Referências:

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; e TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 325 a 357.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008 p.43-64.

_____. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

BUENO, Samira; ASTOLI, Roberta; PEKNY, Ana Carolina; JARDIM, Lucas. Excluir para legitimar: a disputa dos significados da segurança pública nas políticas de participação em São Paulo. Em: OLIVEIRA Jr., Almir. *Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais*. Rio de Janeiro, IPEA, 2016.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. *Participação social no Brasil hoje*. São Paulo: Instituto Pólis, 1998. 27p.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. (Orgs.). *Informal Institutions & Democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais. 1999.

KOWARICK, L. *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

MACAULAY, Fiona. Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil. *Sur – Revista internacional de direitos humanos*, Ano 2; Número 2, p. 146/173. 2005.

MISSE, Michel. *Malandros, Marginais e Vagabundos & a Acumulação Social da Violência no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ [Tese de Doutorado em Sociologia], 1999.

PONCIONI, Paula & SILVA, Anderson Moraes de Castro e. *Instituições participativas de segurança no Rio de Janeiro*. Em: OLIVEIRA Jr., Almir. *Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais*. Rio de Janeiro, IPEA, 2016.

PATRÍCIO, L. *Participação nas políticas públicas de segurança: uma etnografia comparada de conselhos comunitários de segurança pública no RJ e no DF*. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. São Paulo, UNESP, 2013.

PAVEZ, Thais R.; TOLEDO, Demétrio G. C. de e GONÇALVES, Renata R. (2009), "Redes Sociais, Mobilização e Segurança Pública: Evolução da Rede de Atores da Segurança Pública no Processo Preparatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública". Brasília, Ministério da Justiça.

POWELL, W.; DIMAGGIO, P. The new institutionalism in organizational analysis. The University of Chicago Press, 1991.

PROTÁSIO, G. e LISTGARTEN, S. Governança da sociedade no Conselho de Defesa Social de Minas Gerais: potencialidades de aprimoramento da democracia participativa e da conexão entre políticas de defesa social com as de desenvolvimento econômico e social. Revista eletrônica Del Rey, Volume 1, Número 1, Janeiro/Junho de 2010. Disponível também em < <http://www.fdr.edu.br/revista/edicoesVolume1.asp>>

RATTON, José Luiz et al. Polícia, democracia e sociedade. São Paulo, Ed. Lumen Juris, 2007.

RODRIGUES, André ; LÁZARO, Márcio ; SENTO-SÉ, J. T. L. . Conselhos de segurança pública no Brasil. Notas de um campo a ser explorado.. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 8, p. 110, 2014.

SENTO-SÉ, João Trajano Lima. Imagens da Ordem, Vertigens do Caos. O Debate Sobre as Políticas de Segurança Pública no Rio de Janeiro, nos Anos 80 e 90. Arché Interdisciplinar. Rio de Janeiro, v. VII, n.19, p. 41-73, 1998.

SENTO-SÉ, J. T. L.; FERNADES, Otair. A Criação do Conselho Comunitário de Segurança de São Gonçalo. In: João Trajano Sento-Sé. (Org.). Prevenção da Violência. O Papel das Cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, v., p. 255-281.

SENTO-SÉ, J. T. L.; SANTOS, A. C.; FERREIRA, T. Os conselhos comunitários de segurança pública do Rio de Janeiro. Institucionalização e participação. Desigualdade & Diversidade (PUCRJ), v. 11, p. 99-114, 2012.

SINGER, P. e BRANDT, V. C. (orgs). *São Paulo: O Povo em Movimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.

SOARES, Luiz Eduardo. Meu casaco de general. 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo, Cia. das Letras, 2000.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. (1996) Movimentos Sociais e Conselhos. In: A participação popular nos conselhos de gestão. Cadernos ABONG, n. 15, julho.

UFRJ. Diagnóstico dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2013. 376 p.: il. – (Coleção Pensando a Segurança Pública; v. 3).

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

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

ST 05 - Experiências de participação institucional em perspectiva comparada

A participação institucional em São Paulo

Rony Coelho
(Unicamp/NEPAC)*

* É doutorando em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); Foi bolsista CAPES; Membro do NEPAC – Núcleo de Estudos sobre Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva.

Resumo:

O percurso da participação institucional em São Paulo pode ser caracterizado como longo, irregular e descontínuo, conforme já registrado por diversos estudos, especialmente por Tatagiba (2004; 2008). A partir dessa e de outras contribuições existentes, o presente trabalho tem por objetivo traçar um panorama da trajetória de criação de conselhos na cidade estendendo a análise até o período mais recente, o da gestão Haddad (PT) (2013-16). Também será analisado, nessa última gestão petista, a configuração da arquitetura das instituições participativas de um modo mais amplo, para além dos conselhos. A partir da investigação empreendida e das evidências encontradas, sustenta-se que, a partir de 2013, “a sanfona da participação” institucional (Avritzer, 2004) voltou a se expandir na cidade. Contudo, na gestão Haddad, diferentemente das outras duas gestões de suas correligionárias (Marta, 2001-04 e Erundina, 1989-92), a participação aparenta ser menos “movimentalista”, mas, do ponto de vista empírico, inaugura uma série de inovações, o que permite discutir se, e em que medida ou sentido, há (ou não) um esgotamento das formas de participação institucional.

Palavras-Chave: participação em São Paulo; instituições participativas; conselhos; gestões petistas;

INTRODUÇÃO

A trajetória da participação institucional em São Paulo pode ser caracterizada como longa, irregular e descontínua, conforme já registrado por diversos estudos, especialmente por Tatagiba (2004; 2008) e Avritzer (2004). Com o objetivo mais geral de somar esforços a uma série de pesquisas que ao longo do tempo tem buscado compreender sob perspectivas variadas as dinâmicas participativas institucionais na cidade¹, o presente trabalho² apresenta os propósitos de: i) examinar a trajetória de criação de conselhos na capital paulista, estendendo a análise até o período mais recente, o da gestão Haddad (PT) (2013-2016); ii) traçar um panorama da configuração das instituições participativas nesta gestão; iii) analisar algumas das implicações dos dados empíricos levantados à luz de algumas avaliações e balanços mais recentes em relação às políticas participativas no país.

Como já é de notório conhecimento, durante o transcorrer das décadas de 1990 e 2000, o Brasil tornou-se referência no nível internacional para as discussões sobre participação, conforme assinalado por vários acadêmicos brasileiros e estrangeiros (Pateman, 2012; Teixeira, 2013; G. Lavallo e Isunza Vera, 2011; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; entre muitos outros). Isso se deu, em parte, por conta de casos paradigmáticos, como o do orçamento participativo de Porto Alegre, e, em parte, pela ampla expansão ao longo dessas décadas da “arquitetura da participação”, abordada por muitos autores (Teixeira, 2013; Teixeira, Souza e Lima, 2012; Isunza Vera e G. Lavallo, 2012; Cortes, 2005 e 2011; G. Lavallo e Barone, 2015).

Dado esse breve preâmbulo, registre-se que devido ao limite de espaço, não será aqui retomada a revisão bibliográfica ou o “estado da arte” sobre “a participação da sociedade civil” ou sobre as “instituições participativas” - já registradas em muitos estudos (as referências supracitadas são exemplos, entre muitas outras) -, senão sob certos aspectos específicos que interessam mais diretamente para se discutir a participação em São Paulo a partir da perspectiva heurística da proposta a ser desenvolvida.

Além dessa ligeira Introdução, o artigo encontra-se dividido em mais três seções. Na primeira será demonstrado o movimento da “sanfona da participação”, isto é, os momentos de expansão e retração da criação de conselhos na cidade nas diferentes gestões municipais

¹ Pode-se citar aqui alguns desses estudos incluindo alguns dos principais autores na temática e outras pesquisas realizadas bastante recentemente: Avritzer, 2004, 2008 e 2010; Tatagiba, 2004, 2007, 2008 e 2011; Teixeira e Tatagiba, 2005; Tatagiba e Teixeira, 2007a, 2007b, 2007c; Tatagiba e Blikstad, 2011; Houtzager, G. Lavallo e Acharya, 2004; Sánchez, 2003 e 2004; Wampler, 2004; Caccia Bava, 2001; Cymbalista e Moreira, 2002; Calderón, 1996 e 2000; Calderón e Chaia, 2002; Tótora e Chaia, 2004; Neder, 2001; Sacardo e Castro, 2002; Coelho et al, 2004; Coelho e Veríssimo, 2004; Coelho et al, 2010; Santos, 2012; Breláz, 2012; Paulani e Marcondes, 2014; Marcondes e Canato, 2015; Marcondes et al, 2015; Lima, Desenzi e Pentead, 2014; Barbosa e Kerbauy, 2016; Luz, 2016; Kira, 2016; Lima, 2015; Nakano, 2015; Santoro, 2015; Santos, 2016, entre outros.

² O trabalho ora apresentado é uma reprodução reduzida e parcialmente modificada do Capítulo 2 da tese a ser defendida pelo presente autor, intitulada “Os desafios de reconstrução de pedaços da cidade por meio dos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras de São Paulo”. No contexto da tese o referido capítulo tem o propósito de fornecer um histórico da criação de conselhos na cidade e, ao mesmo tempo, o de apresentar a conjuntura e o contexto mais imediatos, no que diz respeito às políticas participativas institucionais municipais, em que os Conselhos Participativos Municipais (CPMs) foram implementados e experimentados (Coelho, 2017, no prelo).

pós-1988. Na segunda, será abordada a arquitetura da participação institucional na gestão Haddad. Na terceira e última, as considerações finais, será discutido em que medida os mecanismos de participação, construídos ao longo de mais de 30 anos, apresentam (ou não) “sinais de esgotamento”, quais seriam tais sinais e como eles se apresentam ou não (e de que modo) no período mais recente no município de São Paulo, ou seja, pretende-se discutir as *nuanças* do caso apresentado à luz de alguns balanços mais recentes da bibliografia especializada. A metodologia e as fontes para as análises serão apresentadas no transcorrer do texto.

1. A SANFONA DA PARTICIPAÇÃO EM SÃO PAULO (1989-2016)

Em uma das pesquisas mais influentes sobre a dinâmica da participação em São Paulo, que culminou na publicação do livro *A participação em São Paulo* (Avritzer, 2004), Avritzer, Recamán e Venturi (2004), tratando do associativismo paulistano, na Introdução da obra, enfatizaram a existência de núcleos de participação e associativos na cidade. Segundo os autores, usando uma metáfora criada por eles, esses formariam o “núcleo da *sanfona da participação* na cidade de São Paulo” (*idem*, p. 46, grifo nosso). Buscando uma síntese para o conjunto das pesquisas contidas nos capítulos daquele trabalho, os autores consideraram que “é possível, a partir dos nossos dados e de análises feitas por diferentes autores do livro, *definir a participação em São Paulo como uma sanfona que se expande e se contraí*” (*ibidem*, grifo nosso).

Vale dizer que Avritzer, Recamán e Venturi (2004) estendem essa análise mais específica sobre o associativismo paulistano também para os mecanismos de participação institucional ao considerarem que “nos momentos de expansão da sanfona, o núcleo participativo é potencializado pelas políticas participativas implantadas pelo Estado”. Dizem ainda: “os movimentos de expansão e de contração da sanfona são definidos em grande parte pelo sistema político”, ao possibilitarem tais políticas participativas (*idem*, p. 47). E reforçam o ponto em outra passagem indicando uma retroalimentação: “os momentos de expansão da sanfona foram aqueles nos quais o núcleo se expandiu à medida que algumas das suas reivindicações foram institucionalizadas, processo esse analisado por Luciana Tatagiba em seu artigo ‘A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas da cidade de São Paulo’, neste livro”, dizem os autores (*idem*, p. 50).

Como se depreende, corroborando tal análise, as pesquisas de Tatagiba (2004 e 2008) demonstraram que durante as gestões do Partido dos Trabalhadores (PT), primeiro com Luiza Erundina (1989-1992) e depois com Marta Suplicy (2001-2004), houve a ampliação dos canais institucionais de participação em comparação às demais gestões. Nas palavras da autora, “a criação desses espaços segue um ritmo desigual, com uma concentração no período coincidente com as duas gestões do Partido dos Trabalhadores” (2008, p. 230). Assim, para

Tatagiba, “a história da participação e do controle social na cidade de São Paulo segue uma trajetória irregular e descontínua, onde a vontade política dos governos emerge como variável explicativa central” (Tatagiba, 2011a, p. 242).

Alicerçado e em diálogo com as supracitadas análises, o presente estudo pretende retomar essa trajetória da participação, estendendo a análise até à gestão Haddad. Tomando o mesmo ponto de partida dos trabalhos de Tatagiba, a presente investigação tem como referência empírica os instrumentos jurídicos de criação e regulamentação dos conselhos que foram aprovados. A análise tem por base os conselhos pois são as instituições participativas de maior nível (ou grau) de institucionalização (Cortes, 2005, 2011) e, portanto, as que melhor permitem empreender tal análise. Os critérios para examiná-los foram construídos, de forma sutilmente reformulada, partindo-se dos mesmos presentes em trabalho anterior de Tatagiba (2008, p. 227-8): 1 – Ter caráter institucional na forma da lei, isto é, contar com legislação de criação e/ou regulamentação (leis, decretos, portarias etc.) e ser de caráter permanente³; 2 – Ter atribuições de abrangência a nível municipal⁴; 3 – Ser órgão colegiado com vagas reservadas à sociedade civil – seja ele bipartite, tripartite, quadripartite... (isto é, de caráter *híbrido* ou ainda exclusivamente formado por representantes da sociedade civil, como é o caso dos Conselhos Participativos Municipais) –, ou seja, ser órgão de controle social na acepção *comumente* adotada pelos estudos sobre as *instituições participativas*⁵.

A seleção a partir desses critérios deu-se com a confrontação, para validação e/ou complementação, dos dados presentes em três fontes distintas: 1 – Os estudos de Tatagiba (2004 e 2008); 2 – Os dados registrados nas Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munics) do IBGE; 3 – Os dados disponíveis *on-line* no Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo, no campo “Controle Social”. Ao operacionalizar a análise coligindo os dados, aqueles casos que se mostraram inconsistentes ou não puderam ser confirmados (validados) foram excluídos, bem como aqueles que não se encaixaram nos critérios definidos acima.

Ancorado em tal substrato, passa-se, então, à análise.

Com a surpreendente vitória eleitoral de Luiza Erundina (PT, 1989-1992) para a prefeitura da capital paulista, em 1988, a cidade começou a ampliar os conselhos e canais de participação na gestão municipal em relação aos poucos e “meramente decorativos” que existiam até então (Tatagiba, 2004, p. 325-331). Logo após a proclamação dos resultados

³ Excluem-se, assim, os canais informais ou de caráter episódico, tais como fóruns ou colegiados reunidos para a discussão de temas pontuais, como mesas de diálogos ou eventuais comissões especiais ou ainda os diversos grupos de trabalho criados no âmbito das secretarias para elaboração de propostas ou para gerenciamento de projetos de duração determinada.

⁴ Portanto, ficam excluídos os conselhos gestores dos equipamentos públicos, tais como os conselhos das UBSs (Unidades Básicas de Saúde), os conselhos de escola, os conselhos de alimentação escolar ou de transporte escolar e os conselhos de áreas públicas como o Conselho gestor do Parque Ibirapuera, dentre outros de mesmo caráter. Por este critério excluem-se ainda os conselhos cuja atuação seja delimitada por programas federais ou estaduais específicos, tais como o Conselho do Bolsa Família e Conselho do Fundeb.

⁵ Este critério exclui da análise os colegiados que contam, *exclusivamente*, com a presença de técnicos ou gestores especialistas convidados. Como exemplos concretos da cidade de São Paulo que não se adequam a este critério pode-se citar o Conselho Municipal de Tributos, o Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovações, o Conselho Municipal de Administração Pública, o Conselho de Política Salarial das Empresas Municipais e o Conselho Municipal de Informática.

eleitorais, Erundina concedeu entrevista ao jornal Folha de São Paulo (17/11/1988), cuja chamada é bastante emblemática e simbólica daquilo que a prefeita desejava: “Erundina diz que conselhos populares definirão prioridades”, diz a manchete. Segundo a reportagem, a prefeita eleita “citou o caso dos ‘80 conselhos na área da saúde já organizados na zona leste” para fundamentar sua posição. Assim, tendo como referência a experiência exitosa dos conselhos de Centros de Saúde da zona leste, criados desde 1979, durante a primeira gestão petista na cidade foram aprovados instrumentos jurídicos para a criação de 9 diferentes conselhos municipais (embora nem todos eles tenham entrado em pleno funcionamento), o que, diga-se de passagem, não foi nada desprezível à época.

Conforme levantado por Tatagiba (2004, p. 335), naquele momento, a convergência entre as “novas diretrizes e o projeto político do governo local, na gestão do PT, colocariam em curso um forte momento de ampliação e complexificação da arena de formulação das políticas com a criação de inúmeros conselhos de políticas públicas” (2004, p. 335). No entanto, embora a aprovação de criação de instâncias participativas tenha tido fôlego naquele momento, isto não significa que o processo foi isento de conflitos, inclusive dentro do próprio partido. Na verdade, a participação e o modo como ela deveria ocorrer não eram pacíficos na esquerda, conforme restou bem demonstrado por Teixeira (2013).

No âmbito municipal paulistano, ficou conhecida a polêmica entre Erundina e Plínio de Arruda Sampaio. A primeira defendia que os conselhos fossem deliberativos e o segundo que eles fossem apenas consultivos (Couto, 1995 *apud* Calderón, 2000). Vale dizer que Erundina foi escolhida como candidata à prefeitura à revelia do grupo dirigente majoritário do partido⁶. Conforme demonstrou Claudio Couto (1994, p. 152), “Erundina contou com o apoio das correntes mais à esquerda do PT, notadamente os grupos trotskistas e o PPS (Poder Popular e Socialismo), uma corrente que defendia arduamente a participação popular nas decisões de governo através de conselhos populares”. Não obstante, segundo Avritzer (2008, p. 50), “o berço do PT, sempre foi uma cidade na qual o partido teve maior influência de um grupo não participativo do que grupos participativos”. Explica o autor que “entre os três grupos que deram origem ao PT (Meneguello, 1989), novo sindicalismo, nova esquerda e catolicismo de base (Casanova, 1994), apenas este último tentou implantar políticas participativas e sua presença sempre foi desigual na cidade”.

Com essa complexidade endógena ao partido, para além da polêmica dos conselhos, outro caso emblemático, a tentativa de realização de consultas públicas para o orçamento, relatada por Brian Wampler (*apud* Tatagiba, 2008, p. 233), também revela facetas do que ora

⁶ Segundo Couto (1994, p. 152), “o principal ponto programático de conflito dos pré-candidatos era exatamente o papel a ser desempenhado pela participação popular, mais especificamente pelos conselhos populares num virtual governo petista. Enquanto Plínio de Arruda Sampaio defendia que os conselhos tivessem um caráter consultivo, Erundina advogava que eles deveriam ter poder deliberativo [...] O discurso participacionista e radicalizado de Erundina e sua profunda ligação com os movimentos populares contavam como trunfos diante de Plínio, que aparecia não somente como o nome da ‘burocracia, mas também como um candidato moderado, desvinculado da luta cotidiana junto aos movimentos reivindicativos e muito mais próximo do modelo tradicional de político (pertencera ao antigo Partido Democrata Cristão)”.

está sendo tratado. Tal tentativa deu margem a muitas discussões entre governo e partido. Como demonstra o autor, a demanda por participação no orçamento na cidade veio do setor do PT ligado aos movimentos sociais, mas não era necessariamente compartilhada por outras correntes do partido. Diz Wampler: “à medida que Erundina foi forçada a concentrar-se em um leque mais restrito de reformas do que o PT havia proposto originalmente, a prefeita decidiu abrir mão da delegação de autoridade aos órgãos cidadãos” (Wampler *apud* Tatagiba, 2008, p. 233). Isso revela a grande lacuna entre o desejo expresso pela prefeita eleita na supracitada reportagem jornalística e a política efetivamente exercida (ou não exercida) em relação à participação.

Ainda nesse mesmo sentido, conforme a análise do cientista político Cláudio Couto (*apud* Tatagiba, 2008, p. 233), para o PT paulistano foi extremamente desafiante exercitar pela primeira vez o poder executivo de uma cidade como São Paulo, devido aos constrangimentos políticos e institucionais enfrentados. Tratou-se de um processo de readequação conflitiva do “modelo originário do Partido dos Trabalhadores” (de uma concepção “movimentista” e “revolucionária”) a uma concepção de “partido responsável de governo”. Essas mudanças geraram crises de relacionamento entre os membros do PT que estavam no governo e os que estavam fora dele, durante os quatro anos de gestão.

Com todos esses desafios, endógenos e/ou exógenos ao partido, já naquele momento era perceptível o movimento de ruptura e recriação dos conselhos. Alguns dos conselhos criados na gestão Erundina possuíam forte base social de sustentação, como os da saúde, do idoso, da criança e do adolescente e do deficiente físico, e perduraram no tempo, até mesmo porque alguns deles tornaram-se, posteriormente, obrigatórios pela legislação federal. Outros foram descontinuados e/ou recriados mais tarde, como se pode conferir na tabela abaixo. Como exemplos, pode-se citar o Conselho da Pessoa Deficiente e o Conselho de Educação. O primeiro havia sido criado na gestão Mário Covas, em 1988. Foi revogado um ano após por Jânio Quadros e reativado três depois, na gestão Erundina. O segundo havia sido criado também em 1988, funcionando de forma esporádica até 1989, quando foi suspenso por Erundina, sendo recriado somente em 1993 na gestão Maluf, quando se tornou compulsória a criação destes conselhos (Tatagiba, 2004).

Embora não tenha se consolidado naquele momento uma política participativa, a despeito das várias iniciativas, por assim dizer, quando o PT perdeu as eleições municipais, em 1992, para uma coligação situada à direita do espectro político-partidário, provocou-se uma brusca mudança de rota em relação a elas.

Nas gestões malufistas (Paulo Maluf, PDS, 1993–1996 e Celso Pitta, PPB, 1997–2000), que se prolongou por grande parte dos anos 1990, várias experiências de diálogo governo/sociedade foram abortadas e os (poucos) avanços institucionais conquistados na gestão anterior sofreram um forte revés (Tatagiba, 2008, p. 233). Em todo esse período,

juntamente com os Conselhos de Educação e de Meio Ambiente, foram (re)criados somente os demais conselhos obrigatórios por leis federais, aqueles vinculados ao repasse de recursos, como se pode conferir abaixo.

TABELA 1. CONSELHOS APROVADOS EM SÃO PAULO (1989-2016)

Conselhos	Ano	Legislação	Gestão	Qt.
Cons. Mun. de Saúde	1989	Port. SMS nº 1.166	Erundina (PT) (1989-1992)	9
Cons. Mun. de Direitos do Idoso (Grande Cons. Mun. do Idoso)	1989	Dec. nº 28.096		
Cons. Mun. de Direitos da Pessoa com Deficiência	1989	Dec. nº 28.004		
Cons. Mun. de Política Urbana do Município de São Paulo	1990	Dec. nº 28.644		
Cons. Mun. de Direitos da Criança e do Adolescente	1991	Lei. nº 11.123		
Cons. Mun. de Turismo	1991	Dec. nº 29.509		
Cons. Mun. de Esporte	1991	Lei nº 11.118		
Cons. Mun. de Igualdade Racial	1992	Lei nº 11.321		
Cons. Mun. de Cultura	1992	Lei nº 11.287		
Cons. Mun. de Educação	1993	Dec. nº 33.892	Maluf (PDS) (1993-1996)	2
Cons. Mun. de Meio Ambiente	1993	Lei nº 11.426		
Cons. Mun. de Assistência Social	1997	Lei nº 12.524	Pitta (PPB) (1997-2000)	2
Cons. Mun. de Saúde	1998	Lei nº 12.546		
Cons. Mun. de Política Urbana	2002	Lei nº 13.430	Suplicy (PT) (2001-2004)	6
Cons. Mun. de Políticas Públicas de Drogas e Álcool	2002	Lei nº 13.321		
Cons. Mun. de Habitação	2002	Lei nº 13.425		
Cons. Mun. de Segurança Alimentar e Nutricional	2003	Dec. nº 42.862		
Cons. de Mon. da Pol. de Dir. das Pessoas em Situação de Rua	2003	Dec. nº 43.277		
Cons. de Representantes	2004	Lei nº 13.881		
Cons. Mun. de Atenção à Diversidade Sexual	2005	Dec. nº 46.037	Serra (PSDB)/ Kassab (DEM) (2005-2008)	4
Cons. Mun. de Esporte	2008	Dec. nº 50.212		
Cons. Mun. de Segurança Alimentar e Nutricional	2008	Dec. nº 50.126		
Cons. Mun. de Juventude	2008	Lei nº 14.687		
Cons. Consultivo do Programa de Metas	2009	Dec. nº 50.996	Kassab (PSD) (2009-2012)	5
Cons. Mun. de Cultura	2009	Lei nº 14.874		
Com. Mun. de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	2009	Lei nº 14.887		
Cons. Mun. de Povos Indígenas	2011	Dec. nº 52.146		
Cons. Mun. de Participação da Comunidade Nordestina	2012	Dec. nº 53.535		
Cons. Consultivo do Programa de Metas	2013	Dec. nº 53.825	Haddad (PT) (2013-2016)	10
Cons. Mun. de Segurança Alimentar e Nutricional	2013	Lei nº 15.920		
Cons. Mun. de Transporte e Trânsito	2013	Dec. nº 54.058		
Cons. da Cidade	2013	Dec. nº 53.796		
Cons. Participativos Municipais	2013	Lei nº 15.764		
Cons. de Planejamento e Orçamento Participativos	2014	Dec. nº 54.837		
Cons. Mun. de Política para as Mulheres	2015	Dec. nº 56.702		
Cons. Mun. dos Direitos da Juventude	2015	Lei nº 16.120		
Cons. Mun. de Imigrantes	2016	Dec. nº 57.533		
Cons. Mun. da Igualdade Racial	2016	Dec. nº 56.778		

Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir da confrontação dos dados das seguintes fontes: 1 - Tatagiba (2004 e 2008); 2 - Munic(s)/IBGE 2001-2014; 3 - Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo (<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/ControleSocial.aspx>).

Com a mudança das forças políticas no executivo municipal houve uma forte retração da política de participação institucional. Isso é registrado, de modo emblemático, na fala de uma representante da Central de Movimentos Populares, captada por Tatagiba (2004). Diz a representantes: “por mais que a sociedade tenha se mobilizado, todas as políticas construídas pelo governo democrático foram desmontadas” (*idem*, p. 338). Até mesmo o histórico Conselho de Saúde deixou de funcionar por certo período nos governos Maluf e Pitta, retornando às atividades (de forma muito conflitiva) somente a partir de 1998 (Neder, 2001),

quando foi instituído compulsoriamente, devido à indução federal, pela Lei Municipal nº 12.546 (Tótora e Chaia, 2004, p. 204; Sacardo e Castro, 2002; Tatagiba, 2004, p. 338).

Reforçando este caráter de “desmonte” do período – ou, para lembrar a metáfora, de “retração da sanfona” –, mesmo em relação ao Conselho de Meio Ambiente, criado na gestão Maluf, o caso foi problemático. Conforme registrou Calderón (2000, p. 168), “apesar de Paulo Maluf ter criado esse Conselho, deve-se ressaltar que tal mecanismo foi instituído na tentativa de legitimar as grandes obras que esse Prefeito realizou, como, por exemplo, o prolongamento da avenida Faria Lima”. Reitera o autor, “esse Conselho foi criticado pela maioria das entidades ambientalistas [...]. Foi um filho rejeitado pelas próprias entidades da sociedade civil” (*ibidem*).

A aprovação de novos mecanismos institucionais de participação só ganharia novo fôlego com a vitória eleitoral de Marta Suplicy (PT). A partir de 2001, seis conselhos foram sancionados na cidade, sendo pelo menos um deles “recriado”, como o Conselho Municipal de Política Urbana. A nova gestão petista abriu espaço para impulsionar ainda, mesmo que de forma limitada e marcada por vários percalços, a implementação do Orçamento Participativo (Sanches, 2004; Wampler, 2004) e a realização de algumas conferências municipais.

Embora possa ter havido, em algum momento, alguma resistência endógena ao partido para a implementação de mecanismos de participação na nova gestão petista, o processo parece ter sido menos conflitivo do que no governo Erundina. Vale lembrar que aquele foi um momento em que se vivenciava o auge do Orçamento Participativo, com sua realização no nível estadual no Rio Grande do Sul por Olívio Dutra. Também foi o momento de gestação e realização do Fórum Social Mundial, sem falar que, na mesma quadra histórica, houve a vitória na eleição presidencial de Lula, em 2002, o que gerou diversas expectativas, inclusive em relação às políticas participativas.

Vale registrar que, não obstante o fôlego expansivo da sanfona, também houve diversos percalços na política participativa nessa gestão. Uma pesquisa realizada no final do mandato de Suplicy procurou compreender de que maneira o processo de descentralização iniciado com a implantação das subprefeituras teve impacto na forma como a participação cidadã ocorria na cidade. Os resultados apontaram que “o governo de Marta Suplicy criou uma espécie de institucionalidade paralela que efetivamente não impactou o sistema político, apenas conviveu com ele” (Tatagiba e Teixeira, 2005, p. 80). O caráter conflitivo das políticas participativa naquela gestão foi evidenciado, por exemplo, pelos embates envolvendo a prefeitura e o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, que levaram à renúncia de vários conselheiros da sociedade civil, conforme registrado por Tatagiba (2004, p. 341-2). Nesse sentido, é emblemático mencionar ainda que uma grande aposta do governo no quesito participação, a criação do Conselho de Representantes, apesar de ter sido aprovado pela

Câmara dos Vereadores no último ano da gestão, não chegou a ser efetivada, pois no primeiro mês da gestão Serra ele foi impugnado pela Justiça paulista.

Com a derrota de Suplicy à reeleição, assumiu o executivo municipal José Serra (PSDB). Entre as primeiras ações deste governo esteve a de recentralizar a administração municipal, retornando ao governo central serviços e atribuições que haviam sido delegadas às subprefeituras, além da descontinuidade do Orçamento Participativo e da contestação na Justiça, através do Ministério Público Estadual, da criação dos Conselhos de Representantes nas Subprefeituras. Em março de 2006, José Serra renunciou ao cargo para disputar o governo do Estado, assumindo o comando da Prefeitura seu então vice, Gilberto Kassab (DEM, e posteriormente PSD). No período dessa gestão (2005-2008) foi aprovada a criação de 4 conselhos. No balanço de Tataçiba sobre o período, diz a autora:

apesar da criação de novos espaços de participação, a tendência é o esvaziamento político das instituições participativas e uma menor permeabilidade do Estado às demandas e pressões populares. O estudo de caso junto aos conselhos de políticas da capital tem demonstrado a forte resistência do Executivo em democratizar o processo de produção das políticas, concentrando no âmbito da burocracia pública as decisões políticas relevantes. (Tataçiba, 2008, p. 235)

Com a reeleição de Kassab, vencendo o pleito de 2008, seguiu-se a mesma diretriz da gestão anterior quanto às políticas participativas, ou seja, a política de esvaziamento dos canais criados. Embora em seu governo (2009-2012) tenham sido aprovados cinco instrumentos legais para a criação de conselhos, aqueles que se encontravam em funcionamento enfrentaram uma situação bastante conflituosa com a gestão municipal. Vera S. Coelho (2014), em artigo sobre as políticas municipais de saúde nas diversas gestões paulistanas, relata um episódio emblemático ocorrido na gestão Kassab envolvendo o Conselho de Saúde. Diz a autora: “a política de investimento em OSSs e PPPs contribuiu para azedar as relações entre o Conselho Municipal de Saúde e o secretário municipal, que chegou, em um determinado momento, a colocar a polícia na porta das reuniões dos conselhos” (Coelho et al., 2014, p. 146).

Embora poucos estudos acadêmicos tenham sido feitos em relação à política participativa nessa gestão (até onde conhecemos), a análise do Plano de Metas⁷ de Kassab desvela a pouca relevância dada à participação institucional. Denominado “Agenda 2012 – Programa de Metas da Cidade de São Paulo”, o “plano” trata a participação como “inovações gerenciais”, “que garantam a prestação de serviços aos cidadãos, a efetivação de mecanismos de regulação, a transparência e a maior participação social na tomada de decisões” (Plano de Metas Agenda 2012, p. 5). Nos eixos estruturantes do documento não constam menções diretas à participação da sociedade civil, de associações de moradores, movimentos sociais ou mesmo de cidadãos. Ao longo de suas metas específicas consta criar

⁷ O chamado Plano de Metas foi aprovado em 2008. A partir daquele ano, tornou-se compulsório para todas as gestões municipais apresentarem, em até 90 dias após a posse na Prefeitura, metas a serem cumpridas durante o mandato, as quais devem estar relacionadas às promessas de campanha do candidato.

apenas os “Conselhos Regionais de Meio Ambiente e Cultura de Paz” e os “Conselhos de Direitos Humanos”, ambos nas 31 subprefeituras. No eixo “Cidade de Direitos” aparece somente menção à “Participação e Parcerias”, mas nada que especifique estes termos, embora eles tenham dado nome a uma secretaria criada por Kassab.

Vale aqui comparar esse Plano de Kassab com o apresentado por Haddad, que deu as diretrizes às políticas participativas de sua gestão. O “Programa de Metas 2013-2016” do petista propõe dar início “à implementação de uma política de planejamento participativo e territorializado”, especificando vários conselhos para tanto. Diz o documento: “a superação das condições de vulnerabilidade social caminha em direção à afirmação do conjunto dos direitos sociais na medida em que seja vinculada ao fortalecimento dos canais de participação e controle social, com especial destaque à implementação de conselhos participativos nas subprefeituras” (Programa de Metas, p. 15). Um dos principais eixos do Programa é a “Gestão descentralizada, participativa e transparente” no qual constam diretamente ou “transversalmente” (termo usado no documento) uma série de objetivos e metas específicas relacionadas à participação. Dentre eles pode-se mencionar: “promover a participação e o controle social na administração pública municipal” (Objetivo 20); “revisar o marco regulatório do desenvolvimento urbano de forma participativa” (Objetivo 21). Dentre as metas específicas que deveriam ser implementadas nos 4 anos de gestão constam: criação do “Gabinete Digital como instrumento de transparência e participação social” (Meta 92); “criar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e mais 6 Conselhos Temáticos” (Meta 94); “realizar 18 Conferências Municipais Temáticas” (Meta 95); “implementar todos os conselhos gestores previstos em lei” (Meta 97); “criar Conselhos Participativos nas 32 subprefeituras” (Meta 96) (Programa de Metas, p. 35).

Conforme será examinado na seção seguinte, a gestão Haddad de fato implementou vários dos mecanismos previstos e aprovou legislação para a criação (ou recriação) de 10 “novos” conselhos. Análises mais profundas sobre esses recentes processos ainda estão por ser feitas. Porém, independente dos balanços que surgirem, pode-se sustentar que, no que diz respeito à dinâmica de aprovação de instrumentos jurídicos para a criação de conselhos, a “sanfona da participação” na cidade tornou a se expandir na gestão Haddad.

Tatagiba (2008, p. 230) já havia demonstrado que a criação dos espaços institucionais na capital paulista “segue um ritmo desigual, com uma concentração no período coincidente com as duas gestões do Partido dos Trabalhadores”. Tal constatação é válida e se estende também para a gestão Haddad⁸.

Assim, do conjunto do exposto até o momento, é possível sustentar que a sanfona da participação, embora marcada por vários limites e percalços, se expande nas gestões petistas

⁸ Vale dizer que esse resultado encontra correspondência ainda com pesquisas recentes que procuraram dimensionar a evolução dos conselhos no conjunto dos municípios brasileiros. Lavalle e Barone (2015, p. 73) encontraram que os “governos do PT mostram relação favorável com a expansão de conselhos nos municípios do país”.

na cidade de São Paulo. A forma como isso se deu na gestão Haddad, para além da criação de conselhos (mas ao mesmo tempo aprofundando o caso), é o que será visto na próxima seção.

2. A ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL NO GOVERNO HADDAD

Em artigo intitulado *As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros*, a socióloga Soraya Vargas Cortes (2011) fornece um interessante panorama esquemático dos possíveis mecanismos de participação institucional que podem existir no nível local. Ancorada na noção de instituições participativas (IPs) - definidas como “mecanismos de participação criados por lei (...) que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes” (*idem*, p. 137) -, Cortes elenca três critérios elementares com a finalidade de classificá-las. O primeiro diz respeito a “se a participação é direta ou através de representantes”. O segundo discute se a participação é “individual ou em coletividades”. Por fim, há o critério do “nível de institucionalização” do mecanismo (*ibidem*), que se refere ao tipo de dispositivo legal e à natureza das regras que guiam o funcionamento das IPs.

Partindo desses critérios, são identificados pela socióloga quatro grandes grupos de IPs. Esse esquema, com pequenas retificações e adaptações, pode ser aqui utilizado no esforço de construir uma análise panorâmica a arquitetura da participação institucional no governo Haddad. Conforme descritos por Cortes (2011), e por ora reproduzido em linhas gerais, os grupos são os que seguem:

i) mecanismos de participação individual; que “permitem ao indivíduo manifestar suas preferências sobre os serviços e bens oferecidos diretamente pelo município ou cuja provisão é regulada pelo governo municipal” (*idem*, p. 138). Propiciam a apresentação de críticas, queixas e proposições às gestões municipais além da possibilidade de se avaliar a qualidade ou expressar seu nível de satisfação com os bens e serviços públicos ofertados. São mecanismos tais como pesquisas de satisfação de usuários e/ou beneficiários, eventualmente promovidas pelas gestões e serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet; assim, incluem-se nessa categoria dispositivos tais como “disque denúncia”, “fale conosco” e “ouvidorias” (*ibidem*). Embora não tenham sido considerados por Cortes, chama-se a atenção aqui para os mecanismos digitais de participação, que se encaixariam nessa categoria. Outros mecanismos que igualmente atendem aos critérios elencados pela autora nesse grupo são as audiências públicas, que Cortes acaba por não encaixar em nenhuma das categorias, mas que também são aqui considerados.

ii) processos conferencistas; nos quais a participação se dá, comumente, através de representantes, atuando em reuniões deliberativas, mas que nos níveis locais, a depender do caso, pode-se dar também de forma direta. As conferências são arenas democráticas e

temporárias de debates nos âmbitos nacional, estaduais e locais, que favorecem a explicitação de demandas e proposições desde o nível municipal; *grosso modo*, tais arenas buscam influenciar na formação e propiciar a difusão da agenda de debates setorial reunindo atores sociais e estatais. Nas palavras da autora, “são mecanismos eficazes de canalização de demandas sociais e de avaliação da situação de serviços públicos, especialmente na etapa municipal”. De caráter eventual (isto é, sem frequência regular), as conferências podem ser setoriais – de assistência social, de saúde, das cidades, da cultura, – ou temáticas, tais como de saúde mental, de saúde da mulher ou de saúde bucal (etc). (*idem*, p. 139-140).

(iii) orçamentos participativos (OPs); entendidos, sem grande rigor, como formas de consulta popular em processos de decisão sobre o orçamento. Em geral, são processos abertos a toda a população, inicialmente organizados em forma de fóruns ou assembleias. Mas cada caso tem suas próprias características. Embora possam ser grandes as diferenças entre as diversas experiências já ocorridas em muitas municipalidades pelo país, as características mais gerais são bastante conhecidas e difundidas (*idem*, p. 140-2), sendo dispensável tratamento mais prolongado aqui. Para o que mais interessa para o presente exame, esse grupo pode ser aqui redefinido como *participação no ciclo orçamentário*, abarcando assim o caso estudado. Isso porque na gestão Haddad, inspirado no OP, criou-se uma nova metodologia e um novo mecanismo para propiciar a participação no processo de elaboração orçamentária. Trata-se do CPOP, o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo, um órgão formado, na maior parte, por integrantes de outros conselhos municipais, com a finalidade de discutir, definir e acompanhar prioridades orçamentárias, como será melhor visto.

(iv) conselhos de políticas públicas e de direitos; são fóruns altamente institucionalizados, organizados e regulados por regras legais e administrativas estabelecidas em cada área de política pública, e seus participantes representam grupos de interesses específicos dessas áreas. De modo genérico, são arenas setoriais municipais em que diferentes interesses podem ser representados. Em alguns casos com alto grau de institucionalização, o papel dos conselhos depende, em maior ou menor medida, da área de política pública a que estão vinculados (*idem*, p. 142-3). Já foram vistos anteriormente outros critérios para os tipos de conselhos aqui considerados, sendo suficiente essa breve descrição.

Tomando por base a tipologia (ou esquema) de Cortes, traça-se assim um panorama descritivo e conciso da *configuração* de várias das instituições participativas existentes no município de São Paulo na gestão Haddad, conforme a Tabela 2 abaixo. Para empreender uma análise sobre esse panorama, a discussão ficará a concentrada em alguns casos emblemáticos para as implicações analíticas que se deseja extrair, não se tratando, portanto, de aqui examinar cada um dos mecanismos em profundidade ou estender a investigação de forma pormenorizada.

TABELA 2. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA GESTÃO HADDAD (2013-2016)

Conselhos	Conferências	Ciclo Orçamentário participativo*	Mecanismos de participação individual		
			Audiências Públicas	Mecanismos digitais	Outros
- 19 Conselhos Temáticos ¹ - Cons. Participativos ¹ - Conselho da Cidade ¹ + CPOP ¹	- 44 Conferências Municipais (setoriais e temáticas) realizadas ²	- CPOP – Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo ³	- Aud. Programa de Metas (2013): 35 ⁴ - Aud. Plano Diretor (2014): 114 ⁴ - Aud. Ciclo Orç. Part. (2014): 32 ⁴ - Aud. Ciclo Orç. Part. (2015): 32 ⁴ - Aud. Ciclo Orç. Part. (2016): 32 ⁴	- PlanejaSampa ⁵ - ObservaSampa ⁵ - GestãoUrbana ⁵ - Gabinete Digital ⁵ - São Paulo Aberta ⁵ - Consultas Públicas (on-line)	- SAC/ Fale Conosco - Ouvidoria do Município - Portal Dados Abertos - Portal da Transparência - Infocidade - Café Hacker

Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir de fontes diversas conforme as notas a seguir.

* Observação: O CPOP consta tanto no item orçamento participativo quanto no item conselhos, pois, como será visto, isso é condizente com as atribuições e composição do mesmo.

Notas da tabela:

1 – Conferir os dados sobre esses Conselhos neste trabalho logo adiante, na Tabela 3 (neste trabalho)

2 – Dados disponíveis em: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metasp/meta/115/> (último acesso em 14/12/2016). Vale mencionar que a versão inicial do Plano de Metas de Haddad previa a realização de apenas 18 conferências municipais. Após a revisão participativa do documento, este número saltou para 44. Em 2013, 2014, 2015 e 2016 foram realizadas, respectivamente, 11, 6, 23 e 3 conferências municipais. Conforme os dados disponíveis no site Planeja Sampa, referente sobre a Meta 115 (realização de conferências), que atingiu 100% do planejado cujos custos previstos eram mais de 6 milhões, as conferências foram as seguintes. Em 2013 (11), Conferências: Cidade; Cultura; Meio Ambiente; Assistência Social; Saúde; Educação; Promoção da Igualdade Racial; Atenção às Drogas; Saúde, Assistência Social; e Imigrantes. Em 2014 (6), Conferências: Proteção e Defesa Civil; Economia Solidária; Saúde do Trabalhador; Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua; I Semana Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento; e Conferência sobre Ruídos, Vibrações e Perturbações Sonoras. Em 2015 (23), Conferências: Criança e Adolescente; Pessoa com Deficiência; Saúde; Segurança Alimentar e Nutricional; Idosos; Assistência Social; Juventude dos Povos de Matriz Tradicionais Africanas; Juventude dos Povos Indígenas; Juventude dos Imigrantes; Juventude; Ruídos, Vibrações e Perturbações Sonoras; Étnico Racial e Povos Tradicionais; Mulheres Imigrantes; Mulheres Trabalhadoras e Relações do Trabalho; Lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais; Mulheres em Situação de Prostituição/Prostitutas; Mulheres com Deficiência; Mulheres - Juventude; Políticas para as Mulheres; II Semana Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento; Fórum de Desenvolvimento Social e Inclusivo - São Paulo Diverso; e Políticas Públicas sobre Drogas. Em 2016 (4), Conferências: LGBTs; Regional de Direitos Humanos; Desenvolvimento Rural Sustentável; e VII Conferência da Cidade. É válido observar que esse número de conferências leva em consideração as conferências “setoriais” e “temáticas”, conforme a distinção de Cortes (2011) ou simplesmente os temas e subtemas, como, por exemplo, o da juventude em que além da Conferência da Juventude, foram realizadas Conferências da Juventude dos Povos Indígenas, da Juventude dos Imigrantes (etc.).

3 – Realizadas reuniões ordinárias e extraordinárias do Pleno do Conselho composto por 106 membros, além de inúmeras reuniões dos chamados Grupos de Trabalho, com destaque para o grupo de Acompanhamento das Metas, cuja uma das funções era a de acompanhar e monitorar a execução orçamentária anual, acompanhando de perto os projetos prioritários indicados pelos CPMS, por outros conselhos. Ao longo desse trabalho, serão mais bem esclarecidas as atribuições e funções do CPOP, uma das “atribuições agregadas” dos CPMS; cf. também Marcondes [et al.], 2015; Paulani, Teixeira e Marcondes, 2014; e Marcondes e Canato, 2015;

4 – Em 2013 foram realizadas 35 audiências públicas para a chamada revisão participativa do programa de Metas, nas quais foram recebidas, segundo balanço publicado no site Planeja Sampa, o número de 8.923 sugestões. Estimou-se a presença de 11 mil participantes [1]. Em 2014 foram realizadas 114 audiências públicas para a revisão participativa do Plano Diretor, nas quais foram recebidas 1.696 propostas formuladas presencialmente que, somadas às 1.826 formuladas através da internet em site específico para tanto (<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>), somaram 3.522 sugestões. As estimativas são de que participaram desse processo mais de 25 mil pessoas. [2][3]. Quanto às audiências públicas do ciclo orçamentário participativo, foi realizada pelo menos uma por subprefeitura, daí o número de 32 anuais, para os anos de 2014-6;

Fontes: [1]: http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metasp/wp-content/uploads/2014/04/O-Programa_detalhado_download.pdf; Marcondes et al., 2015;

[2]: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>; Lima, 2015; Nakano, 2015; Santoro, 2015; Kira, 2016.

Observação: Importante esclarecer que as audiências públicas do ciclo orçamentário participativo ocorreram de forma paralela àquelas que ocorrem desde há muito tempo no âmbito do Legislativo, estudadas por Breláz (2012), denominadas audiências públicas do orçamento.

5 – A consulta aos mecanismos de participação digital foi feita acessando a página *online* de cada um dos mecanismos. Uma breve descrição deles encontra-se no texto.

Fernando Haddad (PT), assumiu a prefeitura paulistana em janeiro de 2013. Em junho daquele ano, o Brasil assistiria manifestações em diversas partes cujas proporções, até então, só tinham encontrado paralelo nas *Diretas Já* e nas manifestações pelo *impeachment* de Collor. Sendo impulsionados pelo Movimento Passe-Livre (MPL) contra o aumento da tarifa de ônibus, os protestos ganharam proporções surpreendentes e a capital paulista foi um dos palcos onde ocorreram de modo mais intenso. A certa altura, a pauta deixou de ser específica e passou a mirar na qualidade dos serviços públicos de um modo geral. De toda a maneira, ocorre que por conta destas manifestações não houve o aumento da tarifa naquele ano.

Um fato curioso em meio ao turbilhão daqueles acontecimentos, pouco destacado na imprensa e por analistas em geral, mas relevante para o presente propósito, foi que para negociar a saída para o não aumento da tarifa, Haddad convocou o Conselho da Cidade para se reunir junto com os integrantes do MPL. Este Conselho havia sido recém-criado pelo prefeito com o objetivo de fazer-lhe “recomendações” (Decreto nº 53.796/2013).

O colegiado, que tinha feito apenas uma primeira reunião até então, é composto por 136 membros convidados dentre os quais lideranças religiosas, empresários, artistas, representantes de movimentos sociais etc. Uma espécie de “Conselhão” – como ficou conhecido o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Fleury, 2006) –, como o que havia sido implementado no plano federal nos governos Lula. Um dos poucos veículos de comunicação na internet que divulgou a notícia dando ênfase ao conselho, produziu a manchete: “Prefeito convoca reunião extraordinária do Conselho da Cidade para a próxima terça-feira [18 de junho]. MPL confirma que vai participar de encontro, mas adverte que gostaria de outro formato” (Rede Brasil Atual, 14/06/2013). Longe de se fazer aqui qualquer inferência entre a realização desta reunião e a saída negociada para o não aumento, com este fato curioso e, para o presente propósito, simbólico, é possível destacar a criação e a importância dada, naquele momento, ao Conselho. Nesse sentido, não seria descabido considerar que a reunião poderia ter acontecido de qualquer outra forma e em qualquer outro espaço, aberto, como queria o MPL, ou fechado, como em algum Gabinete ou alguma Secretaria, (não seria exagero dizer) como de praxe, por exemplo.

Interessante mencionar que o MPL, que resistiu a participar da reunião, posteriormente recusaria a cadeira que lhe foi reservada para o futuro Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT), que viria a ser criado nos meses subsequentes, conforme o registro de Barbosa e Kerbauy (2016)⁹

⁹ Vale aqui mencionar o interessante registro das autoras: “o Movimento Passe Livre obteve uma cadeira [no CMTT], mas um de seus integrantes declarou a rejeição do movimento à estrutura proposta e ao seu caráter meramente consultivo: ‘Embora eu ache bom como resposta inicial do Executivo às reivindicações sobre o transporte, e por isso um avanço inicial na participação da população, não é isso que defendemos quando falamos sobre gestão popular’, disse o representante do MPL, Lucas Monteiro. E acrescentou: ‘O problema central é ser um órgão consultivo e não deliberativo; a população pode olhar, mas não pode deliberar sobre o modelo de gestão de transportes’, observa. Sobre a estrutura organizacional do Conselho, Lucas ainda declara: ‘A presença do Executivo é muito grande. Com um terço, a participação popular fica muito restrita. Então, não sei em que medida ele poderá ser realmente efetivo nas mudanças desejadas’ (MOBILIZE, 04/07/2013)” (Barbosa e Kerbauy, 2016, s/p.). Vale ainda outro registro de outra declaração do MPL: “Em junho, tomamos as ruas de São Paulo e revogamos o aumento

Seja como for – e sem adentrar nas discussões que mereceriam o ponto e, importante dizer, também *sem a pretensão de estabelecer aqui qualquer relação causal entre os fenômenos* –, outro dado relevante que nos interessa naquele contexto é que logo após as “jornadas de junho”, em agosto do mesmo ano, seriam lançados os Conselhos Participativos Municipais (CPMs).

Esses conselhos, na verdade, estavam previstos desde a elaboração da Lei Orgânica do Município (LOM), de 1990, como Conselhos de Representantes¹⁰. Mas pelo motivo de terem sido “barrados” pela Justiça, os Conselhos Participativos foram criados como alternativa, 23 anos após sua previsão legal, processo esse analisado por Coelho (2017, no prelo; cf. nota 2). Com atribuições delimitadas pelo nível territorial-administrativo de cada uma das 32 subprefeituras existentes no município de São Paulo, os CPMs são órgãos colegiados, *autônomos e independentes*, formados exclusivamente por “representantes da população”, eleitos proporcionalmente em relação à densidade demográfica de cada um dos 96 distritos municipais. Para a primeira gestão (janeiro de 2014 a janeiro de 2016) foram eleitos 1.133 conselheiros, sendo o mínimo de 5 por distrito. Conforme sustentado por Coelho (2017, no prelo), os CPMs foram criados contendo originalidades em seu desenho institucional que propiciaram a ampliação dos perfis de atores que deles participam em relação ao que normalmente se verifica nos demais conselhos, além de incorporarem uma série de outras inovações¹¹.

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 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)” (Barbosa e Kerbauy, 2016, s/ p.). Mesmo sendo lida a criação do conselho por muitos como uma resposta às manifestações, é importante ressaltar, que ele, assim como diversos outros conselhos criados na gestão, já estava previsto antes delas. Conforme registram Barbosa e Kerbauy: “Comprovamos parcialmente a hipótese levantada neste trabalho ao constatarmos que a criação do CMTT foi apressada pelos Protestos de Junho de 2013, mas não determinada por eles”. “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 [...]. 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, mas 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. [...]. Já havia a intenção de criação de um espaço de participação 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” (ibidem).

¹⁰ Conforme bem demonstra Calderón (2000) durante a elaboração da LOM foram propostos a criação de 41 conselhos. No entanto, apenas três deles permaneceram no texto final da “Constituição Municipal”: o Conselho de Saúde, o Conselho de Educação e os Conselhos de Representantes das subprefeituras. A análise desse processo é retomada por Coelho (2017, no prelo).

¹¹ Coelho (2017, no prelo) sustenta que com a criação dos CPMs são introduzidas inovações em seu desenho institucional que, tomadas em seu conjunto, os diferenciam da maior parte dos conselhos existentes até então, dentre as quais: o caráter não setorial, e sim territorial; a escala de abrangência das atribuições, local (distritos e subprefeituras) e não municipal; a forma de recrutamento, dada exclusivamente por eleição facultativa e sem a necessidade de o candidato estar vinculado a qualquer “segmento” ou organização; a não caracterização das instâncias como “híbridas”, uma vez que não há reservas de vagas para o segmento governo ou qualquer outro; a presença de imigrantes estrangeiros na composição dos colegiados, entre outras. Nesse rol, vale considerar também o que o autor denomina de “atribuições agregadas”, leia-se, funções que não estavam inicialmente previstas, mas que foram sendo requeridas dos conselheiros participativos eleitos, dentre elas, a integração no Conselho Planejamento e Orçamento Participativo e no Conselho Municipal de Política Urbana e a competência, demandada pelo Plano Diretor Estratégico, de aprovação dos Planos de Bairros, entre outras. Essas “atribuições agregadas” foram propiciadas, em grande medida, pelo contexto de “expansão da sanfona da participação” no período recente na cidade de São Paulo.

Para o presente momento, convém assinalar que além dos conselhos supramencionados, criados logo no início da gestão, ao longo dos 4 anos de mandato foram aprovados (criados ou reestruturados) pelo menos mais 7 conselhos. Somados aos outros conselhos que foram sendo aprovados ao longo das diversas gestões municipais (alguns se encontravam parcialmente desativados ou funcionando apenas precariamente), na gestão Haddad encontraram-se 22 conselhos municipais existentes, sendo que a maior parte deles entrou efetivamente em pleno funcionamento. Talvez possa ser dito que nessa gestão foi o momento em que o maior número de conselhos esteve em funcionamento, paralelamente, na capital paulista.

TABELA 3. CONSELHOS MUNICIPAIS EXISTENTES NA GESTÃO HADDAD (2013-6)

Qtd.	Nome do Conselho	Ano de Criação	Legislação vigente
1	Grande Conselho Municipal do Idoso	1989	Decreto nº 28.096
2	Conselho Municipal de Pessoa Deficiente	1989	Decreto nº 28.004
3	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	1991	Lei nº 11.123
4	Conselho Municipal de Educação	1993	Decreto nº 33.892
5	Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenv. Sustentável	1993	Lei nº 11.426
6	Conselho Municipal de Assistência Social	1997	Lei nº 12.524
7	Conselho Municipal de Saúde	1998	Lei nº 12.546
8	Conselho Municipal de Política Urbana	2002	Lei nº 13.430
9	Conselho Municipal de Habitação	2002	Lei nº 13.425
10	Conselho Municipal de Políticas Públicas de Drogas e Álcool	2002	Lei nº 13.321
11	Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual	2005	Decreto nº 46.037
12	Conselho Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	2008	Decreto nº 50.212
13	Conselho Municipal dos Povos Indígenas	2011	Decreto nº 53.535
14	Conselhos Participativos Municipais	2013	Lei nº 15.764
15	Conselho da Cidade de São Paulo	2013	Decreto nº 53.796
16	Conselho Municipal de Trânsito e Transporte	2013	Decreto nº 54.058
17	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	2013	Lei 15.920/2013
18	Conselho do Orçamento e Planejamento Participativo	2014	Decreto nº 54.837
19	Conselho Municipal de Política para as Mulheres	2015	Decreto nº 56.702
20	Conselho Municipal dos Direitos da Juventude	2015	Lei 16.120
21	Conselho Municipal da Igualdade Racial	2016	Decreto nº 56.778
22	Conselho Municipal de Imigrantes	2016	Decreto nº 57.533

Fonte: Elaboração própria. Elaborado através de fontes diversas.

Observação: Os conselhos que constam na Tabela 1, mas não nessa, deixaram de existir. Exemplo: o Conselho Consultivo do Programa de Metas (Dec. nº 50.996 e Dec. nº 53.825). Vale mais um caso ilustrativo: o Conselho Municipal Juventude, aprovado em 2008 (Lei nº 14.687), deixou de existir ao passo que um novo conselho com nomenclatura diferenciada e nova legislação (Lei nº 16.120), foi aprovado em 2015.

Dada a natureza da presente pesquisa, evidentemente não é o caso de se aprofundar na análise qualitativa ou examinar o histórico de cada um desses conselhos. Na verdade, vários dos casos já receberam atenção das pesquisas acadêmicas em outros momentos passados (*cf.* nota 1) e começam a surgir pesquisas sobre os novos casos (Barbosa e Kerbauy, 2016; Paulani e Marcondes, 2014; Marcondes e Canato, 2015; Marcondes et al, 2015; Penteadó, Lima e Desenzi, 2014; Lima, Desenzi e Penteadó, 2014; Luz, 2016; Coelho, 2017, no prelo).

Além dos casos acima citados, merece uma breve menção aqui o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP). Como descrito por Paulani [et al.] (2014, p.

130), o CPOP teve por finalidade “servir como um foro permanente de democracia participativa nas questões relacionadas ao planejamento, orçamento e monitoramento das metas”. Esse colegiado tem sua “composição derivada”, isto é, uma formação composta por outros conselhos, cuja inspiração adveio da experiência federal do Fórum Interconselhos, “que vem sendo reconhecida como uma iniciativa de excelência”, segundo Marcondes e Canato (2015, p. 303). Ele é integrado pelos conselhos participativos municipais das 32 subprefeituras (64 membros, ou seja, 2 de cada subprefeitura), pelos demais conselhos temáticos (22 membros), pelo conselho da cidade (5 membros), pelos segmentos da sociedade civil (2) que ainda não contavam com representação conselheira no momento de sua implementação (mulher e imigrantes) e por 13 representantes do governo, através de órgãos e secretarias municipais, totalizando 106 membros titulares com seus respectivos suplentes.

Como explica Paulani [et al.] (2014, p. 132), a atuação do CPOP, articulada a outros mecanismos criados (como as audiências públicas), passou a se chamar Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento. “O Ciclo é a articulação entre instâncias e mecanismos de participação popular e digital, integrando o CPOP, as audiências públicas, o sistema de monitoramento do Programa de Metas e o Planeja Sampa”. Para a autora,

Trata-se de nova metodologia de participação social que difere do tradicional Orçamento Participativo (OP), na medida em que a participação não se dá apenas a partir da reserva de uma parcela (em geral pequena) do orçamento, cuja aplicação é decidida nas assembleias do OP. Ou seja, a participação social não se dá apenas no orçamento, mas ocorre desde o início do processo, na etapa de planejamento, com o Programa de Metas, até a etapa de monitoramento. Permite, assim, que uma parcela muito maior do orçamento passe pelo processo de democracia participativa. (Paulani et al., 2014, p. 132)

Marcondes e Canato (2015, p. 292), destacam que a proposta de instituir a participação no processo orçamentário “precisava dialogar” com as experiências petistas antecedentes¹², “mas também era necessário inovar”. Assim, a inovação veio a partir desta concepção de Ciclo Orçamentário na qual seriam integrados o Plano de Metas e o PPA (Plano Plurianual). Por fim, nesse processo, “a criação de uma espinha dorsal institucional para o ciclo, garantindo a capilaridade do processo participativo do planejamento e do orçamento, por meio de um fórum ampliado de discussão, concretizou-se por meio da criação do Conselho Participativo de Planejamento e Orçamento” (Marcondes e Canato, p. 303). Assim, a criação do CPOP “projetou-o como a instância central para a elaboração de metodologias de participação, articulação e coordenação do ciclo, além de execução do monitoramento participativo e dos ciclos de formação de conselheiros” (*ibidem*). Conforme Marcondes et al.

¹² As autoras lembram que a campanha eleitoral de Haddad, com o plano de governo Um novo tempo para São Paulo, trazia “o compromisso com o OP e com a instituição de processos participativos em todas as etapas do ciclo orçamentário” (Marcondes e Canato, 2015, p. 296). No entanto, durante a revisão participativa do programa de Metas, ocorrida em 2013 (*idem*, p. 301), “uma das novas metas do programa foi justamente a implementação do ciclo participativo de planejamento e orçamento (meta 119). A experiência da elaboração participativa do programa de metas apontava para um caminho novo de participação no planejamento e orçamento, atualizando as experiências de orçamento participativo da cidade de São Paulo em relação ao previsto no programa de governo e, ainda, com a experiência de elaboração do programa de metas”.

(2015), o “monitoramento participativo” dentro dessa metodologia mostrou-se uma importante estratégia para acesso à informação, embate e negociação entre os membros do CPOP, que compunham a Comissão de Monitoramento, e o poder público.

Na presente análise outro conselho que merece destaque é o de Política Urbana (CMPU), que, criado em 2002, foi reformulado a partir da reestruturação do Plano Diretor Estratégico (PDE), em 2014. Este conselho funciona desde 2003, mas até 2014 sua composição era feita por indicação do governo. A partir de sua reformulação as vagas foram ampliadas. O Conselho Municipal de Política Urbana passou a contar com cadeiras a serem preenchidas pela sociedade civil, através de eleição ou por indicação. Antes contava com 48 membros, agora passa a contar com 60, sendo 26 do poder público e 34 da sociedade civil. Dentre os segmentos da sociedade, 8 vagas devem ser preenchidas por conselheiros participativos municipais. As demais são destinadas a representantes dos movimentos de moradia (4), representantes de associações de bairros (4), e representantes do setor empresarial ligado ao desenvolvimento urbano (4), dentre outros representantes como de entidades profissionais ligadas à área de planejamento urbano-ambiental, de entidades acadêmicas e de pesquisa ligadas à área de planejamento urbano-ambiental (Decreto nº 55.750/2014, art. 1º). O CMPU, grosso modo, tem a função de debater a política urbana, que inclui os instrumentos, projetos de ordenamento e reestruturação urbana etc.

Para finalizar as menções a essa categoria “conselhos”, vale dizer que diversos dos que foram criados na gestão Haddad estavam previstos desde o início do mandato (haja vista o Plano de Metas já mencionado aqui anteriormente). A Lei nº 15.764/2013, por exemplo, que estabeleceu a reestruturação administrativa da prefeitura na nova gestão, criando e reformulando diversas secretarias, deu diretrizes para se criar também diversos conselhos ligados a elas, como são os casos do Conselho da Igualdade Racial, do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte e do Conselho Municipal de Política para as Mulheres, que foram sendo regulamentados ao longo do mandato, conforme consta nas Tabelas 1 e 3.

Adentrando agora em outras categorias das “instituições participativas existentes” na gestão Haddad, pode-se mencionar e discutir brevemente os mecanismos de participação ou interação digital. São eles: PlanejaSampa; ObservaSampa; GestãoUrbana; São Paulo Aberta; Gabinete Digital; Café Hacker. Devido aos limites da pesquisa, oferece-se aqui apenas uma breve descrição destes mecanismos sem adentrar em maiores detalhes¹³. O Portal do PlanejaSampa é o espaço on-line, organizado no âmbito da Secretaria Municipal de Gestão (antiga SEMPLA), que integra o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento. Nele encontram-se, por exemplo, as atas e outras informações e documentos relacionados ao CPOP e a todo o ciclo orçamentário participativo. O ObservaSampa é um espaço com sistema

¹³ As informações contidas neste parágrafo estão baseadas naquelas fornecidas no Portal da Transparência da prefeitura, bem como nos sites de cada uma das ferramentas citadas. Todos os acessos ocorreram em março de 2016.

de indicadores georreferenciados acompanhado de análises setoriais para a elaboração e avaliação de políticas públicas. Dentre seus objetivos estão o aperfeiçoamento das formas de participação popular voltadas ao monitoramento das políticas públicas, a ampliação dos mecanismos de acesso à informação e a disseminação e produção de estudos e dados que facilitem a cooperação entre os órgãos da Prefeitura. Já a Gestão Urbana é o *site* criado no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) para dialogar com os cidadãos sobre as questões de planejamento urbano participativo. Na mesma linha, o Café Hacker é um espaço de reuniões e debates articulado pela Controladoria Geral do Município que procura aproximar os agentes públicos aos profissionais da comunicação, jornalistas, programadores, pesquisadores e cidadãos interessados em conhecer e divulgar os dados e informações que estão sob guarda da Prefeitura de São Paulo, como aqueles solicitados através da Lei de Acesso à Informação, por exemplo. Já o São Paulo Aberta é um conjunto de iniciativas articuladas de “transparência”, “participação”, “inovação” e “integridade” nas políticas públicas que procura colocar a cidade de São Paulo no circuito mundial de políticas de governo aberto (Open Government Partnership), sendo inclusive a iniciativa reconhecida nacional e internacionalmente como uma experiência de êxito através de premiações na categoria por agências nacionais e internacionais.

Como se depreende, uma ampla gama de mecanismos digitais foi criada na gestão Haddad. É possível que a proliferação de tais mecanismos tenha se dado, em parte, pelo perfil de muitos daqueles que passaram a ocupar a estrutura governamental (a menção não se refere aqui necessariamente àqueles de alto escalão). Segundo relatos colhidos por Coelho (2017, no prelo), “um pessoal mais jovem”, alguns vindos de Brasília após ter passado pelo governo federal (vale lembrar que Haddad foi Ministro da Educação), outros ligados à USP – Universidade de São Paulo (vale lembrar que Haddad é professor efetivo desta universidade). Em certa medida, foram esses jovens, “com um perfil de esquerda ou progressista, que trouxeram muitas inovações nesse campo da participação. Porque se ele tivesse levado as mesmas pessoas de ‘novessentos e bolinha’, teria reproduzido a mesma prática antiga de participação” (*ibidem*).

Tais mecanismos e processos políticos e sociais por eles envolvidos estão à espera de análises mais qualificadas do que a possível de ser feita aqui nesse momento. O mesmo é válido para os casos das outras categorias de instituições participativas como as audiências públicas e as conferências municipais (até onde conhecemos, ainda surgiram somente estudos incipientes para o caso das audiências públicas do Plano Diretor (Lima, 2015; Nakano, 2015; Santoro, 2015; Kira, 2016) e ainda são inexistentes para o caso das conferências municipais nessa gestão).

Todavia, é possível avançar indicando que as inovações levadas a cabo, seja em relação à nova forma de participação no ciclo orçamentário e principalmente em relação aos

mecanismos digitais, por exemplo, conferiu uma dinâmica “menos movimentalista”, no sentido de que mobilizou menos os movimentos sociais e setores progressistas organizados da cidade, e “mais tecnicista”, sem uma definição muito precisa do que isso possa significar, nas palavras em um tom crítico de alguns entrevistados por Coelho (2017, no prelo).

De fato, ao que tudo indica, a despeito da ampla extensão “da sanfona”, a gestão Haddad não foi capaz de construir uma narrativa da participação, no sentido de que a participação parece não ter se tornado uma marca desse governo petista, tal qual ocorreu, em maior ou menor medida, em outros momentos de expansão, como nos governos de Marta Suplicy e Luiza Erundina.

Embora a participação não tenha se constituído uma marca, por um lado, por outro, não houve inibição, constrangimento ou resistência por parte do núcleo duro do governo, por assim dizer, para as diversas iniciativas que foram pipocando nas secretarias e outros setores de mais baixo escalão, haja vista a ampla arquitetura participativa efetivamente formada. Ou seja, formada e levada a cabo graças aos agentes envolvidos com o tema que foram sendo levados para dentro do governo.

As diversas iniciativas mais ou menos isoladas foram sendo tomadas sem dialogar com a tentativa de se criar uma maior integração, o que não permitiu (ou embaraçou) a construção de uma narrativa forte o suficiente para conferir ao governo uma “marca participativa”. A tentativa de construção dessa narrativa não havia acontecido na campanha eleitoral de Haddad, nem no processo de construção do governo (como havia ocorrido através do Instituto Florestan Fernandes na época da Marta) e nem durante o transcorrer da gestão (no governo Erundina a participação ficou marcada pelas próprias declarações e posições pessoais da prefeita, como visto anteriormente).

Essa tentativa de construir uma proposta integrada de participação na gestão Haddad adveio timidamente a partir do segundo semestre de 2015, com a proposta de elaboração de uma Política Municipal de Participação Social (PMPS), em sintonia com o que foi proposto no ano anterior no nível nacional, a Política Nacional de Participação Social (PNPS)¹⁴. Naquele ano, 2014, Haddad havia assinado o compromisso com a PNPS que na prática consistira em “estabelecer diretrizes para fortalecer o diálogo entre estado e a sociedade civil, buscando a ampliação e o aprofundamento dos mecanismos de democracia participativa”, conforme noticiado pelo site oficial da Prefeitura (SEC, 30/06/2014). Na ocasião, foi criado o Comitê Intersecretarial de Articulação Governamental da Política Municipal de Participação Social (Dec. nº 55.325), a partir do qual começou a ser gestada a PMPS.

¹⁴ O decreto que instituía a PNPS (Decreto nº 8.243/2014) foi revogado pela Câmara dos Deputados, cujo processo foi bastante coberto pela mídia na época. Para uma interessante discussão da origem da PNPS, ver a entrevista de Pedro Pontual cedida a G. Lavalle e José Szwako (2014) e também o artigo de Romão (2015). Para uma interessante análise da reação contrária à PNPS, ver Frateschi (2016). Analisando o discurso nos grandes jornais e no meio político, diz a autora: “a grande mídia e os parlamentares dos partidos de oposição reagiram veementemente acusando o governo federal de ‘golpismo’, ‘bolivarianismo’ e ‘subversão da ordem democrática’” (*idem*, p. 7).

O Comitê e a Coordenação da Política Municipal de Participação Social (CPMPS), vinculada à Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, estabeleceram oito eixos para a construção da PMPS (princípios e objetivos; processos eleitorais; conferências municipais; ciclo do planejamento e orçamento participativos; ouvidorias e canais de atendimento; conselhos municipais; consultas e audiências públicas; participação digital), os quais foram colocados sob consulta pública on-line e elaborados através de diversas “oficinas” presenciais realizadas, um formato de reunião alternativo às audiências, resultando em uma minuta de Projeto de Lei (CPMPS, 30/08/2015). Assim como a PNPS, a pretensão da PMPS não seria a de criar uma nova arquitetura participativa, mas apenas sistematizar e regulamentar os canais já existentes.

Todavia, o projeto de lei elaborado (PL nº 393/2016) - que “dispõe sobre a institucionalização, consolidação e organização da Política Municipal de Participação Social, bem como cria o Sistema Municipal de Participação Social” -, demorou a ser enviado à Câmara, pois a CPMPS mostrou-se frágil para fazer as amplas e necessárias articulações políticas em torno do tema com outros setores do governo e junto aos vereadores. A Coordenação acabou ficando um tanto quanto isolada dentro do governo e o PL só foi efetivamente apresentado em agosto de 2016, quando já estava em curso o último semestre do mandato do prefeito petista.

A pretensão do projeto seria a de criar um sistema de participação, transformando em lei consolidada os mecanismos existentes, tornando-os (em tese) menos suscetíveis aos humores políticos. Assim, a participação institucional e seus mecanismos deixariam de ser uma política de governo passando a uma política de Estado, conforme afirmado pelo próprio Haddad quando da apresentação do PL à Câmara em vídeo registrado pela TV-Câmara (Vídeo, Câmara recebe projeto que institui política de participação social no nível municipal, 2016). Isso minimizaria o efeito “movimento da sanfona” em cada nova gestão.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS: EXPANSÃO DA SANFONA EM SÃO PAULO E SINAIS DE ESGOTAMENTO DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL. NUANÇAS DA EXPERIÊNCIA RECENTE ESTUDADA

Acompanhando a longa trajetória das IPs no Brasil, a literatura acadêmica passou de um registro “celebratório e otimista”, que marcou os estudos pioneiros sobre elas, para um olhar “mais crítico”, que, calibrando as expectativas, promoveu o alargamento do conhecimento empírico sobre a dinâmica da participação nos diversos arranjos institucionais existentes, conforme destacado Dagnino e Tatagiba (2007), entre muitos outros autores.

Em outro lance do mesmo movimento, mais recentemente, a bibliografia deixou de falar em “experiências” e passou a enfatizar o enraizamento e a maturidade institucional dos diversos mecanismos criados aos longos dos anos 1990 e 2000. Para uma parte da literatura, algumas das instituições participativas teriam atingido a “maioridade” (Almeida e Tatagiba, 2012), quando não a “crise de meia-idade” (Pires, 2014). Outros autores apontam que a

participação estaria em um processo de perda de seu sentido inicial de “radicalidade” e enfrentando certo “desencanto” (Teixeira, 2013; Szwako, 2012). Há ainda quem sinalize que a participação tem enfrentado mesmo “sinais de esgotamento” (Avritzer, 2013), seja em relação a mecanismos específicos, como os conselhos, os orçamentos participativos ou os planos diretores, seja em relação ao conjunto das IPs em si.

Carla Almeida e Luciana Tatagiba (2012, p. 69), por exemplo, argumentam que “os conselhos de políticas públicas já atingiram a maioria”. Não são mais “experiências ou ‘apostas’, termos frequentemente utilizados para destacar a novidade que eles representaram desde que emergiram nos debates constituintes como demanda da sociedade brasileira”. Para Roberto Pires (2014, p. 182), “a participação social no Brasil alcançou a sua meia-idade. Felizmente, já não é mais infante, novidade ou inovação institucional, tal como fora tratada anteriormente”. Segundo esse autor, “lidar com e superar essa típica ‘crise da meia-idade’ talvez requeira que a participação social no Brasil seja repensada, que adote novas perspectivas para se examinar e mude alguns dos seus ‘modos de ser’”, os quais teriam sido importantes até o momento, “mas que já não oferecem mais potencial de transformação na democratização das relações entre atores estatais e atores sociais” (*ibidem*).

Na mesma direção desses apontamentos, Leonardo Avritzer (2013, p. 18), buscando refletir sobre as perspectivas da participação social no Brasil, entende que

há um modelo claro de participação vinculado às gestões do PT que se esgotou. Este modelo inclui orçamento participativo, conselhos e conferências no nível local e nacional e exclui infraestrutura e políticas ambientais. Ele se esgotou porque de um lado, o orçamento participativo e os conselhos serviram como portas de entrada para a participação em importantes políticas sociais e de infraestrutura urbana, mas que acabaram cumprindo um papel pequeno ou foram deslocados pelas novas políticas de infraestrutura (Avritzer, 2013, p. 18).

Para Avritzer, a redução da centralidade das políticas participativas nas administrações do PT se deu nos anos 2000, tanto no governo federal quanto nos governos locais, uma vez demonstrada a incapacidade do Estado brasileiro de dar conta da pauta de reivindicação de serviços públicos (evidenciada, por exemplo, pelas manifestações de junho de 2013) e da ausência de políticas participativas na área de infraestrutura (*idem*).

No caso dos governos locais, a perda de centralidade teria sido mais acentuada. Diz o autor, “no que toca à participação local, tudo indica que existem sinais de esgotamento dentro das gestões ligadas ao próprio PT” (*idem*, p. 13). Ele reforça: “houve uma forte diminuição da influência das formas de participação no nível local no Brasil, ao mesmo tempo em que a participação no nível federal adquiriu forte relevância com o governo Lula” (*ibidem*). No caso estudado, o da cidade de São Paulo, isso é corroborado. Nos anos 2000, período dos dois mandatos do governo Lula (2003-2010), em que houve a expansão da participação através dos processos conferencistas no plano nacional, houve uma forte diminuição da influência das formas de participação nas gestões municipais da capital paulista com as

gestões conservadoras de Serra/Kassab (2005-2008) e de Kassab (2009-2012), em que a sanfona da participação encontrou-se em forte retração, conforme visto.

Ocorre que a partir de 2013, com uma nova gestão petista na cidade, a sanfona voltou a se expandir, talvez de modo não visto até então, quantitativamente (e quiçá qualitativamente). E não somente através da criação (reativação, regulamentação etc.) de conselhos, mas também através da criação e utilização de outros canais como uma profusão de conferências municipais setoriais e temáticas, de audiências públicas e, principalmente, dos mecanismos de participação digital, que permitiu a ampliação dos atores envolvidos nos processos participativos.

O exposto no decorrer do texto implica que a “sanfona” se expande nas três gestões petistas ao longo da história da participação institucional na cidade de São Paulo, embora em cada uma delas tenha sido marcada por vários limites e percalços. Na gestão Haddad, diferentemente das outras duas (Erundina e Suplicy), a participação aparenta ser menos movimentalista, no sentido de que mobilizou menos os movimentos sociais e setores progressistas organizados da cidade. E a despeito dos inúmeros mecanismos institucionais criados, ela (a gestão) não parece ter sido capaz de construir, pelo menos não de forma marcante, uma narrativa da participação no sentido de conferir a esse governo petista essa marca, como ocorrido outrora. Assim, talvez essas características estejam em sintonia com o diagnóstico dos “sinais de esgotamento”, mas a experiência concreta analisada revela *nuanças* do processo ao se verificar a ampla “expansão da sanfona”.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, 2012.
- AVRITZER, Leonardo (org). **A dinâmica da participação local no Brasil**, São Paulo, Editora Cortez, 2010.
- AVRITZER, Leonardo (org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: AVRITZER, L (org). **Experiência Democrática, Sistema Político e Participação Popular**. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 1. ed. , 2013.
- AVRITZER, Leonardo; RECAMÁN, Marisol; VENTURI, Gustavo. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, p. 11-57, 2004.
- BARBOSA, Gisele H; KERBAUY, Maria Teresa. Movimentos sociais e institucionalização da participação: os Protestos de Junho de 2013 e a criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo. **Trabalho apresentado 40º Encontro Anual da ANPOCS**, ST- Controle Participação e Efetividade Democrática, Caxambu-MG; 2016
- BLIKSTAD, Karin. **O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação**.

- Dissertação. Mestrado em Ciência Política. Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2012.
- BRELÁZ, Gabriela de. **O Processo de Institucionalização da Participação na Câmara Municipal de São Paulo – uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010)**. Tese. Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- CACCIA BAVA, Silvio. **Propostas para o novo modelo de gestão da cidade de São Paulo – descentralização e participação: Subprefeituras e Conselhos de Representantes**. São Paulo: Instituto Florestan Fernandes de Políticas Públicas, 2000.
- CACCIA BAVA, Silvio. Sobre o futuro da cidade de São Paulo, descentralização e participação: subprefeituras e conselhos de representantes. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. XXII, n. 66, p. 109-126, 2001.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio. A lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular na gestão municipal. São Paulo. **Cadernos CEDEC**, nº 54, 1996.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio. **Democracia local e participação popular: a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão**. São Paulo, Cortez Editora, 2000.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio; CHAIA, Vera (orgs). **Gestão municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo, Cortez Editora, 2002.
- COELHO, Rony. **Os desafios de reconstrução de pedaços da cidade por meio dos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras de São Paulo**. Tese. Doutorado em Ciência Política, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2017 (no prelo).
- COELHO, V. S. R. P.; VERÍSSIMO, José. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- COELHO, Vera Schattan P. et al. Mobilização e participação: um jogo de soma zero?: um estudo sobre as dinâmicas de conselhos de saúde da cidade de São Paulo. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 86, p. 121-139, 2010.
- COELHO, Vera. Schattan. R; et al. O desafio de construir instituições participativas nas subprefeituras. In: Garibe, Roberto; Capucci, Paulo (org.). **Gestão Local nos territórios da cidade**. 1ed. São Paulo: Mídia Alternativa Comunicação Editora, 2004.
- CORTES, S. M. V. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. de (orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro, 2004.
- CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**, Brasília, IPEA 2011.
- COUTO, Cláudio. Ideias em debate. Segunda rodada. In: CALDERÓN, Adolfo Ignacio; CHAIA, Vera (orgs). **Gestão municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo, Cortez Editora, 2002.
- CPMPS. Coordenação da Política Municipal de Participação Social. Política Municipal de Participação Social está aberta para consulta pública. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/politica_municipal_de_participacao_social/noticias/?p=204346. 30/08/2015
- CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. **O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo**. Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo, Instituto Pólis/ PUC-SP, 2002.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos no Brasil. Capítulo 1. DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática. Capítulo 8. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

- DAGNINO, Evelina; PANFICHI, Aldo; OLIVEIRA, Alberto J (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DAGNINO, Evelina; PANFICHI, Aldo; OLIVEIRA, Alberto J. Para uma outra leitura da disputa da construção democrática na América Latina. Capítulo 1. In: DAGNINO, Evelina; PANFICHI, Aldo; OLIVEIRA, Alberto J (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.
- FLEURY, Sonia. O conselho de desenvolvimento econômico e social do governo Lula. In: MARTINS, Paulo Emílio; PIERANTI, Octavio. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, p. 79-105, 2006.
- FRATESCHI, Y. Participação social institucionalizada para a democratização da democracia. **Revista Dois Pontos**. Departamentos de Filosofia da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Federal de São Carlos, v. 13, n. 2, 2016.
- GURZA LAVALLE, Adrián; BARONE, Leonardo. Conselhos, associações e desigualdade. In.: ARRETCHE, Marta (org). **Trajetórias das desigualdades: Quanto o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**, São Paulo, Editora Unesp, 2015.
- GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 99, p. 91-104, July 2014.
- HOUTZAGER, Peter; GURZA LAVALLE, Adrian; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Revista Novos Estudos-CEBRAP**, n. 92, p. 105-121, 2012.
- KIRA, Beatriz. Planejamento urbano e participação social. O processo de revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, 2016.
- LIMA, Fabrício Muriana Area. Trajetória de propostas: uma discussão metodológica sobre a análise da efetividade da participação na revisão do Plano Diretor de São Paulo. **Anais do II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. Campinas-Unicamp**, 2015.
- LIMA, Livia Souza; DESENZI, Tiago Henrique; PENTEADO, Cláudio Luis C. Citizen Participation political courses in the City of São Paulo: A study of São Paulo Municipal Participative Council. **V Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas – INAP - Madri - 29, 30 de septiembre y 1 de octubre de 2014**.
- LUZ, Ana Paulo Ferreira. **Gestão participativa na cidade de São Paulo: uma abordagem fundante na formulação das políticas urbanas**. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2016.
- NAKANO, Kazuo. A persistência da participação cidadã no planejamento e na gestão urbana. In: COELHO, Luana Xavier Pinto (org). **O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba**. Curitiba. Editora Terra de Direitos, 2015.
- NEDER, Carlos Alberto Pletz. **Participação e gestão pública: a experiência dos movimentos populares de saúde no município de São Paulo**. Dissertação. Mestre em Saúde Coletiva. Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, 2001.
- PENTEADO, Cláudio Luis C; LIMA, Livia Souza; DESENZI, Tiago Henrique. Caminhos da Participação Cidadã em São Paulo: um estudo do Conselho Participativo Municipal. **Revista Parlamento e Sociedade**, p. 73, 2014.
- PIRES, Roberto R. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, IPEA, 2011.

- PIRES, Roberto R. Da sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. In: Vanessa Marx. (Org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. 1ed. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.
- ROMÃO, Wagner de Melo. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP**, v. 6, p. 38-58, 2015.
- SÁNCHEZ, F. R. R. Governança urbana e participação cidadã: a experiência do OP de São Paulo. **Revista Metrópole**, São Paulo, 2003.
- SÁNCHEZ, Félix. O orçamento participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática. In: AVRITZER, Leonardo (org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- SANTOS, Antônia Conceição. **Conselho Municipal de Saúde de São Paulo: O controle social nas gestões de Celso Pitta e de Marta Suplicy**. Dissertação. Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica, PUC-SP, 2012.
- SANTOS, Artur Henrique. Diálogo e participação social na gestão Haddad. **Revista Teoria e Debate**, nº 146. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2016.
- SEC. Secretaria Executiva de Comunicação da Prefeitura de São Paulo. Prefeitura de São Paulo adere a programas que garantem participação popular. 30/06/2014. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/3391#ad-image-0>
- SZWAKO, José. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In.: SOUTTO, A. L.; PAZ, R. **Novas lentes sobre a participação. Utopias, agendas e desafios**. São Paulo: Publicações Polis, 2012a.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TATAGIBA, Luciana. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011a
- TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 209-214, 2005.
- TATAGIBA, Luciana. **O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo**. Série Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo, n. 28, p. 9-75, 2007.
- TATAGIBA, Luciana. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo. O caso do movimento de moradia. In: KOWARICK, Lúcio; MARQUES, Eduardo Cesar (orgs). **São Paulo: novos percursos e atores: sociedade, cultura e política**. São Paulo, Editora 34, Centro de Estudos da Metrópole, 2011b.
- TATAGIBA, Luciana; BLIKSTAD, Karin. 'Como se fosse uma eleição para vereador': dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Revista Lua Nova**, v. 1, p. 175-217, 2011.
- TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, A. C. C. **Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação**. 1. ed. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2005.
- TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **O papel do CMH na Política de Habitação em São Paulo**. TATAGIBA, L. et al. **Habitação: controle social e política pública**. Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo, n. 31, p. 61-114, 2007b.
- TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **O papel do CMS na Política de Saúde em São Paulo**. Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão. Saúde: controle social e política pública, v. 29, p. 59-117, 2007c.
- TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **O papel do COMAS na Política de Assistência Social em São Paulo**. CARBAJAL, Carola Arregui et al. **Assistência social: controle social e política pública**. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2007a.
- TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves et al. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. Tese. Doutorado em Ciências Sociais. Unicamp, 2013.

- TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; DE SOUZA, Clóvis Henrique Leite; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.
- TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; TATAGIBA, Luciana. **Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação**. 1. ed. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2005.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos Sociais e Conselhos. A participação popular nos conselhos de gestão. **Cadernos da ABONG**, São Paulo, n. 15, p. 7-19, jul. 1996
- TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alvez; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (orgs). **Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro. Editora Revan, 2004.
- VÍDEO. **Câmara recebe projeto que institui política de participação social no nível municipal**. TV Câmara de São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NIZUV-zQSns&feature=youtu.be>
- WAMPLER, Brian. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)
ST 05 - Experiências de participação institucional em perspectiva comparada

Entre conselhos e conferências: o subsistema participativo das arenas deliberativas de
Direitos Humanos em Minas Gerais.

Eduardo Moreira da Silva (UFMG)
Antonio Carlos Andrade Ribeiro (UNIFAL)

Resumo:

O artigo realiza uma análise simultânea da participação dos atores governamentais e da sociedade civil em conselhos e conferências de políticas públicas da área de direitos humanos, no Estado de Minas Gerais. A literatura dos sistemas deliberativos sugere investigar os fóruns deliberativos em suas conexões com as demais partes do sistema político e da sociedade. Silva e Ribeiro (2016a, 2016b) propõem a perspectiva dos *subsistemas*, que considera a natureza das arenas deliberativas e investiga a interação entre os conselhos no âmbito municipal e, posteriormente, no nível Estadual. Retomamos o conceito de subsistema e desenvolvemos um modelo empírico considerando sua dimensão temática. O tema dos direitos humanos define o subsistema composto por conselhos e conferências dessa área que analisamos. Encontramos um subsistema completamente conectado. Comparativamente às análises anteriores, encontramos que além da importância dos atores governamentais, enquanto conectores das arenas, os atores da sociedade civil assumem um protagonismo na conexão das arenas que formam o subsistema. Nossas conclusões destacam o fenômeno da especialização na função de conectores no sistema deliberativo.

Palavras-chave: Subsistemas deliberativos, Conselhos, Conferências.

1.Introdução

A criação e o funcionamento de um amplo conjunto de Instituições Participativas têm feito do Brasil um caso importante de estudo, que tem merecido a atenção de pesquisadores nacionais e internacionais (AVRITZER, 2009; WAMPLER, 2015). Destacam-se, neste sentido, os conselhos e conferências de políticas públicas, pela ampla disseminação por todo o território nacional, no âmbito dos municípios, dos estados e da União (PIRES, 2011).

O funcionamento corriqueiro das instituições participativas permite a interlocução e o diálogo entre os atores da sociedade e do Estado, nos períodos compreendidos entre uma eleição e outra. São, portanto, importantes mecanismos de controle público. A partir da sugestão analítica de um modelo sistêmico deliberativo, alguns analistas têm se proposto a investigar as Instituições Participativas brasileiras (doravante IPs) naquela perspectiva (PARKINSON e MANSBRIDGE, 2012; FARIA e LINS, 2013; ALMEIDA e CUNHA, 2016; SILVA e RIBEIRO, 2016).

Considera-se relevante analisar as IPs em suas conexões com as demais partes do sistema político e da sociedade. Silva e Ribeiro (2016) propuseram o modelo analítico dos *subsistemas deliberativos*, que realiza um diálogo crítico com a literatura dos sistemas deliberativos (PARKINSON e MANSBRIDGE, 2012). Tal perspectiva propõe uma análise das arenas deliberativas em suas conexões com outras partes do sistema político e da sociedade. Uma análise crítica do modelo sistêmico permite identificar deficiências no sentido de indicar quais seriam os *conectores* principais daquelas arenas, bem como os mecanismos de *transmissão* das deliberações de uma parte a outra do sistema (MENDONÇA, 2016; ELSTUB, ERCAN, MENDONÇA, 2016).

Silva e Ribeiro (2016) utilizaram técnicas do campo da Análise de Redes Sociais (ARS) para captar os possíveis conectores do subsistema de conselhos de políticas públicas de Belo Horizonte. Três critérios orientam a identificação dos subsistemas: 1) a natureza da arena deliberativa; 2) a dimensão territorial na qual se localiza a arena deliberativa; 3) a área temática de política pública.

Nos propomos a analisar no presente trabalho conselhos e conferências, , simultaneamente, com foco nas políticas de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais. Constatou-se que a participação simultânea ou concomitante de atores, em mais de uma arena, pode ser um *mecanismo informal* por meio do qual se daria uma *conexão*

e/ou *transmissão* de informações entre diferentes partes do sistema (SILVA e RIBEIRO, 2016).

O modelo aplicado para a dimensão municipal foi, então, utilizado para replicar as mesmas técnicas no âmbito do subsistema dos conselhos do Estado de Minas Gerais. Propôs-se uma análise baseada em dois critérios: 1) a natureza das arenas deliberativas; 2) a territorialidade. O pressuposto analítico presente é o de que o *problema da escala* impõe constrangimentos à participação dos cidadãos nas referidas arenas deliberativas (PARKINSON, 2006; SILVA *et al*, 2016)). Em outros termos, os custos de tempo, recursos e deslocamento são muito maiores quando se considera um Estado com as extensões territoriais tão elevadas quanto o de Minas Gerais, que possui dimensões similares a países como a Espanha ou França.

Pretende-se incluir, na presente proposta, mais uma arena deliberativa (conferências) com foco no critério da *área temática* de políticas públicas (direitos humanos), uma vez os *temas* também tem sido considerados possíveis conectores dos sistemas deliberativos (LINS e FARIA, 2017).

Os resultados da pesquisa indicaram que o subsistema dos conselhos estaduais em Minas Gerais é composto por 48 conselhos e aproximadamente 960 conselheiros. Dentre eles, 35 conselhos estão ativos e atuantes. Os dados obtidos pela pesquisa, no entanto, representam 17 desses conselhos. Constatou-se que os conselheiros do poder público são os principais conectores das arenas deliberativas, pois os mais ativos estão presentes entre 2 e 4 conselhos, simultaneamente. Isto é, os atores do poder público representam 86,66% dos conectores. A sociedade civil, por outro lado, representa apenas 13,34% dos conectores do referido subsistema (SILVA *et al*, 2016). Na arena municipal, a presença dos atores do poder público representou 64,8%. Conclui-se, portanto, que um dos reflexos da elevação dos custos da participação foi maior expressividade dos atores do poder público no desempenho do papel de conectores do subsistema.

Perspectivas de continuidade da pesquisa são promissoras. Pretende-se analisar os subsistemas por meio da inclusão de outras arenas deliberativas, em particular, as conferências. Deste modo, cria-se um modelo que assume a *temática das políticas* deliberativas como definidora dos subsistemas.

O objetivo é verificar se a inclusão de novas arenas nos permite observar novos padrões de conexão entre as arenas que afetem o processo deliberativo. A hipótese que se buscará testar é a de que a função de conectores nos sistemas deliberativos responde a especializações, que dizem respeito aos *tipos de subsistemas* que compõem este sistema

maior. Para tanto, selecionamos os conselhos e conferências das políticas de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais.

A primeira parte desse artigo apresenta a perspectiva dos subsistemas deliberativos, com foco na sua contribuição para se analisar os mecanismos de conexão entre as diferentes partes dos sistemas deliberativos. No segundo tópico, apresentamos o problema, a nossa hipótese e exploramos as especificidades da participação em conselhos em relação às conferências. Na mesma seção, explicitamos aspectos da metodologia aplicada. Na terceira parte, descrevemos as características do subsistema temático de Direitos Humanos de Minas Gerais. Nas considerações finais apontamos caminhos para que o trabalho realizado aqui seja levado adiante. Destacamos o fenômeno da especialização na função de conectores no sistema deliberativo e sugerimos a necessidade de realizar pesquisas futuras capazes de indicar a conexão dos conselhos e das conferências com outras partes do sistema deliberativo.

2. O subsistema deliberativo: o desafio dos conectores e da transmissão.

Recentemente, um número da revista *Critical Policy Studies* (V.10, n.2) foi integralmente dedicado ao tema dos sistemas deliberativos. Os organizadores da revista sustentam a existência de uma *quarta geração* de estudos no âmbito da democracia deliberativa, que estaria associado ao *giro sistêmico* (ESTULB, ERCAN e MENDONÇA, 2016; PARKINSON e MANSBRIDGE, 2012; DRYZEK, 2010).

O modelo sistêmico seria marcado por três características distintivas: a deliberação em *larga escala*; o foco na *divisão do trabalho* no interior do sistema; a ideia de assegurar a deliberação por meio de uma miríade de instituições e processos da política contemporânea (ESTULB, ERCAN e MENDONÇA, 2016).

As três gerações precedentes, no âmbito da teoria democrática deliberativa, podem ser caracterizadas por distintas contribuições. A primeira geração de teóricos é marcada pela ênfase na produção de teoria normativa (HABERMAS, 1996; COHEN, 1989; DRYZEK, 1990 *apud* ELSTUB, ERCAN e MENDONÇA, 2016).

A segunda geração é caracterizada pela expansão da definição de deliberação, com o propósito de torná-lo mais sensível ao crescimento da pluralidade e da complexidade das democracias contemporâneas. As teorias derivadas foram produzidas com fortes conexões com outros campos incluindo o feminismo, o multiculturalismo e as políticas ambientais (YOUNG, 1996, DRYZEK, 2000; DEVEAUX, 2003 *apud* ELSTUB, ERCAN e MENDONÇA, 2016).

A terceira geração emerge com o propósito de suprir um déficit na produção de estudos empíricos e da análise do desenho institucional de um expressivo número de mecanismos institucionais que podem tornar possível o exercício da deliberação. Considera-se nas pesquisas a influência do pluralismo cultural, do auto interesse e das desigualdades sociais para a análise do desenho deliberativo das instituições. Desse modo, o modelo *micro* da deliberação promoveu como consequência o isolamento dos mini-públicos em relação às demais instituições e ao macro contexto (ELSTUB, ERCAN e MENDONÇA, 2016, p.141-2).

Há, nesse sentido, um triplo movimento no *giro sistêmico* ao buscar combinar as contribuições das três gerações precedentes, explicitamente expressos nos seguintes elementos: premissas normativas fortes; viabilidade institucional e resultados empíricos¹. Destaca-se como ponto forte do modelo a análise simultânea dos processos deliberativos nos *mini-públicos* e nos parlamentos (BOSWELL, HENDRIX, ERCAN, 2016). Trata-se de um movimento importante no campo, geralmente caracterizado pela formulação de modelos teóricos abstratos, portanto, dificilmente “traduzidos” para o desenho institucional dos regimes democráticos. Embora a terceira geração tenha buscado suprir tal lacuna, terminou por isolar os mini-públicos dos contextos nos quais estavam inseridos.

Possivelmente, como reação àquela característica, a quarta geração de teóricos no campo, pode ser caracterizada por formular modelos capazes de se compreender sistemicamente as *práticas deliberativas na política*, por meio de reflexões acerca de diversas arenas, consideradas como parte de um sistema político mais amplo, no qual estão inseridas. São, portanto, influenciadas por ele e, ao mesmo tempo, procuram interferir na sua dinâmica sistêmica de funcionamento. Em outros termos, busca-se compreender as relações entre as ideias e demandas oriundas do espaço público e suas influências nas *arenas de poder* responsáveis pela produção de decisões vinculantes.

Observa-se uma rica potencialidade no modelo que se propõe a refletir sistemicamente para se captar as diversas origens dos processos deliberativos provenientes da sociedade e do Estado. O modelo é composto por quatro elementos: 1) o aparato estatal responsável por produzir decisões vinculantes; 2) as atividades relacionadas à preparação daquelas decisões; 3) as conversas informais relacionadas

¹ “Overall, the systemic turn in deliberative democracy can be characterized as an attempt to reconcile the insights gained from three preceding generations, namely the strong normative premises, institutional feasibility, and empirical results” (ELSTUB, ERCAN e MENDONÇA, 2016, p.143).

àquelas decisões; 4) conversas formais e informais relativas às decisões sobre os assuntos públicos que não estão incluídas como temas das decisões vinculantes do Estado (TOSACANA, 2016, p.2). Destaca-se, neste sentido, algumas vantagens em relação às pesquisas precedentes. Primeiramente, a compreensão das múltiplas iniciativas deliberativas é pensada de forma integrada ao sistema político. Segundo, são considerados as arenas formais e informais de produção das decisões. Terceiro, os resultados das políticas são vistos como resultantes da ação conjunta de diversos atores e arenas.

O modelo sistêmico proposto por John Dryzek (2010) apresenta uma arquitetura complexa, composto por seis elementos: 1) espaço público; 2) os espaços empoderados; 3) transmissores; 4) accountability; 5) meta-deliberação; 6) *decisiveness* (capacidade decisória) (DRYZEK *apud* TONASOCA, 2016, p.2). Destaca-se, em particular, a centralidade dos mecanismos de *transmissão*, que já se colocavam como um desafio no *two-track model* habermasiano, ou seja, como identificar estratégias para que os interesses, perspectivas e discursos oriundos da *esfera pública* possam influenciar a produção das leis no interior dos *parlamentos*. Nos termos colocados por Dryzek “transmission is about ‘means by which public space influences empowered spaces’, through campaigning, social movements, discursive activity, performances and personal communication” (DRYZEK *apud* PARKINSON, 2016, p.12).

Em ambos os modelos, os desafios empíricos e teóricos são expressivos. Embora o segundo modelo considere os mecanismos de *transmissão* da deliberação, eles representam, juntamente com os elementos de *conectividade*, os mais sensíveis mecanismos de serem promovidos e identificados na dinâmica das democracias contemporâneas. Isto é, se há, de um lado, enorme avanço teórico no *giro sistêmico deliberativo*, por outro, ainda existem lacunas a serem preenchidas para se captar os mecanismos de *conexão* e *transmissão* no amplo sistema deliberativo das democracias contemporâneas. Parkinson (2016) reconhece tal lacuna ao analisar a produção da literatura deliberativa: “how little discussion there is about the linkages between sites or spheres and what is passed along those linkages; in short, discussion of mass communication, media and messages” (p.12).

Boswell, Hendrix e Ercan (2016) sugerem uma definição complexa dos mecanismos de *transmissão*, que transcendem a acepção estrita segundo a qual se trataria do modo como as ideias, discursos e demandas circulariam por meio das diferentes arenas deliberativas e instituições do sistema político. Isto é, tais mecanismos não se restringem

aos mecanismos de responsabilização dos parlamentos frente à opinião pública. Mais do que isto, estão relacionados aos mecanismos de “transmissão das demandas desde espaços mais informais e abertos de decisão até espaços mais formais no interior de instituições fechadas” (BOSWELL, HENDRIX e ERCAN, 2016, p.3).

Os mecanismos de *transmissão* envolvem, portanto, as diferentes formas por meio das quais as ideias e demandas são transmitidas através de *práticas* estabelecidas entre as diferentes arenas e espaços de um amplo *sistema deliberativo* nas democracias contemporâneas.

A literatura sugere três elementos identificados pelos autores como propulsores da *transmissão*: 1) institucionais; 2) inovações; 3) discursos. O primeiro diz respeito aos arranjos denominados por Gutman e Thomposon (1996) como “middle democracy” e se referem aos espaços nos quais os atores do sistema podem perseguir assuntos de interesse público, nas instituições tradicionais, ou por meio dos instrumentos que ligam tais instituições aos atores (ex. audiências públicas, comissões legislativas). O segundo refere-se às inovações democráticas que promovem um *acoplamento* entre fóruns participativos inclusivos e instituições empoderadas (Hendrix forthcoming). O terceiro são os *discursos* por meio dos quais amplos conjuntos de *ideias, categorias e metáforas*, tal como sustentado por Dryzek (2009), podem permitir que os atores de todo o sistema possam se fundamentar em recursos argumentativos comuns (BOSWELL, HENDRIX e ERCAN, 2016, p.4).

Além do desafio relacionado à *transmissão* das deliberações de um espaço a outro importa, também, saber quais seriam os possíveis *conectores* dos referidos espaços. Mendonça (2016) identifica três riscos derivados do modelo sistêmico. O primeiro deles é uma possível acentuação das *assimetrias políticas*. O segundo seria o crescimento do poder discricionário dos tomadores de decisão. O terceiro está relacionado à negligência da possível incompatibilidade entre diferentes dinâmicas discursivas. Tais limites poderiam ser remediados se analisarmos o papel de três tipos de *indutores de conectividade* dos processos deliberativos: 1) burocracia; 2) mídia; 3) ativistas que atuam como representantes em múltiplas vias (MENDONÇA, 2016, p.171).

Os indutores de conectividade sugeridos são, realmente, importantes mecanismos, como se descrevem com os exemplos apresentados por Mendonça (2016) em sua análise. Por outro lado, a análise empírica de algumas instituições pode sugerir alguns cuidados a serem tomados. Em relação ao papel da *burocracia* como conector, por exemplo, pode se observar desenhos como os *seminários legislativos*, descritos pelo autor, nos quais o

desenho institucional propiciou a inclusão de grupos subrepresentados. No entanto, o desenho de outras instituições como os *conselhos estaduais* analisados por Silva *et al* (2016b) indicam um papel muito concentrado nos atores governamentais como principais conectores daquelas arenas, pois eles representam 86,66 % dos conectores informais daquelas arenas. Nesse sentido, a expressão e atuação dos atores governamentais pode ocultar o papel e a expressão dos interesses, perspectivas e discursos de indivíduos ou grupos da sociedade civil no âmbito daquelas arenas deliberativas.

No que diz respeito ao papel da *mídia* é fácil reconhecê-la como indutora de conectividade. No entanto, a interface entre a cobertura dos canais de participação e arenas deliberativas parecer ser muito superficial. Uma busca sistemática no principal jornal de Minas Gerais indicou a presença da cobertura dessa temática apenas em âmbito nacional, relativa à polêmica gerada em torno do decreto 8.243, que propunha uma maior coordenação federativa entre as diferentes instituições participativas presentes no país. Foi muito comum na cobertura desse assunto a crítica acirrada e a categorização como uma iniciativa bolivariana do governo. Portanto, se a cobertura é escassa, a atuação da mídia como conectora pode ficar reduzida.

Em relação à circulação dos atores e sua possível atuação como um indutor de conectividade é importante ressaltar o caráter ainda muito “elitista” dos participantes de algumas instituições participativas. As pesquisas sobre os conselhos e, mesmo das conferências, no Brasil, indicam que o perfil socioeconômico dos atores pode ser superior à média nacional. Isto é, nos espaços formulados para promover uma *inclusão* mais expressiva da população, podem se reproduzir desigualdades oriundas da configuração socioeconômica do país (FUKS, PERISSINOTO, 2006; FARIA, 2016). Nesses termos, embora os representantes possam atuar como conectores, há segmentos que podem permanecer alijados desses espaços. Este problema pode ser reforçado pela hiper atuação da representação governamental como conector. Na próxima seção indicamos como a perspectiva dos *subsistemas deliberativos* pode auxiliar a superar parte dos problemas de conectividade descritos aqui.

3. O subsistema de conselhos e conferências: o desafio dos conectores e da transmissão.

A ampla, diversa e heterogênea institucionalidade participativa brasileira tem merecido a atenção de investigadores nacionais e internacionais. Desde a disseminação pelo território nacional de diferentes arranjos participativos, a partir dos anos 1990, por

meio da difusão dos orçamentos participativos, conselhos e conferências de políticas públicas, comitês de bacias hidrográficas, dentre outros, a academia tem se dedicado a somar esforços para caracterizar os diversos aspectos do funcionamento das Instituições Participativas e de seus possíveis impactos sobre os resultados das políticas públicas (AVRITZER, 2009; PIRES, 2011; ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016).

A perspectiva sistêmica deliberativa vem sendo utilizada por alguns pesquisadores para analisar as dimensões dos processos de formulação das políticas públicas no Brasil (ALMEIDA e CUNHA, 2016; FARIA, SILVA e LINS, 2013; LINS e FARIA, 2017; SILVA e RIBEIRO, 2016; BAGGIA, 2016; AVRITZER, 2016). A conformação de algumas áreas de políticas públicas, no Brasil, possui incentivos normativos para funcionar como uma cadeia de comunicação e transmissão de demandas e decisões, desde a esfera local, estadual até a nacional.

Veja-se o caso do SUS (Sistema Único de Saúde), na área da saúde, ou do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), na assistência social. Além das conferências e conselhos nas três unidades da federação, existem Comissões Intergestoras (Bipartite e Tripartite) previstas para o planejamento, implementação e monitoramento das políticas. Há, portanto, razões teóricas e práticas (empíricas) que estimulariam a realização de pesquisas na perspectiva sistêmica.

Há um diagnóstico na literatura, no entanto, que tem indicado os limites do modelo deliberativo sistêmico proposto, sobretudo, no que diz respeito aos possíveis mecanismos capazes de promover a *conexão e a transmissão* das deliberações entre as diferentes arenas deliberativas (MENDONÇA, 2016; PARKINSON, 2016; BOSWELL, HENDRIX, ERCAN, 2016). Demonstraremos aqui como a perspectiva dos *subsistemas deliberativos* pode contribuir para o desenvolvimento de pesquisas no campo, por meio de um recorte *temático* na área de políticas de direitos humanos.

Em primeiro lugar, a perspectiva dos *subsistemas* reconhece a impossibilidade de se realizar pesquisas que considerem todo o sistema deliberativo das democracias contemporâneas. Neste sentido, a nossa contribuição busca indicar as vantagens de se identificar as conexões entre as partes do referido sistema para, em seguida, pensar em conexões de espaços e arenas mais amplos do mesmo.

Outra importante contribuição relaciona-se ao esforço de pesquisar conjuntamente dois diferentes *subsistemas*, sendo um dos conselhos e o outro das conferências. A análise dos conselhos, isoladamente, indicava um forte papel para os atores governamentais

como *conectores informais* do subsistema. Pretende-se investigar se a inclusão de outra arena irá promover mudanças em relação ao papel dos atores atuantes como conectores. Nossos dados indicam que há mudanças nesse sentido.

O recorte por área *temática*, também, pode nos indicar especificidades na atuação como conectores dos atores informais. Os temas têm sido pesquisados como possíveis conectores de sistemas deliberativos (LINS, FARIA, 2017). Pretende-se analisar, agora, se a investigação de várias áreas temáticas, ligadas aos Direitos Humanos, podem indicar conectores diferenciados dos subsistemas de conselhos e conferências. Propomos um modelo no qual os interesses e ações expressos pelos atores, no âmbito dos subsistemas nos quais estão inseridos (conselhos e conferências), podem ter impactos nos resultados das políticas, considerando-se o fato dos atores poderem ser veículos de *transmissão* de informações e deliberações entre as arenas. Isto é, não é apenas o fato de deliberarem sobre um tema comum o elemento principal de conexão entre arenas, mas sim a expressão dos interesses, perspectivas, discursos e comportamentos dos atores no âmbito dos *subsistemas*.

3.1 Resultados: o caráter multinível dos subsistemas temáticos

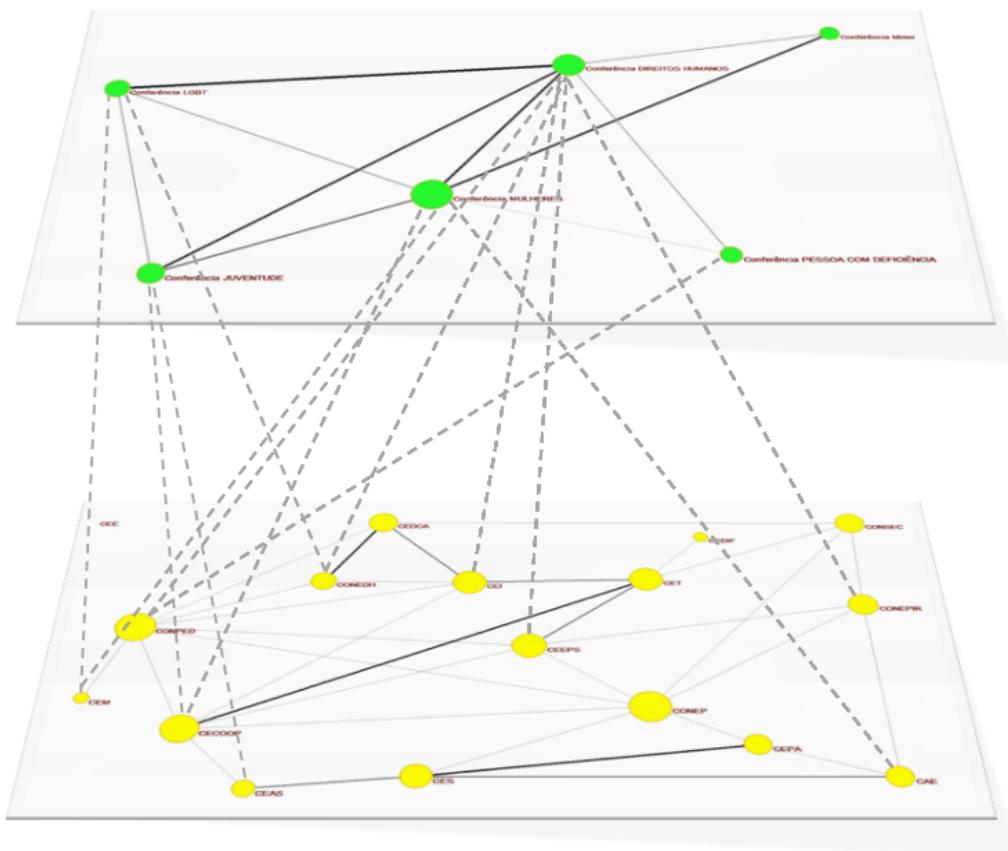
A abordagem dos subsistemas deliberativos desenvolvida neste artigo adota o segundo critério de delimitação proposto por Silva e Ribeiro (2016). Nesse, a delimitação dos subsistemas deve ser baseada na *temática* das políticas públicas. Com base em dados disponíveis para o estado de Minas Gerais, optamos por analisar o Subsistema de Direitos Humanos. Para representar este subsistema temático, consideramos arenas de dupla natureza: conselhos e conferências.

Assim como postulado pela teoria dos sistemas deliberativos, e igualmente ao observado no subsistema de conselhos (SILVA; RIBEIRO, 2016), o subsistema temático de direitos humanos encontram-se plenamente conectado.

A figura 1 sugere que os subsistemas temáticos são compostos por diferentes níveis sobrepostos, no caso analisado, definidos pela natureza de cada arena. Essa característica revela que o critério temático permite o mapeamento, em uma perspectiva *meso*, de uma realidade de forma mais próxima daquela como concebemos os *subsistemas deliberativos* em publicações anteriores (SILVA; RIBEIRO, 2015; SILVA; RIBEIRO, 2016; SILVA *et al*, 2016). Neste sentido, acreditamos oferecer uma nova contribuição, pois os subsistemas temáticos apresentam um maior grau de complexidade e, portanto, revelam novos aspectos sobre a atuação de atores políticos como *conectores informais* em sistemas deliberativos.

Podemos observar, por exemplo, as relações entre as arenas. Na figura abaixo, as linhas contínuas mostram pares de arenas que compartilham atores em um mesmo nível. Já as linhas pontilhadas revelam a relação entre os dois níveis a partir da presença comum de atores nos pares de arenas. Neste caso, as linhas pontilhadas representam atores que, na elaboração de políticas ligadas ao tema dos Direitos Humanos, atuaram no subsistema como conselheiros e delegados, simultaneamente. Isto é, o comportamento desses atores registra maior fluxo maior no interior do subsistema, o que pode, em hipótese, aumentar suas chances para influenciar a política pública do subsistema analisado.

Figura 1 – Subsistema Temático de Direitos Humanos (Conferências e Conselhos)



Fonte: elaboração própria – Dados de Pesquisa.

Neste subsistema, multinível por natureza, a Conferência Estadual de Direitos Humanos aparece como a principal porta de conexão entre as arenas. Embora essa compartilhe a posição central no nível de interação entre as conferências com a arena temática das políticas para mulheres, ela se destaca como a principal parte do subsistema responsável pela conexão entre os níveis (conselho e conferência). Ainda que este seja

um fato esperado, dois achados podem ser destacados em relação a esta configuração do subsistema.

Inicialmente, observa-se que apenas 52,94% dos conselhos (9 arenas) estão conectadas ao nível das conferências. Isso significa que as discussões de 8 conselhos, relacionados ao tema dos Direitos Humanos, só alcançam o nível das conferências indiretamente, mediante a intermediação de outras arenas. Sob ângulo dos processos internos às conferências, consiste em dizer que os resultados alcançados nessa arena tendem a demorar mais a alcançar tais conselhos. Podemos dizer, então, que apesar de amplamente conectado, o subsistema de direitos humanos mostra-se, também, fracamente conectado. Isso pode ser, em tese, interpretado como um indício da possibilidade de predomínio de outras arenas deliberativas, que estejam melhor conectadas na definição da política pública em voga.

O segundo achado revela que, apesar da possível dominação (MANSBRIDGE *et al.*, 2012) da conferência dos Direitos Humanos – haja vista seu posicionamento como o principal elo entre os níveis do subsistema –, observa-se que dentre os 9 (nove) conselhos diretamente conectados ao nível das conferências, 6 (seis) não dependem da conferência de Direitos Humanos para se integrar ao nível das conferências. Este fato observado nos leva a sugerir que, no subsistema, há condições para a elaboração de estratégias alternativas para influenciar as políticas de direitos humanos, mesmo que de modo indireto.

Aventamos a possibilidade de que partes importantes dessa política, relacionadas diretamente a grupos minoritários específicos, acontecem em processos deliberativos vinculados diretamente a outras arenas, às quais atores interessados se filiam e atuam como conectores especiais. Destaca-se, por exemplo, a interação direta entre o Conselho Estadual das Mulheres (CEM) e as Conferências LGBT e Mulheres. Enquanto parte do subsistema deliberativo de Direitos Humanos deve-se atentar para o modo como as discussões no interior do CEM tem maior possibilidade de alcançar a conferência de Direitos Humanos, sendo mediada pelos conectores (atores), que circulam entre as três conferências aqui consideradas. Nessas, os atores se encontram com os demais conectores (atores), que as ligam ao Conselho Estadual de Mulheres.

Estes achados sugerem que embora a política de Direitos Humanos, em Minas Gérias, possa ser amplamente influenciada via arenas participativas, principalmente, a partir da conferência de Direitos Humanos, as discussões e demandas de outras arenas relacionadas com o tema podem encontrar outros caminhos. Garante-se, assim, uma

ampla discussão, reforçando o argumento segundo o qual a natureza democrática da política deliberativa se fortalece quando o processo político está mais aberto ao debate público. Um subsistema integrado e a presença de canais alternativos pelos quais visões, demandas e perspectivas diferentes podem fluir são fundamentais para o sucesso desse processo.

3.2. Os conectores no subsistema temático.

A perspectiva meso dos subsistemas deliberativos que oferecemos realiza-se, empiricamente, a partir do pressuposto de que membros das arenas deliberativas são importantes conectores do sistema, uma vez que estes circulam pelas diferentes arenas que o compõe. Metodologicamente, temos aplicado técnicas de análise de redes de dois modos (*two-mode network*) para identificar e analisar estes *subsistemas*. Em trabalhos anteriores descobrimos que representantes do Estado atuam como os principais conectores dos subsistemas de conselhos.

Ao focarmos o Subsistema Estadual de Direitos Humanos, incluímos na análise arenas de outra natureza: as conferências de políticas públicas. Este trabalho permitiu identificarmos a participação dos atores representantes da sociedade civil como conectores importantes dos subsistemas deliberativos. A figura 2 mostra que a relação entre as conferências acontece, principalmente, fundada na circulação de representantes da sociedade civil entre as arenas deliberativas (círculos azuis na figura). Observa-se que 19 dos 27 conectores das conferências (70,37%) são delegados representantes da sociedade civil.

Esse achado serve para mostrar a importância dos atores societários para a teoria dos sistemas deliberativos. Considerando-se o predomínio dos representantes do poder público no nível dos conselhos, nos quais 22 (vinte e dois) dentre os 27(vinte e sete) conectores (81,48%) pertencem a esse segmento no subsistema que estamos analisando (círculos vermelhos)², levantamos a hipótese de que a dinâmica das conferências possibilita uma maior participação dos atores da sociedade civil, dado seu caráter intermitente. Ao contrário, os conselhos funcionam com reuniões regulares, geralmente mensais, o que torna mais difícil a participação de atores que desenvolvem atividades, nas quais não podem se licenciar recorrentemente, como as atividades de trabalho, no âmbito de suas organizações. Tal diferença diminui os custos de participação e favorece que mais representantes da sociedade civil circulem nas conferências.

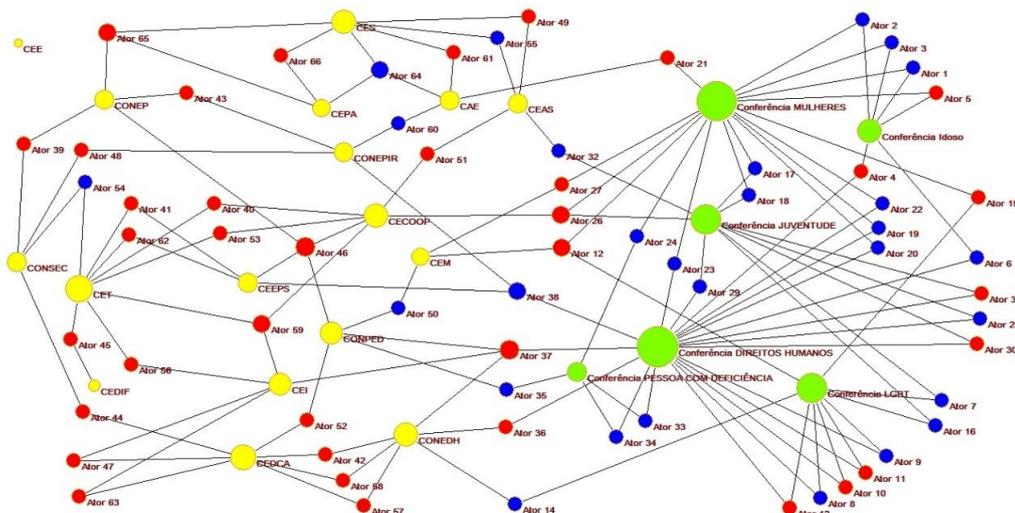
² O predomínio dos representantes do poder público como conectores do subsistema de conselhos também foi observado no caso do município de Belo Horizonte.

No que se refere especificamente ao fato de estarmos analisando um processo que ocorre no nível estadual, o que implica no problema da escala, o formato de funcionamento das conferências, em geral de dois em dois anos, favorece um maior planejamento para a participação. Ao contrário da lógica de funcionamento dos conselhos, que tende a favorecer a participação de atores da capital do Estado, onde os conselhos têm suas sedes, e de representantes do poder público, que incorporam a representação nos conselhos como parte de suas atividades cotidianas de trabalho.

A abordagem do subsistema temático, ao revelá-lo como fenômeno multinível, coloca o desafio de analisarmos a forma de conexão entre os dois níveis que os constituem. Em função da estratégia adotada neste trabalho, que optou pelo foco na circulação dos atores, que atuam simultaneamente nas arenas deliberativas, enquanto elemento de conexão entre elas, buscamos definir as características desses atores. Dado o predomínio de diferentes tipos de conectores em cada nível, revela-se uma certa especialização dos representantes - poder público como conectores principais dos conselhos. Por outro lado, atores da sociedade civil se mostram como conectores prioritários das conferências. Diante disso, nos perguntamos se um desses grupos ou segmentos monopolizou a função de conectores entre os dois diferentes níveis?

A figura 2 mostra que, no caso analisado, dos 10 conectores que circulam pelos dois tipos de arenas, 60% são representantes do poder público e 40% da sociedade civil. Interpretamos este dado como um indicador de certa igualdade e equilíbrio no exercício dessa função entre os dois grupos, dado que o grupo dos representantes do poder público possui apenas 2 membros a mais.

Figura 2 – Conectores no Subsistema de Direitos Humanos (Conferências e conselhos)



Fonte: elaboração própria – Dados de Pesquisa.

Legenda: Amarelo = Conselhos; Verde = Conferência; Azul = Representantes da Sociedade Civil; Vermelho = Representantes do Poder público.

Para além da diferença de perfil, deve-se observar que apenas 15,15% (10 de 66 conectores) atuam como conectores entre os dois diferentes níveis. Isto é, desempenham, ao mesmo tempo, a função de conselheiros e de delegados no interior do subsistema deliberativo de Direitos Humanos em Minas Gerais. Como vimos, esta função não é um privilégio nem do poder público nem da sociedade civil. Entretanto, uma análise mais detida da figura dois, pode mostrar que a função de conector entre os dois níveis é exercida, na maioria das vezes, por atores que não se revelam como conectores principais no interior de cada nível. Além disso, quando conectores intra-níveis se destacam, também, na função de conectar os dois níveis do subsistema, não se observa, no caso pesquisado, nenhuma tendência de estarem associados à arena das conferências ou à arena dos conselhos, exclusivamente.

Esse resultado revela que o funcionamento multinível do subsistema temático, e por extensão, acreditamos que essa hipótese possa valer para o amplo sistema deliberativo das democracias, funciona sob uma lógica diferente das suas partes componentes. Em outros trabalhos chamamos de *subsistemas* definidos pela natureza das arenas. Aprofundar na investigação da atuação dos conectores inter-níveis, para além do que nossa análise em nível meso sugere, requer uma abordagem por meio de metodologias qualitativas, capazes de investigar a fundo, quem são e como pensam estes atores. Por hora, sugerimos a existência de um elo de conexão na integração do subsistema deliberativo, no qual transitam os interesses, discursos, perspectivas e debates

promovidos entre *subsistemas* de diferentes arenas (conselhos e conferências), mas que não apresentam um padrão único de comportamento dos atores, que se deixe capturar tão facilmente por um único segmento atuante nessas arenas.

4. Considerações finais

Apresentamos, no presente artigo, o modelo analítico dos *subsistemas deliberativos*, que propõe um ajuste teórico, analítico e metodológico à perspectiva *sistêmica* recentemente proposta por diferentes autores da democracia deliberativa (DRYZEK, 2010; PARKINSON, MANSBRIGDE, 2012; PARKINSON, 2016; TONASOCA, 2016). O recente *giro sistêmico* pode ser considerado e nomeado como uma *quarta geração* de estudos no interior da teoria democrática deliberativa (ELSTUB, ERCAN, MENDONÇA, 2016).

As três gerações precedentes foram descritas e identificadas na primeira parte desse trabalho, na qual indicamos as características principais da perspectiva *sistêmica deliberativa*. Essa tem o mérito de promover uma integração dos avanços e achados das três gerações precedentes. Em outros termos, é possível identificar um triplo movimento no *giro sistêmico*, pois busca combinar, explicitamente, avanços e limites da teoria deliberativa expresso nos seguintes elementos: premissas normativas fortes; viabilidade institucional do modelo deliberativo e resultados empíricos consistentes.

Trata-se, portanto, de um avanço substantivo no interior das pesquisas realizadas pelos teóricos da democracia deliberativa. Demonstramos, no entanto, como os desafios de identificar e analisar, metodologicamente, quais seriam os principais *conectores* do amplo sistema deliberativo das democracias contemporâneas permanece em aberto (PARKINSON, 2016; MENDONÇA, 2016). De modo similar, colocam-se os problemas relacionados ao modo como pode haver a constituição de mecanismos de *transmissão* das deliberações de uma arena às outras, no interior daquele sistema (DRYZEK, 2010; TONASOCA, 2016; BOSWELL, HENDRIX E ERCAN, 2016).

Na segunda parte do presente trabalho descrevemos brevemente como a perspectiva *sistêmica* tem sido utilizada para o desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre as Instituições Participativas no Brasil. Indicamos como se constituiu a disseminação das referidas instituições por todo o território nacional. A seguir, sugerimos quais seriam os avanços e limites da utilização da perspectiva *sistêmica* para compreensão e análise das IPs.

Demonstramos, ainda, como a perspectiva dos *subsistemas deliberativos* pode ser um instrumental analítico importante para a superação de parte das dificuldades teóricas e metodológicas presentes no âmbito da perspectiva sistêmica deliberativa. Os *subsistemas* são definidos por três critérios básicos: 1) a natureza das arenas deliberativas; 2) a área temática de política pública na qual se localizam; 3) a dimensão territorial na qual estão presentes. Metodologicamente, o modelo tem utilizado a técnica do campo da análise de redes sociais (ARS) nomeada como rede de dois modos (*two mode networks*). Nos valem, ainda, de uma abordagem de *nível meso*, isto é, uma análise situada no espaço intermediário entre o nível *macro* (o amplo sistema deliberativo das democracias) e o *micro* analítico (partes que compõe o amplo sistema deliberativo).

Os achados de pesquisas anteriores e da recente são descritos e analisados na parte três desse artigo. Indicamos, primeiramente, que existe uma certa especialização no exercício das funções representativas no interior das diferentes arenas deliberativas pesquisadas. De um lado, na arena dos conselhos estaduais há um predomínio expressivo dos atores do segmento governamental como conectores do *subsistema*, pois aproximadamente 80 % (oitenta por cento) dos atores participam de dois ou mais conselhos, simultaneamente. De outro lado, na arena das conferências são os atores oriundos da sociedade civil 70,37% (setenta por cento aproximadamente) os principais conectores daquelas arenas. Os avanços em nossa agenda de pesquisa sobre os *subsistemas deliberativos* apontam para a necessidade de adoção de modelos de seleção social aplicados em redes multiníveis (WANG *et all*, 2016) para melhor entender o funcionamento dos sistemas deliberativos, destacando, sobretudo, a relação entre suas partes constitutivas (as diferentes arenas). A adaptação de tais modelos se revela, principalmente, a partir dos resultados informados neste artigo. Nosso pressuposto para o próximo trabalho sobre este tema é de que as arenas deliberativas, por meio de seus membros, apresentam um determinado comportamento que pode ser previsível.

Assim, levantamos a hipótese de que, para aumentar sua influência no processo deliberativo de elaboração de políticas públicas, os membros de arenas deliberativas desenvolvem estratégias limitadas pelas características naturais ou inerentes aos segmentos de origem que eles representam (governo ou sociedade civil). Baseado nesta ideia, suspeitamos que conselhos de políticas são instituições mais fechadas, nas quais seus membros desenvolvem fortes relações entre si e, estrategicamente, procuram se posicionar entre várias conferências diferentes. As conferências, por outro lado, são arenas mais abertas, que legitimam suas deliberações dentro do sistema ao buscar se

conectar a múltiplos conselhos e, ainda, a outras conferências. Desse modo, esperamos que os laços entre arenas do tipo conferência são constituídos, principalmente, por coparticipantes nos conselhos, uma vez que há uma ligação entre o nível dos conselhos e das conferências, como foi expresso na figura 1. Por outro lado, os laços que se estabelecem entre os participantes das conferências se fazem a partir da relação de amizade/conhecimento, que os participantes estabelecem neste tipo de evento. Nossa suspeita é que há dois mecanismos atuando neste caso, pois indivíduos se conhecem nos conselhos e, estrategicamente, se guiam para conferências diferentes. Em outra via, atores se conhecem em conferências similares e se direcionam juntos para outras conferências no interior da mesma área temática de Direitos Humanos.

5.Referências bibliográficas

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, Eleonora Schettini . Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the Concept of Deliberative Systems. **Critical Policy Studies**, v. 10, p. 284-304, 2016.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 250-285, 2016.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Reflections on how to empirically ground the deliberative system's theory. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 3, p. 325-329, 2016.

BAGGIA, Francesca. **GOVERNOS DE ESQUERDA E PARTICIPAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: um estudo das instituições participativas no Brasil e na Venezuela**. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (tese de doutorado). AVRITZER, L. Belo Horizonte: 2016.

BOSWELL, John; HENDRIKS, Carolyn M.; ERCAN, Selen A. Message received? Examining transmission in deliberative systems. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 3, p. 263-283, 2016.

DRYZEK, John S. (with S. Niemeyer). **Foundations and Frontiers of Deliberative Governance**. Oxford: Oxford University Press. 2010.

ELSTUB, S. ; ERCAN, S. ; MENDONÇA, R. F. . The fourth generation of deliberative democracy. **Critical Policy Studies**, v. 10,n. 2 p. 139-151, 2016.

FARIA, Claudia Feres; LINS, Isabella Lourenço. “Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional”. In.: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (orgs). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013. p. 7394.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli and LINS, Isabella Lourenço. “Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?”. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** [online]. 2012, n.7, pp. 249-284. ISSN.

FUKS, Mario et al. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

LINS, Isabella Lourenço. **O idoso e a construção participativa de políticas públicas: uma análise sobre a articulação entre arenas nacionais**. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (dissertação de mestrado). FARIA, C.F. Belo Horizonte, 2017.

MANSBRIGDE, Jane. “A conversação cotidiana no sistema deliberativo”. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro(org. e tradução). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas [textos fundamentais]**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system. **Critical Policy Studies**, v. 10, p. 1-20, 2016.

PARKINSON, John. **Deliberating in the real world: Problems of legitimacy in deliberative democracy**. Oxford University Press on Demand, 2006.

PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012.

PARKINSON, John. On scholarly metaphors, or, what is deliberative about deliberative democracy?. In: **2016 ECPR Joint Sessions**, Itália, Pisa, 2016.

PIRES, Roberto Rocha C(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

SILVA, Eduardo Moreira da; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. “Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte”. **Opinião Pública**, v. 22, n. 1, p. 167-194, 2016.

SILVA et al. Deliberative Systems in Meso Perspective: The Subsystem of Policy Councils in the State of Minas Gerais. In: **2016 ECPR Joint Sessions**, Itália, Pisa, 2016.

TANASOCA, Ana. Two Models of Deliberative Systems. In: **2016 ECPR Joint Sessions**, Itália, Pisa, 2016.

WAMPLER, Brian; AVITZER, L. **Activating Democracy in Brazil: Popular Participation, Social Justice, and Interlocking Institutions**. Notre Dame: **University of Norte Dame Press**, 2015.

WANG, Peng et al. Social selection models for multilevel networks. **Social Networks**, v. 44, p. 346-362, 2016.

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

**Seminário Temático 05 - Experiências de participação institucional em
perspectiva comparada**

**Instituições Participativas e sociedade civil: repertórios de interação e a
influência do contexto político**

**Gabriella Tanmye Kashiwakura - UnB
Anne Karoline Rodrigues Vieira - UnB**

Instituições Participativas e sociedade civil: repertórios de interação e a influência do contexto político

Gabriella Tanmye Kashiwakura
Anne Karoline Rodrigues Vieira¹

A pesquisa busca analisar possíveis mudanças nos repertórios de interação das organizações civis presentes no Conselho Nacional de Saúde e no Conselho Nacional de Assistência Social, a partir da atual conjuntura política – *impeachment* e reestruturação nas áreas de políticas. Será realizado um estudo comparado, a partir do mapeamento histórico dos Conselhos e análise das atas das reuniões, do início de 2016 ao início de 2017. Ademais, realizar-se-ão entrevistas com conselheiros, para captar suas percepções e avaliar se há mudanças nos repertórios dentro e fora desses espaços, considerando a heterogeneidade da sociedade civil e as diferenças nas áreas de políticas. Parte-se do argumento de que os conselhos gestores são válidos repertórios de interação, mas é cada vez mais difícil separar a atuação das organizações da sociedade civil dentro e fora da esfera estatal, tendo em vista sua luta para transformar comportamentos sociais e influenciar políticas. As organizações civis adotam, então, uma variedade de formas de interação, a depender da disponibilidade de recursos, finalidade da ação e contexto político. Nesta pesquisa, será dada atenção à influência das mudanças políticas atuais.

Palavras-chave: participação; conselhos; sociedade

Esta pesquisa tem o objetivo de analisar os conselhos nacionais da assistência social e da saúde – CNAS e CNS, como espaços de interação entre a sociedade civil e o Estado. Assim, como espaços que carregam a bandeira da gestão compartilhada, do controle social e do protagonismo do usuário, pretende-se determinar quais abordagens tais conselhos adotaram mediante as mudanças políticas atuais, buscando compreender como a sociedade civil, presente nesses espaços, tem buscado responder ao desafio da apresentação de demandas em uma conjuntura adversa. Considera-se que possam haver prováveis diferenças na atuação entre os dois conselhos, a depender da forma como a sociedade civil e o Estado estabelecem relações em cada um desses setores.

Os conselhos gestores se consolidaram como forma de reafirmar a importância da interação entre Estado e sociedade civil para a sustentação das mudanças institucionais.

¹ Esta pesquisa faz parte da dissertação de mestrado de Gabriella Tanmye Kashiwakura e da pesquisa de Iniciação Científica “Movimentos sociais, organizações civis e representação: entre a *accountability* e a responsividade”, coordenada pela Dr^a. Debora Rezende de Almeida – UnB, da qual ambas autoras participam.

Destarte, “a mobilização social, que demandou a ampliação dos espaços de participação política, encontrou ressonância na sociedade política e passou a constituir-se como princípio organizador da ordem social e política em nosso país” (CUNHA, 2009, p. 74). Na medida em que as relações entre Estado e sociedade civil devem fortalecer a esfera pública, as instituições participativas devem ser institucionalizadas de modo a contribuir com a atuação dos diversos segmentos e organizações da sociedade civil.

Parte-se, portanto, da hipótese de que, a partir do momento em que os conselhos passam a enfrentar a possibilidade de lidar com mudanças políticas perversas, tais espaços de interlocução com o Estado também passam a buscar outros canais de comunicação e negociação com o Estado, com estratégias que possam ultrapassar seus próprios espaços. Esta pesquisa se justifica por buscar compreender como a sociedade civil passou a se articular, a partir do início do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e a ocupação da presidência por outro governo – o qual tem realizado mudanças que atingem as instituições e a operação das políticas públicas (ALMEIDA, 2015).

As histórias desses dois Conselhos mostram que as iniciativas de setores da sociedade civil foram importantes para a consolidação destes espaços de participação, como canais de diálogo. Os conselhos têm contribuído para que atores da sociedade civil mantenham (e até intensifiquem) suas relações – formais e informais – de proximidade com o Estado. Assim, a análise do período atual se mostra de grande importância para se compreender que, mesmo que as escolhas do modo de ação sejam influenciadas por experiências passadas e normas sociais, a sociedade civil pode modificar seu repertório, em busca de novas formas de organização e expressão de demandas (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

A análise, então, baseia-se em um estudo comparado, entre dois conselhos nacionais caracterizados pelo longo período de existência e institucionalização no Brasil. Essas instituições podem parecer similares no que se refere às suas estruturas legais e desenhos institucionais; contudo, apresentam variadas formas de organização de suas dinâmicas internas, trajetórias diferentes na relação da sociedade civil com o Estado, entre outros elementos, que comprovam a heterogeneidade dos dois conselhos (ALMEIDA, 2015). Para se alcançar os objetivos, realizaremos uma análise das atas das reuniões dos dois conselhos, no período de um ano, que abarca o início de 2016, momento em que se percebe uma mudança do cenário político, até o início de 2017, com a finalidade de percebermos como os representantes da sociedade civil reagiram aos acontecimentos políticos dentro de cada conselho.

Com isso, busca-se perceber como a sociedade civil reagiu às mudanças implementadas pelo novo governo, tendo em vista a constituição de cada conselho e como cada um dos espaços analisados se posicionou. Ademais, foram realizadas entrevistas não

estruturadas, com membros selecionados de ambos os conselhos. Para o CNAS, foram realizadas quatro entrevistas; para o CNS, foram realizadas cinco entrevistas. As respostas fornecidas pelos entrevistados estarão dispostas ao longo das análises. Essa abordagem permitirá com que seja captada a interpretação e a vivência dos mesmos em relação aos conselhos e ao contexto político em questão.

Dessa forma, a pesquisa se baseia no conceito de “repertórios de interação”, apresentado por Abers, Serafim e Tatagiba (2014). Nele, as autoras englobam uma diversidade de estratégias utilizadas pelas organizações da sociedade civil, compartilhadas e aprendidas criativa e culturalmente. As autoras identificam, pelo menos, quatro tipos de repertórios comuns na interação entre Estado e sociedade civil: protestos e ação direta; participação institucionalizada (como arenas deliberativas); política de proximidade (negociações diretas com os tomadores de decisão); e a ocupação de cargos na burocracia (quando atores da sociedade civil ocupam posições dentro do governo). Ampliado a partir da ideia de repertório de Tilly, grupos sociais não apenas negociariam com o Estado, por meio de ações contenciosas ou por meio de negociações diretas, mas também participariam da constituição das próprias políticas. Os conselhos gestores seriam, portanto, válidos espaços de interação, tendo em vista a autoridade que a participação nesses espaços institucionalizados confere aos presentes; no entanto, eles também fariam uso de repertórios de interação para lidar com outros atores ou instituições governamentais.

Para Scherer-Warren (2014), uma organização pode se recriar e se renovar politicamente tanto no processo de participação institucional quanto por meio de abordagens contestatórias. Ao considerarmos a operacionalização dos conselhos gestores, na medida em que forneceriam novos desafios para a transformação social, tangendo políticas públicas e contribuindo para o desenvolvimento de redes entre organizações sociais, tais espaços também contribuiriam para a renovação do ímpeto coletivo de mudança social. A atuação da sociedade civil presente em tais arenas participativas não estaria fixada numa forma de ação determinada. Melucci (1988), em complementação, aponta três aspectos que fornecem oportunidades ou constrangimentos para a atuação coletiva dos agentes: a finalidade da ação, a disponibilidade de recursos e o contexto em que ocorre. Dessa forma, segundo Almeida (2015), a emergência do PT teria aberto maior oportunidade para o estabelecimento de um elo entre grupos da sociedade civil e o partido político, trazendo importantes mudanças institucionais.

Dessa forma, com base em tais argumentos, além dos repertórios utilizados pelas organizações da sociedade civil serem diferenciados, a interação com outros atores estatais também se diferencia entre as próprias instituições participativas. Nesse caso, a unidade de análise não são as organizações civis, mas os próprios conselhos, que podem adotar diferentes abordagens para com outras instituições e setores governamentais, a depender

do contexto político e de seu conjunto de composições e regras. Assim, o conceito de repertórios de atuação pode ser transportado para o estudo do comportamento dos próprios conselhos, frente a um contexto adverso.

1. Surgimento e Consolidação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Com a exigência, por parte da sociedade civil, de uma democracia mais inclusiva e participativa, a Constituição de 1988 trouxe uma série de artigos sobre a participação da sociedade civil na elaboração e no controle de políticas públicas, com o propósito de articular os princípios da participação deliberativa e do controle público sobre os governos e a formação da agenda política. Dentre tais inovações institucionais, encontram-se orçamentos participativos, comitês, conselhos e conferências de políticas públicas em diversas áreas da gestão. A ideia dos conselhos gestores se originou com a movimentação na área da saúde, propondo a descentralização do sistema de saúde, organizado em torno da saúde pública, ao invés de investimentos privados (ABERS, KECK, 2008).

Nessa movimentação, dois grupos de naturezas distintas convergiram: de um lado, as organizações populares reivindicavam serviços de saúde em bairros urbanos pobres; de outro, existiam profissionais de saúde pública, buscando um sistema mais justo e democrático. Tem-se, portanto, a busca pela Reforma Sanitária, pautada na crise do sistema de prestação de serviços de saúde; os projetos dessa Reforma procuraram concretizar a ampliação da consciência sanitária de forma a possibilitar o consenso ativo dos cidadãos (usuários e profissionais), juntamente com o resgate do “caráter de bem público da saúde, consubstanciando-o na definição de uma norma legal e do aparato institucional que visam à garantia da sua universalização e equidade” (TEIXEIRA, 2009, p. 475).

Essa movimentação em prol da reforma do sistema de saúde culminou, então, na criação do Sistema Único de Saúde (SUS), na VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986. Dentre outros aspectos, o SUS regulamentou a operacionalização das conferências de saúde e dos conselhos, estes, por sua vez, como órgãos colegiados, de caráter permanente e deliberativo, compostos por representantes do governo, prestadores de serviços, profissionais da saúde e usuários, atuando na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde². Destarte, “um aspecto fundamental da proposta foi a institucionalização de conselhos nos níveis municipal, estadual e nacional, o que possibilitava a participação da população na tomada de decisões sobre as políticas de saúde” (ABERS, KECK, 2008, p. 102). Abriu-se caminho, portanto, para a consolidação de

² A participação da população na gestão do SUS está disposta na lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm

espaços institucionalizados em direção à ampliação e aprofundamento democrático, mediante à interação entre o Estado e uma sociedade civil dinâmica, possibilitando a expressão pública e compartilhada da diversidade, do consenso e do conflito.

O CNS foi criado em 1937, com a finalidade de assistir o ministro da Educação e Saúde Pública, sendo composto apenas por especialistas em saúde pública. A composição do conselho se alterou pouco – com o número semelhante de conselheiros, de notório saber, que possuíam conhecimento da área, e indicados pelo ministro ou presidente – até 1962, quando o número total de conselheiros aumentou, chegando a 26 e indicando a mudança de percepção sobre a saúde (BARCELOS *et. al.*, 2009; IPEA, 2012). Contudo, com o golpe militar de 1964, houve um retrocesso na área. A função consultiva do Conselho passou a ser predominante e oficializada pela legislação da época e o número de conselheiros foi reduzido a um total de 14 conselheiros, sendo a maioria médicos (Ibid; CÔRTEZ, 2009). Com a criação do SUS, em 1975, outros ministérios passaram a compor o CNS e o número de conselheiros chegou a 23. É interessante notar como, “[...] a concepção de saúde aceita por cada governo influencia significativamente a composição do conselho, seja este consultivo ou deliberativo, à medida que esta se modifica ao longo do tempo” (IPEA, 2012, p.13).

A década de 1980 é marcada pela maior presença da sociedade civil, como consequência do movimento sanitário e da realização da VIII Conferência Nacional de Saúde em 1986, a qual define que o Estado deve promover saúde para todos e garantir a participação popular nas políticas (CÔRTEZ, 2009). Destarte, a Reforma Sanitária é considerada como a causa para a reformulação do CNS, consolidada em 1987 (IPEA, 2012). Contudo, foi em 1990 que as mudanças exigidas pelo movimento sanitário se tornaram mais visíveis, com a mudança da função do Conselho, de consultivo para deliberativo, se tornando um canal de interação entre Estado e sociedade e sendo referência na implementação de mecanismos de participação popular (BARCELOS *et al.*, 2009; CÔRTEZ, 2009; SILVA *et al*, 2009). As posteriores mudanças no Conselho passaram a ser relativas apenas à sua composição, não havendo alterações nas suas competências. Essas mudanças de composição revelam a diversidade dos atores interessados na política de saúde que conseguem espaço no CNS (IPEA, 2012).

Em relação a sua composição, o CNS segue o Decreto n 5.839/2006 e o seu regimento interno que estipula,

48 conselheiros titulares, cada um com dois suplentes – ou seja, um total de 144 representantes. O colegiado é formado por 50% de movimentos sociais de usuários do SUS e 25% de representantes de profissionais de saúde e da comunidade científica, os 25% restantes compõem-se de seis representantes do governo federal, um membro do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e outro do Conselho Nacional de

Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), dois representantes dos prestadores de serviço e dois representantes das entidades empresariais da área da saúde (IPEA, 2012, p. 16).

A simples separação entre atores estatais e societais não seria suficiente para expressar as diferenças entre sociedade civil, Estado e mercado nessa política pública, “[...] bem como entre os modos de ação e as motivações que os atores envolvidos nos processos sociais de cada uma dessas esferas tem para agir” (SILVA, *et al*, 2009, p. 3). Foi necessária, portanto, uma composição mais detalhada, separada entre segmentos. Percebe-se o predomínio de representantes da sociedade civil, distribuídos em organizações de profissionais e trabalhadores de saúde, associações comunitárias e movimentos sociais, entidades étnicas, de gênero, portadores de patologias ou deficiências e organizações religiosas. Há um peso diferenciado dos usuários na saúde, refletindo na preponderância desses conselheiros na condução das discussões e deliberações. Haveria, então, uma participação ativa, em termos de presença, assiduidade e coordenação das reuniões, além de um desempenho na construção das pautas do CNS – o que permite a inclusão de temas do interesse dos usuários na agenda de discussões (*Ibid*).

No caso da assistência social, durante o início do século XX, sua história, no Brasil, foi composta por ações assistencialistas fragmentadas e dispersas, sendo, tradicionalmente, considerada uma atividade da esfera privada (RAICHELIS, 1998; SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012). Sendo direcionada a pessoas em situação de vulnerabilidade social, era exercida, em sua predominância, por entidades beneficentes, principalmente, de caráter religioso. (LIMA, 2014). Foi a partir de 1930, quando o Estado brasileiro criou o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)³, que o setor público passou a tomar maior iniciativa no campo da assistência social.

No entanto, a compreensão das diferentes situações que demandam proteção social permaneceu ignorada até a redemocratização. O auge da mobilização popular foi a campanha pelas eleições diretas em 1984. Assim, a redemocratização e a abertura democrática, culminando na formação da Assembleia Nacional Constituinte, contribuíram para que ocorresse uma “quebra” na forma como a assistência social era vista até então, criando-se, por meio da pressão de grupos sociais, um movimento em direção à política de direitos, seguridade social e abertura democrática – “Muitas situações que antes eram vistas como ‘problema de cada um’ ou ‘coisa de pobre’ passaram a ser vistas como uma ‘questão de todos’, ou seja, passaram para o entendimento da responsabilidade pública e devem ser garantidas por lei” (CNAS, 2013, p. 28). Dessa forma, Raichelis (2006) afirma

³ O CNSS era diferente do atual Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). As pessoas que faziam parte do Conselho de Serviço Social eram indicadas pelo Presidente e sua principal função era analisar os documentos para certificação de entidades com fins filantrópicos (CNAS, 2013, p. 33).

que, diante da crise do Estado autoritário, a luta pela democratização do Estado contribuiu para intensificar o debate sobre o padrão histórico das políticas sociais no Brasil e a caminhada em direção à ressignificação do público nas provisões sociais.

Em 1993, houve a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pela Lei Federal n. 8742. Dessa forma, essa lei complementou o texto constitucional, pavimentando o caminho para a consolidação da política de assistência social. Junto com a LOAS, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foi instituído, como um órgão de deliberação colegiada, responsável pela normatização e regulação da prestação de serviços socioassistenciais. Assim, a LOAS, em seu artigo 16, prevê a criação dos conselhos como instâncias deliberativas e de controle social da assistência social, efetivando o “compromisso ético para reger a dinâmica da política de assistência social entre gestores e agentes institucionais governamentais e privados, sociedade civil organizada, usuários e cidadãos” (CNAS, 2013, p. 75).

Dividindo igualmente parte da composição⁴ com representantes do governo, a sociedade civil, neste Conselho, se divide em entidades prestadoras de serviços, usuários e trabalhadores da assistência social. Segundo Pinheiro (2013), o espaço conselhistas buscaria uma “participação qualificada”. Por tal razão, cada segmento possuiria justificativas próprias para estar ali. Os trabalhadores seriam um dos principais instrumentos na prestação dos serviços sociais – “a aliança entre trabalhadores e usuários se pauta no fato principal dessas duas categorias defenderem o espaço público” (*ibid*, p. 162), sendo, portanto, necessária a mobilização destes para a ampliação da garantia dos direitos dos cidadãos e do controle social do SUAS.

Por sua vez, a presença das entidades seria importante para a criação de relações transparentes com o governo, “ancorando uma relação efetiva de parceria e complementariedade, onde as competências e qualificações de cada uma possam ser integradas nas ofertas e na defesa de direitos da população em situação de vulnerabilidade social” (COLIN, JACCOUD, 2013, p. 57-58). A ampliação da participação popular se relacionaria à discussão da assistência social como dever do Estado, ou seja, como responsabilidade pública de garantia de recursos para que os cidadãos possam usufruir dos seus direitos – assistência como direito e não como favor (CNAS, 2013). Com a LOAS, portanto, tem-se o início da construção do pensamento de que não há direito social sem a garantia estatal, ou seja, a primazia da responsabilidade pública na oferta social (COLIN, JACCOUD, 2013).

⁴ De acordo com o artigo 4, do seu Regimento Interno, o Colegiado do CNAS é composto por 18 membros titulares e respectivos suplentes, sendo 9 representantes governamentais e 9 representantes da sociedade civil, com a seguinte composição: 3 representantes dos usuários ou de organizações de usuários da assistência social, 3 representantes das entidades e organizações da assistência social e 3 representantes dos trabalhadores do setor.

Segundo Schmidt (2006), a chegada de Lula à presidência trouxe grandes esperanças, uma vez que defendeu a instituição de direitos sociais, econômicos e culturais. Dessa forma, além da própria criação do Partido dos Trabalhadores, a eleição de um líder proveniente da classe operária também representou um “marco” histórico para o país. O próprio fato de Lula ser, originalmente, de uma classe marginalizada na economia e na política gerou expectativas com relação ao que ele poderia empreender em seu mandato (MORONI, 2006). O projeto político que orientava o primeiro mandato do governo reforçou a importância da participação social e da democracia, contribuindo para trazer ânimo aos movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil em prol de mudança social. A criação e fortalecimento desses conselhos nacionais, portanto, à princípio, estaria em conformidade com seu programa de governo.

Segundo Sátyro e Cunha (2014), o tempo de Lula como presidente se mostrou favorável à implementação de reformas na provisão social, operando, principalmente, na regulação da assistência social, na construção de um aparato administrativo e na estrutura institucional para a provisão de serviços sociais e de transferência de renda. Apesar da implementação de alguns importantes programas durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, foi em Lula que a assistência social obteve condições institucionais e políticas, em direção à sua garantia como um direito do cidadão – em 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, teve origem o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), pelo CNAS, no ano seguinte. Consequentemente, no que diz respeito ao envolvimento dos agentes governamentais nos processos e nos espaços de participação, Moroni (2006) afirma que houve uma mudança de postura do governo Lula com relação ao governo anterior, na medida em que, a partir de Lula, tais arenas participativas têm registrado um engajamento maior do governo para com a sociedade civil.

2. Instituições Participativas e o contexto político atual

Análise do CNAS à luz do contexto político atual

Recordando a tensão política vivida pelo Brasil em 2016, tem-se o processo de julgamento (posterior *impeachment*) da presidente Dilma Rousseff e a posse, como presidente, de seu vice Michel Temer. Em maio, o Senado Federal decidiu pela abertura do processo de impeachment da presidente. Com o início do governo interino de Michel Temer, tal mudança de governo trouxe profunda insegurança a respeito da manutenção da provisão social como uma garantia constitucional, com a reforma da estrutura organizacional do ministério, com as alterações na prestação do Benefício de Prestação

Continuada (BPC) e com a elaboração de um novo plano de regime fiscal.

Analisando as atas, verificou-se que, antes de maio, as reuniões ordinárias do CNAS não fizeram menção aos recentes acontecimentos políticos. Após maio, foi perceptível a presença do contexto político nas falas de alguns conselheiros da sociedade civil, influenciando, em certa medida, os debates das reuniões ordinárias de 2016. No caso do decreto n. 8805, criado em julho de 2016, alterando o regulamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), o CNAS, no mesmo mês, elaborou uma nota com uma série de recomendações. Nela, lida pela representante da Federação Nacional das Associações Pestalozzi (FENAPESTALOZZI), recomendou-se um amplo debate a respeito dos critérios de regulamentação, estabelecidos pelo decreto, sobre a prestação do BPC, com base no argumento de que “o governo federal interino, ao publicar o decreto n. 8.805, numa decisão unilateral e verticalizada, fere conquistas já alcançadas em leis” (trechos da ata da reunião ordinária, julho, 2016, p. 24).

Nos meses posteriores, o CNAS continuou a abordar a questão. Em agosto, a Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda do Conselho, em seu relatório mensal, apresentou o debate ocorrido entre seus membros e convidados do MDSA, sobre diversos aspectos do decreto, ficando encaminhado que a mesma comissão daria prosseguimento ao seu compromisso de acompanhar os desdobramentos da proposta. Em setembro, alguns representantes da sociedade civil mostraram reservas com relação à nova operacionalização do BPC, uma vez que tal decreto “não pode estar acima das leis, sendo que o mesmo fere muitos artigos da LOAS”, conforme comentado pela representante da Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (ONEDEF). Segundo o representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS), tais decisões governamentais poderiam ser vistas como um “ataque constitucional” sobre os direitos sociais e trabalhistas (trechos da ata da reunião ordinária, setembro, 2016, p. 8).

Na mesma reunião, a Comissão de Normas solicitou, à Presidência Ampliada, que houvesse “uma reunião extraordinária no mês de outubro junto com a Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda, para tratar da regulamentação do decreto n. 8.805/2016”, propondo, também, uma reunião conjunta com a Comissão de Acompanhamento aos Conselhos (Trecho da ata da reunião ordinária, setembro, 2016, p. 24). Vê-se, dessa forma, uma aparente mobilização e comunicação entre diversas comissões do Conselho, em torno do debate a respeito do mesmo decreto.

A PEC 241, por sua vez, trouxe a proposta de um novo regime fiscal, no âmbito da União, em que limites para as despesas primárias são estabelecidos para os próximos 20 anos, alterando, assim, a forma como o orçamento será debatido e elaborado. Com o início de sua tramitação no Congresso Nacional, na reunião de agosto, o colegiado votou pela

elaboração de uma comissão, composta por conselheiros da sociedade civil e do governo, para a análise da referida PEC, tendo em vista a necessidade de um estudo mais qualificado de seu conteúdo e da urgência e relevância de seu debate no CNAS. No mês seguinte, o Conselho emitiu uma nota contra a PEC 241, afirmando que o SUAS, por ser um sistema público ainda em consolidação, seria amplamente prejudicado com o novo modelo de orçamento público.

Além do decreto n. 8805 e da PEC 241, outra manifestação importante do CNAS foi a emissão, em dezembro, da Resolução n. 22, em que o Conselho se posicionou contrário ao texto da PEC 287 (que procura alterar o artigo 203⁵ da Constituição). Tal resolução foi entregue, ao Congresso Nacional, durante uma das reuniões de sua Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência. Durante a reunião de maio, foi lida a carta elaborada pela Federação Nacional dos Assistentes Sociais (FENAS), em defesa da Política da Assistência Social e do SUAS, por seu caráter público e plural; tendo sido assinada por diversas outras organizações (não estando limitada somente àquelas que faziam parte da composição do CNAS), a carta também foi respaldada e aderida pelo CNAS.

Dessa forma, podemos observar o caráter predominantemente institucional e, digamos, “comunicativo” das manifestações do CNAS, frente as iminentes mudanças políticas – isto foi visto, por meio da emissão de notas de repúdio (como a nota contrária à PEC 241 e a resolução n. 22, emitida contra a PEC 287) e dos encontros com gestores do MDSA. Em março de 2017, o Conselho emitiu um manifesto em defesa do BPC, como parte de um sistema de proteção social a um segmento mais vulnerável da população brasileira; tal manifesto foi endossado pelo CNS, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa de Deficiência (CONADE), pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), pelo Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) e pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH).

Destarte, a análise das atas revelou a existência de uma insatisfação com relação às medidas governamentais recentes; no entanto, suas manifestações estavam predominantemente direcionadas a questões específicas, como a questão orçamentária, ao BPC e aos decretos e PECs, não havendo menções relacionadas ao contexto político maior relacionado à mudança presidencial e ao processo de *impeachment* enfrentado pela presidente eleita. Menções mais incisivas contra o governo federal foram encontradas nas entrevistas:

A interação com o governo tem momento que é fácil e tem momento que é

⁵ Tal artigo traz que a assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar, de forma independente da contribuição à seguridade social.

difícil. Se pegar um governo que dialoga e que discute, é bom; quando se pega um governo que começa a trazer política higienista, temos que ir para o confronto, acionar Ministério Público e ir na Defensoria. Nesse atual momento de “golpe”, para a rua, está sendo muito difícil. O Lula, em oito anos, fez muita coisa para a população de rua, várias questões para o atendimento... deu uma visibilidade. Hoje, está sendo muito difícil, porque é um governo em que as ações não estão acontecendo! Estamos tendo um diálogo muito difícil com esse governo Temer e seus ministros, com o governo que não olha para essa população (Trecho da fala do Entrevistado A – representante dos usuários).

A organização tem caminhado com as outras centrais no enfrentamento do golpe. Nós fomos para a rua, junto com todas as centrais, contra o golpe. Enfrentamos, agora, esse pós-golpe, esse momento tão obscuro; por exemplo, o voto da terceirização, que é, para nós uma luta muito importante; também contra a PEC do fim do mundo. O corte dos gastos público, pela PEC, tem uma contradição muito grave – eles estão pegando o pior momento do Brasil e estão tomando por base isso os próximos 20 anos. Essa PEC está voltada contra o povo trabalhador. O Estado que está aí, antes de tudo, tem medo do povo; então, é um Estado que fez a decisão de governar sem o cidadão, sem cidadania (Trecho da fala do Entrevistado B – representante dos trabalhadores).

Agora, o que a gente tem, hoje, de maior impasse é a questão do decreto n. 8805, que, para gente, principalmente na área da deficiência, é muito caro e esses problemas que estão vindo aí. Olha, vai ser difícil! Vai ser um embate daqui para frente... (Trecho da fala do Entrevistado D – representante dos usuários).

Poucas e breves foram os momentos em que os conselheiros debateram a respeito de um contexto político mais amplo. Em maio, ainda sob a gestão 2014-2016, o colegiado demonstrou preocupação com o processo político e com o surgimento de possíveis consequências perversas para a política de assistência social. À vista disso, o presidente do Conselho demonstrou preocupações com a escolha do novo Ministro da Assistência Social, uma vez que haveria possibilidades deste “se apegar muito mais aos aspectos econômicos”, como parte de uma “solução imediata”, deixando as questões sociais “para segundo plano” (Trechos da ata da reunião, maio, 2016, p. 10). No mesmo mês, o CNAS também recebeu cartas apresentadas pelos fóruns estaduais de usuários do SUAS, pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Vitória, pela Coordenação Nacional do Fórum Nacional de Trabalhadores do SUAS, pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (FONSEAS)⁶ e pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS)⁷, a respeito da necessidade de se evitar o retrocesso do SUAS, mediante a conjuntura política do momento.

⁶ O Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social, sendo parte do processo participativo e descentralizado da assistência social, tem os objetivos de discutir, negociar e participar das ações da área.

⁷ O Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social é uma associação, que representa os municípios brasileiros, com o intuito de fortalecer a representação municipal nos Conselhos e demais espaços participativos em todo território nacional.

Outro caso foi o breve debate que ocorreu durante a reunião de fevereiro de 2017, em que a atual secretária nacional da Assistência Social foi convidada a participar. Neste debate, a secretária destacou a importância dos conselheiros da sociedade civil estarem comprometidos com o Conselho, salientando que a governabilidade de uma política depende de todos. Mediante tal afirmação, a vice-presidente do CNAS argumentou a respeito da falta de parceria que existe no atual governo, afirmando que os trabalhadores e usuários não estão sendo ouvidos pela gestão atual. Logo após, o representante do CNTSS ressaltou a necessidade do governo de esclarecer as diversas dúvidas que existem com relação a algumas de suas ações. Tais argumentações representaram o debate mais direto e confrontante que o Conselho empreendeu durante o período analisado.

Tem-se, portanto, que a atuação do CNAS esteve mais centrada em seus repertórios institucionais tradicionais, como a emissão de notas de repúdio, as cartas de apoio e, em alguns momentos, a conversa com gestores estatais relacionados com a área da assistência social. Quanto à utilização de mídias sociais, o Conselho faz uso de *facebook* e de seu *blog*; no entanto, ambos meios de comunicação são utilizados, predominantemente, para notícias institucionais, não sendo utilizados como meios de protesto (com exceção das notas de repúdio, divulgadas no *blog*) (ALMEIDA, 2016). Há, no entanto, um *blog* denominado “Mais SUAS”⁸, que também faz uso de outras mídias sociais. Tal perfil é usado como um meio de denúncia da falta de ação do CNAS e para expor as falhas do governo com relação à provisão social; no entanto, tal *blog* não faz parte do aparato oficial e institucional utilizado do CNAS, não havendo menção sobre seus verdadeiros criadores.

Seus repertórios são mais disruptivos quando em conjunto com outros conselhos nacionais. Tal fato foi observado em um convite do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), recebido em junho, para a “atualização da avaliação da conjuntura tomada de posição coletiva e definição de ações conjuntas”, “diante da gravidade da situação e atento aos sinais de retrocesso que pairam sobre as conquistas” (Trechos da ata da reunião ordinária, junho, 2016, p. 15-16). Outro caso foi, em novembro, mediante o convite, para a participação de uma audiência pública contra a PEC 55, organizada pelo CNS. Dessa forma, a atuação do CNAS, durante esse período “conturbado” da política brasileira, se mostrou mais “branda” ao ser comparada à atuação de outros conselhos nacionais, nos remetendo à herança histórica do desenvolvimento da área da assistência social no Brasil, em detrimento de outras áreas que tiveram um caráter desenvolvimentista mais militante.

No caso do Conselho Nacional de Direito das Mulheres, por exemplo, conselheiras

⁸ <https://maissuas.org>

renunciaram aos cargos que ocupavam, em protesto à posse do governo interino de Michel Temer, constituído, em sua maioria, por ministros homens e brancos⁹. O CNS, por sua vez, contra a tramitação da PEC 241, realizou, em novembro, uma mobilização nacional entre todos os conselhos municipais e estaduais de saúde, para discutir os prejuízos da PEC para o SUS. Em dezembro, o CNS também realizou uma “Marcha em Defesa da Saúde, da Democracia e da Segurança”, na Esplanada dos Ministérios¹⁰.

Outra observação é a respeito de quem se manifestou nas reuniões. Durante as entrevistas, os conselheiros afirmaram sobre a necessidade e a importância de participarem dos espaços conselhistas:

Quando você tem representação e representatividade dentro do Conselho, fica muito fácil para passar pauta. Nós não temos representante no Conselho Nacional das Cidades; trazer a pauta sobre população em situação de rua é muito difícil nesse conselho. Por exemplo, o Conselho Nacional de Assistência Social, resoluções, como a Tipificação, hoje, só existem, para a população de rua, porque teve conselheiro e discussão, para a população de rua conseguir entrar para o Bolsa Família. A população de rua, hoje, está no Cadastro Único, porque a gente foi trazendo essa pauta. Quando você não está no conselho, quando você não tem uma discussão, nada acontece (Trecho da fala do Entrevistado A – representante dos usuários).

É, inclusive, uma necessidade de ter participação e ter voto nesses conselhos. O Conselho Nacional de Assistência Social tem uma capilaridade muito grande; ele tem uma representatividade em quase todos os municípios. Então, essa é uma das grandes virtudes do CNAS. Por mais que o governo tente, ele tem que enfrentar esse Conselho! Esse Conselho tem capilaridade na sociedade e essas demandas da sociedade são sempre levadas para dentro do Conselho e o CNAS é dividido em vários segmentos, estando fortalecido por conta de sua legitimidade, da importância que ele representa para a sociedade brasileira. É um Conselho extremamente representativo, por conta da sua capilaridade e dos seus conselhos estaduais, municipais, CRAS e CREAS. Embora esse governo queira transformar esse Conselho em marionete, ele não conseguirá isso (Trecho da fala do Entrevistado B – representante dos trabalhadores).

Eu vejo a participação de forma muito positiva. Eu acho que essa participação é muito rica, muito boa, de muito aprendizado e de muita troca (Trecho da fala do Entrevistado C – representante dos usuários).

Sensibilizar, inclusive, outras organizações da sociedade civil para a questão da pessoa com deficiência. Aí, aqui, a gente, por exemplo, tem a representação da população de rua; então, nós começamos a travar, com a população de rua, como se encontra a situação de pessoa com deficiência em situação de rua. Então, você consegue sensibilizar outros segmentos que, até então, não faziam essa distinção da diversidade da pessoa humana, para chamar a atenção para algumas coisas. Essa troca é muito importante, para trabalhar inclusão. Por exemplo, você tem militâncias que

⁹ Informação disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2016/06/mulheres-renunciam-cargos-de-conselho-nacional-por-considerar-governo-temer-patriarcal-1776.html>.

Acessado em: 10 de março de 2017.

¹⁰ Informação disponível em: http://www.conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2016/11nov11_CNS_ARTICULA_MOBILIZACAO_CONTRA_PEC_GASTOS_MUNICIPIOS.html. Acessado em: 16 de março de 2017.

tratam de questões como a da mulher; a gente enfoca a questão da mulher com deficiência, como está acontecendo no Conselho Nacional de Saúde. Então, você traz, para uma discussão maior, puxando para uma diversidade (Trecho da fala do Entrevistado D – representante dos usuários).

Assim, suas respostas revelam que a presença de suas organizações nos Conselhos é necessária, para que assuntos sejam discutidos, assim como seus pontos de vista sejam colocados em pauta e considerados nos debates. No entanto, analisando os momentos em que manifestações sobre as recentes mudanças governamentais apareceram, como questão da PEC 241 e do decreto n. 8.805, a maior parte das vezes esteve atrelada aos mesmos atores, ou seja, a maioria das manifestações esteve atrelada aos representantes do CONGEMAS e do FONSEAS, ou seja, organizações relacionadas à própria área da assistência social, havendo uma aparente falta de participação por parte de outras organizações que integram a composição do Conselho, principalmente das organizações civis que compõem o segmento dos usuários.

Análise do CNS à luz do contexto político atual

A partir da análise das atas, no período anteriormente descrito, é possível perceber que o Conselho Nacional de Saúde se utilizou de variados repertórios de interação tanto com a Presidência da República quanto com o Congresso Nacional, reforçando o seu caráter ativo pela busca da manutenção ou ampliação dos direitos do SUS.

Há a utilização, pelo controle social, de estratégias provenientes do repertório institucional do conselho, como a elaboração de notas, manifestando posição diante dos diversos projetos – dentre eles a PEC 358¹¹, a PEC 451¹², o PL 4330/2004¹³, as MP 664¹⁴ e 665¹⁵, moções de repúdio – à PEC 143/2015¹⁶ e ao PLP 257/2016¹⁷, minutas de

¹¹ PEC 358 - Projeto de Emenda Constitucional, conhecido como PEC do orçamento impositivo, torna obrigatória a execução das emendas parlamentares. Altera a metodologia de financiamento do SUS, reduzindo o montante de recursos federais destinado à saúde pública.

¹² PEC 451 - Obriga os empregadores a garantirem, aos seus empregados, serviços de assistência à saúde, exceto os trabalhadores domésticos.

¹³ PL 4330/2004 – Projeto de lei que regulamenta o trabalho terceirizado, permite a terceirização de qualquer setor de uma empresa, além de ampliar os tipos de empresas que podem atuar como terceirizadas.

¹⁴ MP 664/2014 – Medida Provisória que traz várias mudanças em benefícios previdenciários tais como pensão por morte, auxílio doença e auxílio reclusão, com o objetivo de corte de gastos.

¹⁵ MP 665/2015 – Medida Provisória que muda as regras ao acesso a benefícios trabalhistas, como seguro-desemprego e o abono salarial.

¹⁶ PEC 143/2015 – A PEC permite aos estados, Distrito Federal e municípios aplicarem em outras despesas 25% dos recursos hoje atrelados a áreas específicas, como a saúde. Incluiu ainda a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU), cuja porcentagem foi fixada em 25%.

¹⁷ PLP 257/2016 – Este projeto de lei faz parte do pacote de ajuste fiscal iniciado pelo governo Dilma Rousseff. Exige que os gastos primários das unidades federadas não ultrapassem o realizado no ano anterior.

recomendação ao congresso e à Presidente, cartas de apoio a ações de movimentos sociais ou a projetos de lei que trariam algum benefício ao SUS e elaboração de manifestos em defesa do SUS.

[...] o CNS tem feito moções e respondendo ações, inclusive em aspectos mais amplos que não estão diretamente direcionados só a questão da saúde, contra propostas de emendas constitucionais, que significam retrocesso (Trecho da fala do Entrevistado G - representante dos trabalhadores).

Não obstante, o CNS não utilizou apenas o repertório institucional, mas ampliou a sua atuação para os protestos. São percebidas mobilizações sociais que levam o controle social às ruas, como atos em frente ao Congresso Nacional, como a sugestão apresentada pelo representante da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB):

[...] a realizar super abraço no prédio Ministério da Saúde (sede), no dia 7 de abril (Dia Mundial da Saúde), no final da manhã, com a participação dos gestores, trabalhadores e usuários, com foco em três pontos: defesa da democracia e do SUS, combate às endemias (*Aedes Aegypti*), subfinanciamento do SUS (Trecho da ata da reunião, fevereiro, 2016).

As mobilizações mais relevantes que ocorreram no período foram: o ato político ocorrido no primeiro dia da Conferência Nacional de Saúde (dezembro de 2015), que será detalhado a seguir, e os atos ocorridos a partir da posse Temer como presidente, que têm como objetivo a defesa da democracia: por exemplo, a 2ª Marcha em Defesa do SUS e da democracia (julho de 2016) e o ato "+ direitos - depressão", contra as reformas da previdência e trabalhista, ocorrido no dia sete de abril de 2017. Essas podem ser consideradas abordagens contestatórias e de conflito que estiveram presentes a todo o momento nos discursos dos representantes da sociedade civil e se intensificaram após a saída de Dilma Rousseff da presidência.

[O Presidente do CNS anunciou que] [...] já estariam conseguindo fazer outra ação concreta que seria a materialização da mobilização Nacional em Defesa do SUS. Disse haver necessidade de apontar um dia nacional para apresentação da Defesa do SUS. **Encaminhamento: No dia 24/06 seria feito uma mobilização intitulada "São João de Luta em Defesa do SUS"** (Trecho da ata da reunião, junho, 2016).

O CNS ainda apresentou outros tipos de repertórios, tais como ações no Supremo Tribunal Federal e no Ministério Público e a proposição de emendas de iniciativa popular. Devido à proximidade do controle social com a presidente Dilma, podem ser vistos também solicitação de audiências com a mesma e com outros atores políticos, como o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, e com o Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros.

A mídia e as redes sociais também foram importantes fontes de mobilização do CNS, como pode ser comprovado pela coletiva de imprensa dada pelos conselheiros, a fim de manifestar o posicionamento do CNS em relação à aprovação da PEC 358, além da utilização das rádios para a manifestação do posicionamento do Conselho. A *internet* também se mostrou um importante mecanismo de ação, como apontado por Almeida (2016) e comprovado a partir da fala da representante da Federação Brasileira de Instituições Filantrópicas de Apoio à Saúde da Mama (FEMAMA) — ao fazer o relato da reunião da Comissão de Comunicação, Informação e Acessibilidade para a 15ª Conferência Nacional de Saúde.

No dia 23 de julho, começará a campanha Semana do Rádio em Defesa do SUS, em rádios de São Paulo e do DF, locais onde acontecerão as primeiras Conferências Estaduais. Ficou combinado que todos os assessores vão contribuir com o encaminhamento. No dia 29 de julho, Dia Nacional de Publicações, os assessores vão publicar notícias, comentários e vídeos nos sites de suas entidades e movimentos. [...] foi definido Dia do Tuitaço! No dia 15 de julho, das 9h às 11h, as pessoas devem “tuitar” usando as *hashtags* #OSUSFazBem, #JuntosPeloSUS, #15cns, #RedeEmDefesaDoSUS. Cada participante deve enviar 10 mensagens, com 140 caracteres cada um (Trecho da ata da reunião, julho, 2015).

Um dos principais atos que ocorreram no período de análise foi a realização de ato público no primeiro dia da 15ª Conferência – 1º de dezembro – tendo como um dos objetivos dar visibilidade à Frente de Defesa do SUS, levando o debate para a rua no início da Conferência. Muitos conselheiros apontaram o sucesso dessa marcha em defesa do SUS, afirmando que a Conferência cumpriu o seu papel político. Contudo, colocaram que a mesma não repercutiu nas mídias tradicionais e nas mídias das entidades e movimentos da saúde, como era esperado.

É possível perceber que a sociedade civil, presente no Conselho Nacional de Saúde, conta com uma variedade de repertórios – contestatórios ou não – para pressionar o Estado na garantia dos direitos dos SUS; dessa forma, a atuação das organizações civis e movimentos sociais não esteve fixada numa forma de ação determinada, podendo reunir diferentes práticas (aparentemente contraditórias) ao longo de um *continuum* no tempo (CARLOS, 2014). Foi possível perceber também relações distintas dos conselheiros com o Congresso Nacional, a presidente Dilma e o presidente Temer. O Congresso foi alvo de diversas críticas dos conselheiros, demonstrando o relacionamento conturbado entre eles. A todo o momento, o Congresso é tido com disposição de cassar direitos de cidadania e ser contra as conquistas adquiridas pelo SUS. A composição do Congresso é apresentada como obstáculo para a aprovação de leis que beneficiariam o povo, além de ser considerada bastante conservadora e privatista nas suas decisões, as quais são distantes do que é desejado pela população. Contudo, para não somar um conjunto de perdas, o

controle social acreditou na importância do diálogo com o Congresso, realizado em vários momentos, durante o período analisado:

O conselho está muito dentro do congresso, participando de audiência pública, propondo audiência pública, tem parceiros parlamentares, que hoje são poucos, com aquele Congresso da maneira que tá, mas tem parceiros parlamentares que tão com o conselho e propondo audiência pública [...] (Trecho da fala do Entrevistado F – representante dos trabalhadores).

Já em relação à presidente Dilma, observa-se que há uma proximidade do CNS com a mesma. O Conselho realizou, em diversos momentos, reuniões com a presidente, objetivando manter as conquistas do SUS diante dos ataques sofridos ou até mesmo buscando ampliar tais conquistas. Contudo, uma entrevistada apontou que esses encontros eram mais uma iniciativa do Conselho do que da presidente. Segundo a entrevistada, Dilma não chamava a sociedade civil; eram os movimentos sociais que organizavam audiências com a presidente.

A ida da presidente na Conferência Nacional de Saúde, realizada em dezembro de 2015, foi apontada, por diversos conselheiros, como positiva, garantindo maior visibilidade à Conferência e à pauta da saúde pública. Apesar de ter sofrido algumas críticas por considerarem que a presidente não se atentou às demandas daqueles que participavam da Conferência e não se comprometeu de forma mais ampla a apresentar alternativas para superar o momento conturbado do SUS. A fala mais incisiva em relação à presença da presidente na Conferência vem da representante da Direção Executiva Nacional dos Estudantes de Medicina (DENEM); contudo, percebe-se uma preocupação da mesma de não associar as suas críticas àqueles que buscavam retirar Dilma da presidência.

O clamor único à figura da Presidenta fez perder a oportunidade de debater pautas essenciais que precisavam ser ouvidas [...] Destacou que a presença da Presidenta foi essencial, mas é preciso garantir que os governantes ouçam o controle social e não apenas tenha direito à fala. Por fim, disse que as críticas não são no sentido de desconectar a análise da conjuntura, tampouco somar forças ao conservadorismo, ao contrário, o controle social deve garantir a pluralidades dos debates (Trecho da ata da reunião, dezembro, 2015).

Existem falas que demonstram certo descontentamento dos conselheiros em relação às políticas que vinham sendo implementadas no início do segundo governo Dilma, por considerarem que elas divergiam do que fora prometido durante a campanha, se transformando em uma pauta conservadora. Isso demonstrou que, mesmo sendo favoráveis ao governo, existiam disputas em relação a alguns posicionamentos e/ou ações dos gestores que iam contra o que é pregado pelo SUS – revelando que a proximidade não os impediu de ter uma visão crítica em relação à atuação da presidente, mesmo que o

governo Dilma tenha promovido e mantido algumas políticas sociais que beneficiaram a população.

O conselheiro representante da Central de Movimentos Populares (CMP) chegou a afirmar que o governo federal não estava muito empenhado para contornar o que o Congresso Nacional estava impondo, lamentando o fato do governo estar colocando em prática propostas defendidas pelos candidatos derrotados nas eleições ocorridas em 2014. Ao se remeter a gestão do presidente Lula, percebe-se que o mesmo era próximo dos movimentos sociais, e os gestores escolhidos por ele possuíam forte engajamento político e social. Isso mostra que os movimentos não foram incorporados apenas através do voto, mas também através de posições de mando (D'ARAUJO, 2009).

Lula inaugura em 2003 um outro período na vida política na história do Brasil, do ponto de vista da gestão e da relação da gestão com o povo. [...] Foi um período rico, de intenso debate sobre o Brasil através do exemplo de todas as Conferências que foram feitas no período, de ter reunido nesse período mais de 8 milhões de brasileiros e brasileiras discutindo o Brasil (Trecho da fala do Entrevistado E – representantes dos usuários).

A quase ausência de conflitos e pressões percebida na atuação do CNS sobre os governos Lula e Dilma não pode ser apreendida em relação a Temer, quando este assumiu a presidência. Não há, durante o período analisado, referências a reuniões ou conversas com o presidente, refletindo o distanciamento entre eles:

[...] há uma investida no Conselho Nacional de Saúde, para que ele se fragilize, para que ele não cumpra o seu papel constitucional, seu papel legal [...]. Há dificuldades sim, muitas dificuldades [...] (Trecho da fala do Entrevistado E - representantes dos usuários).

Em relação ao posicionamento dos conselheiros a essas mudanças políticas, é possível perceber que eles são bastante contundentes e não escondem as suas opiniões sobre o tema. Porém, essa questão entra em pauta de forma mais clara a partir de maio de 2016; nesse período, os conselheiros passam a realizar mobilizações contra o que eles consideravam um golpe contra a democracia e o resultado das eleições de 2014, indo além do discurso durante as reuniões do conselho.

[Representante da FENAFAR¹⁸] sugeriu iniciar a reunião no segundo dia às 9h30 para possibilitar a participação dos conselheiros na atividade em frente a entrada do Senado Federal. [Representante da CONTAG¹⁹] informou que a Frente [Parlamentar da Saúde] programou várias ações diante do momento que se vive no país e no dia 6 de maio, às 8h30, na entrada do Senado Federal, será realizada “campanha” com “vacinação

¹⁸ FENAFAR – Federação Nacional dos Farmacêuticos.

¹⁹ CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores Na Agricultura.

simbólica contra o golpe” e “entrega de pílulas da democracia” (Trecho da ata da reunião, maio, 2016).

Ele mudou tudo, na verdade é o que estamos vendo aqui, [...] verdadeiros absurdos, retrocessos que estão vindo sem nenhuma vergonha, sendo postos dentro desse pleno do CNS [...] nós temos que, temos que estar fazendo esse embate que estamos aqui constantemente fazendo, com perspectivas muito ruins para a saúde pública brasileira (Trecho da fala do Entrevistado G - representante dos trabalhadores).

Eles acreditavam ser importante se posicionar sobre o que estava ocorrendo, pois essa crise política representava riscos aos avanços alcançados pelo SUS. Além disso, há uma preocupação em relação ao futuro da participação popular nessa área, principalmente sobre o exercício do papel dos conselheiros. Esse cenário se aproxima ao que é apontado pela literatura tradicional, que foca nas relações entre Estado e movimentos sociais sob a perspectiva do conflito, uma vez que o aumento de ações realizadas pelo CNS coincide com o momento em que Temer assumiu a presidência.

Considerações finais

Comparando os dois conselhos nacionais, frente às mudanças políticas recentes, verificou-se que, apesar de ambos conselhos possuírem regras institucionalizadas e terem surgido, aproximadamente, no mesmo período, apresentam importantes particularidades. Como foi observado nas atas, o CNAS optou por uma abordagem mais institucionalizada, em que os atores da sociedade civil fizeram uso, para suas manifestações, da apresentação de cartas e notas de repúdio de organizações da assistência social. Dessa forma, o CNAS, ao transmitir seu posicionamento para com as ações governamentais, optou por notas de repúdio e alguns encontros com gestores da assistência social.

Com relação à atuação do CNS durante o mesmo período, este se mostrou incisivo em suas manifestações; dessa forma, tal abordagem contenciosa foi observada desde a própria participação dos atores da sociedade civil nos debates ao longo das reuniões, com discursos mais abertos e diretos com relação às críticas à atual gestão presidencial do governo federal. No caso do CNS, a sociedade civil que está presente nesse espaço também se mostrou mais disposta a apresentar críticas a respeito do próprio presidente Temer e do Congresso Nacional – fato não observado no CNAS. Ao contrário, o CNAS se manteve à parte quanto a discussões mais diretas sobre o processo de *impeachment* ou sobre a atuação do presidente e de demais atores e instituições governamentais. Enquanto o CNS se uniu em manifestações públicas em favor do SUS, o CNAS se manifestou publicamente, quase que exclusivamente, por meio de notas.

Tatagiba (2010) aponta que o aumento da participação – institucionalizada ou direta – combinado com governos de esquerda, influenciada pelos próprios movimentos sociais, acaba alterando o cenário no qual se dá a interação entre movimentos sociais e atores políticos. Entretanto, a autora aponta que o PT passa por uma reconfiguração, nessa mudança, a relação com os movimentos assumiu um sentido instrumental. Assim, a possibilidade de perda de autonomia²⁰ dos movimentos em relação aos governos petistas não está na proximidade entre a sociedade civil e o Estado, mas na distância que se formou entre eles. Ainda, deve-se levar em conta, que em governos de esquerda, os movimentos tendem a valorizar a oferta de participação e ter uma ação menos conflitiva, evitando pressões sobre esses governos (Ibid).

Apesar dos conselheiros defenderem a importância da presença e da participação social, para o aprofundamento do controle social, a análise das atas do CNAS revelou que a participação no período e com relação aos assuntos analisados se manteve, predominantemente, restrita a atores específicos. Tal argumento pode ser explicado com base nas diferenças entre as composições do CNAS e do CNS. Enquanto o primeiro adota uma participação “paritária” entre sociedade civil e governo, desconsiderando a diversidade de movimentos sociais e organizações de usuários e trabalhadores que deveriam se fazer presentes em tal espaço, o segundo apresenta uma composição muito mais pautada na presença de atores da sociedade civil do que na própria presença do governo (uma vez que a maioria dos conselheiros são provenientes da sociedade civil). Ao destinar apenas 50% da composição para a participação de uma sociedade civil dividida entre entidades prestadoras de serviços, trabalhadores e usuários, o CNAS desconsidera a importância primordial dos usuários que fazem uso dos programas e recebem os benefícios em detrimento das entidades privadas.

Assim, a estrutura da composição do CNAS ainda é fruto de um passado histórico, que, por muito tempo, considerou a provisão social como um favor apenas para alguns segmentos da população e não como um direito universal do cidadão. Parece haver, de fato, uma estrutura homogeneizante que procuraria enquadrar aqueles considerados dissonantes (MIGUEL, 2011). O CNS, ao contrário, parece se mostrar mais adepto a uma efetiva consolidação do controle social e do protagonismo do usuário (dois termos constantemente enfatizados pelos dois conselhos), ao possibilitar o surgimento de discursos mais abertos com relação aos problemas da provisão pública da saúde.

²⁰ A autonomia compreendida a partir de Tatagiba (2010), como a capacidade de determinado ator de estabelecer relações com outros atores a partir de uma liberdade que lhe permita definir as formas de interação. Ela não pressupõe ausência de relação, mas a capacidade de interagir com o outro sem perder a “distância crítica”.

Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. “Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A experiência na era Lula”. *Dados*, vol. 57, n. 2, 2014. p. 325-357.

_____, Rebecca; KECK, Margaret E. “Representando a diversidade: Estado, sociedade e ‘relações fecundas’ nos conselhos gestores”. *Caderno CRH*, v. 21, n. 52, 2008. p. 99-112.

ALMEIDA, Débora R. “Instituições participativas e accountability: o papel das plataformas de mídias sociais na relação entre representante e representado”. *X Encontro da ABCP*, 2016.

_____, Débora R. *Representação além das eleições: Repensando as fronteiras entre Estado e Sociedade*. São Paulo: Paco Editorial, 2015.

BARCELOS *et. al.* “Conselho Nacional de Saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e societais”. In: CÔRTEZ, S. V. (Org.). *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

CARLOS, Euzeneia. “Engajamento institucional, mudanças e continuidades na ação coletiva: O movimento popular e o ambientalista no Espírito Santo”. Em: ROMÃO, Wagner de Melo; OLIVEIRA, Osamany P.; CARLOS, Euzeneia (Orgs.). *Sociedade Civil e Políticas Públicas: Atores e instituições no Brasil contemporâneo*. Chapecó: Argos, 2014. p. 29-82.

CNAS. *Orientações gerais do conselho nacional de assistência social para a adequação da lei da criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS*. Brasília: MDS, 2013.

COLIN, Denise; JACCOUD, Luciana. “Assistência Social e Construção do SUAS – balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária”. Em: COLIN, Denise R. A.; CRUS, José F.; TAPAJÓS, Luziele Maria S.; ALBUQUERQUE, Simone A. (Org.). *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013. p. 42-65.

CÔRTEZ, S. V. “Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde”. *Caderno de saúde pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 7, 2009. p. 1626-1633.

CUNHA, Eleonora S. M. *Efetividade Deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/ 2006)*. Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

D’ARAUJO, Maria Celina. *A elite dirigente do governo Lula*. Participação: Camila Lameirão – Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O Conselho Nacional de Saúde na Visão de seus Conselheiros*. Relatório de Pesquisa Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros, 2012.

LIMA, Paula P. F. *Representação política e sociedade civil: Um estudo sobre a representação política em conselhos nacionais*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2014.

MELUCCI, Alberto. “Getting Involved: Identity and mobilization in social movements”. In:

KLANDERMANS, Bert; KRIESI, Hanspeter; TARROW, Sidney (Ed.). *From Structure to Action: Comparing social movement research across cultures*. Jay Press Inc., 1988. p. 329-348.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação democrática: Autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. *Lua Nova*. São Paulo, v. 84, 2011. p. 25-63.

MORONI, José Antônio. "O direito a participação no Governo Lula". *32nd International Conference on Social Welfare*, 2006.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. "Práticas democráticas e participativas no SUAS: estratégias para ressignificar o direito socioassistencial". Em: COLIN, Denise R. A.; CRUS, José F.; TAPAJÓS, Luziele Maria S.; ALBUQUERQUE, Simone A. (Org.). *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013. p. 154-169.

RAICHELIS, Raquel. "Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um desafio a ser enfrentado pela Sociedade Civil". Em: MOTA, M.E. (et al) *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: OPAS, OMS, Cortez, 2006. p. 73-87.

_____, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

SÁTYRO, Natália G. D.; CUNHA, Eleonora S. M. "The Path of Brazilian Social Assistance Policy Post- 1988: The Significance of Institutions and Ideas". *Brazilian Political Science Review*, 8(1), 2014. P. 80-108.

SCHERER-WARREN, Ilse. "Dos Movimentos Sociais às Manifestações de Rua: O ativismo brasileiro no século XXI", *Política e Sociedade*, vol. 13, n. 28, 2014. p. 13-34.

SCHMIDT, Davi Luiz. "O Movimento Social e o Governo Lula: Uso de Instrumentos Democráticos – avanços e desafios". Brasília, 2006.

SILVA, Maria O. S.; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Editora Cortez, 2012.

SILVA et al. "A Dinâmica das Relações Sociais no Conselho Nacional de Saúde". *XIV Congresso Brasileiro de Sociologia*. Rio de Janeiro – RJ, 2009.

TATAGIBA, Luciana. "Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões". *Revista Colombia Internacional*, 71, 2010. p. 63-83.

TEIXEIRA, Sônia Maria F. "Retomar o debate sobre a reforma sanitária para avançar o Sistema Único de Saúde (SUS)". *Revista de Administração de Empresas*, n. 4, v. 49, 2009. p. 472-480.

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

ST 05 - Experiências de participação institucional em perspectiva comparada

Sessão 02 | Instituições participativas no Brasil: comparações
sub-nacionais

Participação institucional e Conselhos Municipais em espaços políticos locais – um
estudo comparativo

Sérgio Silva Borges – UFRJ, Adriana Carneiro da Silva - UFRB

Resumo

O que diferentes contextos territoriais – recortes espaciais e escalas políticas – com municípios de portes e estruturas sociais distintas, podem revelar sobre a territorialidade das instituições participativas – Conselhos Municipais – e o papel desempenhado por estas no controle social e na governança municipal? A partir dessa questão, procura-se, neste estudo, analisar o vínculo existente entre instituições, território e democracia. Com esse intuito, são analisadas a institucionalização de Conselhos Municipais e o papel que esses recursos participativos podem exercer na organização dos espaços políticos locais, assim como as particularidades regionais e locais interferem nesse processo e podem influenciar no seu resultado. Para tanto, é realizado um trabalho empírico com o uso do método comparativo para analisar o fenômeno da participação institucional em dois Territórios de Identidade do Estado da Bahia. O primeiro – Território da Região Metropolitana de Salvador – trata-se de um recorte territorial metropolitano que abriga uma grande metrópole, Salvador; o segundo território – Território Baía do Jacuípe – tem a predominância de cidades de pequeno porte e está inserido na zona do semiárido.

Palavras-chave: Participação; Espaço político local; Recursos institucionais Conselho Municipal; Território.

Introdução

A Constituição do Brasil, promulgada em 1988, é considerada o marco definidor legal da redemocratização recente do país, pois reinstalou os direitos políticos suspensos pelo regime militar e promoveu o reconhecimento e a ampliação de direitos cidadãos até então inexistentes. A Carta Magna, erigida sobre princípios democráticos e de cidadania, também ocasionou profundas inovações institucionais, a exemplo da descentralização e da “autonomia” política, administrativa e “financeira” dos estados e municípios, bem como redefiniu os papéis da sociedade civil e sua relação com o Estado.

A nova Constituição representou a convergência de um projeto político democrático e participativo, além de garantir a participação social como um direito constitucional legítimo, por meio de inovações democráticas de diálogo/mediação entre Estado e Sociedade Civil, a exemplo dos Conselhos Municipais (doravante CM).

A partir da promulgação da Constituição Cidadã, propalou-se um movimento de criação de Conselhos em todas as esferas de governo e no campo das várias políticas setoriais e de segmentos especiais, o que faz do cenário político recente do país um campo fértil para estudos sobre a institucionalização desses recursos, bem como sobre o papel desempenhado por eles. Desde então, portanto, esses espaços participativos têm se consolidado como objeto de estudo de diversas disciplinas das ciências sociais e como foco de muitas análises e reflexões devido às esperanças que lhes foram depositadas, no que se refere às possibilidades de contribuir com a construção, o aperfeiçoamento e o aprofundamento da democracia no país.

Na tentativa de contribuir com esse debate, procurou-se explicitar o que diferentes recortes espaciais e escalas políticas (municípios de portes e estruturas sociais distintas) de contextos regionais distintos podem revelar sobre a territorialidade das instituições participativas. Assim, com base em um trabalho empírico e no uso do método comparativo, analisa-se a institucionalização da participação social em dois territórios distintos do Estado da Bahia¹ – Território da Região Metropolitana de Salvador (TMS) e Território Bacia do Jacuípe (TBJ) (Figura 1).

O primeiro trata-se de um recorte territorial metropolitano que abriga uma grande metrópole, Salvador; o segundo território – Bacia do Jacuípe – está inserido na zona do semiárido baiano e é constituído, predominantemente, por cidades de pequeno porte. Esses Territórios apresentam particularidades históricas, culturais e ambientais muito expressivas e, portanto, constituem contextos regionais extremamente significantes para uma análise comparada.

¹ A partir do ano de 2017, o governo do Estado da Bahia passou a adotar uma nova regionalização institucional – Territórios de Identidade –, em substituição a Regiões Econômicas.

Figura 01: Território de Identidade – Bahia

Fonte: <http://territoriobaciadojacuipe.blogspot.com.br/p/o-territorio.html>

O território metropolitano possui fortes laços históricos e culturais com o recôncavo baiano, o que não ocorre com o território presente no semiárido. Essas duas regiões são de grande referência para o Estado, uma vez que seus conteúdos territoriais delineiam dinâmicas distintas, inerentes a cada uma delas.

Neste contexto, parte-se da premissa básica de que a democracia enquanto modelo político e prática social é afetada pelos atributos e constrangimentos espaciais (CASTRO, 2013). Paralelo a esse pensamento, considera-se que os processos participativos inaugurados pelas inovações democráticas também possuem uma natureza espacial.

Desse modo, buscou-se reforçar os laços existentes entre território e instituições e estabelecer uma maior aproximação entre democracia, Geografia e política, além de reafirmar o papel do espaço na dinâmica sociopolítica. Assim, de certo modo, tentou-se contribuir, ainda que modestamente, para o preenchimento de algumas lacunas e para a superação das insuficiências deixadas por aqueles que subestimam a espacialidade da política.

Dessa forma, o desafio posto consiste em contribuir para a discussão que envolve as novas instituições políticas locais pós Constituição de 1988, assim como para o debate

sobre o protagonismo da sociedade civil organizada no processo de democratização do poder político decisório.

Nessa perspectiva, foram analisados os recursos institucionais de participação (os CM) à disposição da sociedade dos dois Territórios de Identidades, para a intervenção social na agenda pública dos respectivos espaços políticos locais. Em outros termos, a análise diz respeito à institucionalização da participação social na gestão de políticas públicas, por meio da criação de CM de Políticas nos municípios que fazem parte do TMS e nos municípios do TBJ.

Conselhos municipais e a participação no Brasil: um breve balanço

Muitos dos trabalhos dedicados ao tema da democratização, cujo objeto de estudo são os CM, apontam os seus limites, possibilidades e desafios. Outros, que tratam de analisar a institucionalização desses recursos político-institucionais, cuidam de apresentar um balanço entre as suas promessas e dívidas.

Trata-se de uma literatura acadêmica bastante vasta, produzida em âmbito nacional, nos últimos anos, sobre o paradigma participativo e as práticas desenvolvidas no Brasil. No entanto, a discussão espacial é negligenciada por grande parte dos trabalhos. Espaço, política e democracia se consubstanciam e são indissociáveis, é este, portanto, o fio condutor das ideias e posições defendidas aqui. Assim, este trabalho também chama atenção para os fundamentos espaciais dos processos políticos e do fenômeno de participação social, que dizem respeito à base territorial de representação política de diferentes e conflitantes interesses.

As reflexões tecidas nesta seção têm como propósito (1) traçar um panorama analítico da literatura especializada² no desenvolvimento do projeto político-participativo brasileiro por meio de espaços político-institucionais – conselhos de políticas públicas municipais; e (2) avaliar a estrutura dos trabalhos e apontar as lacunas e insuficiências existentes nos estudos.

Para tanto, faz-se um balanço da literatura produzida nos últimos anos e apresenta-se uma síntese de uma parte significativa dos estudos dedicados ao tema da participação nos conselhos gestores no país. Além disso, discute-se algumas das principais ideias e eixos analíticos privilegiados nesses trabalhos e apontam-se alguns elementos no sentido de contribuir para o preenchimento das lacunas deixadas por esses estudos.

Em diversos trabalhos, os conselhos são tratados como um dos instrumentos concretos capazes de promover e garantir a inclusão dos excluídos historicamente dos

² Foram avaliados estudos teórico-empíricos entre teses, dissertações e artigos produzidos nos últimos dez anos no país, que se encontram listados nas referências bibliográficas deste trabalho.

círculos de poder de decisão; promover a efetiva democratização do Estado e seus aparelhos; bem como contribuir para a consolidação e o aperfeiçoamento da democracia no país.

Diante do propósito deste trabalho, faz-se aqui uma avaliação de alguns estudos que analisam os conselhos no contexto da construção da democracia e da participação social na gestão pública no Brasil, em especial, aqueles que avaliam o seu desempenho, o desenho institucional, o processo de institucionalização da participação nos municípios, entre outros aspectos.

O que chama a atenção em muitos dos trabalhos avaliados é que esses espaços político-institucionais são tratados como experiências, promessas ou apostas capazes de promover a democratização da sociedade brasileira. Porém, passados quase vinte e seis anos da promulgação da Constituição Cidadã e da institucionalização das inovações democráticas, às pesquisas dedicadas ao tema se impõe a necessidade de um olhar mais adequado e refinado, que as perceba como conquistas e instâncias de aperfeiçoamento contínuo do regime democrático no país.

Objeto de importantes elaborações teóricas, os conselhos gestores constituem uma realidade presente na maioria dos municípios brasileiros, inclusive, nos últimos anos, houve uma intensificação no processo de criação desses arcabouços político-institucionais, como também a proliferação de estudos empíricos sobre sua dinâmica. Tais estudos precisam, no cenário político contemporâneo do país, oferecer respostas à sociedade, no que tange à efetivação das ações desses espaços concretos de participação, além de assumir um caráter descritivo e detalhar o formato institucional e os processos decisórios no interior dos conselhos, como também apontar os avanços, problemas, limites e desafios e, assim, servir de referência para o aperfeiçoamento dessas instâncias.

Trabalhos com maior fôlego, como os de Lígia Lüchmann (2008) e Luciana Tatagiba (2010a, 2010b), se constituem como referências para aqueles preocupados com o tema da participação social no aprofundamento da democracia brasileira e na garantia do exercício da cidadania. Os estudos que aliam reflexões teóricas e análises empíricas sobre os conselhos gestores revelam características e traços comuns entre diversos espaços político-institucionais existentes no país.

Reconhecidos por muitos estudiosos do tema como espaços de participação social e ação política, os diversos trabalhos que tomam como referência empírica os mais variados conselhos gestores de políticas públicas, nos diferentes municípios brasileiros, apontam para uma relação complementar entre participação e representação. Essa arena de participação e representação coletiva é proporcionada pelos conselhos por meio de entidades e organizações sociais, cujo caráter de representação dos interesses de grupos, segmentos ou setores sociais é reconhecido como legítimo pela Constituição. Cabe a essas

organizações encenar o papel de porta-vozes e veículos de comunicação e transmissão das demandas sociais ao campo institucional de tomada de decisão.

Também se verifica, com base nos trabalhos empíricos, que os conselhos, em sua maior parcela, são paritários, isto é, compostos meio a meio por entidades representantes da sociedade civil e do poder público – administração municipal. O perfil realizado é incompleto, visto que não dá atenção se a composição é bipartite ou tripartite, nem ao caráter dos mesmos: fiscalizador, deliberativo, consultivo, normativo e propositivo. Muitos trabalhos indicam apenas se são deliberativos ou não. Muito mais do que identificar/classificar os conselhos como consultivos ou deliberativos, é importante avaliar, criteriosamente, as suas atribuições, por exemplo, se atuam apenas na identificação de prioridades e demandas sociais ou se assumem um caráter radicalmente deliberativo na gestão das políticas públicas.

A informação quanto à composição bipartite é importante por indicar a articulação ou não entre as esferas municipal, estadual e federal na gestão das políticas locais; ou se tripartite o que representa a incorporação do setor produtivo. Esses atributos exigem uma leitura mais detalhada do caráter paritário, visto que há, em alguns trabalhos, uma noção homogênea de sociedade civil, categoria que abarca desde entidades não governamentais até os sindicatos e o empresariado, o que pode comprometer a igualdade simbolizada pela paridade.

Além de estabelecer o perfil dos conselheiros, muitos trabalhos traçam o perfil dos representantes políticos, das demandas e interesses da população. Esses perfis revelam que a maior parte dos conselheiros possui um nível de instrução escolar/acadêmica acima da média da população brasileira e que pertence a uma classe econômica superior – classe média, com renda que varia entre três e cinco salários mínimos.

Essas características, identificadas em diversos estudos, reforçam a constatação de Lüchmann (2008), no que diz respeito à existência de uma elite de referência ou comunidade cívica. Observa-se que as análises sobre esse aspecto deixam escapar um problema real em relação à base territorial de representação dos discursos, como também o esquecimento de que os conselhos, pelo menos alguns deles, são instrumentos de intervenção no espaço. Tal afirmação é pertinente na medida em que o exercício de representação dos diferentes e conflitantes interesses, em especial aqueles acenados pelas entidades, organizações sociais, sindicatos e pelo setor produtivo, revela-se em disputas de poder que se materializam no território. Desse modo, grande parte das análises desenvolvidas por sociólogos ou cientistas políticos peca por omitir a dimensão espacial dos processos políticos.

De modo geral, as reflexões se esquivam do fato de que as reivindicações, as demandas dos grupos de interesses são setorizadas e, em alguns casos, fragmentárias,

uma vez que as ações, as práticas sociais, as vozes e o teor dos discursos estão alicerçados em diferentes lugares do município e possuem diversas territorialidades. A relação entre democracia e escala também precisa ser explicitada. O recorte espacial, a dimensão territorial e o tamanho populacional são desconsiderados pela maioria dos estudiosos, mas são escassos os estudos comparativos sobre a participação social em municípios de diferentes dimensões e com taxas de urbanização distintas, por exemplo.

A fim de avaliar se os conselhos são representativos da população dos municípios, faz-se necessário que o perfil dos representantes conselheiros seja relacionado à singularidade de cada município, como o perfil e indicadores socioeconômicos dos munícipes, com o propósito de averiguar se os diversos grupos, segmentos e setores sociais são igualmente representados, isto é, se não há sub-representação ou super-representação. Um ponto em comum entre os trabalhos examinados é a não consideração dessa dimensão da representação política conselheira.

Verificou-se também que pouquíssimos trabalhos se preocupam com os critérios estabelecidos para a concessão de registro às entidades e para o modo como se dá o processo de escolha das organizações da sociedade civil que têm assento nos conselhos – informação de grande importância, pois pode indicar a existência ou não de legitimidade das entidades que se fazem presentes nos conselhos e da representação que é feita. Ainda quanto a esse aspecto, verificar o tempo de permanência desses organismos sociais na composição dos conselhos ou a existência de uma rotatividade, não só das entidades, mas dos seus representantes, é um condicionante de grande relevância para os estudos.

Os documentos de regulamentação dos conselhos (lei de criação e regimento interno) são uma parte muito importante dos suportes analíticos para os estudos, pois revelam o desenho institucional dos conselhos e demonstram se o conjunto de regras, normas e leis é respeitado e favorece uma representação política legítima.

Como mencionado anteriormente, no Brasil, na última década, houve um aumento geométrico no número de conselhos. Cabe aos pesquisadores do tema investigar até que ponto o processo de criação e institucionalização dos conselhos nos municípios está ou não atrelado, unicamente, ao impacto das políticas de descentralização instituídas pelo governo federal, como requisito primordial para o repasse de recursos.

Muitos estudiosos se eximem da tarefa de discutir a presença de associações comunitárias de bairros ou a falta delas na composição dos conselhos, ou ainda de federações representativas dessas entidades. A presença delas (associações ou federações) nos conselhos indica uma capilaridade ou conexão desses com uma malha territorial específica – o bairro.

O acompanhamento de algumas reuniões (ordinárias e extraordinárias) é um procedimento metodológico significativo para se compreender o funcionamento dos

conselhos, porém, nos muitos estudos empíricos, não há indicativos de participação nas reuniões, tampouco observações e impressões sobre a dinâmica das reuniões, da condução das atividades pela presidência ou das manifestações/intervenções e conteúdos dos debates. Esse último aspecto pode ser um indício do preparo dos conselheiros para o trato de determinados assuntos.

A institucionalização da participação direta de entidades e organizações sociais dos mais diversos segmentos e setores sociais na gestão pública redefiniu o padrão de relação entre Estado e sociedade. Todavia, nenhum dos trabalhos analisados discute a criação e a oferta por parte dos governos locais de condições materiais necessárias para o encontro e o fazer político, a exemplo da existência de uma casa dos conselhos (espaço físico) com suporte de profissionais, infraestrutura técnica e acessibilidade para toda a sociedade. Faltam também, na literatura acadêmica, trabalhos com análises mais consistentes a respeito do exercício e das atribuições dos conselhos, do impacto das suas ações e, em especial, sobre a capacidade das entidades da sociedade civil de influenciar, direta ou indiretamente, na administração municipal, isto é, a efetividade deliberativa, como a habilidade efetiva de influenciar, fiscalizar, controlar e pautar as políticas públicas.

Nesse contexto, as interações entre governo e sociedade civil organizada e os processos de tomada de decisão precisam ser melhores explicitados para que se possa avaliar mais adequadamente a veracidade das atribuições dos conselhos na defesa dos interesses comuns e do bem-estar público.

A maioria dos trabalhos deixa brechas no que tange à criação de estratégias, por parte dos grupos de interesse, no sentido de garantir a gestão colegiada e o exercício da participação. Muitos autores se esquecem de que, em alguns casos, as organizações sociais precisam recorrer ao ministério público para fazer valer a lei. Os estudiosos precisam estar atentos para uma questão crucial: até que ponto os representantes conselheiros da população não são convidados para referendar as decisões tomadas pelo poder público municipal.

Outro aspecto fundamental que exige a atenção dos estudiosos é o papel da administração municipal no alargamento das esferas para o diálogo com os movimentos sociais e o nível de abertura dos governos locais à inserção dos grupos sociais e ao acolhimento de suas demandas. Um balanço deve ser feito pelos novos estudos sobre a dinâmica de interação entre sociedade e Estado, que coloque em pauta o relacionamento, no sentido de avaliar e qualificar os modos de diálogos e o processo de democratização da gestão, a exemplo do que propõe Azevedo (2001). O autor desenvolveu duas concepções

de interação, a saber: a Participação Restrita – participação na escala micro³ –, e a Participação Ampliada – participação na escala macro⁴.

Um último aspecto para o qual se chama a atenção refere-se à avaliação fundamental que deve ser feita sobre as mudanças operadas na vida política local. É preciso analisar se os conselhos e os representantes conselheiros têm conseguido alterar a cultura político-administrativa conservadora nos municípios e quais os ganhos de sua participação.

Territorialidade das instituições participativas em contextos regionais diferenciados: o Território da Região Metropolitana de Salvador e o Território Bacia do Jacuípe

Considera-se que a existência e a atuação de CM de Políticas contribuem para a garantia dos princípios da participação e descentralização do poder político. Esses recursos rompem com a concepção de gestores locais segundo a qual a sociedade é apenas usuária dos serviços públicos; esta se transforma em formuladora, atuando no processo de planejamento e gestão de políticas públicas e, acrescenta-se, de controle e fiscalização (CARVALHO, 1999; GONH, 2006).

No caso dos CM ou qualquer outra instituição política, sua existência não só depende das prerrogativas legais, como também da base territorial e do ambiente político-social e cultural.

Apesar da obrigatoriedade legal de instalação dos conselhos em todos os níveis da federação, não há um padrão de funcionamento, e as diferenças podem ser consideradas como indicadores das condições de mobilização e participação da sociedade local (CASTRO, 2010, p. 207).

Nesta pesquisa, reafirma-se a relevância do município como espaço de aprendizagem e exercício da cidadania e aprimoramento da democracia. Nessa perspectiva, o município é a escala espacial e política pertinente à revelação do fenômeno analisado, isto é, a dimensão participativa da democracia brasileira.

³ "Denominamos de 'participação restrita ou instrumental' uma modalidade de participação constituída, quase que exclusivamente, por movimentos reivindicativos (associações de bairros e de favelas, movimentos de transporte, de uma região, demandas por serviços de saúde, educação etc.), cujo objetivo é o de obter do Estado melhorias socioeconômicas. Em suma, trata-se de organizações típicas de articulação de interesses, orientadas para a produção de 'bens coletivos' de natureza negociável (urbanização de favelas, construção de creches, escolas, postos de saúde, saneamento básico), nas quais não estão em jogo questões de "princípios" ou de valores como no caso dos movimentos sociais clássicos" (AZEVEDO, 2001, p. 4).

⁴ "Outra modalidade de envolvimento comunitário que denominamos de 'participação ampliada' atrai, além das organizações reivindicativas acima mencionadas, os 'movimentos sociais clássicos'. Do ponto de vista sociológico, esses movimentos podem ser definidos como organizações coletivas orientadas primariamente para fins de natureza normativa ou ideológica, ou seja, para assegurar ou transformar valores básicos que regulam a ordem institucional de uma sociedade" (AZEVEDO, p. 5).

Se o exercício da cidadania é influenciado pelo “arcabouço institucional à disposição da sociedade” (CASTRO, 2010, p. 205), a existência ou não dos Conselhos pode favorecer ou constranger a prática dos direitos civis e políticos. No Brasil, país marcado por grandes desigualdades socioterritoriais, a distribuição do aparato institucional é territorialmente desigual e, a depender da localização e dos recortes territoriais do espaço nacional, essas disparidades são maiores.

Isso talvez fique mais claro quando se pensa no sistema democrático de governo. Magdaleno (2013, p. 59), ao discutir sobre os vínculos teóricos entre lei e política na democracia representativa, lembra que, na polis grega Atenas, “as leis comuns nasciam de uma convenção entre os cidadãos”, a partir do confronto de ideias nas encenações públicas – na ágora. Isso lhes conferia o status de instituições públicas, as de melhor qualidade e, por isso, “adquiriam longevidade necessária para, ao mesmo tempo, garantir a estabilidade e o desenvolvimento da comunidade política e permitir, a partir delas mesmas, o seu aperfeiçoamento” (MAGDALENO, 2013, p. 59).

Ainda nesse sentido, o autor pontua que:

[...] as instituições representavam não somente o melhor legado coletivo possível deixado às gerações futuras, como também o próprio meio pelo qual essas gerações poderiam promover alterações nas leis que regem a comunidade política, para, dessa forma, buscar a correção de possíveis imperfeições (MAGDALENO, 2013, p. 59).

Assim, o presente trabalho busca contribuir para o debate que envolve o tema da participação institucional, a partir da análise da atuação de CM, considerando estes como recursos institucionais, ambientes de favorecimento da prática democrática e possíveis potencializadores do exercício da cidadania ativa nos municípios, visto que esses podem atuar na fiscalização, proposição e na tomada de decisões no que tange à concepção e à implementação de políticas públicas.

Dito isso, é lícito afirmar que os contextos territoriais, os recursos do território e as decisões e ações são condicionantes que devem ser incorporados à análise, no sentido de pensar ‘se’ e ‘como’ eles podem influenciar na absorção de inovações institucionais pelos municípios, a exemplo da inserção da sociedade civil organizada nos processos decisórios da gestão pública.

Vale ressaltar que, mesmo após o Brasil ter se tornado uma referência na garantia da participação social, a lei, por si só, não promoverá a efetivação de maior igualdade e justiça socioespacial. É necessário existir uma elevação do grau de organização e mobilização da sociedade civil. Na próxima seção, apresenta-se uma análise sobre o processo de institucionalização de CM nos recortes regionais investigados.

A institucionalização da participação

Após levantar informações sobre a existência ou não de determinados Conselhos nos municípios dos recortes investigados e o ano de instalação desses recursos institucionais, chegou-se à conclusão de que o TMS, com 13 municípios, possui o maior número de Conselhos instalados, total de 94, o que resulta em uma média de 7,2 por unidade administrativa local (Tabela 1), ao passo que o TBJ, com um município a mais, 14, tem, em média, 5,4 Conselhos por município, o que totaliza 79 CM instituídos no Território (Tabela 3).

A partir da análise de dados coletados em diversas fontes, percebeu-se que no TMS, os municípios que apresentam os três primeiros melhores indicadores em saúde (IDSUS) e educação (IDEB) têm Conselhos nas respectivas áreas instalados há, pelo menos, uma década.

Tabela 1: Melhores indicadores em educação e saúde do TMS

MUNICÍPIO	CONSELHO/ANO	IDEB 2015/ IDSUS 2011 ⁵
Mata de São João	Educação/2002	IDEB: 5.1
Madre de Deus	Educação/2001	IDEB: 4.9
Salvador	Educação/1981	IDEB: 4.7
Camaçari	Educação/2007	IDEB: 4.7
Pojuca	Saúde/1991	IDSUS: 106.11%
São Francisco do Conde	Saúde/2003	IDSUS: 103.00%
Madre de Deus	Saúde/1991	IDSUS: 98.27%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE. 2011, 2012, 2013, 2014.
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, INEP. 2013.
Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde, SAÚDE. 2011.

Identificou-se, também, que os melhores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do TMS correspondem aos municípios que apresentam o primeiro e o segundo maior número total de Conselhos (Tabela 2):

Tabela 2: IDHM x n° total de Conselhos do TMS

MUNICÍPIO	IDHM	N° CONSELHOS
Salvador	0,759	8
Lauro de Freitas	0,754	10

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE. 2011, 2012, 2013, 2014.
Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, ATLASBRASIL. 2013.

⁵ Atenção Básica - Acesso potencial ou obtido. Cobertura populacional estimada pelas equipes básicas de saúde.

No que tange aos melhores indicadores na área de educação dos municípios do TBJ, percebeu-se que apenas um entre cinco dos municípios com os melhores Índices de Desenvolvimento da Educação Básica ainda não tem um Conselho de educação instalado. Os municípios com os mais elevados indicadores em saúde tiveram Conselhos instituídos há pelo menos 23 anos (Tabela 3).

Quadro 1: Conselhos municipais no TMS

MUNICÍPIOS	C. M. DE EDUCAÇÃO	C. M. DE SAÚDE	C. M. DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	C. M. DO IDOSO	C. M. DE MEIO AMBIENTE	C. M. DE HABITAÇÃO	C. M. DE DIREITOS HUMANOS	C. M. DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	C. M. DE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	C. M. DE CULTURA	TOTAL
Camaçari	Sim - 2007	Sim - 2010	Sim - Ignorado	Sim - 2006	Sim - Ignorado	Sim	Não	Sim - 2002	Sim - 2009	Sim - 2009	9
Candeias	Sim - 1997	Sim - 2000	Sim - 1997	Sim - 2004	Sim - 2011	Não	Não	Sim - 2006	Sim - 2004	Não	7
Dias d'Ávila	Sim - 1999	Sim - 1993	Sim - 1996	Sim - 2010	Não	Não	Não	Sim - 2006	Não	Não	5
Itaparica	Sim - 1997	Sim - 1997	Sim - 2001	Não	Sim - 2010	Não	Não	Sim - 2002	Não	Não	5
Lauro de Freitas	Sim - 2007	Sim - 2008	Sim - 1995	Sim - 2006	Sim - 2009	Sim	Sim - 2001	Sim - 2013	Sim - 2013	Sim - 2008	10
Madre de Deus	Sim - 2001	Sim - 1991	Sim - 2007	Sim - 2010	Sim - 2009	Não	Não	Sim - 1996	Não	Não	6
Mata de São João	Sim - 2002	Sim - 1997	Sim - 1997	Não	Sim - 2002	Sim	Não	Sim - 2010	Não	Não	6
Pojuca	Sim - 1993	Sim - 1991	Sim - 1996	Não	Sim	Sim	Não	Sim - 2003	Não	Sim - 2009	7
Salvador	Sim - 1981	Sim - 1991	Sim - 1996	Sim - 2005	Sim - 2005	Sim	Não	Sim - 2005	Sim - 2009	Sim - 2007	9
São Francisco do Conde	Sim - 1997	Sim - 2003	Sim - 1996	Não	Sim - 2001	Sim	Não	Sim - 1991	Sim - 2010	Sim - 2010	8
São Sebastião do Passé	Sim - 2007	Sim - 2004	Sim - 1996	Não	Sim - 2007	Sim	Não	Sim - 2005	Não	Sim - 2001	7
Simões Filho	Sim - 2006	Sim - 1996	Sim - 1996	Sim - 2004	Não	Sim	Não	Sim - 2007	Sim - 2006	Sim - 2011	8
Vera Cruz	Sim - 1997	Sim - 2005	Sim - 1997	Não	Sim - 2009	Sim	Não	Sim - 2004	Não	Sim - 2008	7

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE. 2011, 2012, 2013, 2014.

Tabela 3: Melhores indicadores em educação e saúde do TBJ

MUNICÍPIO	CONSELHO/ANO	IDEB 2015/ IDSUS 2011 ⁶
Pintadas	Educação/1999	IDEB: 4.7
Riachão do Jacuípe	Educação/1995	IDEB: 4.4
Capela do Alto Alegre	Educação/1997	IDEB: 4.4
Gavião	Educação/2010	IDEB: 4.4
Quixabeira	Não	IDEB: 4.4
Baixa Grande	Educação/2010	IDEB: 4.3
Gavião	Saúde/1992	IDSUS: 171.38%
Serra Preta	Saúde/1994	IDSUS: 134.73%
Capela do Alto Alegre	Saúde/1991	IDSUS: 130.64%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE. 2011, 2012, 2013, 2014.
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, INEP. 2013.
Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde, SAÚDE. 2011.

Em relação aos melhores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do TBJ, verificou-se um padrão bem parecido com aquele apresentado pelo TMS. Os municípios melhores avaliados apresentam valores de Conselhos instalados superior à média do Território (5,4 CM por municípios), se posicionando em terceiro e quarto lugar em quantidade de Conselhos existentes.

Tabela 4: IDHM x nº total de Conselhos do TBJ

MUNICÍPIO	IDHM	Nº CONSELHOS
Riachão do Jacuípe	0,628	6
Pintadas	0,612	7
Capela do Alto Alegre	0,599	7
Gavião	0,599	6

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE. 2011, 2012, 2013, 2014.
Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, ATLASBRASIL. 2013.

⁶ Atenção Básica - Acesso potencial ou obtido. Cobertura populacional estimada pelas equipes básicas de saúde.

Quadro 2: Conselhos municipais no TBJ

MUNICÍPIOS	C. M. DE EDUCAÇÃO	C. M. DE SAÚDE	C. M. DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	C. M. DO IDOSO	C. M. DE MEIO AMBIENTE	C. M. DE HABITAÇÃO	C. M. DE DIREITOS HUMANOS	C. M. DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	C. M. DE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	C. M. DE CULTURA	TOTAL
Baixa Grande	Sim - 2010	Sim - 1991	Sim - 1999	Não	Não	Sim	Não	Sim - 2002	Não	Não	5
Capela do Alto Alegre	Sim - 1997	Sim - 1991	Sim - 1998	Não	Sim - 2011	Sim	Não	Sim - 2006	Não	Sim - 2009	7
Gavião	Sim - 2010	Sim - 1992	Sim - 2007	Não	Sim - 2013	Não	Não	Sim - 2006	Não	Sim - 2010	6
Ipirá	Sim - 2002	Sim - 1991	Sim - 1997	Sim - 2010	Sim - 1998	Sim	Não	Sim - 2002	Sim - 2009	Sim - 2006	9
Mairi	Sim - 1997	Sim - 1993	Sim - 2001	Sim - 2009	Não	Não	Sim - 2001	Sim - 2013	Sim - 2012	Sim - 2010	8
Nova Fátima	Sim - 2013	Sim - 1991	Sim - 1997	Sim - 2009	Sim - 2002	Sim	Não	Sim - 1996	Não	Não	7
Pé de Serra	Sim - 1999	Sim - 2009	Sim - 2010	Não	Não	Não	Não	Sim - 2010	Não	Não	4
Pintadas	Sim - 1999	Sim - 1991	Sim - 2005	Sim - 2010	Sim - 2011	Não	Não	Sim - 2003	Não	Sim - 2009	7
Quixabeira	Não	Sim - 1998	Sim - 2005	Sim - 2007	Não	Não	Não	Sim - 2005	Não	Não	4
Riachão do Jacuípe	Sim - 1995	Sim - 1997	Sim - 1997	Sim - 2004	Sim - 2001	Não	Não	Sim - 1991	Não	Não	6
São José do Jacuípe	Não	Sim - 1991	Sim - 2010	Não	Não	Não	Não	Sim - 2005	Não	Não	3
Serra Preta	Sim - 2007	Sim - 1994	Sim - 2007	Sim - 2007	Não	Sim	Não	Sim - 2007	Não	Não	6
Várzea da Roça	Sim - 1997	Sim - 1996	Sim - 2001	Não	Não	Não	Não	Sim - 2004	Não	Não	4
Várzea do Poço	Não	Sim - 1998	Sim - 1993	Não	Não	Não	Não	Sim - 2005	Não	Não	3

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE. 2011, 2012, 2013, 2014.

Percebeu-se que há um padrão de instalação de Conselhos de educação, saúde e assistência social em ambos os Territórios. Em todos os municípios, há Conselhos nessas áreas. Isso se deve ao fato da obrigatoriedade de implantação desses CM por leis regulamentares ou como uma condição para o repasse de recursos do governo federal para o municipal.

Uma análise mais aprofundada sobre o formato ou desenho institucional dos CM é, também, extremamente importante para compreender como o fenômeno participativo se dá, conforme pensou Azevedo (2000), em termos de participação restrita ou participação ampliada.

Em relação a Salvador, município mais importante do TMS, observa-se (Quadro 3) que a maioria dos Conselhos é fiscalizador, deliberativo e consultivo, além de ser bipartite. Por sua vez, em Riachão do Jacuípe, segundo município mais importante do TBJ (Quadro 4), a maioria dos Conselhos é consultivo, fiscalizador e paritário.

Essa paridade é um bom indicativo quantitativo no sentido de garantir presença igualmente entre representantes da sociedade civil e do poder público, no entanto, existe a necessidade de se avaliar a qualidade dessa paridade e de como o poder de decisão é compartilhado entre eles.

Quadro 3: Desenho Institucional dos Conselhos Municipais de Salvador, 2015

CONSELHO	NATUREZA E FINALIDADE					COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO			NÚMERO DE CONSELHEIROS		
	Fiscalizador	Deliberativo	Consultivo	Normativo	Propositivo	Paritário	Bipartite	Tripartite	Sociedade Civil	Poder Público	Total
CMM	*	*	Sim	*	Sim	Não	Sim	Não	16	7	23
COMPED	Sim	Sim	*	*	Sim	Sim	Sim	Não	9	9	18
CMAS	Sim	Sim	*	*	Sim	Sim	Sim	Não	6	6	12
CMDCA	*	Sim	*	Sim	*	Sim	Sim	Não	*	*	*
CMT	Sim	Sim	Sim	*	*	Sim	Sim	Não	14	14	28
CMI	Sim	Sim	Sim	Sim	*	Sim	Sim	Não	8	8	16
COMAM	*	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	14	7	21
COMSEA	Sim	Não	Sim	*	Sim	Não	Sim	Não	8	4	12
CMS	Sim	Sim	*	*	Sim	Sim	Sim	Sim	12	12	24
CME	*	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	7	7	14
CONDURB	*	Não	Sim	*	Sim	*	*	*	*	*	*
CMS/ ConCidade	Sim	Sim	Sim	*	*	Não	Sim	Sim	9	7	41

Fonte: Disponível em: www.salvador.ba.gov.br/index.php/2-uncategorised/42-iframe-cadastro-organizacional. Acesso em: 15 set. 2014.

Elaboração: Sérgio Borges, 2015

Nota: *O regimento interno não especifica a natureza, finalidade e competência do Conselho

A maioria dos CM de Salvador assume o caráter deliberativo, enquanto apenas cinco CM de Riachão do Jacuípe têm esse caráter, o que demonstra que ainda há muito o que conquistar nessas instâncias participativa. Como destaca Machado (2009, p. 40), deliberar “é uma importante conquista, que fortalece seu processo participativo, tendo cada grupo de indivíduos igual influência na decisão final”. Embora, o fato de o Conselho deliberar não significa que a administração municipal irá acatar as decisões tomadas por meio do consenso próprio dentro do jogo político democrático. Como destaca Dagnino (2002, pg. 282-283), “o poder deliberativo previsto para os Conselhos com frequência se transforma na prática em uma função consultiva ou até mesmo apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes”.

Quadro 4: Desenho Institucional dos Conselhos Municipais de Riachão do Jacuípe, 2016

CONSELHO	NATUREZA E FINALIDADE						COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO			NÚMERO DE CONSELHEIROS		
	Fiscalizador	Deliberativo	Consultivo	Controlador	Normativo	Propositivo	Paritário	Bipartite	Tripartite	Sociedade Civil	Poder Público	Total
CMDCA		Sim		Sim	Sim		Sim	Não	Não	8	8	16
CME	Sim		Sim				Não	Sim	Sim	19	1	20
CMAS		Sim		Sim	Sim		Sim	Não	Sim	5	5	10
CMS	Sim	Sim	Sim				Não	Sim	Sim	4	4	18
CMAE	Sim		Sim				Não	Sim	Não	5	2	7
CMSAN		Sim	Sim		Sim	Sim	Sim	Não	Sim	6	3	9
CMPSD			Sim			Sim	Não	Sim	Sim	10	5	15
CMI	Sim		Sim				Sim	Não	Não	4	4	8
CMH		Sim					Não	Sim	Não	4	3	7
FUNDEB	Sim		Sim				Sim	Não	Não	4	4	8
CMMA			Sim			Sim	Sim	Não	Não	4	4	8
ICS	Sim		Sim				Sim	Não	Não	4	4	8
CMM	Sim					Sim	Sim	Não	Não	4	4	8
CMPCD					Sim		Sim	Não	Não	8	8	16

Fonte: Pesquisa de campo, 2016

Elaboração: Adriana Carneiro da Silva

Considerações Finais

As reflexões expostas até aqui foram feitas com o propósito de traçar um panorama, a partir da análise da literatura especializada, sobre o desenvolvimento do projeto político-participativo brasileiro, por meio de espaços político-institucionais, bem como avaliar a estrutura dos trabalhos e apontar lacunas e insuficiências existentes nos estudos.

Em relação ao debate teórico, chamou-se a atenção, sobretudo, para a omissão, por uma parte majoritária dos cientistas sociais, da dimensão espacial dos processos participativos. Tais estudiosos parecem ignorar o papel do espaço e a importância da espacialidade inerente aos processos sociopolíticos.

A análise dos resultados do estudo empírico permite considerar que há uma desigual territorialidade do processo de institucionalização de CM nos recortes de pesquisa, o que se traduz em um indicativo sobre a implementação desses recursos não só no Estado da Bahia como também em todo o país.

Uma consideração que merece ser feita a respeito das percepções descobertas, provenientes da investigação teórica e do trabalho empírico que sustentaram esta pesquisa é que, diante da variedade de espaços políticos locais com características mais diversas e plurais, deve se levar em consideração o contexto histórico-geográfico do exercício de participação e controle social, com o objetivo de enriquecer muitas das conclusões gerais e universais, especialmente no caso da efetividade de CM no Brasil, a partir de análises que tenham como suporte um único estudo de caso, ou que por meio delas emitam pareceres radicalmente pessimistas quanto à eficácia desses espaços participativos e vice versa.

A efetividade dos Conselhos depende de uma gama de fatores ou condicionantes sócio-espaciais que precisam ser minimamente incorporados e relacionados em qualquer estudo dedicado ao tema, a exemplo: da localização regional dos municípios em análise, dos indicadores populacionais, da proximidade ou não de centros urbanos, do grau de abertura dos gestores locais à adesão de práticas participativas, da cultura política e do capital social e político dos cidadãos.

O tempo das instituições também deve ser levado em conta. As inovações institucionais fazem parte da história recente do país, de modo que as avaliações sobre o desempenho e a relevância desses recursos precisam considerar dois elementos centrais: o ano e o período histórico de criação ou de emancipação dos municípios e relaciona-los com o tempo de instalação dos CM. Nesse sentido, defende-se que a produção de estudos comparativos pode contribuir com o debate e enriquecer as análises sobre o papel dos recursos institucionais de participação e controle social nos espaços políticos locais.

Referências citadas e consultadas

ABERS, R. N; KECK, Margaret. Representando a diversidade? Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, p. 99-112, 2008.

ATLASBRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, 2013.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **O papel da participação nas políticas sociais do governo federal**. Estado, instituições e democracia. Brasília: Ipea, 2010a, v. 2, p. 10-556.

_____. O estatuto da cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 91, p. 6, 2010b.

_____. A Qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, v. 7 (372 p.).

_____. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10915_Cached.pdf. Acesso em: 25 out. 2014.

AZEVEDO, S. Participação, ação coletiva e conselhos setoriais: O caso da região metropolitana de Belo Horizonte. In: **Anais do XXV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS**, 2001, Caxambu - MG.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, L. H. H. A representação política nos conselhos gestores de políticas públicas. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 2, p. 229-246, 2010.

BULLA, L. C.; LEAL, M. Laci M. A Participação da Sociedade Civil no Conselho Municipal de Assistência Social: O Desafio de Uma Representatividade Democrática. **Textos & Contextos** (Online), v. 03, p. 04-17, 2004.

BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n.48, v.1.p.5582, jan./fev. 2014.

CASTRO, I. E. A democracia como um problema para a geografia: o fundamento territorial da política. In: CASTRO, I.E.; RODRIGUES, J.N.; RIBEIRO, R.W. (org.). **Espaços da Democracia: para a agenda da Geografia Política Contemporânea**. 1ed.Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, v. 1, p. 15-40.

_____; RODRIGUES, J.N.; RIBEIRO, R. W. Para o encontro da geografia com a democracia. In: CASTRO, I.E.; RODRIGUES, J.N.; RIBEIRO, R.W. (org.). **Espaços da Democracia: para a agenda da Geografia Política Contemporânea**. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, v. 01, p. 09-18.

_____. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, v.18, n.36, 2003.

_____. **O município brasileiro em debate**. Algumas questões sobre diferenças territoriais e participação. 2004. Disponível em: www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/inacastro_o_municipio_em_debate.pdf. Acesso em 29 Jun. 2014.

_____. O espaço político local como condição de construção (mas também de negação) da democracia. In: José Borzachiello da Silva; Luiz Cruz Lima; Denise Elias. (org.). **Panorama da geografia brasileira**. 1. ed. São Paulo: ANNABLUME, 2006, v. 1, p. 49-63.

_____. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 299 p.

_____. O problema da espacialidade da democracia e a ampliação da agenda da geografia brasileira. **Revista da ANPEGE**, v. 7, p. 291-305, 2011.

_____. O espaço político: limites e possibilidades do conceito In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (org.). **Olhares geográficos. Modos de ver e viver o espaço**. 1. ed. RIO DE JANEIRO: Bertrand Brasil, 2012. v. 1, p. 44-72.

CUNHA, Eleonora S. M. **Efetividade Deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)**. 2009. 372 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DAGNINO, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos**. Editora Paz e Terra, São Paulo, 2002.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, Daniel (org.). **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización**. Caracas: FaCes/Universidad de Venezuela, 2004, v. 6, p. 95-110.

DAGNINO, E; TATAGIBA, L. Mouvements sociaux et Participation Institutionnelle: Répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 17, p. 167-185, 2010.

GOHN, M. G. M. Os Conselhos Municipais e a Gestão Urbana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar; AZEVEDO, Sergio; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves (org.). **Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2004, v. 1, p. 57-93.

_____. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, p. 511, 2006.

_____. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. **Política & Sociedade**, v. 10, p. 233-244, 2011.

GUIMARÃES, Aline A. M. **Democracia Possível: espaços institucionais, participação social e cultura política**. 2006. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006a.

_____. **Conselhos Gestores e Gestão Pública**. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, p. 5-11, 2006b.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2011, 2012, 2013, 2014.

INEP. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. 2013.

LAVALLE, Adrian G. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa**. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, v. 7 (372 p.).

_____; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 49-103, 2006a.

_____.; HOUTZAGER: P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 115-168, 2006b.

LIMA, Marcos R. O. de. **A promessa e a dívida: Lições do "planejamento participativo" em Angra dos Reis (RJ)**. 2008. 127 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo/RS, v. 42, p. 19-26, 2006.

_____. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, São Paulo, p. 139-170, 2007.

_____. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH** (UFBA. Impresso), v. 21, p. 87-97, 2008.

_____. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). **Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009, v., p. -390.

_____. Associativismo e democracia no Brasil contemporâneo. **Em Debate** (Belo Horizonte), v. 3, p. 44-51, 2011.

_____. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista de Sociologia e Política, Curitiba**, v. 20, n. 43, p. 59-80, out. 2012.

Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, p. 159-178, 2014.

MACHADO, Eloise H. H. **Conselhos gestores e disposições políticas: um estudo de caso da região metropolitana de Curitiba**. 2009. 100 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

SANTOS, M. R. M. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. **Cadernos Metrôpoles**, n. 7, pp. 97-112, 2002.

SAÚDE. **Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde**, 2011.

SILVA, C. C. R. A; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, v. 109, p. 68-92, 2012.

TATAGIBA, L; BLIKSTAD, K. As eleições das organizações populares para o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo. **Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia**, 2010a.

_____. Os conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselheira. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (org.). **Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura**, 2010b.

TONELLA, C. Ampliação da participação democrática: conselhos gestores de políticas públicas em Maringá. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 106, p. 137-156, 2004.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30/05 a 02/06/2017

UFES, Vitória (ES), Brasil.

Número e Título do Seminário Temático:

ST 05 - Experiências de participação institucional em perspectiva comparada

Título do trabalho:

**PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN
GOBIERNOS DE IZQUIERDA EN EL SALVADOR.
AVANCES Y RUMBOS INCIERTOS.**

Autora e suas instituições:

**Karina Esther Gregori-Méndez.
Democracia & Participación; UCA.**

RESUMEN

PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN GOBIERNOS DE IZQUIERDA EN EL SALVADOR. AVANCES Y RUMBOS INCIERTOS.

El Salvador inauguró su primer gobierno de izquierda en el año 2009, con el partido FMLN.

Desde su plan de gobierno el ex-presidente Funes definió que su gestión gubernamental estaría basada en el diálogo y la concertación, cuya elaboración incluyó un amplio proceso de consultas con diversos sectores de la población. Se desarrollaron políticas sociales de protección a través de programas de transferencia condicionada, ejecutadas por medio del Fondo de Inversión Social (FISDL). El programa principal surgido en este contexto fue el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), que incluían ejercicios de contraloría social.

Otra de las innovaciones a nivel de las instituciones del órgano ejecutivo son las Rendiciones de cuentas, que ha significado un punto de inflexión importante en cuanto a la cultura de transparencia.

Desde la segunda gestión de la izquierda en el poder ejecutivo se ha desarrollado el Programa “Gobernando con la gente”, en espacios abiertos de diálogo. También se han desarrollado mecanismos como consejos consultivos y asambleas ciudadanas, que serán desarrollados en la presente ponencia.

Palabras clave: Participación institucional; El Salvador; Políticas públicas

PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN GOBIERNOS DE IZQUIERDA EN EL SALVADOR. AVANCES Y RUMBOS INCIERTOS.

Introducción

El Salvador inauguró su primer gobierno de izquierda en el año 2009, con la llegada de Mauricio Funes al poder ejecutivo por el partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en medio de la crisis económica y financiera que golpeaba a nivel mundial, y a Centroamérica y El Salvador en particular.

Este importante cambio político se enmarca en los logros del proceso de lucha armada prolongado por 12 años en busca de la apertura de espacios políticos, que se supera con un proceso de negociación y Firma de los Acuerdos de Paz en 1992, lo que permitió la incorporación del FMLN como partido político, un elemento fundamental para asentar las bases para la construcción democrática del país.

Desde su plan de gobierno el ex-presidente Funes definió que su gestión gubernamental estaría basada en el diálogo y la concertación (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2010:12), cuya elaboración incluyó un amplio proceso de consultas con diversos sectores de la población. Este plan asumía que se trabajaría por enfrentar la crisis económica mundial con un “Plan Global Anti Crisis”, protegiendo a la población más vulnerable, revirtiendo así la histórica tendencia de privilegios para unos pocos a costa de la profundización de la pobreza para las grandes mayorías. Suponía también un ‘cambio seguro’ con el que se buscaba generar cambios estructurales a favor de los sectores sociales más vulnerables, en el marco de una profundización del régimen democrático y la construcción de un modelo de desarrollo socioeconómico productivo y sostenible.

Lo anterior conllevó el diseño y puesta en marcha de políticas sociales de protección a través de programas de transferencia condicionada, ejecutadas por medio del Fondo de Inversión Social (FISDL), tal como se desarrolló en otras regiones (Hevia), respaldados por organismos financieros como el Banco Mundial. El programa principal surgido en este contexto fue el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), que junto al ya existente Programa de Comunidades Solidarias apoyaría la producción y generación de empleos, focalizándose en poblaciones vulnerables. Todo lo anterior se ejecutaría teniendo al diálogo

y la participación de sectores y población como uno de sus ejes. Al final de la primera gestión de izquierda estas políticas habían sentado las bases para el Sistema de Protección Universal, que constituye un pilar central dentro de una visión de política social integral impulsada con los gobiernos de izquierda, y que marca una diferencia fundamental como hito histórico en términos de política pública para la atención a desigualdades sociales profundizadas con las políticas neoliberales desde inicios de los años noventa.

La participación institucionalizada con los gobiernos de izquierda en El Salvador (2009-2016). Experiencias de contraloría social y rendición de cuentas, organismos directivos de redes escolares y gobierno electrónico.

Cabe destacar que en la práctica los programas sociales de transferencias condicionadas han tenido como parte de sus requerimientos una orientación específica al desarrollo de procesos de participación encaminados a ejercicios de contraloría social, como estrategia innovadora para verificar la adecuada utilización de dichos fondos y la llegada de sus beneficios a la población destinataria, en una lógica descentralizadora, tal como se dio en el caso de educación, con fines de transparencia sobre el uso de fondos públicos.

De esta forma se conformaron comités de proyectos específicos en proyectos de infraestructura y luego también comités de contraloría social, lo que sucedió también en proyectos formativos y productivos, que han contribuido a incorporar en los imaginarios locales y comunitarios de los participantes la noción de contraloría social y rendición de cuentas, para un adecuado desarrollo de los programas. En términos amplios, se observa que estas dinámicas han sido impulsadas puntualmente para los programas y sus proyectos, sin que aporten de forma significativa y autosostenible a su continuidad, con lo que la población participante aún no incorpora ampliamente su ejercicio como parte de la vida cotidiana en su territorio.

Parte importante de la literatura sobre contraloría social lleva al conocimiento de experiencias desarrolladas y casos, que a partir de modelos como el brasileño sobre mecanismos como los presupuestos participativos y diseño institucional (Avritzer, Santos) o el mexicano como las experiencias de contraloría social institucionalizadas que ponen un énfasis importante en este tipo de mecanismo para la protección de programas sociales, enmarcados en procesos y políticas de transparencia a nivel regional (Hevia), que plantean importantes puntos de referencia para la consideración y análisis del caso salvadoreño y

sus perspectivas. A partir de ellos es posible evidenciar que desde las iniciativas salvadoreñas sobre participación institucionalizada aún no se observa un proyecto político que defina con claridad cómo se trabajará alrededor de la participación, su rumbo y las pautas para su desarrollo, por lo que un análisis más detenido sobre esto y su discusión resulta importante.

Los modelos brasileño y mexicano de contraloría social han marcado el paso para el desarrollo de dichos mecanismos en la región centroamericana. Los procesos de contraloría social en Centroamérica van mostrando en la literatura su recorrido desde experiencias surgidas como iniciativas ciudadanas (Arancibia, Córdova) a experiencias que poco a poco han ido ampliándose y canalizándose en espacios institucionalizados (Arriaza) de planificación participativa, rendición de cuentas, transparencia y contraloría social. Actualmente, se encuentra un mayor desarrollo de dichos mecanismos participativos, pero los de contraloría social siguen siendo los de menor desarrollo en términos de su sostenibilidad (Grégori, 2010).

Las elaboraciones y discusiones académicas más recientes que relacionan la participación ciudadana democrática, democracia participativa y contraloría social muestran importantes elementos de análisis y debate alrededor de los procesos de accountability (Peruzotti y Slumovitz), que conlleva la idea de rendición de cuentas de funcionarios públicos respecto a sus responsabilidades y utilización de recursos públicos, y que ha sido analizada también como formas que posibilitan su control por distintas vías o mecanismos: horizontal, vertical, transversal, vertical social (Peruzotti y Slumovitz, O'Donnell, Hevia, Isunza y Olvera), y visiones como accountability social (Avritzer), que en conjunto se proyectan a mejorar y hacer eficiente la gestión pública, así como velar por la calidad de la democracia en Latinoamérica y en algunas visiones, a hacer avanzar el proyecto democrático-participativo (Dagnino, Olvera y Panfichi; Cameron, Hershberg y Sharpe). Falta desarrollar más ampliamente las elaboraciones que incorporen perspectivas respecto a la profundización de la participación y contraloría con enfoques que presten atención a las poblaciones que tradicionalmente han sido mayormente excluidas y dominadas: mujeres, pueblos originarios, niñez y adolescencia, población con discapacidad entre las principales, para que a través de mecanismos que consideren sus visiones respondan a un desempeño de la función pública que responda a sus problemáticas y necesidades.

También se encuentran debates sobre si estas perspectivas son aplicables o no en la región latinoamericana, así como los análisis sobre si los mecanismos de accountability pueden funcionar de forma independiente o más bien requieren un desarrollo que institucionalice la acción conjunta de mecanismos horizontales, verticales y sociales para ser viables y cumplir con sus objetivos (Cunnil Grau).

Estos son elementos sobre los cuales no hay una discusión amplia en El Salvador, y lejos de ello, si bien se han introducido diversos mecanismos e innovaciones en el diseño institucional, corresponden más bien a una lógica de diseño informal (Goodin), que no cuentan aún con una clara asociación a un proyecto político coherente, público e integrado alrededor del cual se articulen los elementos introducidos para generar rupturas autoritarias y se oriente a nivel social con estrategias que hagan visible su papel para la democratización de la sociedad salvadoreña.

Con el primer gobierno de izquierda del expresidente Funes se abrió el espacio institucional de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, con dependencia ejecutiva de la Presidencia de la República, la cual ascendió al nivel de Secretaría en el segundo gobierno de izquierda, con el Presidente Sánchez Cerén, con lo que se mostraba la decisión política de ampliar sus alcances, multiplicando las estrategias y mecanismos para viabilizar la ampliación de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la contraloría social.

A pesar de las innovaciones desarrolladas aún no se expresa con apertura y claridad una propuesta política a la que correspondan estas innovaciones, y que se difunda como una orientación específica sobre los procesos participativos, como pautas claras de política pública y modelo de desarrollo, a pesar de contar desde mediados del años 2016 con una Política de Participación Ciudadana.

De esta forma, en el marco de los procesos descritos, los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en El Salvador combinan algunos llevados a ejecución por la demanda de los organismos multilaterales de financiamiento y cooperación en el marco de programas y proyectos desarrollados como parte de las acciones impulsadas desde el Sistema de Protección Universal en el ámbito territorial y local, y estrategias que corresponden a una visión de política pública orientada a la gobernabilidad como es el caso de diversas iniciativas de consejos consultivos en áreas como educación, seguridad, salario mínimo y seguimiento al plan quinquenal de desarrollo (Ver Presidencia de la República d y

f), así como otras enfocadas en el desarrollo de la transparencia y rendición de cuentas en el marco de las acciones e instituciones del Órgano ejecutivo como parte de un proyecto político que no se formula ni presenta de forma clara y coherente, que corresponden a una aspiración de democracia participativa.

Como ilustración de lo anterior, se hace notar que al buscar información en línea sobre la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia (SPTA), se encuentra un enlace a la institución en la página de la Presidencia de la República, que incluye solamente notas sobre actividades realizadas, pero que no presenta el marco de visión y objetivos de la institución, ni los lineamientos institucionales de trabajo (Ver Presidencia de la República f).

Otra de las innovaciones que se ha dado en programas sociales de transferencias condicionadas, pero también a nivel de las instituciones del órgano ejecutivo son las *Rendiciones de cuentas*, mecanismo que se ha institucionalizado para que año con año se informe a la ciudadanía de forma pública sobre el trabajo realizado y los recursos utilizados, así como sus resultados, abriendo un espacio para que ella pueda cuestionar y profundizar en aquellos aspectos de su interés. Se ha incorporado poco a poco en su desarrollo un mecanismo de evaluación simultánea en el que al cierre de la actividad de rendición de cuentas el mismo es evaluado electrónicamente por quienes participan y visualizan en el lugar sus resultados, lo que ha significado ir abriendo espacios al intercambio público sobre el desempeño del ejecutivo de forma inmediata, y ha significado un punto de inflexión importante en cuanto a la cultura de transparencia.

Lo anterior puede observarse también en ejercicios de rendición de cuentas en el área de educación, en la que algunos centros escolares han experimentado ya el desarrollo de este mecanismo, aunque aún no se generaliza, su desarrollo es inicial, y sus alcances son bastante reducidos respecto al total de centros escolares públicos a nivel nacional.

Por otra parte, se encuentra la experiencia de la política de redes escolares- en las que distintos centros educativos con cercanía territorial se integran alrededor de compartir recursos, y fomentan la participación como mecanismo de rendición de cuentas- en la que se vislumbran y declaran intenciones por hacer avanzar la participación y democratización en el ámbito escolar, a través de mecanismos de participación de una comunidad educativa

ampliada e integrada en los Sistemas Integrados de Escuelas Inclusivas de Tiempo Pleno (SI EITP).

Quienes participan en los organismos directivos de redes escolares como los Organismos Directivos de Escuelas Inclusivas (ODEI) o los Organismos Colegiados de Coordinación de Sistemas Integrados (OCCSI), encuentran importantes limitantes en múltiples niveles, con origen en su diseño no participativo hasta su implementación y evaluación. Dichos organismos están supuestos como espacios de participación, y es común que funcionen en una dinámica dependiente de las directrices del personal técnico del Ministerio de Educación, que al no darle seguimiento van quedando al margen del rol previsto en su diseño y se restringe a una participación de representación del organismo cuando se requiere, especialmente cuando de visitas oficiales se trata.

Enfrentan además la limitante de que no cuentan con el respaldo jurídico necesario para actuar de forma independiente. En su defecto, las comunidades o directivos escolares y docentes buscan formas alternas en las que resuelven los problemas cotidianos en las localidades por su propia iniciativa y gestión, que en una lógica descentralizadora del sistema- sin asignación de recursos- crece el escepticismo, y decrece la esperanza de una educación con acceso a servicios de calidad. (Alas)

Estos organismos de participación escolar se ven seriamente limitados por la ausencia de una visión política que se dirija en esa misma dirección, y que a través de un adecuado seguimiento al proceso de la política pública conduzca a desarrollar el potencial de organización y participación planteado por la reforma institucional, el cual por el contrario es bloqueado desde el interior del sistema educativo por prácticas de clientelismo político y exclusión por intereses político-partidarios, así como muy reducida disponibilidad de recursos. Se observan así, serios problemas de visión política y capacidad de administración pública, problemas de fondo respecto al desempeño de la izquierda en el gobierno del poder ejecutivo. Esto se suma a la intolerancia a la crítica, por la que quienes cuestionan o señalan sobre problemas como los indicados (sindicatos y gremios magisteriales) son identificados con excesiva ligereza como de derecha. (Alas; Grégori, 2016).

Simultáneamente se han desarrollado otras iniciativas importantes, que abonan al desarrollo de un entramado institucional que ha venido generando cambios especialmente en el nivel

de la cultura política. Al respecto hay que hacer notar que en relación a las políticas de transparencia en la región, las estructuras dentro del aparato de gobierno dedicadas a atender la transparencia y anticorrupción, además de desarrollar las iniciativas orientadas a fortalecer procesos de rendición de cuentas en la administración pública, también han generado herramientas como espacios virtuales para acceso a información pública y mecanismos de gobierno electrónico. Esto se da en el marco del fortalecimiento del desarrollo institucional a través de un cuerpo normativo enfocado en prevenir y controlar la corrupción, vinculadas a normas y tratados internacionales con el mismo fin. Se cuenta entre ellas las reformas al Código Municipal-que contemplan en su Título IX, un apartado específico sobre los mecanismos de participación ciudadana-, la Ley de Acceso a la Información Pública(LAIP), la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), y la Ley de Ética Gubernamental (LEG). Se observan iniciativas como: portal web de gobierno abierto, que se han orientado a transparentar la gestión pública, con espacios que ponen a disposición de la población información pública que es la base para el ejercicio de la contraloría ciudadana, y que conllevado avances significativos en este sentido, y que sigue desarrollándose con mayores alcances poco a poco.

Se suma a lo anterior, desde los inicios de esta segunda gestión de la izquierda en el poder ejecutivo el desarrollo del Programa “Gobernando con la gente”, en el que el antiguo vicepresidente y excomandante guerrillero ha marcado un estilo de gestión cercano a la población, impulsado por giras territoriales en las que frecuentemente (al menos una vez al mes, y en algunos períodos cada fin de semana) desde el 28 de junio de 2014 llega a un municipio en el que se presentan informes del trabajo realizado, se presentan nuevos proyectos y se intercambia con la población, en espacios abiertos de diálogo, no solo con el presidente sino también con sus ministros, que responden en el lugar y canalizan posteriormente las inquietudes de la población, en un “espacio de comunicación y participación con el presidente” (Ver en Presidencia de la República c). Cada jornada supone un despliegue institucional amplio, en correspondencia al mandato de “gobernar desde los territorios y no desde los escritorios”. (Ver en Presidencia de la República c). A diciembre del 2016 se habían desarrollado 48 encuentros de este tipo, en dos años y medio de gobierno, es decir, a la mitad de su mandato, como un espacio de comunicación directa con el mandatario (Ver Presidencia de la República b) que se transmiten también por televisión y radio nacional, con los cuales se promueve el valor de la participación activa de la población, como parte del perfil característico del segundo gobierno de izquierda.

Estas acciones han venido integrando actividades culturales en escenarios denominados "Casas de la cultura para la convivencia y participación ciudadana" como parte de un nuevo proyecto en el que se espera remodelar casas de la cultura en 10 municipios en los que se trabaja por este vía para prevención de violencia (Jiquilisco, Soyapango, San Salvador, Zacatecoluca, Mejicanos, Ciudad Delgado, Santa Ana, Sonsonate y Colón), donde se espera apoyar también la revitalización del tejido social (Ver Presidencia de la República c). También se han integrado con los Festivales para el Buen Vivir, en los que se ponen a disposición de la población servicios diversos en las giras territoriales presidenciales.

Sectores críticos han expresado en numerosas ocasiones que esta dinámica obedece más bien a una estrategia mediática y populista, en las que incluso se organizan previamente las participaciones, por lo que no es un genuino espacio de participación, pues se da la palabra a sectores afines al gobierno, además de que no se atienden las demandas, por lo que solo es un espacio más bien de expresión, pero no incide realmente en que se den soluciones concretas a los problemas expresados, y tampoco abre el espacio a los problemas más complejos que afectan a las comunidades.

Por otra parte, desde el año 2015 se avanzó en el proceso de conformación de 262 asambleas ciudadanas municipales y 14 departamentales, que son mecanismos nuevos enmarcados en las estrategias del Plan Quinquenal del gobierno, aún en desarrollo inicial, en los que interactúan con los gabinetes municipales y departamentales, en referencia a los modelos de Brasil, Ecuador, Bolivia y Nicaragua. Estas participan en el Consejo Consultivo Ciudadano del Plan Quinquenal de Desarrollo (Ver Presidencia de la República e, y f).

Finalmente, en julio del año 2016 se lanzó la Política de Participación Ciudadana, luego de un largo proceso de discusión que inició años atrás como búsqueda de una ley. Este es un importante logro en términos de contar con un instrumento orientador para un mayor impulso a la participación ciudadana, que ha avanzado especialmente en fortalecer espacios para la transparencia con especial apoyo de herramientas de gobierno electrónico a través de TICs, con especial orientación a la mejora de los servicios del gobierno. (Ver Presidencia de la República d y f).

En resumen: entre las principales innovaciones de participación institucionalizada vigentes a diciembre del año 2016 se incluyen entre las principales:

MECANISMO	AÑO DE INICIO	INSTITUCIÓN GUBERNAMENTAL RESPONSABLE
Planificación participativa	2009 (ya existente a esa fecha)	Gobierno central e instituciones autónomas; municipalidades
Consejos consultivos: educación, Salario mínimo; Seguridad pública; seguimiento al Plan Quinquenal de Desarrollo	2009	Secretaría de Gobernabilidad
Gobierno electrónico: portales de transparencia Gobierno Abierto y Transparencia activa	Gobierno abierto, 2012 Transparencia activa, Mayo 2012	Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción
Comités de contraloría social en programas sociales	2013 (ya existente a esa fecha)	FISDL, MINSAL
Rendiciones de cuentas escolares	2013 (ya existente a esa fecha)	MINED
Gobernando con la gente	2014	Presidencia de la República
Asambleas ciudadanas municipales y departamentales	2015	Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción
Casas de la cultura para la convivencia y participación ciudadana	Junio 2015	Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción; Ministerio de Gobernación; Secretaría de Cultura de la Presidencia; Instituto Nacional de la Juventud

Fuente: elaboración propia, sobre publicaciones y fuentes gubernamentales incluidas en la presente ponencia.

En este conjunto son los comités de contraloría los espacios que más se acercan a experiencias en los que el nivel de participación es más profundo, y en las restantes es un nivel más básico, fundamentalmente de representación, y no se consolidan aún como mecanismos fuertes, lo que se conoce que se realiza en la marcha y ejercicio de la participación.

Sin duda, en casi 25 años de recorrido de construcción democrática, luego de la firma de los Acuerdos de Paz han habido avances importantes, que desde un diseño institucional que se construyó con enfoque de derechos, también abrió el sistema político para la alternancia en el poder, y asentó garantías básicas para no volver al autoritarismo, y para una institucionalidad que sigue luchando por consolidarse.

La inexperiencia y vicios en la administración pública, la visión político-partidaria polarizante y excluyente, han limitado el desempeño de la izquierda en estas dos gestiones, lo cual ha conllevado un importante desgaste, que deja en incertidumbre la garantía de continuidad de los avances conquistados hasta el momento.

Reflexiones preliminares sobre participación institucionalizada en El Salvador.

Preliminarmente puede identificarse que existe poca claridad y gestión de conocimiento en la esfera gubernamental sobre la contraloría social y participación ciudadana, para aprovechar la potencialidad del diseño institucional disponible al momento, e impulsado principalmente en el marco de la Política de Participación Ciudadana para el presente quinquenio que va a medio término de la segunda gestión gubernamental de izquierda, por lo que necesita fortalecerse, para definir y dar liderazgo a una instancia que desde el gobierno central enfoque y dirija hacia asentar bases para una orientación clara hacia democracia participativa.

A pesar de las innovaciones desarrolladas aún no se expresa con apertura y claridad una propuesta política a la que correspondan estas innovaciones, y que se difunda como una orientación específica sobre los procesos participativos, como pautas claras de política pública y modelo de desarrollo. A nivel político predominan prácticas que corresponden a una lógica populista y de clientelismo electoral. Se suma a lo anterior la intolerancia a la

crítica y limitada capacidad desarrollada para el ejercicio del gobierno ejecutivo y la administración pública.

Por otra parte, se hace evidente que la participación territorial de la población en la actualidad es más formal, como requerimiento de donantes como el Banco Mundial, sin incidencia significativa en un cambio cultural hacia la participación y contraloría ciudadana. En las instancias de diálogo y consejos consultivos se incluyen diversidad de actores que cuentan con un perfil mejor preparado y mejores recursos para ejercer su rol como ciudadanía activa. En este sentido, el papel de los organismos cooperantes y financieros ha sido determinante para su desarrollo, el cual no es sostenible en este momento a nivel del estado.

Así, sigue siendo una realidad que se ha logrado avanzar en sentar bases para una mejor organización y participación, pero hoy por hoy con poco desarrollo o fortalecimiento de la ciudadanía, con lo que los niveles de desarrollo de estos procesos aún permanecen en el nivel de la representación formal, en cumplimiento a requerimientos de organismos financieros multilaterales en función de la contraloría social, pero sin sostenibilidad ni empoderamiento propios y autónomos, con lo que sus alcances son bastante limitados. Se observa que aunque se han abierto condiciones favorables para el desarrollo de la participación, los dos gobiernos de izquierda del FMLN han continuado dinámicas en las que acallar, excluir y desacreditar a las voces críticas ya sea dentro del mismo seno del partido político, así como fuera de él, y desmovilizar amplios sectores de la población antes organizados en lo social, siguen siendo prácticas comunes, con lo que hay contradicciones importantes en su práctica respecto al manejo del conflicto y la oposición.

Si bien hay algunos espacios de participación en instancias como los Consejos consultivos y espacios de interacción con la ciudadanía, el nivel de incidencia de las organizaciones críticas es mínimo, pues se mueven con una inercia que sigue desarrollando su acción en la lógica del sistema económico imperante, en el que los organismos internacionales que facilitan los procesos a nivel técnico definen con los insumos de los procesos participativos los lineamientos de política pública a seguir en términos bastante abstractos, como ha sucedido en los ámbitos de seguridad y educación como ejemplo, dejando de lado y negando importantes elementos que desde las vivencias y problemas cotidianos los actores participantes han revelado en sus matices, por resultar incómodas en las mediciones de estándares internacionales, o de muy difícil atención por sus dimensiones, complejidad y

problemas de financiamiento, con lo que se limitan las posibilidades de avance hacia enrumbar el desarrollo nacional desde una política pública acorde y que responda a sus problemas reales y concretos.

En este marco, cabe hacer notar que los espacios y mecanismos de participación ciudadana asociados a procesos de contraloría social, rendición de cuentas y transparencia son los que se han consolidado mejor como prácticas que desde lo formal inciden en prácticas que pueden transformar la cultura política, aunque son también por hoy bastante puntuales, sin la continuidad y recursos necesarios para fortalecerse.

Para el caso salvadoreño se reconoce que si bien se ha avanzado en un proceso de incipiente construcción democrática, con importantes avances en el rediseño institucional, prevalecen los vicios autoritarios (Grégori 2010 y 2012) que actualmente asoman expresados en múltiples casos de corrupción que recién empiezan a salir a la luz, tanto en gobiernos de derecha como en los más recientemente inaugurados gobiernos de izquierda, lo que ha desencantado profundamente las esperanza de cambio de quienes lucharon y votaron por el FMLN. Se reconoce que este avance se asienta sobre los esfuerzos para desarrollar mecanismos de transparencia y anticorrupción, lo cual resultaba imposible en los tiempos de gobiernos de derechas. Esto sin duda muestra que la sociedad salvadoreña y sus instituciones han venido desarrollándose y empiezan a madurar en algunas áreas impensables algunas décadas atrás, aunque buena parte de sus líderes y ciudadanía aún se mueven en una lógica clientelar. Los procesos de contraloría social desarrollados a nivel nacional a través de programas de transferencias condicionadas constituyen un importante germen de innovaciones en participación en el caso salvadoreño, ya profundamente desarrollados en otras latitudes, pero que en este caso forma parte de la construcción democrática y el cambio de su cultura política. Aunque estas son las experiencias de mayor alcance a nivel territorial, cabe decir que no son las únicas, pues como se ha indicado, han surgido otra cantidad importante de formas, que sumando la tecnología abonan al desarrollo de mecanismos de e-gobierno.

Falta observar si el caso salvadoreño realizará también su nuevo giro a la derecha como ha venido dándose en Latinoamérica, pues los casos de corrupción investigados en la actualidad que alcanzan al expresidente Funes y funcionarios de ese y el actual gobierno siguen impactando en la opinión pública, y puede llegar a impactar también en términos electorales, dependiendo de los resultados de dichas investigaciones en el transcurso de la

campana electoral, así como los procesos de definición de candidaturas para los próximos procesos electorales.

En perspectiva comparada, El Salvador en el caso centroamericano aún se encuentra desarrollando las bases para la participación institucionalizada, que inició su recorrido participativo en el ámbito municipal en San Salvador en 1994, y mostró que aún bajo el gobierno de un mismo partido político-el FMLN-genera distintos resultados e incluso involución con el cambio de gestión, y que en el caso de darse también próximamente un cambio de partido político en la administración del poder ejecutivo conllevaría considerables cambios en los procesos que apenas se inician en lo que a participación ciudadana y contraloría social se refiere por ejemplo, por lo que este caso se considera aún en germen de desarrollo, considerablemente distante de otros que en Latinoamérica (Cameron, Hershberg y Sharpe) cuentan con un amplio desarrollo como Brasil (Santos, Avritzer) en términos de mecanismos participativos, o México (Hevia, 2007) si de contraloría social se habla.

Sin embargo, cabe reconocer que con este nivel de desarrollo en términos de políticas públicas para el fortalecimiento de la participación, transparencia y contraloría social, El Salvador había avanzado para noviembre del año 2015 a ser el país mejor evaluado en transparencia en el triángulo norte centroamericano, y al quinto lugar a nivel latinoamericano para enero del año 2016 en mediciones de Transparencia Internacional (Ver Presidencia de la República f), solo superado por Uruguay, Chile, Costa Rica y Cuba, lo que muestra que hay avances importantes en términos de percepción sobre la corrupción. Cabe observar así que en los primeros cinco lugares entran ya dos países de la región centroamericana, que suman esfuerzos por profundizar sus procesos democratizadores.

Falta profundizar en el estudio de los posibles desarrollos de diseño institucional para fortalecimiento de la participación y democratización en las condiciones dadas en la actualidad en El Salvador y Centroamérica.

BIBLIOGRAFÍA

Alas Luque de Vásquez, Edit. 2016. "La participación como un elemento clave para el fortalecimiento del sistema educativo. Caso de estudio SI EITP Zaragoza en el período 2011-2015". Tesis preparada para la Facultad de Posgrados para optar al grado de Maestría en Política y Evaluación Educativa, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA). San Salvador, El Salvador.

Arancibia, Juan, et al. 1999. Poder Local. Viejos sueños, nuevas prácticas. Guatemala: Consejería en proyectos.

Arriaza, Ricardo Sol. 2012. El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos. FLACSO, 1ª ed. San José, Costa Rica.

Avritzer, Leonardo, 2006. Prefacio, en Lubambo, Catia et al. (Comps.) 2006. Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.

Cameron, Hershberg y Sharpe (Editores), 2012. Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias. ". Red de Investigación de la Democracia, coordinado por American University (Washington, USA) y University of British Columbia (Canadá). México, Editado por FLACSO.

Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo. 2011. Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Cuadernos de la CEPAL, N° 95.

Córdova Macías, Ricardo et al. 2001. Pasos hacia una nueva convivencia: Democracia y participación en Centroamérica. San Salvador: FUNDAUNGO.

Cunill, Nuria. 2003. Los elementos básicos del concepto de participación ciudadana. En Córdova Macías, Ricardo y Quiñónez, Leslie. (Comp.) 2003. Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica. San Salvador: FUNDAUNGO.

Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J.; Panfichi, Aldo. Marzo 2007. Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo. Documento presentado en el seminario Democratic Innovation in the South, San José, Costa Rica.

Goodin, Robert E. (Compilador). 2003. Teoría del diseño institucional. 1ª edición. Gedisa Editorial. Barcelona.

Grégori Méndez, Karina Esther.

2010. "Democracia en El Salvador: Participación ciudadana versus vicios autoritarios en la democratización de post-guerra (1992-2006)". Tesis para optar al grado de Doctora en Ciencias Sociales, Programa Centroamericano de Post-grado FLACSO. San Salvador, El Salvador. Disponible en: <http://flacsoandes.org/dspace/handle/10469/2870>

2012. "Democratización y participación ciudadana en El Salvador de posguerra." (Capítulo 7), en Cameron, Hershberg y Sharpe (Editores), 2012. "Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias". Red de Investigación de la Democracia, coordinado por American University (Washington, USA) y University of British Columbia (Canadá). México, Editado por FLACSO.

2016. Ponencia "Política educativa y participación en la escuela: Desafíos y oportunidades para la democratización salvadoreña". En Panel de Discusión "¿Mejora la participación en educación con las redes escolares?. Análisis crítico del modelo Sistema Integrado de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno de El Salvador". XV Congreso Centroamericano de Sociología, Asociación Centroamericana de Sociología (ACAS), UCA, Managua, Nicaragua. Disponible en:

<http://www.uca.edu.sv/mpe/boletines/mejora-la-participacion-en-educacion-con-las-redes-escolares-congreso-centroamericano-de-sociologia/>

Hevia, Felipe.

2006. La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004. México: CIESAS/Universidad Veracruzana. 88p. Disponible en:

https://www.academia.edu/1602727/Libro_La_contralor%C3%ADa_social_mexicana_partici_paci%C3%B3n_ciudadana_para_la_rendici%C3%B3n_de_cuentas

2007. Contraloría social y protección de programas sociales. Conference Paper. Seminario Candados y Derechos, PNUD, México.

Lubambo, Catia et al. (Comps.) 2006. Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.

Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (coord.). 2006. Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social. México: CIESAS/UV/MA Porrúa/H. Cámara de Diputados. 646p.

MINED. 2016. "Sistema Integrado de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (SI EITP)". San Salvador: Ministerio de Educación.

<http://www.mined.gob.sv/index.php/programas-educativos/eitp>

Presidencia de la República

a. 2015. "Gobierno relanza la Casa de la Cultura y la Convivencia de Cojutepeque". Recuperado el 20 de Abril de 2017.

<http://www.presidencia.gob.sv/gobierno-relanza-la-casa-de-la-cultura-y-la-convivencia-de-cojutepeque/>

b. s/f. Gobernando con la Gente: Un espacio de comunicación y participación con el presidente Salvador Sánchez Cerén.

Recuperado el 05 de diciembre de 2016, disponible en:

<http://www.presidencia.gob.sv/gobernando-con-la-gente-un-espacio-de-comunicacion-y-participacion-con-el-presidente-salvador-sanchez-ceren/>

c. 2016. El Paisnal listo para celebrar “la mejor fiesta que ha tenido en el año”. Recuperado el 10 de Abril de 2017.

<http://www.presidencia.gob.sv/el-paisnal-listo-para-celebrar-la-mejor-fiesta-que-ha-tenido-en-el-ano/>.

d. 2016. Presidente Sánchez Cerén lanza Política de Participación Ciudadana Recuperado el 05 de Abril de 2017.

<http://www.presidencia.gob.sv/presidente-sanchez-ceren-lanza-politica-de-participacion-ciudadana/>

e. 2016. Discurso “Lanzamiento de la Política de Participación Ciudadana” Recuperado el 5 de abril de 2017.

<http://www.presidencia.gob.sv/discurso-lanzamiento-de-la-politica-de-participacion-ciudadana/>

f. 2017. Sitio web de Presidencia de la República, Sección Secretaría de Participación ciudadana, transparencia y anticorrupción. Recuperado el 10 de abril de 2017.

<http://www.presidencia.gob.sv/temas/secretaria-de-participacion-ciudadana-transparencia-y-anticorrupcion-de-la-presidencia/>

Secretaría de Gobernabilidad, Presidencia de la República. 2016. Mecanismos de participación ciudadana 2014-2015. Portal Gobierno Abierto. Recuperado el 05 de diciembre de 2016, disponible en:

http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information_standards/mecanismos-de-participacion-ciudadana-y-rendicion-de-cuentas?cat_page=1

Secretaría de Gobernabilidad, Presidencia de la República. 2016. Mecanismos de participación ciudadana 2015-2016. Portal Gobierno Abierto. Recuperado el 05 de diciembre de 2016, disponible en:

http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information_standards/mecanismos-de-participacion-ciudadana-y-rendicion-de-cuentas?cat_page=1

Secretaría Técnica de la Presidencia, 2010. Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014.

Santos, Boaventura de Souza. (Coord.) 2004. Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. O'Donnell, Guillermo. 1998. "Accountability horizontal". Recuperado el 05 de diciembre de 2016, disponible en:

<http://revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/37205/33789>

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (ed.). 2002. "Accountability social: la otra cara del control", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (ed.) Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, Temas, Buenos Aires, pp. 23-52

Movimiento ambientalista y circuitos de representación en Uruguay

Germán Bidegain¹ y Martín Freigedo²

Introducción

Esta ponencia constituye un primer avance de una línea de investigación que están desarrollando los autores, por lo tanto plantea más dudas que certezas y busca ser un disparador para discutir sobre los pasos a seguir. En estas páginas, nos proponemos analizar algunas de las características principales del movimiento ambientalista en Uruguay, tratando de poner el foco en cómo han operado los circuitos de representación de dicho movimiento, argumentando que las lógicas de funcionamiento y relacionamiento rompieron, en parte, con la relación entre actores políticos y sociales que ha primado desde la restauración de la democracia (e incluso antes) en el país.

Para esto, nos basamos en parte de la discusión teórica que plantean Zarembeg, Guarneros y Gurza (2017) en el libro *“Intermediation and Representation in Latin America . Actors and Roles Beyond Elections”*, para finalmente discutir cómo este marco puede ser pertinente para analizar el caso aquí planteado, buscando complejizar de forma deductiva, la mirada sobre el mismo.

La articulación político-social en Uruguay: lo ambiental queda por fuera³

La democracia uruguaya enfrentó con éxito la transición democrática, consolidando rápidamente sus instituciones y el funcionamiento de las mismas. El sistema de partidos se recompuso, y en las elecciones de 1985 los tres partidos principales obtuvieron resultados muy similares a los de las últimas elecciones democráticas (1971) que habían sido realizadas antes del golpe de Estado. Desde este punto de vista, la dictadura congeló pero no destruyó el sistema político partidario

¹ Doctor en Ciencia Política por la Universidad Católica de Chile. Docente e investigadores del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. Membro del Sistema Nacional de Investigadores.

² Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Docente e investigadores del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. Membro del Sistema Nacional de Investigadores.

³ Esta sección se basa en el informe “Movimientos Sociales y Estructura de Oportunidades Políticas en Uruguay 1985-2015” del proyecto *A crisis of legitimacy: challenges to the political order in Argentina, Chile and Uruguay* (Universidad Diego Portales de Chile-IDRC).

(Filgueira, 1985: 45-46). Al volver la democracia, se reinstauró la Constitución de 1967 y la normativa electoral previa. A diferencia de sus pares chilenos, los militares uruguayos no lograron alterar el funcionamiento institucional de la democracia uruguaya una vez pasada la transición, que se repuso volviendo rápidamente a su dinámica pre-dictatorial.

A nivel de la movilización social, existió un proceso similar. El retorno democrático de 1985 encontró un país donde los principales movimientos sociales pre-dictatoriales se recompusieron. A estos se sumaron algunas expresiones novedosas de acción colectiva (grupos de jóvenes y de mujeres por ejemplo) que cobraron importancia durante la dictadura, en parte, por la desarticulación de los partidos y sindicatos debido a la represión (Filgueira, 1985: 13).

En términos de la relación entre actores políticos y sociales, también se volvió a la histórica relación de cercanía entre las organizaciones sociales y el partido de izquierda Frente Amplio, que representaba la alternativa electoral a los partidos tradicionales que se habían disputado históricamente el poder del país. Esta articulación político-social constituyó un verdadero bloque opositor a los gobiernos de los partidos tradicionales que gobernaron al país entre 1985 y 2005 (el Partido Colorado en 1985-1990 y 1995-2005 y el Partido Nacional en 1990-1995). En estos años, el uso de Mecanismos de Democracia Directa se volvió en una estrategia privilegiada para confrontar la agenda política de los gobiernos de derecha, especialmente en lo referente a las reformas que se enmarcaron en el Consenso de Washington. El uso recurrente de esta herramienta institucional, y su carácter vinculante, hacen de Uruguay un caso excepcional en el contexto regional e internacional (Altman 2011). De hecho, en este período existieron varias consultas populares, algunas de las cuales fueron exitosas y forzaron a los gobiernos a cambiar su rumbo de acción. Estas consultas fueron impulsadas por grupos de la sociedad civil (sindicatos principalmente, pero también grupos de ciudadanos) y apoyadas por el Frente Amplio, que hizo de los mecanismos de democracia directa parte de su estrategia de oposición y acumulación de fuerzas (Moreira, 2004).

En definitiva, y debido a la alianza entre actores sociales e izquierda política, existió entre 1985 y 2004 un escenario donde los incentivos de la acción colectiva social estaban puestos en promover el triunfo de la izquierda en las elecciones nacionales o, en caso de buscar cambios más rápidos,

promover directamente consultas populares que forzaran a los gobiernos de turno a cambiar su rumbo.

El triunfo elector del Frente Amplio en 2004, y la consecuente toma de poder en 2005, generó un escenario inédito en el país. La inauguración de esta nueva etapa implicó un cambio importante en la articulación del mundo político y social, ya que el Frente Amplio, tradicional aliado de los movimientos sociales, ha sido más permeable a sus demandas que los gobiernos anteriores (Bidegain y Tricot 2017). Además, han existido representantes de las organizaciones sociales que se han integrado al gobierno. Aunque sin dudas han existido tensiones en los 12 años de gobierno de la izquierda, el Frente Amplio se mantiene como el actor político más cercano a los actores sociales, como los movimientos sindical, cooperativo, de Derechos Humanos, estudiantil, feminista, de la diversidad y afro, entre otros. Por el momento, y a pesar del natural desgaste que implica estar en el gobierno, las relaciones entre la izquierda política y social han demostrado capacidad de resiliencia.

Este marco de relativa estabilidad de las relaciones socio-políticas del país ha sido alterado significativamente por un movimiento que tomó fuerza en los últimos años y cuestiona este modelo de articulación, así como el modelo de desarrollo del Frente Amplio: el movimiento ambientalista. Aunque desde hace tiempo distintas organizaciones han manifestado preocupaciones ambientales, no fue hasta la discusión de un emprendimiento de minería a cielo descubierto de capitales indios en 2011, el proyecto Aratirí, que se logró articular un movimiento social de amplia convocatoria que generó manifestaciones masivas y posicionar el tema ambiental en la opinión pública. Con el correr de los años, el movimiento extendió sus demandas. Por ejemplo, la octava marcha por la Defensa de la Tierra, el Agua y los Bienes Naturales (del año 2015) superó la crítica a este proyecto concreto, incorporando entre sus demandas el fin de la contaminación de las fuentes hídricas del país por agrotóxicos, revertir la concentración y extranjerización de la tierra, evitar la posibilidad de fracking en el país, frenar el avance de las plantaciones forestales y sojeras, y evitar la realización de megapuertos, entre otros.

Una particularidad de este movimiento, que lo distingue de los demás, es que no tiene una relación de articulación con el Frente Amplio (en el interior del movimiento existen simpatizantes

de varios partidos, incluso de la derecha). Por el contrario, se trata de un movimiento muy crítico del proyecto productivo del partido de izquierda, catalogado de extractivista. Además, se ha señalado como otra característica del movimiento, la ausencia de ONGs en su seno⁴. Si a esto sumamos que surgió en el interior del país, aparecería una doble novedad en el mismo: su descentralización y surgimiento en el interior del país, y la ausencia de actores previamente consolidados (sociales o políticos) (Zibechi 2013). La proclama de la VIII marcha en Defensa de la Tierra, el Agua y la Vida hace explícita algunas de estas novedades al definir al movimiento como “... un conjunto de colectivos sociales e individuos organizados en forma horizontal, con independencia de partidos políticos, ONGs y del Estado”⁵.

Estas novedades hacen del movimiento ambientalista una experiencia que escapa a las lógicas tradicionales de vínculo de representación entre actores políticos y sociales del país. Tanto su agenda como estrategias de acción difieren al tipo de experiencias que han primado en los movimientos sociales uruguayos de las últimas décadas, y nos invitan a reflexionar respecto a si estamos frente a una nueva forma de representación e intermediación política y, en caso afirmativo, a cuáles son las razones que pueden explicar esta nueva realidad.

Ampliando la mirada de los circuitos de representación.

En base a las características del caso del movimiento ambiental uruguayo, consideramos necesario encontrar referencias teóricas que permita, de manera inductiva, poder caracterizar y analizar el fenómeno. En este sentido, como ya se mencionó, nos basaremos en la discusión teórica de Zaremberg, Guarneros y Gurza (2017).

Los autores, parten de la base de que la discusión sobre la representación en América Latina estuvo centrada en buena parte sobre la representación político-electoral, asociada a los sistemas de partidos y la interacción de los mismos con los ciudadanos. Sin embargo, dichos canales son insuficientes para explicar otras experiencias de representación. Por tanto, para ampliar la propia concepción de democracia se vuelve necesario nuevos parámetros en relación

⁴ Ver artículo de Zibechi en : <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=168342> [consultado el 26/04/2017].

⁵ Proclama disponible en línea en: <http://ssq.com.uy/?p=2471> [sitio web consultado el 26/04/2017].

al concepto de representación, buscando incluir nuevas experiencias participativas que quedan por fuera de la concepción clásica.

El marco teórico busca, justamente, ampliar esta mirada y plantea otros circuitos de representación que están basados en ciertos elementos constitutivos de éstos (actores, instituciones y repertorios), buscando observar quiénes, bajo qué reglas y con qué repertorio de acciones se dibujan recorridos estables entre lo político y lo social. Este repertorio mucho más variado de canales de representación se traduce en una tipología de circuitos de representación caracterizados metafóricamente bajo los términos de fuerza, proyecto, palabra y pueblo, el siguiente cuadro busca resumir cada circuito en base a actores, instituciones y repertorios:

<i>Vote</i>	<i>Force</i>	<i>Project</i>	<i>Word</i>	<i>People</i>
Repertoire of actions	Strikes Mass meetings, protest Tripartite negotiations (state, business, workers)	Technical training Development and presentation of projects (technical, policy-oriented, for international cooperation) Consultancy, pre- and post-evaluation of projects	Participation in institutional interfaces (councils, committees, conferences, etc.) Advocacy for the formation of a public agenda and projects for laws, follow-up and auditing regarding policies Public demonstrations	Participation in popular councils Expression of adherence to leaders Process of subjectivation and identification with leaders
Institutions	Trade union laws, right to strike, collective bargaining and so on Informal rules of union struggles	Operational regulations for policy areas and government programmes Informal regulations for the demand and assignment of public products and services	Constitutional articles and laws regarding participation and civil association International treaties Informal rules governing the relationship between movements and government bureaucracy	Constitutional articles and laws of popular power Informal rules regarding the relationship of people-leader
Actors (principal tendencies)	Corporations, trade unions (including business associations) New civil associations, defenders of labour rights	Population groups with defined objectives (e.g., groups of farmers, cattle breeders, women, young people, etc., may also include certain NGOs) Non-elected officials Consultants	Civil organizations NGO networks, stable issue networks Government officials designated to participate in councils, committees, conferences and so on.	“Ordinary citizens” (typically marginalized from socio-economic benefits) Charismatic/populist leaders
	Parties Citizens, individuals, clientele Candidates Elected officials and legislators Chiefs, <i>pinheiros</i> , caciques, brokers			

Fuente: Zarembeg et al, 2017

El circuito más tradicional es el que se da en la relación ciudadano y partido: electoral-partidaria (denominado voto). Los otros cuatro son circuitos alternos al tradicional, aunque en relación con aquel, en algunos casos complementarios y en otros como adversario o confrontados al circuito electoral.

El primer de éstos es el circuito denominado de fuerza que está asociado a los actores corporativos del mundo laboral urbano-industrial o rural-agrícola, lo que implica la presencia de organizaciones gremiales. Estas asociaciones tienden a basarse en el conflicto como recurso fundamental, y en este sentido las instituciones que lo enmarcan son el derecho a huelga y de control colectivo del trabajo. En cuánto a los repertorios, de acción, los mismos están asociados a la huelga y la protesta.

Por otro parte, el circuito técnico-burocrático, protagonizado por grupos y técnicos de programas con intereses acotados en el tiempo (circuito denominado proyecto), se ubica en el extremo opuesto al de fuerza. En este circuito, el criterio técnico es la base para la construcción de representación, ya que son los consultores, coordinadores operativos y los técnicos los que que intermedian las demandas, intereses o necesidades de los ciudadanos.

El circuito societal-civil, protagonizado por diferentes organizaciones de la sociedad civil (denominado *palabra*); está vinculado fundamentalmente a los espacios de innovación democrática institucionalizados como los concejos, audiencias, presupuestos participativos, etc. En este sentido, las leyes que están orientadas a incluir la participación ciudadana como mecanismo para legitimar las políticas públicas conforman el marco institucional de dicho circuito.

Finalmente, el circuito popular (mencionado como pueblo), está protagonizado por lo que se denomina “ciudadanos de a pie” (que generalmente ha estado previamente marginados de los beneficios sociales y económicos), y cuentan con la identificación con un líder carismático.

Discusión

Tomando en cuenta el marco teórico recién presentado: ¿cuáles son los circuitos que han primado en la intermediación política en Uruguay? En primer lugar, vale destacar que de acuerdo a la tradición partidocrática uruguaya (Buquet y Chasqueti, 2004), el circuito electoral es clave. En términos de intermediación no electoral, el circuito que primó en las últimas décadas es el de fuerza, asociado a organizaciones de larga trayectoria como el PIT-CNT en el movimiento sindical, FUCVAM en el cooperativista y la FEUU en el estudiantil. Más recientemente, han cobrado importancia actores sociales vinculados al movimiento feminista, por la diversidad, o más genéricamente la nueva agenda de derechos, que si bien mantienen parte de sus acciones en el circuito de fuerza también han desarrollado experticia en el circuito de palabra. La histórica alianza entre organizaciones sociales y Frente Amplio descrita en la sección anterior explica el funcionamiento bastante aceitado entre estos tres circuitos de representación. El uso de los MDD es un ejemplo de interconexión de circuitos e intermediación entre ellos en que actores políticos y sociales se coordinan combinando herramientas de los distintos circuitos en pos de un fin común (Altaman, 2011; Monestier, 2010).

En este marco general, y como se señaló previamente, el movimiento ambientalista aparece como una excepción, por situarse en una relación más antagónica respecto a todo el sistema político partidario. El movimiento plantea un modelo de desarrollo que se diferencia del de los principales partidos con representación parlamentaria y se ubica en un rol de clara oposición al gobierno frenteamplista (alejándose así decididamente de la histórica alianza de las organizaciones sociales con los partidos de izquierda).

Siguiendo la lógica de los elementos constitutivos de los circuitos (actores, instituciones y repertorios), también es posible señalar algunas particularidades de este caso. En primer lugar, se caracteriza por incorporar en su seno una amplia diversidad de actores (productores rurales vinculados a partidos de derecha, frenteamplistas desencantados, movimientos radicales, operadores turísticos, sindicatos, comunidades locales, ONG, etc.) que encuentran en la causa ambiental un punto común pero que difieren significativamente en otros asuntos. Además, es un movimiento que se basa en la horizontalidad, la independencia organizativa y su

descentralización territorial parte de su agenda política. En segundo lugar, en términos de instituciones relevantes para el caso, destacan las libertades civiles para expresarse en espacios públicos (manifestación, reunión, expresión, etc.), la institucionalidad ambiental de consulta, así como los MDD a nivel local y nacional, que fueron utilizados por el movimiento.

Finalmente, en lo que refiere a los repertorios de acción, la estrategia más destacada ha sido la manifestación en espacios públicos, notoriamente la realización de las marchas por la Defensa de la Tierra, el Agua y los Bienes Naturales, que han movilizado a miles de personas en la capital y el resto del país. Esto se ha combinado el uso de los MDD y la participación en audiencias públicas sobre proyectos con impacto ambiental. Además, resalta la formación de un partido político para las elecciones nacionales de 2014, que si bien no es posible considerarlo como el partido del movimiento se asocia directamente a su auge y surge desde el mismo. El Partido Ecológico Radical Intransigente (PERI) estuvo muy cerca de lograr una banca en Cámara de Diputados.

Teniendo en cuenta el marco teórico propuesto, ¿cuál es el circuito de representación que prima en este caso? Antes que nada, como bien señalan los autores del marco de referencia, no se debe confundir los circuitos de representación con ciclos de protesta. La representatividad durante los ciclos de protesta es un tema por demás complejo, como es reconocido por la literatura. Por lo tanto, se debe tener especial atención a la hora de diferenciar entre movimientos sociales y ciclos de protesta. En el caso que nos compete, consideramos que es posible entender al movimiento ambientalista propiamente como movimiento social, ya que excede el ciclo de protesta asociado al proyecto Aratirí. Si bien las demandas y protestas vinculadas a este proyecto concreto fueron muy importantes para dar impulso al movimiento, este ya ha constituido instancias de articulación y generado una plataforma compleja de demandas que exceden claramente este conflicto.

La heterogeneidad y complejidad del este movimiento social hace difícil identificarlo plenamente con alguno de los circuitos propuestos. Repasando las características expuestas hasta ahora, se pueden encontrar por lo menos la presencia del mismo en cuatro circuitos: voto, fuerza, palabra y proyecto. En relación al voto, ya se mencionó que se formó un partido político asociado al

movimiento, que ha tenido un impacto electoral relevante teniendo en cuenta la estabilidad del sistema de partidos uruguayo, y la prontitud del surgimiento del PERI.

En relación al circuito de la palabra, la participación del movimiento ha sido activa en diferentes instancias de audiencia pública, y ha logrado posicionar el tema ambiental en la agenda pública nacional. En lo que refiere al circuito de proyecto, por medio de algunas ONGs⁶ vinculadas a actores y fondos internacionales, se han generado acciones de alto contenido técnico que ha permitido discutir la agenda ambiental en ámbitos de decisión.

Finalmente, y basándonos en la propuesta analítica de los autores, podemos afirmar que el circuito que más se adapta al movimiento es el de la fuerza, aunque como desarrollaremos más adelante creemos que es necesario realizar algunas precisiones.

Reconociendo que los actores suelen desempeñarse en distintos circuitos, una de las propuestas de los autores es analizar hipotéticamente, si la remoción de los principios de algún circuito desperfilaría de manera significativamente la intermediación política en cuestión (Zarembeg, 2017:184). Si extendemos este principio, y nos preguntamos cuál es el circuito de los identificados que más afectaría la representación del movimiento, consideramos que el circuito de fuerza es el más definitorio.

Sin embargo, cuando uno analiza específicamente ese circuito, los actores, instituciones y repertorios expuestos, encontramos que no termina de adaptarse completamente a este circuito. Aunque en el marco de Zarembeg et al I (2017) se reconoce que los movimientos sociales pueden adaptarse al circuito de fuerza, no está pensado como fenómeno principal, al menos el movimiento social como el ambientalista. Aunque si está pensado para movimientos sociales corporativos más tradicionales como el sindical. Por tanto, este caso puede ser útil para complejizar y ampliar la mirada de los circuitos, sin escapar a la dificultosa mirada que suelen implicar este tipo de movimientos sociales.

⁶ Como Redes Amigos de la Tierra.

Bibliografía

Altman, David (2011). *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bidegain, G. (2016) Movimientos Sociales y Estructura de Oportunidades Políticas en Uruguay 1985-2015". Proyecto *A crisis of legitimacy: challenges to the political order in Argentina, Chile and Uruguay* (Universidad Diego Portales de Chile-IDRC).

Bidegain, G., & Tricot, V. (2017). "Political Opportunity Structure, Social Movements, and Malaise in Representation in Uruguay, 1985-2014". En A. Joignant, M. Morales, & C. Fuentes (Eds.), *Malaise in Representation in Latin American Countries. Chile, Argentina, and Uruguay*. (pp. 139–160). New York: Palgrave Macmillan.

Buquet, D.; Chasquetti D. (2004). "La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso", *Política* 42: 221-247.

Filgueira, Carlos H. (1985). "Movimientos Sociales en la restauración del orden democrático: Uruguay 1985". EN Filgueira, Carlos H. (comp.), *Movimientos Sociales en el Uruguay de Hoy*. Clacso/Ciesu/Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay.

Monestier, Felipe. 2010. *Movimientos Sociales, Partidos Políticos y Democracia Directa "Desde Abajo" en Uruguay (1985-2004)*. Buenos Aires: CLACSO.

Moreira, Constanza. (2004). "Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los '90", *América Latina Hoy*, 36, pp. 17-45.

Zibechi, Raúl (1997). *La revuelta juvenil de los '90: las redes sociales en la gestación de una cultura alternativa*, Editorial Nordan-Comunidad.

Zaremborg, G; Guarneros, V; Gurza, A. (2017) "Introduction: Beyond Elections: Representation Circuits and Political Intermediation", en Zaremborg, G; Guarneros, V; Gurza, A (coord.): *Intermediation and Representation in Latin America . Actors and Roles Beyond Elections*" Palgrave, Londres.

**III ENCONTRO INTERNACIONAL
PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Título de ponencia "Mecanismos de Participación Ciudadana y Democracia local en la Argentina Actual"

Seminario temático: *Experiências de participação institucional em perspectiva comparada*

Autoras:

Dra. Cecilia Schneider, Universidad Nacional de Avellaneda – cecilia.schneider1@gmail.com

Mg. Micaela F. Moreira, Universidad Nacional de Avellaneda – CONICET,
micaelaf.moreira@gmail.com

Lic. Celeste Ambrosi, Universidad Nacional de Avellaneda – CONICET,
celeste_ambrosi@hotmail.com

Resumen:

El devenir de las políticas públicas, especialmente locales, de promoción de mecanismos y espacios de participación ciudadana se encuentra condicionada por factores políticos, culturales e institucionales que amplían o limitan el ejercicio de la ciudadanía política. A pesar de la notoria y sostenida expansión de estas iniciativas durante las últimas tres décadas en América latina y en particular, en la Argentina, pocos estudios diagnostican la situación actual en este país y muchos menos lo hacen desde una perspectiva comparada. Esta ponencia da un paso para subsanar parcialmente este vacío y busca, en primer lugar, dar cuenta del avance de estas experiencias de innovación democrática al tiempo que sintetizar la forma y la institucionalidad que han adquirido estos mecanismos a nivel local en las principales ciudades argentinas. En segundo lugar, se detiene a analizar la incidencia de un mecanismo estrella de la democracia participativa en la región como es el Presupuesto participativo. De manera descriptiva, sitúa el mapa de los PP implementados en las principales ciudades argentinas a la luz del modelo teórico que se reseña en la literatura. Seguidamente nos concentraremos en el estudio de diez experiencias implementadas por gobiernos locales entre 2012 y 2013: seis en ciudades capitales provinciales (La Plata, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, Ushuaia) y cuatro municipios del Conurbano bonaerense (Avellaneda, Morón, Vicente López y San Martín). Finalmente, y a modo de conclusión, se esbozan los interrogantes que son relevantes de formular a la luz del diagnóstico presentado. Los resultados y datos empíricos que aquí se presenten provienen de dos estudios que aunque conectados se desarrollaron de manera independiente y secuencial "Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores explicativos y consecuencias" (UNDAV CYT 2011-2013) y "Participación ciudadana local: contextos y culturas políticas en la Argentina" (PICTO104- MINCYT 2014-2017).

1. Introducción

Una revisión de la profusa bibliografía latinoamericana sobre la participación ciudadana institucional (en adelante PCI) sugiere la existencia de una correlación entre las crisis políticas, sociales y económicas que atravesaron varias democracias representativas de la región a fines de los 80 y el surgimiento de mecanismos de participación e incidencia ciudadana como respuesta a las mismas (Annunziata 2008, 2011; Montbrun, Porras y Valenzuela 2002; Eberhart 2007; Camou y Di Virgilio; Verón y Rey s/f; Schneider y Welp: 2015 y 2011; Camou y Di Virgilio: s/f); Annunziata 2008, 2011; Dagnino, Olvera y Panfichi: 2008). En el caso de Argentina, el gobierno de la transición democrática de Raúl Alfonsín encontró en la descentralización política y administrativa una vía para democratizar el Estado (Mascareño: 2008). La tendencia se profundizó en los noventa con una oleada de reformas constitucionales que propiciaron la jerarquización de los gobiernos locales y la apertura de canales participativos como medios para contrarrestar las presiones fiscales y políticas de las nuevas democracias y como reacción a procesos coyunturales como “la liberación económica, el incremento de las prácticas en el ejercicio del poder, el resurgimiento de principios comunitaristas, la emergencia de una ortodoxia internacional a favor de la descentralización y la necesidad de mejorar la capacidad del Estado como protector de la seguridad de los ciudadanos” (Mascareño:2008: 05).

La crisis política de 2001 propició una segunda oleada de implementación de mecanismos participativos para reconstruir el contrato social entre gobernantes y gobernados. La deslegitimación de la política tradicional activó por un lado, la articulación de espacios de autogestión confrontados con el Estado en la forma de asambleas vecinales (más de 20 en la Capital federal) y por otro, la implementación de mecanismos que, en algunos casos, se encontraban latentes en la legislación como los presupuestos participativos de las ciudades de Rosario, Morón y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Schneider: 2007; Schneider y Welp: 2011a y 2015).

El impulso institucional y político que recibieron estos mecanismos a finales del siglo pasado en Argentina, se correspondió con la aparición de varios estudios de caso -aunque concentrados en las experiencias más salientes: Córdoba, Morón, Rosario y CABA- (Annunziata: 2011; Schneider: 2007), en estudios sobre un sólo mecanismo -presupuesto participativo- (Schneider y Díaz: 2016; SAM: 2015), trabajos que relevan y comparan

mecanismos de democracia directa a nivel nacional (Renfer 2010; Arques 2014; Zovatto: 2007) y algunos que comenzaron a ampliar el espectro incluyendo diferentes tipos de experiencias (Triguboff y Anaya: 2007; Annunziata: 2008; Schneider: 2016)¹. Esta ponencia busca realizar dos aportes al campo; por un lado presenta un mapa general de la PCI en Argentina correspondiente al período 2011-2013 que releva tanto ciudades como experiencias destacadas en la promoción de estas políticas así como una descripción de las principales características de estos dispositivos de innovación democrática implementados durante esos años, desde la mirada de los propios técnicos y gestores políticos² y en segundo lugar, se detiene a analizar el caso particular de los presupuestos participativos desarrollados en el país en el último tiempo pero desde una perspectiva comparada.

2. El debate sobre la participación ciudadana en dos modelos de democracia

La libre elección de los gobernantes constituye un rasgo esencial de los regímenes democráticos representativos. Sin embargo, el debate se origina cuando se trata de valorar la conveniencia y la naturaleza de una participación más amplia y por fuera de los períodos electorales. ¿Es posible y deseable que los ciudadanos corrientes participen de un modo directo en ámbitos donde se toman decisiones que afectan directa o indirectamente sus vidas? ¿Tienen algo “valioso” que decir a sus representantes? ¿Son capaces de ejercitar un sentido del bien común y general o sólo aplican la estricta defensa de sus intereses más inmediatos? Y, en caso de sostener una respuesta afirmativa a tales preguntas, ¿quiénes deberían hacerlo y bajo qué circunstancias? Las respuestas a estas cuestiones variarán de acuerdo a la visión de la democracia que se adopte. A riesgo de ser esquemáticos, distinguimos dos grandes enfoques: el de la democracia procedimental (elitista o realista) y el de la democracia participativa con sus variantes.

¹¹ En 2015, la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación (SAM) publicó el documento “Presupuesto Participativo” dirigido a gobiernos subnacionales, donde se resumen las características e historia de este mecanismo y se difunden recomendaciones y sugerencias para su aplicación. Contiene un relevamiento general de la situación más actual del presupuesto participativo pero no compara ni releva otros instrumentos o políticas de participación ciudadana. El relevamiento de dicha oficina arroja que en el período 2011-2015, el presupuesto participativo fue implementado en 56 municipios y que “un 70% de las experiencias corresponden a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza y otro 30% a provincias patagónicas como Tierra de Fuego, Neuquén y Río Negro. Por otra parte, se nota una fuerte concentración de experiencias en el eje marítimo fluvial del noreste que va desde la costa bonaerense hasta los márgenes del alto Paraná” (SAM :2015:17)

² Dicho mapa fue elaborado en el marco del Proyecto Undavcyt: “Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores y consecuencias”, 2011-2013, Undav, Argentina.

La primera constituye la versión más liberal de la democracia. Desde esta perspectiva, el interés por la participación ha sido indirecto y ha estado dirigido, más bien, a determinar cuánta participación es necesaria para que la democracia funcione de manera estable y sin excesivos problemas de gobernabilidad (Schumpeter, 1961). La representación democrática es concebida en este marco como un procedimiento mediante el cual los partidos compiten ofreciendo sus “productos” a los ciudadanos y éstos emiten sus preferencias mediante el voto. En esta contienda, las preferencias y demandas de los votantes pueden ser captadas por los partidos en su afán de acceder al poder, pero probablemente sean reformuladas, una vez alcanzada la meta. Para esta visión, toda referencia a una sujeción de la libertad de los representantes a los intereses de la ciudadanía es una negación del concepto mismo de liderazgo político. La implicación política de los ciudadanos comunes no sólo no tiene un rol central sino que, en lo fundamental, se percibe de forma negativa.

En contraste, la teoría democrática participativa –en sus diversas versiones- intenta recuperar el ideal de la participación y deliberación pública como elementos fundamentales de la democracia moderna. Si en la tradición de la democracia procedimental se manifiesta un interés secundario (e instrumental) por la participación y se le adjudica un valor negativo, en ésta se sostiene que la participación ciudadana permite la expresión efectiva de la voluntad general, fundamento último del ejercicio democrático. Los enfoques participativos coinciden en sostener que: a) la política democrática requiere un nivel de compromiso y participación ciudadana que excede la mera elección de los gobernantes; b) las prácticas participativas fomentan el sentido de la responsabilidad pública, propician la cooperación, la autodisciplina y la tendencia a la moderación; c) la participación permitiría acortar la distancia entre representantes y representados, lo que incrementaría los niveles de confianza institucional generando o reforzando mecanismos de control y *accountability* efectivos; y, d) la incorporación de mecanismos de democracia participativa permitiría superar el déficit representativo advertido a través de la creciente incapacidad del sistema para procesar nuevas demandas y/o conflictos.

En este marco, es posible distinguir dos estrategias generales destinadas a dar voz a la ciudadanía: la pluralista y la deliberativa. La primera trata de aumentar la interrelación entre los grupos de interés y las instituciones representativas, de modo que los ciudadanos a través de éstos ejerzan un mayor control entre periodos electorales (Dahl, 2009). Este tipo de estrategia constituye un complemento de la democracia liberal representativa. La segunda postula la creación de ámbitos en los que la ciudadanía puede llegar a definir los intereses de la comunidad mediante la deliberación y discusión pública; y apunta a la transformación de los ciudadanos mediante la contraposición razonada de argumentos sobre los asuntos públicos objetos de controversias y definiciones (Elster, 1998; Habermas, 1993).

A pesar de la convergencia de estas dos concepciones democráticas en la búsqueda de alternativas frente a las comprensiones minimalistas y reducidas en términos procedimentales, así como en el intento por empoderar y dar voz al ciudadano, no obstante,

existen entre ellas algunos matices insoslayables. En su trabajo *Participatory Democracy Revisited*, Carole Pateman (2012) advierte sobre las diferencias entre democracia participativa y democracia deliberativa. Al respecto asegura que “La deliberación, discusión y debate son fundamentales para cualquier forma de democracia, incluso para la democracia participativa, sin embargo la deliberación es necesaria para la democracia pero no suficiente. Algunos de los defensores más entusiastas de la democracia deliberativa tienden a presentar la deliberación como si fuera sinónimo de la propia democracia”³ (Pateman, 2012: 08).

Si bien los partidarios de la democracia deliberativa presentan un claro interés en las instancias de deliberación, tienden a dejar de lado las características estructurales o aspectos institucionales de la sociedad en los que dichas instancias están insertas; es decir, esta variante tiende a subestimar la importancia que tienen los sistemas políticos en tanto contexto específico en el que los foros de deliberación pueden desarrollarse. Es a partir de esta subvaloración del sistema político que Pateman señala que, aun cuando los defensores de la democracia deliberativa ven en la deliberación el modo de mejorar el sistema democrático, siguen dejando intactas las estructuras institucionales convencionales.

En contraposición, la democracia participativa resalta la importancia que tienen las formas de las estructuras de autoridad que hacen posible o no la participación. De allí que, según Pateman, la teoría de la democracia participativa debería entenderse como una discusión sobre la democratización: “la discusión debe ser acerca de los cambios que harán que nuestra propia vida social y política sea más democrática, que proporcionarán oportunidades para que los individuos participen en la toma de decisiones en su vida cotidiana, así como en la ampliación del sistema político. Se trata de la democratización de la democracia” (Pateman, 2012:10). Los cambios necesarios para alcanzar una sociedad participativa –según los propios términos utilizados por la autora en su libro *Participation and Democratic Theory* de 1970 - se refieren a reformas estructurales, particularmente (pero no únicamente), a la modificación de las estructuras de autoridad no democráticas.

Por otra parte, en el contexto latinoamericano del último cuarto del siglo pasado, han surgido nuevas teorías que acompañan los procesos sociales contemporáneos caracterizados, fundamentalmente, por la emergencia de los denominados nuevos –hoy ya viejos- movimientos sociales (obrero, estudiantil, ecologista, feminista, etc.). Así, de la mano de la tercera ola de democratización en los países del Sur –iniciada a fines de los setenta y que se intensifica en los noventa-, surge lo que algunos autores han dado en llamar la “participación ciudadana institucional” (Rodger, 2005; Schneider, 2008; Schneider y Welp, 2011). Ésta comprende a todas aquellas acciones emprendidas por ciudadanos –individuos, organizaciones o ambos- que están destinadas a influir en las decisiones y las acciones de los gobernantes; a la toma de decisiones de manera directa así como al control de las acciones gubernamentales y/o a la propensión de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos pero mediante el uso de mecanismos e instrumentos formales ofrecidos por los propios gobiernos o incorporados a constituciones y leyes.

³ Traducción propia del original en inglés.

Esta nueva institucionalidad participativa, que surge enmarcado en lo que Sousa Santos y Avritzer (2004) llaman las concepciones no hegemónicas de la democracia, ha reabierto el debate entre la democracia representativa y la participativa. Estos autores intentan mostrar una tercera vía entre el modelo minimalista y el maximalista de participación; aunque, sin embargo, esta propuesta por momentos parece fundirse con los postulados más clásicos de la democracia participativa al estilo Pateman. En su análisis, los autores subrayan la importancia de los procesos de intensificación democrática que se vienen dando en estos países pero, a la vez, remarcan las vulnerabilidades y ambigüedades de la participación toda vez que es objeto de cooptación y/o integración en espacios institucionales que le quitan todo o parte su potencial democrático y se convierte en una herramienta de control social organizada de arriba hacia abajo. Para los autores, la participación implica un amplio proceso de intervención ciudadana con inclusión de diversos actores donde un profundo debate de las reglas de la participación, la deliberación y la distribución de bienes públicos es posible. Esto nos conduce al análisis de las instituciones de participación ciudadana.

3. El Mapa de la participación ciudadana local en la Argentina

3.1 Apartado metodológico:

El Mapa de la PCI se conformó a partir de dos grandes componentes: a) un estudio de tipo normativo de la participación que recogió y analizó la existencia de diferentes mecanismos de participación en las Constituciones Provinciales, las Cartas Orgánicas Municipales (COM) y las Leyes Orgánicas Municipales (LOM) de cada una de las capitales provinciales, de los nueve municipios del Conurbano Bonaerense⁴ y de la ciudad de Rosario⁵, y b) un estudio del desempeño real y efectivo de la PCI a partir de las evaluaciones e información provistas por los gestores y responsables de la implementación de dichos mecanismos en las distintas ciudades. Para relevar esta información se aplicó un cuestionario virtual⁶ a funcionarios encargados de las áreas específicamente vinculadas a la participación ciudadana que se complementó posteriormente con información documental, entrevistas a informantes claves y análisis de información institucional mediante las webs municipales y/o sectoriales.

⁴ El conglomerado denominado Conurbano Bonaerense o Gran Buenos Aires se refiere, según el criterio definido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec: 2014) a 24 localidades aledañas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se encuentran en la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires.

⁵ Rosario, pese a no ser capital provincial, fue incluida dada la importancia de ésta como caso modelo en la literatura específica.

⁶ El cuestionario fue elaborado en base al protocolo aplicado en la investigación *Democracia Local en Andalucía: experiencias participativas en los Municipios Andaluces* -dirigida por Joan Font (2011), Ed. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces. El mismo fue adaptado a la realidad local.

Como todo mapa tiene limitaciones: la principal, da cuenta de una mirada descriptiva del terreno, válida y útil, pero para un determinado momento.

La estructura de gobierno de la República Argentina se compone de tres niveles: nacional, provincial (23 gobiernos provinciales más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y municipal. Los municipios pueden agrupar una sola localidad o varias y poseen órganos político administrativos propios. De los treinta y tres casos seleccionados originalmente, obtuvimos la respuesta efectiva al cuestionario de 21 municipios: 5 del Conurbano Bonaerense (Avellaneda; San Martín; San Isidro; Morón y Vicente López), 15 capitales provinciales (La Plata; Catamarca; Córdoba; Corrientes; Santa Rosa; La Rioja; Mendoza; Paraná; Posadas; Rawson; Salta; San Juan; Santa Fe; Tucumán; Ushuaia) y Rosario.

Las experiencias registradas corresponden a los mandatos comprendidos en el período 2011 a 2013 y los inmediatamente anteriores a cada año.

Mapa recoge datos de tres grandes dimensiones de análisis, a saber:

- a) **Nivel y tipo de institucionalización de la participación como política pública:** se verificó la existencia de oficinas que promueven, coordinan o implementan mecanismos de PCI (teniendo en cuenta su año de creación y la asignación de fondos específicos para este fin), la existencia de normativa municipal destinada a regular la participación así como la disponibilidad de planes o programas que mejoren el desempeño institucional en el área. También se relevó la aplicación de programas de descentralización política y administrativa y la existencia de comisiones en el Concejo Deliberante dedicadas a legislar o regular la participación ciudadana y la descentralización política.
- b) **Mecanismos, procesos y experiencias implementadas:** se relevó cantidad y tipo de procesos/experiencias participativas -directas o semidirectas, según una clasificación propia- implementadas entre 2011 y 2013.
- c) **Experiencias participativas más significativas:** se analizaron en profundidad dos experiencias consideradas significativas⁷ por los mismos municipios y se trató de conocer el *cómo*, el *qué* y el *quién* de la participación. Para ello, se identificaron las siguientes dimensiones: c.1) *organización* (tipo y carácter de la experiencia, su periodicidad en la aplicación, la intervención de otras administraciones, etc.); c.2) *finalidad* (los temas tratados, sus objetivos los resultados alcanzados, dificultades encontradas y las

⁷ Se consideró experiencias significativas en relación al tema a discutir, la cantidad de población que participó, los resultados producidos, la calidad del proceso, etc.

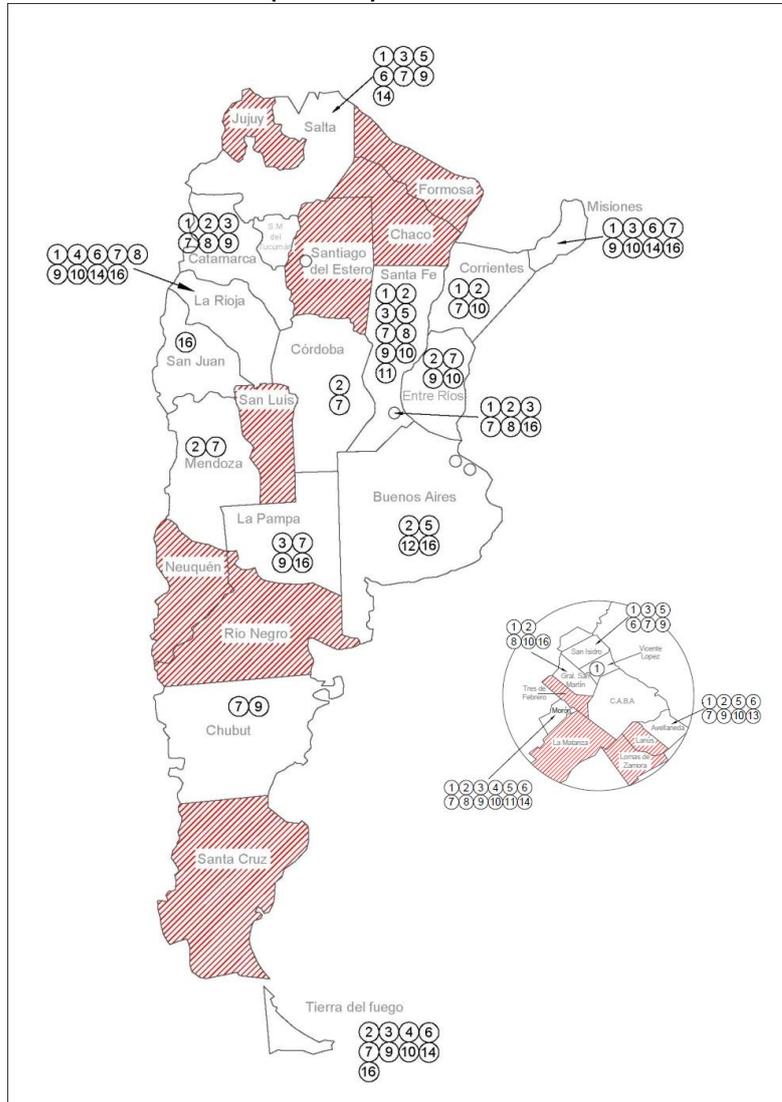
evaluaciones realizadas) y c.3) *tipo de movilización de los participantes* (la forma de selección y la cantidad de participantes, los medios y modos de difusión empleados, las organizaciones que participaron del proceso y las fases en las que intervinieron).

En el punto siguiente y a los fines de esta ponencia nos centraremos en las dos primeras.

3.2 Características institucionales de la participación ciudadana en Argentina

El mapa configurado pone de relieve que luego de casi 30 años de promoción de políticas de participación ciudadana en las agendas locales existe un rico panorama de experiencias y mecanismos de participación en la mayoría de las ciudades capitales argentinas: 20 cuentan con algún tipo de mecanismo—directo o semidirecto—. A su vez, se advierte una variedad significativa de tipos de experiencias y una frecuencia alta de implementación: hasta 2013 se implementaron al menos quince modalidades diferentes de intervención ciudadana en la gestión pública, y la mayoría de los municipios (12) registran una alta frecuencia en la implementación de estos mecanismos (más de seis experiencias entre 2012 y 2013). Sin embargo, pese a esta riqueza en los formatos y experiencias aplicadas, los gobiernos locales optan preferencialmente por dos formatos —muy disímiles en cuantos a sus objetivos (consulta o deliberación) e icónicos de dos modelos de democracia (asociativa o deliberativa)—, los Consejos sectoriales (temáticos, territoriales o vecinales) y los Planes participativos en sus diferentes modalidades (especialmente planes estratégicos, planes del delito y planes urbanos), seguidos por los presupuestos participativos, los foros ciudadanos y las audiencias públicas, en ese orden.

Mapa 1: Mecanismos de participación ciudadana local implementados en las ciudades capitales y Conurbano Bonaerense (21 casos)



Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto “Democracia local y participación ciudadana institucional en la Argentina: mapa, factores explicativos y consecuencias” (UNDAVICYT 2011-2014). Referencias:1) Foros ciudadanos. 2) Presupuestos participativos. 3) Planes estratégicos participativos. 4) Agenda 21 (Agendas de medio ambiente). 5) Planes de prevención del delito participativos. 6) Planes urbanos participativos. 7) Consejos o comisiones vecinales. 8) Consejos territoriales. 9) Consejos sectoriales (mujeres, jóvenes, de tercera edad, etc.). 10) Audiencias públicas. 11) Auditorías ciudadanas. 12) Cabildos abiertos. 13) Referéndum. 14) Iniciativas ciudadanas. 15) Revocatorias de mandato. 16) Otras.  Sin respuesta

En cuanto al nivel y tipo de institucionalización, observamos que más de la mitad de los municipios (17) cuenta con una *oficina específica* para la promoción, coordinación e implementación de la participación ciudadana; aunque de todas estas oficinas sólo diez cuentan con fondos propios,

la inclusión de las mismas en el organigrama de gobierno –fundamentalmente en la última década- evidencia la creciente visibilidad e interés que ha adquirido la participación ciudadana institucional en los gobiernos locales (Ver Tabla 1).

Tabla 1: Existencia de oficinas de participación, año de creación de la misma y asignación de fondos, 21 municipios, 2012			
Municipio	Oficinas específicas de participación	Año de inicio	Fondos específicos
Avellaneda	No	-	No
Catamarca	Si	2012	No
Córdoba	Si	1996	Si
Corrientes	Si	2009	No
Santa Rosa	Si	2009	No
La Plata	Si	2008	Si
La Rioja	Si	2004	Si
Mendoza	Si	2008	Si
Morón	Si	2006	Si
Paraná	Si	2008	No
Posadas	No	-	-
Rawson	No	-	-
Rosario	Si	2012	Si
Salta	Si	2011	Si
San Isidro	No	-	-
San Juan	Si	2007	Si
San Martín	Si	2012	No
Santa Fe	Si	2011	No sabe
Tucumán	Si	2012	No
Ushuaia	Si	2008	Si
Vicente López	Si	2012	Si

Fuente: Elaboración propia Proyecto UNDAVCYT 2011-2014.

También, pudimos observar una tendencia hacia la formalización de las políticas participativas: de los veintiún municipios encuestados, quince poseen reglamentación que establece canales de participación (en algunos casos con carácter obligatorio) y doce ciudades declararon haber incorporado planes o programas destinados a mejorar o coordinar las actuaciones municipales en esta área durante el período 2011-2013. No obstante, la dificultad de acceder a dichos Planes sugiere una baja calidad de este dato y relativiza la tendencia mencionada (ver Tabla 2).

Al considerar la *existencia de comisiones en el Concejo Deliberante* dedicadas a debatir y promover leyes y/o reglamentación específicas sobre participación ciudadana, advertimos una correlación baja entre su presencia y la existencia de normativa municipal que promueva

experiencias participativas: sólo siete municipios declararon tener un órgano específico, diez afirmaron no tenerlo y el resto no sabía si existían o no.

Tabla 2: Existencia de normativa, programa o plan específico de participación y comisión en el Concejo Deliberante, 21 municipios, 2012			
Municipio	Normativa Municipal Específica	Programa o Plan especial de PTC	Comisión sobre asuntos de PTC en el Concejo Deliberante
Avellaneda	Si	Si	No sabe
Catamarca	Si	No	Sin respuesta
Córdoba	Si	No	Si
Corrientes	Si	No	No
Santa Rosa	Si	Si	No
La Plata	No	No	No
La Rioja	Si	Si	No sabe
Mendoza	Si	Si	Si
Morón	Si	Si	Sin respuesta
Paraná	Si	No	No
Posadas	Si	Si	Si
Rawson	No	No	No
Rosario	Si	No	No
Salta	Si	No	Si
San Isidro	No sabe	Si	No sabe
San Juan	Si	Si	Si
San Martín	No	Si	No
Santa Fe	Si	Si	No sabe
Tucumán	No	No	No
Ushuaia	Si	Si	No
Vicente López	No	Si	Si

Fuente: Elaboración propia en base a Undavcyt 2011-2014.

Finalmente, en relación al grado de descentralización política y administrativa de los gobiernos, a pesar de que muchos municipios han respondido que aplican programas en esa dirección, lo que están llevando a cabo en la práctica son procesos de desconcentración funcional y operativa del gobierno local con algún componente de participación pero sin elección directa de las autoridades políticas de cada distrito de gobierno y con menores grados de autonomía (por ejemplo: Morón, Rosario, Paraná)⁸.

⁸ En el cuestionario se definió “descentralización política” como el proceso mediante el cual se transfiere autoridad y poder de decisión política a entidades territoriales de gobierno, diferenciándola del concepto de “descentralización administrativa o desconcentración” cuando sólo se transfieren funciones operativas.

Tabla 3: Existencia de Descentralización política, normativa específica y Comisión en el Concejo Deliberante				
Municipio	Existencia de descentralización política		Normativa municipal	Comisión en el Concejo Deliberante
	Cuestionario	Confirmación		
Avellaneda	Si	No	No	No
Catamarca	Si	No	No	No
Córdoba	Si	Si	Si	No
Corrientes	No	No	No	No
Santa Rosa	Si	No	No	No
La Plata	No	No	No	No
La Rioja	Si	No	No sabe	No sabe
Mendoza	Si	No	No	Sin respuesta
Morón	Si	No	Si	Sin respuesta
Paraná	Si	No	Si	No
Posadas	No	No	Si	No
Rawson	No	No	No	No
Rosario	Si	No	Si	No
Salta	Si	No	Si	No
San Isidro	No sabe	No	No sabe	No sabe
San Juan	Si	No	No	No
San Martín	Si	No	Si	No
Santa Fe	Si	No	Si	No sabe
Tucumán	No	No	No	No
Ushuaia	No	No	Si	No
Vicente López	Si	No	No sabe	No sabe

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto UNDAVCYT 2011-2014 y de PICTO 104, MINCYT

Al focalizar sobre aquellas experiencias consideradas como más significativas⁹ por los propios municipios, se destacaron el Presupuesto Participativo (8 municipios) y en segundo lugar los Consejos Consultivos Sectoriales (5). En cuanto a la organización, las dimensiones consideradas –*periodicidad, antigüedad, intervención de diferentes áreas administrativas*- indican que se trata de mecanismos con carácter permanente o estable con un grado relativamente elevado de institucionalización. En primer lugar se verifican los postulados teóricos que indican que la repetición favorece la creación de una estructura participativa que, en los casos estudiados, se da en la forma de adquisición de cierta *expertise* en la implementación. Por otro lado, si bien observamos que la estabilidad era mayor en las

⁹ Se consideró experiencias significativas en relación al tema a discutir, la cantidad de población que participó, los resultados producidos, la calidad del proceso, etc.

ciudades con alguna norma municipal u ordenanza que determina la obligatoriedad de la implementación del mecanismo, en este punto encontramos mayor variabilidad: de los veintidós municipios relevados sólo nueve habían dictado una normativa como la mencionada.

También encontramos una correspondencia entre estabilidad y antigüedad de la implementación de estos mecanismos, siendo los municipios con mayor antigüedad (más de cinco años en el ejercicio del mecanismo), los que le han dado una base normativa –aprobadas en sus respectivos Concejos- a estos implementados (Ver Tabla 4).

Tabla 4: Grado de formalización de los presupuestos participativos de los municipios capitales y Conurbano bonaerense, 20 municipios, 2012				
Municipio	Primera experiencias seleccionada	Carácter	Reglamentada	Año de inicio de la experiencia
Avellaneda	Presupuesto participativo	Estable con normativa	Si	2011
Catamarca	Consejos Adultos Mayores	Estable con normativa	Si (ordenanza)	2012
Córdoba	Presupuestos Participativos	Estable con normativa	Si (ordenanza)	2004
Corrientes	Presupuesto Participativo	Estable sin normativa	No	2010
Santa Rosa	Creación del Plan Estratégico PSR	Estable con normativa	Si (ordenanza)	2009
La Plata	Presupuesto Participativo	Estable sin normativa	Si (reglamento)	2008
La Rioja	-	-	-	-
Mendoza	Presupuesto Participativo	Estable sin normativa	No	2010
Morón	Presupuesto Participativo	Estable con normativa	Si (ordenanza)	2006
Paraná	Audiencias públicas	Coyuntural	Si (ordenanza)	2010
Posadas	Gestión Participativa para el diseño del espacio público	Estable sin normativa	No	2012
Rawson	Asociación de Juntas Vecinales	Estable con normativa	Si (ordenanza)	1988
Rosario	Presupuesto Participativo Rosario	Estable con normativa	Si (ordenanza)	2002
Salta	Programa Juntos a la	Estable sin	No	2012

	Par	normativa		
San Isidro	Mesa de Integración Social	Estable con normativa	Si (ordenanza)	2006
San Juan	Programa Intendente a Domicilio	Estable sin normativa	No	2008
San Martín	Presupuesto Participativo	Estable sin normativa	No	2012
Santa Fe	Cooperativa de Tratamiento de Basura	Estable sin normativa	No sabe	2008
Ushuaia	Consulta Popular	Estable con normativa	Si (ordenanza)	2008
Vicente López	Foros Ciudadanos	Estable sin normativa	No	2012

Fuente: Elaboración propia en base UNDAVCYT 2011-2014 y de PICTO 104, MINCYT

Otra característica importante que asumen estos mecanismos es su capacidad de promover o activar la articulación entre diferentes áreas de gobierno. Encontramos que en al menos trece casos, las experiencias aparecen insertas en una red institucional que articula varias dependencias municipales –generalmente de rango de secretarías o dirección. (Ver tabla 5).

Tabla 5: Intervención de administraciones municipales y asesoramiento externo de las experiencias participativas seleccionadas, municipios capitales y Conurbano bonaerense, 20 municipios, 2012		
Municipio	Intervención de otras administraciones	Asesoramiento externo
Avellaneda	Si	No sabe
Catamarca	Si	No
Córdoba	No	Si
Corrientes	No	No
Santa Rosa	Si	Si
La Plata	Si	No
La Rioja	No sabe	No sabe
Mendoza	No	No
Morón	Si	Si
Paraná	No	Si
Posadas	Si	Si
Rawson	Si	No
Rosario	Si	No
Salta	Si	No
San Isidro	Si	No

San Juan	No	No
San Martín	Si	No
Santa Fe	No sabe	Si
Ushuaia	Si	Si
Vicente López	Si	No

Fuente: Elaboración propia con base a Undavcyt 2011-2014 y Picto 104 2014-2017

Para analizar la *finalidad* de ambos mecanismos tuvimos en cuenta las temáticas priorizadas en las experiencias y los objetivos establecidos por los gestores de los mecanismos (obtención de una decisión final, intercambio de información y consulta, deliberación o valoración de la opinión de los participantes). En cuanto a las primeras, los temas priorizados en ambos casos fueron: equipamiento urbano; planificación urbana y presupuesto municipal, en ese orden. Por detrás se encuentra la política social y, en menor medida aún, los temas vinculados a la salud y a la educación pero también al género y la cultura. En relación a los objetivos encontramos que aunque no siempre fueron alcanzados, la inmensa mayoría de los consultados evaluaron la experiencia de forma positiva.

Por último, encontramos que los medios utilizados y la forma en que se realiza la convocatoria se convierten en un factor importante en relación a la cantidad y tipo de participantes. El hecho de que todas las experiencias analizadas hayan empleado varios métodos y medios de difusión nos indica que es considerada por los promotores una tarea primordial y que determina, en gran parte, el éxito del proceso participativo: muchos de estos mecanismos (11) superaron los mil y en su mayoría se trató de personas que participan de forma individual aunque también se evidencia la participación de organizaciones y asociaciones -entre las que se destacan las ONGs y fundaciones, seguidas por consejos vecinales o barriales, asociaciones religiosas. Las organizaciones más tradicionales como los partidos políticos, los sindicatos y las universidades registran una baja participación.

4. El caso del Presupuesto Participativo: ¿más es mejor?

El presupuesto participativo (en adelante, PP) ha sido considerado, tanto por la literatura académica especializada como por los gestores políticos, un instrumento ícono de la promoción de la democracia participativa y deliberativa en los ámbitos locales -primero en América Latina y luego, en Europa-; aunque con significativas diferencias tanto en modalidades como en resultados. En los últimos años, en la Argentina se vienen implementando numerosas experiencias de este tipo. Este incremento, sin embargo, nos dice poco respecto de la manera en que los PP impulsados por los gobiernos locales generan sociedades más democráticas, o si se trata de instrumentos eficaces para legitimar la gestión pública pero aún débiles en términos de impacto social, cultural y político.

La profusa literatura existente sobre participación institucionalizada coincide en presentarlo como el mecanismo de la democracia participativa que más se ha expandido y replicado, tanto en la región como a nivel mundial, desde su inicio en Porto Alegre a fines de los 80, bajo el liderazgo político del PT (Pateman, 2012, Porto de Oliveira, 2013; Goldfrank, 2009; de Souza Santos y Avritzer, 2004). Los datos más recientes dan cuenta de entre 500 y 920 casos en América Latina, 300 en Europa y más de 100 en África (Sintomer, Herzberg y Allegretti, 2010; Porto de Oliveira, 2013). En el caso específico argentino, algunos estudios indican que en el año 2011 se registraron más de 50 experiencias en gobiernos locales (Ramella, 2013). En no pocas ocasiones esta fenomenal expansión¹⁰ ha estado impulsada por organismos multilaterales y ONG internacionales que lo han presentado como el instrumento más eficaz de “gobernanza” local en el marco de lo que fuera la Nueva Gestión Pública, muy en boga en los años 90.

A pesar del interés por el tema, aun se detectan vacíos en la literatura. Por un lado, es notoria la ausencia de estudios *cross-national* sobre casos de PP, con la excepción de importantes aportes. Entre ellos, el de Cabannes (2004, 2015) quien extiende su –pionero– análisis de experiencias en diferentes ciudades de diez países, a veinte casos en diferentes continentes. También el trabajo de Torres Ribeiro y Grazia (2003), quienes se concentran en centenares de casos de varias ciudades brasileñas y Montecinos (2014) que compara los diseños institucionales en los que se implementan los PP en diferentes países latinoamericanos. Por otro lado, si bien los estudios que relacionan los contextos políticos y los diseños que asumen estos mecanismos de participación se han incrementado en la última década (Navarro Yañez, 1999, 2002; Goldfrank, 2005, 2009; Font y otros, 2011; Schneider, 2008; Schneider y Welp, 2011; Gomá, R. y Rebollo, 2001; Avritzer, 1999, 2000, 2002; Baiocchi, 2003, 2005; Abers, 1996, 2000; Veneziano, 2005; Ramella, 2013), continua siendo un abordaje productivo si se aplica a varios casos. A su vez, tal como lo ha señalado Goldfrank (2009), poco se ha examinado acerca de la influencia de los partidos políticos de oposición en la promoción e implementación de estas políticas.

Argentina no escapa a esta tendencia. En los últimos años han florecido múltiples iniciativas locales y, sin embargo, son los casos paradigmáticos y más antiguos los que suelen ser analizados por las investigaciones empíricas nacionales (Peruzzotti, 2005; Ford y otros, 2012; Annunziata, 2011; Triguboff y Anaya, 2007; entre otros), aunque están en ascenso aquellos que o bien analizan casos locales novedosos y más recientes (Carmona, 2009; Iorio, 2009; Pagni, 2012) o desde una mirada panorámica y comparativa de los diseños (Ramella, 2015; Llamas Sánchez 2004; López Accotto, Martínez, Grinberg y Adaro, 2011; López Accotto, Carmona y Martínez, 2011).

También se advierte que muchas de las experiencias estudiadas desvirtúan los aspectos participativos y deliberativos del PP; aspectos estos, reseñados por la literatura especializada como los atributos más prometedores de este tipo de experiencias. Más aún, debido a la morfología institucional que adoptan, algunos PP resultan difícilmente catalogables como experimentos propios de la democracia participativa o deliberativa.

Seguidamente se busca situar el análisis acerca de los mecanismos de innovación democrática, en especial el PP, en un diálogo crítico entre dos formas de democracia: la representativa y la participativa (y su variante deliberativa). Luego se analizará el modelo empírico de PP que mejor conjuga deliberación con decisión y representación con participación. en el intento por avanzar en los estudios comparados sobre el tema a nivel nacional, se presenta y caracteriza el mapa de los

¹⁰ En este sentido, ver la Tesis Doctoral de Osmany Porto de Olivera (2012).

presupuestos participativos implementados en algunas ciudades argentinas durante el año 2012-2013. Luego, se examinan en profundidad las diez experiencias que los referentes locales identificaron como las más relevantes dentro de la oferta de mecanismos participativos ofrecidos por los municipios¹¹: seis en las ciudades capitales de La Plata, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, Ushuaia y cuatro en localidades del Conurbano bonaerense de Avellaneda, Morón, Vicente López y San Martín. A través de fuentes primarias se presenta el marco normativo y el diseño institucional de estas experiencias, los objetivos de la participación y las características de los participantes.

4.1. De las experiencias originales de Porto Alegre a la multiplicación de PP en la actualidad.

Como ya se mencionó, es el PP el que más popularidad e impulso ha adquirido dentro de los mecanismos de participación ciudadana. Según Sintomer, Herzberg y Allegretti (2010), a pesar de ser Brasil el país con la mayor densidad de estas experiencias, también en el resto de la región se han expandido, encontrándose muchos casos en ciudades del Ecuador, Perú, Argentina, Uruguay y Centroamérica. De hecho, se estima que más de la mitad de los PP en el mundo¹², se llevan a cabo en América Latina. Aunque con menores cifras, el resto del mundo también comenzó a replicar este mecanismo.

Pensar en las causas de su éxito (en términos de expansión) nos lleva a emparentarlo con las fortalezas que se destacan de su implementación. Siguiendo lo que destacan Cabannes (2004), Wampler y Hartz Karp (2012) y Pateman (2012), el siguiente cuadro resume algunas de las virtudes del PP y las motivaciones para su implementación:

Cabannes (2004)	Wampler y Hartz Karp (2012)	Pateman (2012)
<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios relacionados con la ciudad y sus habitantes: - Profundiza el ejercicio de la democracia a partir del debate del poder público con la ciudadanía. - Favorece la modernización de la gestión pública. - Puede contribuir a revertir las prioridades sociales y favorecer la justicia social. - Incentiva el ejercicio de la ciudadanía de 	<ul style="list-style-type: none"> • Distingue diversas motivaciones para la puesta en marcha del PP: - Obligados por decreto constitucional. - Inducidos por organismos internacionales. - Búsqueda de generar mejores formas de deliberación, como medio 	<ul style="list-style-type: none"> • La popularidad del PP está relacionada con la necesidad de transparencia que el mismo requiere. • Tendencia o moda de la participación, que hace referencia a la transparencia, la creación de capacidades, el empoderamiento, el buen

¹² Según Sintomer, existen entre 795 y 1469 experiencias de PP en todo el mundo: 511 y 920 en América Latina y el Caribe; entre 174 y 296 en Europa; entre 66 y 110 en África; entre 40 y 120 en Asia; entre 2 y 10 en Oceanía; y entre 2 y 10 América del Norte.

<p>manera plena y activa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora las condiciones de vida de los ciudadanos (a partir de la intervención en áreas de saneamiento, mejoras urbanas, etc.). - Posibilita el control y fiscalización de la ejecución del presupuesto. - Estimula los procesos de modernización administrativa. - Alimenta la planificación estratégica. • Beneficios relacionados con la gestión local: <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la transparencia en la administración del gasto público. - Aumento de la responsabilidad que se le exige a las autoridades públicas. - Mejora las prácticas de cogestión para definir las prioridades en el espacio público. <p>Incrementa la confianza entre los habitantes y el gobierno.</p>	<p>para movilizar a la población o para alcanzar mejores niveles de transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para mejorar el proceso a través del cual se realizan las políticas, así como los resultados generados por los gobiernos. 	<p>gobierno, la llamada “Nueva Gestión Pública”.</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia

Esta proliferación, sin embargo, no se traduce automáticamente en la mejoría de la calidad de las experiencias ni en la consolidación de sus diseños que, con frecuencia, dejan de lado muchos de los principios fundantes y características claves que le dieron origen. De hecho, muchos casos no pueden si quiera considerarse auténticos PP. Tal como lo indica Pateman (2012) muchos se tratan de casos meramente consultivos o proveedores de información, resultando en experiencias que poco tienen que ver con el PP original, es decir, con aquellas experiencias que tienen como objetivo avanzar en la democratización de la democracia.

En este sentido, y de acuerdo con de Souza Santos y Avritzer (2004), el modelo original surgido en Porto Alegre en 1989 se proponía como un diseño que incluía tres características principales: la participación abierta a todos los ciudadanos; la atribución a los propios participantes de definir de las reglas de deliberación y decisión; y la colocación de los recursos para inversiones basada en la combinación de criterios generales (propia de los participantes) y técnicos (propia de los gobernantes). Estos principios generales se tradujeron en tres formas de institucionalidad participativa. En primer lugar, las asambleas regionales (de participación individual y abierta y cuyas reglas internas son definidas por los participantes). En segundo lugar, un principio distributivo capaz de revertir desigualdades preexistentes con relación a la distribución de bienes públicos. En tercer lugar, un mecanismo de compatibilidad entre el proceso de participación y de deliberación, así como de estos con el poder público; proceso que abarca el funcionamiento de un consejo capaz de deliberar sobre el presupuesto y de negociar prioridades con la prefectura local (Souza Santos y Avritzer, 2004).

4.2. La expansión de los presupuestos participativos en Argentina

Como sostiene Ramella (2015:108), las múltiples definiciones que existen sobre lo que es el PP, también se relaciona con las concepciones de la democracia (procedimentalista o participativa) descritas anteriormente. En concordancia con la primera forma, incluye las definiciones utilizadas por Goldfrank (2006), Cabannes (2005) y Rofman (2007) donde el PP se destaca como un proceso en el que la ciudadanía contribuye a decidir sobre la utilización de recursos públicos. Entre las segundas, agrupa a las conceptualizaciones como las de Genro y De Sousa (1998) y Llamas (2004), donde el PP se considera “un proceso de democracia directa” y no un mero complemento de la política tradicional (Genro y De Sousa, 1998).

Abordamos al PP como un mecanismo que procura la configuración de canales que permitan a la ciudadanía actuar políticamente fuera de los periodos electorales constituyendo un espacio institucional de participación en el que el ciudadano interviene de manera directa en los asuntos públicos, canalizando las demandas originadas en la sociedad civil y complementando el sistema representativo.

Partiendo de este planteo, analizaremos la puesta en marcha de distintas experiencias de participación ciudadana en el ámbito local argentino, identificadas por los funcionarios de los gobiernos municipales como PP. Presentaremos parte de los hallazgos encontrados en torno a los PP dejándonos orientar por esta pregunta: ¿Se trata de auténticos casos de PP o más bien nos encontramos ante experimentos institucionales que –más allá de la denominación formal que reciben por parte de los funcionarios- difícilmente podrían ser catalogados como tales? En esta línea, Pateman (2012), señala que algunas experiencias concebidas como PP, constituyen en realidad diferentes “experimentos” de la gestión pública que, si bien impulsan la participación y fomentan la vinculación de la ciudadanía en la toma de decisiones, poco tienen que ver con el PP en tanto instrumento en pos de alcanzar un verdadero impacto social y político. Para responder este interrogante debemos, en primer término, conocer en profundidad aspectos fundamentales de estos PP: ¿Quiénes participan? ¿Qué asuntos se debaten? ¿Cuál es la legislación que los regula? ¿Cuán abiertos son estos espacios? Estos son algunos de los asuntos que presentamos a continuación.

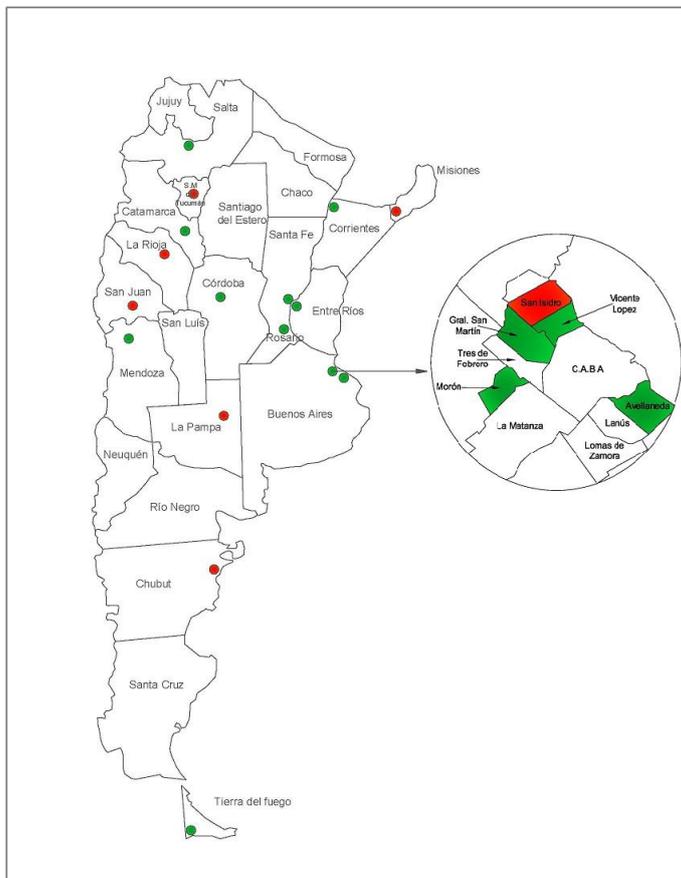
La información surge de una investigación realizada entre los años 2012 y 2013¹³. De un total de veintiún ciudades/casos, catorce ciudades listan al PP como uno de los instrumentos ofertados por los gobiernos para la deliberación, decisión y control ciudadano en asuntos locales. Dentro de estos, se analizaran en profundidad diez experiencias, que corresponden a aquellos que han seleccionado al

¹³Se implementó de manera virtual un cuestionario dirigido a funcionarios públicos de las capitales provinciales y primer cordón del conurbano bonaerense encargados de las administraciones de las cuales dependen la implementación de los mecanismos de participación. De los 32 casos/ciudades a los que se les envió el Cuestionario obtuvimos 21 respuestas efectivas y válidas: cinco ciudades del Conurbano bonaerense (Avellaneda, Morón, Vicente López, San Martín y San Isidro) y 15 capitales provinciales: Catamarca, Córdoba, Corrientes, Santa Rosa, La Plata, La Rioja, Mendoza, Paraná, Posadas, Rawson, Santa Fe, Salta, San Juan, Tucumán y Ushuaia. También se incluyó a Rosario por su relevancia en la cuestión. Los datos relevados por los cuestionarios fueron validados y complementados con información primaria (entrevistas con algunos funcionarios y rectificación de datos vía telefónica,) y secundaria (estudio en profundidad de la legislación sobre mecanismos participativos – cartas orgánicas y normativas municipales-; webs institucionales; solicitud de información adicional a los departamentos u oficinas encargadas del área; bibliografía nacional sobre el tema).

PP como las experiencias más significativas en términos de impacto, resultados obtenidos, cantidad de participantes y permanencia en el tiempo dentro de un amplio y rico repertorio de mecanismos e instrumentos que las ciudades están llevando a cabo (entre estos: foros ciudadanos; planes estratégicos; planes urbanos participativos; consejos o comisiones vecinales; consejos territoriales; cabildos abiertos; audiencias públicas; referéndum; agenda 21; iniciativa ciudadana). Estos diez casos son: La Plata, Córdoba, Corrientes, Mendoza, Santa Fe, Ushuaia, Avellaneda, Morón, Vicente López y San Martín.

En base a los cuestionarios administrados, el Mapa 2, nos presenta una fotografía de aquellos municipios capitales y ciudades del Conurbano bonaerense que llevan adelante el PP, lo que revela su nivel de difusión y utilización por los gobiernos locales. Una primera lectura de los resultados, nos permite afirmar que, al igual que el resto del mundo, Argentina no escapa a la tendencia expansiva y ascendente de casos de PP.

Mapa 2: Ciudades capitales y Conurbano bonaerense que implementan el PP



Fuente: Elaboración propia.

Cabe advertir que, como toda fotografía y como todo instrumento de medición el Mapa confeccionado tiene sus limitaciones. El mismo muestra la expansión de la participación institucional en las ciudades analizadas en un momento dado. Además, puede que esta cartografía arrastre algunos sesgos inherentes a la propia perspectiva de los actores que intervienen en la activación de estos mecanismos, en tanto representa las valoraciones de los funcionarios de los gobiernos locales a cargo del área y/o de la experiencia sin una consulta directa a los ciudadanos que participan en ella. Por otra parte, los datos que siguen recogen precisamente el análisis de aquellos casos/ciudades que, en el cuestionario, responden haber implementado en los actuales mandatos de gobierno el PP y que seleccionaron dichas experiencias como significativas. La Tabla 6, muestra los datos institucionales de los casos de estudio.

Tabla 6: Información sobre los municipios relevados

Municipio	Habitantes	Intendente	Partido Político	Periodo y numero de mandato (años/n°)	Oficina encargada de la Ptc/área de la que depende
Córdoba	1.330.023	Mestre, Ramón	UCR (Unión Cívica Radical)	2011-2015/ 1	Dirección de Presupuesto Participativo / Subsecretaría de Participación Ciudadana
Corrientes	356.314	Espínola, Carlos	PJ (Partido Justicialista)	2009-2013/ 1	Dirección General del Presupuesto Participativo / Subsecretaría de Desarrollo comunitario
La Plata	649.613	Bruera, Oscar	FPV-PPS (Partido del Progreso Social, adherido al Frente para la Victoria)	2011-2015/ 2	Presupuesto Participativo/ Dirección General
Mendoza	114.822	Fayad, Víctor	UCR (Unión Cívica Radical)	2011-2015/ 2	Coordinación de Centros de Atención Municipal y Participación Ciudadana / Dirección de atención al vecino y control de gestión
Santa Fe	521.759	Corral, José	Frente Progresista Cívico y Social	2011-2015/ 1	Programa de Participación y Promoción Ciudadana / Subsecretaría de Acción Social
Ushuaia	56.825	Sciurano, Federico	UCR (Unión Cívica Radical)	2011-2015/ 2	Departamento de Barrios / Subsecretaría de promoción y desarrollo social
Avellaneda	340.985	Jorge Ferraresi	FPV (Frente para la Victoria)	2011-2015/ 2	No tiene una única oficina específica, depende del Intendente
Morón	321.109	Ghi, Lucas	Nuevo Encuentro	2011-2015/ 2	Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria / Subsecretaria de relaciones con la comunidad
San Martín	414.196	Katopodis, Gabriel	Frente Social de la Provincia de Buenos Aires- FPV	2011-2015/ 1	Dirección de Relaciones con la Comunidad / Subsecretaría de Política Territorial
Vicente López	269.420	Macri, Jorge	PRO (Propuesta Republicana)	2011-2015/ 1	Subsecretario de Participación Ciudadana y Transparencia / Secretaría de Gobierno y Asuntos Interjurisdiccionales

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Los presupuestos participativos en las ciudades argentinas: un abordaje desde la mirada institucional.

A continuación, se analizan los casos seleccionados en torno a tres ejes de análisis: su marco normativo y el diseño institucional; los objetivos de la participación y las características de los participantes. El análisis de estas tres dimensiones, nos ayudará a comprender mejor si estos PP están orientados a fomentar la participación como un verdadero espacio de democratización o si, se trata más bien de experimentos de gestión pública con impactos más restringidos en términos de profundización democrática.

- MARCO NORMATIVO Y DISEÑO INSTITUCIONAL: ¿CÓMO SE ESTRUCTURAN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS?

El marco normativo e institucional en el que se inscriben estos mecanismos es un factor relevante a la hora de caracterizarlos, pues, tal como la bibliografía lo ha señalado, dicho marco incide en la permanencia y estabilidad del mecanismo de participación. Como lo evidencian los datos relevados, se desarrollan mayores experiencias participativas en entornos institucionales donde existe un área específica encargada de promoverlos, implementarlos y gestionarlos.

Podemos observar las diferentes olas de nacimiento e implementación del PP: dentro de la primera camada se encuentran aquellos surgidos entre el 2002 y el 2006. Son las experiencias más añejas, más consolidadas y vinculadas a los efectos de la crisis social y política ocurrida a inicios de esa década. Córdoba y Morón pertenecen a este grupo. La primera data del año 2002, mientras que en Morón el mecanismo se inicia en 2006. Dentro de la segunda oleada de surgimientos, entre el 2007 y 2009, comenzaron a implementarse los PP de La Plata, Santa Fe y Ushuaia (los tres iniciados en el año 2008). Por último, entre los casos más nuevos, se encuentran los de Corrientes, Mendoza, Avellaneda (que comenzaron en 2010) y San Martín y Vicente López, ambos puestos en marcha en 2012. Al margen de la antigüedad en su implementación, y tal como puede observarse en la Tabla 7, todos estos PP presentan diferentes niveles de institucionalidad:

Tabla 7. Grado de formalización e inicio del PP, municipios capitales y Conurbano bonaerense, diez casos, 2012

Municipio	Carácter	Reglamentada	Normativa municipal	Año de inicio del PP
Córdoba	Estable con normativa	Si	Ordenanzas Nº 11.448 y 11.499	2002
Corrientes	Estable sin normativa	No	-	2010
La Plata	Estable sin normativa	Si	Reglamento	2008
Mendoza	Estable sin normativa	No	-	2010

Santa Fe	Estable con normativa	s/d	-	2008
Ushuaia	Estable con normativa	Si	Ordenanza N° 3352	2008
Avellaneda	Estable con normativa	Si	Reglamento	2010
Morón	Estable con normativa	Si	Ordenanza N° 3052	2006
San Martín	Estable sin normativa	No	-	2012
Vicente López	Estable sin normativa	No	-	2012

Fuente: Elaboración propia.

Como sostienen Font y otros (2011), estas distintas dimensiones (la formalización, la antigüedad, la periodicidad, etc.) reflejan una estructura de participación diferente, donde se espera que cierta periodicidad en la aplicación de un mecanismo favorezca a una mejor organización de los procesos, al contrario de las coyunturales.

Todos los casos estudiados, se tratan de experiencias de carácter permanente o estable, por lo que podríamos suponer que las estructuras organizativas en las que se desarrollan cuentan con un grado de formalización y *expertise* bastante relevante, o bien, pueden llegar a formalizarse a medida que se sigan implementando con periodicidad. Esto se intensifica en los casos donde el uso del PP está reglamentado por una norma municipal u ordenanza específica que dictamina y reglamenta la obligatoriedad de la aplicación de este mecanismo. Pero en este punto la variabilidad aumenta: sólo Córdoba, La Plata, Ushuaia, Avellaneda y Morón han dictado este tipo de normativas. A pesar de que no existe una relación directa, la tendencia indica que en aquellos casos donde las experiencias son recientes, el nivel de formalización de las mismas es menor (tabla 8):

Tabla 8. Antigüedad de la experiencia y grado de formalización de los PP, municipios capitales y Conurbano bonaerense, diez casos, 2013

Antigüedad de la experiencia	Estable con normativa	Estable sin normativa
Alta	Córdoba Morón	
Media	Santa Fe Ushuaia	La Plata
Baja	Avellaneda	Corrientes Mendoza San Martín Vicente López

Fuente: Elaboración propia

Otro factor importante que hace a las características institucionales en las que se enmarcan los mecanismos es la presencia de normativas generales sobre la promoción de la participación institucional en los distintos gobiernos locales (refiera o no al PP), lo que nos da una cierta idea del clima normativo participativo, ya sea expresado a través de las Cartas Orgánicas Municipales y/u ordenanzas municipales. Excepto tres municipios (La Plata, San Martín y Vicente López), el resto de los municipios tienen marcos normativos generales que dictaminan la participación ciudadana en los territorios municipales. Sin embargo, no en todos los municipios esto está acompañado por la existencia de un Plan o Programa específico dirigido a promover, ordenar, mejorar o coordinar las actuaciones municipales en distintas áreas referidas a la participación local. Sólo en Córdoba, Corrientes y La Plata existen este tipo de iniciativas más integrales.

Además, salvo el caso de Avellaneda, todas las administraciones municipales cuentan con una oficina o área dedicada tanto a la implementación del PP como a la gestión de distintos mecanismos de participación ciudadana (tabla 9). Estas oficinas suelen tener rango de subsecretarías o direcciones. La que más trayectoria tiene es la de la ciudad de Córdoba, que funciona desde el año 1996, seguida por tres municipios que instalaron reparticiones similares en el 2008 (La Plata, Mendoza y Ushuaia). Corrientes hizo lo propio en el 2009 y, dentro de las más nuevas, se encuentran Santa Fe, San Martín y Vicente López (ambas creadas en 2011).

Tabla 9: Existencia y características de oficinas, normativa y programas o planes específicos de participación, municipios capitales y conurbano bonaerense, diez casos, 2012

Municipio	Oficina específica de participación	Inicio de dicha Oficina	Fondos específicos	Normativa Municipal sobre Participación	Programa o Plan especial
Córdoba	Si	1996	Si	Si	No
Corrientes	Si	2009	No	Si	No
La Plata	Si	2008	Si	No	No
Mendoza	Si	2008	Si	Si	Si
Santa Fe	Si	2011	s/d	Si	Si
Ushuaia	Si	2008	Si	Si	Si
Avellaneda	No	-	-	Si	Si
Morón	Si	2006	Si	Si	Si
San Martín	Si	2011	s/d	No	Si
Vicente López	Si	2012	Si	No	Si

Fuente: Elaboración propia.

En lo que refiere a la organización del PP, también consideramos la red institucional municipal que se genera a través de la intervención de otras administraciones locales a lo largo de sus distintas fases. Vemos que en los municipios de la provincia de Buenos Aires intervienen otras dependencias municipales. Por lo general, todas ellas con rangos de secretarías o subsecretarías de áreas de políticas sectoriales (La Plata, Morón, San Martín, Avellaneda y Vicente López). En todos estos casos, las distintas áreas intervienen desde el inicio en la planificación de la participación, en la capacitación de los agentes municipales, en el armado

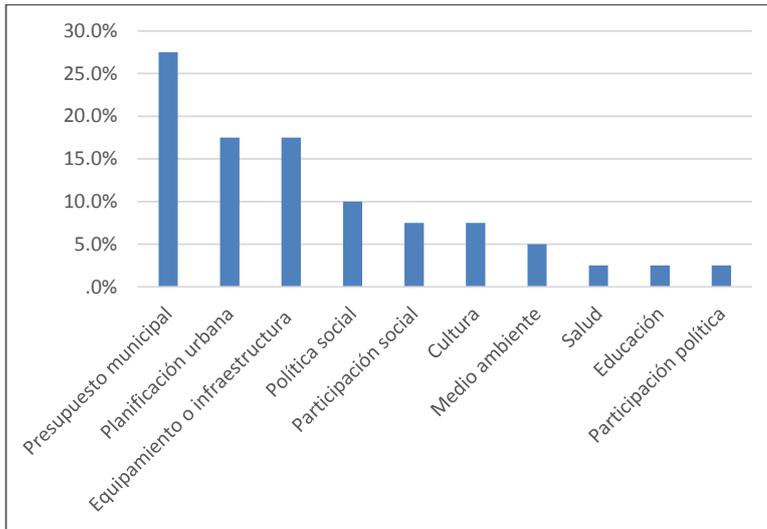
de los talleres de trabajo grupales, en la evaluación de las propuestas/proyectos elaborados por los participantes y en la ejecución de los mismos.

En pocas situaciones se hace mención explícita a que los técnicos municipales intervienen en los procesos iniciales de formulación de los proyectos. Sólo en dos casos se han requerido servicios externos de consultoría (Córdoba y Morón) para el desarrollo de la experiencia participativa, lo que revela –para bien o para mal- un bajo grado de profesionalización de la participación (Font, 2011). Es evidente que el uso de recursos humanos externos a la administración implica un costo mayor en el presupuesto. Esto puede reflejar dos situaciones diferentes pero que se complementan: por un lado, un grado de profesionalización e innovación en el proceso participativo (a través de la contratación de personas especializadas para el caso) o bien, la falta de personal capacitado e idóneo de las administraciones públicas para llevar a cabo las diferentes instancias que requieren este tipo de experiencias.

- TEMAS, OBJETIVOS Y RESULTADOS: ¿PARA QUÉ PARTICIPAN?

El Gráfico 1 revela las temáticas que se priorizan. Podemos identificar que se destacan las cuestiones relacionadas con el presupuesto municipal, seguido por las que se vinculan con la planificación urbana y el equipamiento e infraestructura. En tercer lugar, aparecen los temas vinculados a la política social. Por detrás y de menor relevancia, le siguen los tópicos referidos a la educación, la salud y la participación política. Esto puede estar relacionado con la poca capacidad y autonomía que suelen tener los municipios para definir políticas sectoriales que por lo general suelen “bajar” desde los poderes nacionales. También puede obedecer a la falta de recursos municipales preparados para diseñar y ejecutar acciones públicas en ámbitos como el medio ambiente o la cultura. Pero sobre todo, esto nos advierte sobre los alcances de la participación. Sin duda, denota el interés de la ciudadanía por obtener mejoras concretas en el espacio urbano (la mayoría de los proyectos votados se relacionan con la instalación de obras viales - semáforos, reparación de cordones, cunetas y badenes, luminaria, el mejoramiento de espacios verdes, etc.) y en programas de interés social (cursos de capacitación laboral, programas de prevención de adicciones, apoyo escolar, etc.)

Gráfico 1: Temáticas priorizadas en los PP, municipios capitales y Conurbano bonaerense, diez casos, 2012



Fuente: Elaboración propia.

Además de las temáticas priorizadas, es fundamental considerar la finalidad con la que los funcionarios públicos la han implementado y los resultados alcanzados. Esto nos ofrece elementos para evaluar si los PP son utilizados como verdadera herramienta de participación que prioriza la deliberación y, como advierte Cabannes, profundiza el ejercicio de la democracia o esta pensado como un espacio meramente consultivo. Para ello se consideraron cuatro categorías para determinar los objetivos de la participación:

- La deliberación (presentación de distintos puntos de vista, debate y consenso)
- El intercambio de información y consulta
- La producción de una decisión final sobre un tema/problema determinado
- La valoración de los participantes sobre la actuación municipal en un tema/problema determinado

Tabla 10: Finalidad y resultados de los PP, municipios capitales y Conurbano bonaerense, diez casos, 2012

Objetivo propuesto	Resultado alcanzado		
	Acuerdo	Decisión	Recomendación
Deliberación		Santa Fe	
		Ushuaia	
Intercambio de información			Mendoza
Producción de una decisión final	Córdoba	Corrientes	La Plata
		Morón	Avellaneda
		San Martín	

		Vicente López	
Valoración de los participantes			

Fuente: Elaboración propia

Una primera lectura del cuadro, nos permite identificar que la mayoría (siete de diez municipios), tiene como principal objetivo producir una decisión final. Dentro de estos, cuatro efectivamente lo hicieron en los procesos llevados a cabo en el último año (2011-2012). Es el caso de Corrientes, Morón, San Martín y Vicente López. Las tres restantes, si bien tenían este objetivo, obtuvieron como producto final del proceso participativo un acuerdo (Córdoba) o una recomendación a la gestión municipal (La Plata y Avellaneda). Pero también, entre quienes plantearon la presentación de distintos puntos de vista, debate y consenso (deliberación) como principal objetivo, se encuentran los PP de Santa Fe y Ushuaia que, sin embargo, alcanzaron como resultado final una decisión concreta. Solo Mendoza planteó como finalidad de la experiencia el intercambio de información y consulta y, en consecuencia con ello, el resultado alcanzado fue una recomendación general a la gestión municipal.

Además es necesario analizar en qué medida éste es tenido en cuenta. “Esta dimensión hace referencia al grado real en que los ciudadanos están implicados en la decisión pública, al impacto real esperado de su intervención” (Font, 2011). A través de la aplicación de nuestro cuestionario sólo podemos señalar que, en todos los casos estudiados, se manifiesta haber implementado las decisiones a las que arribó el PP o bien haber considerado las recomendaciones o acuerdos generales.

Adicionalmente, se debe considerar la importancia que tiene la evaluación de los procesos participativos, ya que garantiza, cuanto menos, una mínima reflexión sobre la marcha del proceso, lo que puede derivar en la mejora del mismo (si se realizan, por ejemplo, evaluaciones ex ante o de medio término) o bien una vez finalizado, lo que permitirá redefinir y corregir inconsistencias o problemáticas detectadas para la siguiente experiencia que se lleve a cabo. Esto se condice con lo relevado en los casos de estudio. Como se puede observar, sólo dos municipios no realizaron evaluaciones del PP desarrollado: Corrientes y Santa Fe (ésta última desconoce si se hizo). Las ocho experiencias restantes, expresan que llevaron a cabo evaluaciones de medio término y al final del PP. La puesta en marcha de diseños evaluativos, implica un aumento en el costo de los recursos económicos que el proyecto requiere. Esto, en conjunto con la magnitud del proceso y la falta de capacidades técnicas, muchas veces desalienta a ponerlas en práctica.

Por último, vemos cómo califican los responsables municipales que han gestionado las experiencias a los PP puestos en marcha: Córdoba, Corrientes y La Plata las definen como “buenas”, mientras que las restantes como “muy buenas”. ¿Qué motivan estas calificaciones? Por las declaraciones observadas, puede deducirse que la opinión de los cuadros públicos es positiva en relación al proceso participativo.

En la mayoría de los casos, se resaltan las siguientes “bondades” o aspectos favorables de los PP. Por un lado, desde la perspectiva del gobierno municipal, salvo Avellaneda, todos coinciden en que el PP permite acercar el gobierno al territorio y conocer opiniones y propuestas que, de otro modo, no hubiera conocido. Al mismo tiempo, los consultados

manifiestan que este mecanismo permite anticiparse a los conflictos y problemas, aumentar la legitimidad de las propuestas y políticas públicas municipales, definir políticas y/o proyectos más realistas y con mayor posibilidad de exitosa realización.

Por otro lado, desde la perspectiva de la interacción entre actores de la sociedad civil, ciudadanos y políticos, los consulados afirman que el PP permite producir decisiones consensuadas obteniendo un resultado más sólido, consistente y de mayor calidad; incluir puntos de vista y demandas de sectores socialmente excluidos. A excepción del caso de Mendoza, el resto de los municipios expresa que este mecanismo posibilita la concertación de posturas encontradas entre distintos actores sociales y políticos; contribuye a aumentar la confianza entre el gobierno municipal y los ciudadanos; y a generar una cultura que valore la participación y el debate político.

Entre las dificultades que los consultados destacan sobre el PP, salvo los municipios de Ushuaia y Vicente López, existe cierto grado de consenso sobre la percepción de que este tipo de procesos desgasta recursos tanto técnicos como políticos (demanda un esfuerzo extra). Las experiencias de Mendoza y San Martín resaltan que los conflictos de intereses públicos y privados son bastante frecuentes. Muchos también destacan (entre ellos Mendoza, Córdoba, Corrientes, La Plata, San Martín) el aumento del trabajo burocrático de la administración local que implica la puesta en marcha y el desarrollo de estos mecanismos.

Por su parte, Avellaneda, Córdoba, La Plata, Mendoza, San Martín y Vicente López, concuerdan con que con el PP se complejiza bastante el proceso de toma de decisiones. También el hecho de generar y crear expectativas que no pueden cumplirse está presente entre las dificultades destacadas por Córdoba, Corrientes y San Martín. Por su parte, tanto Corrientes como San Martín destacan que genera resistencias del aparato político y técnico. Existe un consenso más marcado en torno al hecho de que esta experiencia implica un coste inicial, ya que abre la puerta a la crítica. Así lo manifiestan Avellaneda, Corrientes, La Plata, Santa Fe, San Martín y Vicente López. Por último, se ha señalado que existen algunas críticas en torno al alargamiento de los plazos para la toma de decisiones que, a su vez, produce nuevos conflictos.

- ACTORES, ORGANIZACIONES Y CONVOCATORIA: ¿QUIÉNES Y CÓMO PARTICIPAN?

Este último apartado está destinado a indagar sobre un aspecto clave en los procesos participativos: los propios actores participantes. Analizaremos, entonces, quiénes y cuántos son los participantes de estas experiencias; sus características; en qué fases del proceso participan; y cómo se los convoca.

¿Quiénes y cuántos participan? En siete de las diez experiencias consideradas, se superaron los mil participantes. Sólo los PP de Mendoza y Ushuaia tuvieron menos de quinientos participantes (Tabla 6).

A modo de ejemplo, la III Encuesta Nacional a Municipios con Presupuesto Participativo (con datos de 2012/2013)¹⁴, especifica que del PP de La Plata participaron 2.150 participantes en

¹⁴ Datos provenientes de la III Encuesta Nacional a Municipios con Presupuesto Participativo (con datos de 2012/2013) realizada por la RAPP (Red Argentina de Presupuesto Participativo) y el Área de Estado,

asambleas (lo que representa el y que a la vez, participaron 52.017 (que representa el 0,32% de los habitantes del municipio). En el caso de Morón, la participación es notoriamente superior: 27.636 participantes, lo que supone la concurrencia del 8.6% de la población del municipio. Avellaneda por su parte, registrara para ese año 21.000 participantes (6.12% respecto de la población municipal).

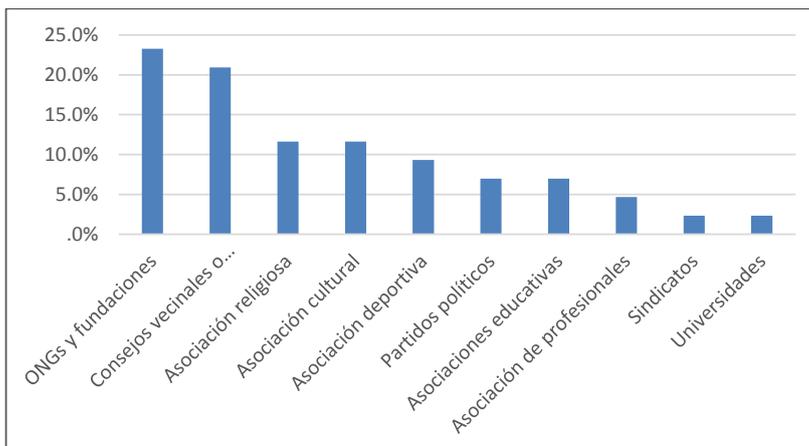
Tabla 11: Cantidad y tipo de participantes de los PP, municipios capitales y Conurbano bonaerense, diez casos, 2012

Cantidad de participantes	Tipo de participantes		
	Ciudadanos (individualmente)	Asociaciones u organizaciones	Ciudadanos y asociaciones (en iguales proporciones)
Hasta 500		Ushuaia	Mendoza
Entre 501 y 1000			Córdoba
Más de 1001	Corrientes La Plata Santa Fe Avellaneda Vicente López		Morón San Martín

Fuente: Elaboración propia.

En lo que refiere al “tipo de participantes”, se contempló la diferencia entre aquellos procesos en los que la ciudadanía participó mayoritariamente individualmente (como los casos de Corrientes, La Plata, Santa Fe, Avellaneda y Vicente López) de los que las organizaciones y asociaciones fueron la mayoría (solo el caso de Ushuaia). El resto de las experiencias manifiestan haber tenido una situación intermedia, donde tanto los individuos como las organizaciones participaron en iguales proporciones (Tabla 6). En este punto es importante distinguir cómo están compuestas las asociaciones que participan en estos procesos. El Gráfico 2 refleja las organizaciones más destacadas:

Gráfico 2: Asociaciones y organizaciones que participaron de los PP, municipios capitales y Conurbano bonaerense, diez casos, 2012



Fuente: Elaboración propia.

Se observa una amplia participación por parte de organizaciones no gubernamentales y fundaciones, seguido por consejos vecinales o barriales. Las asociaciones religiosas y culturales también se destacan, aunque en menor cantidad. También demuestra baja participación de partidos políticos, sindicatos y universidades.

Un factor influyente en la cantidad y tipo de participantes es el modo en el que se realiza la convocatoria, es decir, la invitación o selección de quienes participan, siendo esto un indicador del grado de apertura del mecanismo participativo. Puede, por ejemplo, estar dirigido a toda la ciudadanía (no hay una selección de quienes participan y la convocatoria es abierta a todos los ciudadanos). También puede convocarse de manera específica a través de invitaciones, o se puede plantear un proceso de selección por azar o una combinación de varios métodos de selección. Casi todas las experiencias son procesos abiertos a toda la ciudadanía. La excepción es Córdoba, que sí realiza una invitación específica.

El hecho de tratarse de convocatorias abiertas está alentado, entre otras cosas, por el uso de nuevas tecnologías empleadas como medio de difusión de las actividades. Es muy frecuente el uso de las webs institucionales y medios digitales a la hora de difundir las actividades, en complemento con otros modos más tradicionales (radio, periódicos).

Como sostiene Font, en los procesos participativos que están dirigidos mayoritariamente a la ciudadanía en general implica un gran desafío por parte de quienes lo gestionan ya que resulta más complejo relacionarse con personas individualmente que con aquellas que están ya asociadas: "No sólo porque una u otra persona pueden tener predisposiciones distintas para escuchar un mensaje participativo, sino porque es difícil establecer el contacto. Desde este punto de vista es muy importante la difusión y los medios de comunicación empleados para contactar con los participantes" (Font, 2011).

Finalmente, se utilizó la categorización realizada por Hyland (1995) para identificar las fases o aspectos donde se requirió la participación ciudadana. Dentro de las distintas etapas donde la ciudadanía puede intervenir, se distinguen: el diagnóstico (se pregunta a las personas participantes sobre la situación actual en un tema o problema en cuestión); la programación (se les requiere a las personas participantes soluciones sobre un problema dado); decisión (se

les solicita a las personas participantes propuestas concretas sobre qué decisiones se deberían tomar); la implementación (se les solicita a los participantes que lleven a cabo sus propias resoluciones, gestionando recursos municipales o sus propios recursos); y evaluación (se les requiere evaluación del funcionamiento de alguna política/intervención municipal en particular).

Al considerar las diez experiencias, y teniendo en cuenta que la participación se puede requerir para más de una etapa, se concluye que la mayor convocatoria se realiza para solicitar a las personas participantes propuestas concretas respecto de qué decisiones se deberían tomar. En segundo lugar, aunque con menor frecuencia las personas son convocadas para participar en las fases de diagnóstico (como en el caso de Santa Fe, Córdoba, La Plata, Vicente López) y programación (Santa Fe, Mendoza, Córdoba, La Plata, Vicente López). La participación en el proceso de evaluación es menos requerida (sólo en Córdoba y La Plata). Finalmente, la implementación no es solicitada en ninguna de las experiencias analizadas.

5. CONCLUSIONES

Retomando el cuestionamiento respecto a los factores que permiten democratizar la relación entre el Estado y la sociedad a partir de experiencias participativas, Goldfrank (2007, 2009) plantea condiciones bajo las que es posible valerse de este mecanismo para profundizar la democracia. Entre ellas, destaca la combinación entre descentralización y participación así como la existencia de adecuados diseños institucionales, cuyo grado de apertura resulta decisivo a la hora de fomentar el proceso participativo (que incluye, entre otras cosas, la amplitud de temas a tratar; la permeabilidad en el acceso a sectores no organizados de la población y la existencia de procesos deliberativos de toma de decisiones). En el caso de las experiencias locales en Argentina, vimos que existe una variedad amplia de temas a tratar (que van desde los clásicos temas de equipamiento urbano hasta tópicos relacionados con la cultura y el medio ambiente). También la apertura de las convocatorias parece orientarse hacia formas más democratizadas, siendo que en casi todos los casos son abiertas, altamente difundidas por diversos canales y medios de comunicación. A su vez, esta apertura hacia mayores canales de participación, tiene su correlato en la gran participación de los ciudadanos de forma individual (no organizada), aunque también las asociaciones (en su mayoría fundaciones, organizaciones no gubernamentales y consejos vecinales) se hacen presentes en las experiencias.

Adicionalmente, Wampler y Hartz-Karp (2012) sugieren que una buena forma de evaluar estas diversas experiencias es analizar cuatro principios fundamentales para la democratización de la democracia: 1) la voz: el grado en que los PP promueven la participación activa en particular de grupos desfavorecidos y la medida en que posibilitan un proceso de aprendizaje deliberativo; 2) el voto: el grado por el cual los participantes pueden intervenir en el proceso de decisión pública; 3) la justicia social: el grado y el modo por el cual los recursos públicos se dirigen a reducir las desigualdades sociales; y 4) la rendición de cuentas: el grado en el que el PP promueve la transparencia y el control de los ciudadanos de las actuaciones de gobierno.

Los datos relevados aquí nos permiten esbozar algunas reflexiones sobre la voz, el voto y la rendición de cuentas. Respecto al primero, la gran mayoría de los PP presentados persigue este objetivo y señalan el incluir puntos de vista y demandas de sectores socialmente excluidos y habitualmente no escuchados como uno de los principales beneficios de los PP. Poco se sabe

si conciben inicialmente algún modo de participación de estos sectores en la estructura y esquema de discusión, deliberación y decisión del PP. O si, por el contrario, se depende de la convocatoria específica a sectores marginados o vulnerables. Respecto a la generación de un aprendizaje deliberativo, sólo en dos de los casos descriptos los funcionarios han señalado a la deliberación como un objetivo de la participación, lo que podría estar demostrando poco interés y/o capacidad para abrir a la ciudadanía debates y argumentaciones contrapuestas sobre importantes cuestiones públicas. Respecto del segundo principio, vimos que la participación mediante el voto está presente y que, en la mayoría de los casos (seis), el resultado alcanzado fue una decisión (Corrientes, Santa Fe, Ushuaia, Morón y San Martín). Por su parte, en tres de las experiencias (Avellaneda, La Plata y Mendoza) se arribó a una recomendación a la gestión municipal y sólo en Córdoba el resultado fue un acuerdo. Además, en todos los casos en el que el proceso derivó en una decisión, se implementaron las medidas. Lo mismo manifiestan los casos en los que el resultado desembocó en un acuerdo o recomendación: todas fueron consideradas y tenidas en cuenta. En relación a la de rendición de cuentas, el PP es visto en todos los casos como una buena herramienta de control y transparencia, siendo éste uno de los objetivos o bondades más mencionadas por los funcionarios de estas experiencias.

Por tanto, el mapa parcial que reconstruimos en este trabajo muestra que el PP es una realidad muy presente en los municipios argentinos que concita el interés y atención tanto de los técnicos como de los participantes. Al mismo tiempo, en su mayoría tienen un alto grado de institucionalización; es decir, se trata de mecanismos estables, aunque no todos los casos cuentan con normativa específica que los reglamente y les dote de previsibilidad más allá de los cambios de color político. Asimismo, registran una alta presencia de oficinas específicas de participación que los proveen de una estructura aunque sea mínima. Además, parecieran producir resultados palpables en términos de decisiones tomadas y/o ejecutadas (al menos así lo evalúan sus promotores políticos y de gestión).

Sin duda la expansión de los presupuestos participativos en el territorio nacional, no sólo reflejan un salto cuantitativo en la participación sino que muestran un proceso de apertura desde las administraciones locales hacia el fomento de estos mecanismos. La institucionalización de estas prácticas, acompañadas de marcos normativos sólidos como se vio en los casos analizados, están en esta dirección. Aun así, sigue siendo cuestión de debate e investigación, en qué medida estas experiencias significan un avance en las formas de administración pública donde los ciudadanos sean verdaderos protagonistas en la gestión, en la deliberación y en la distribución de bienes públicos. Además, debemos saber más de sus efectos sobre la cultura política. Esta parece ser aún una tarea pendiente de la investigación.

Referencias

Annunziata, R. (2008) "Apostando a lo local: la "democracia de proximidad" en el Municipio de Morón". Informe final del concurso: *Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO. 2008 Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2008/gobpro/annun.pdf>

Anunziata, R. (2011), "Proximidad, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Quito, Núm. 40, mayo, pp. 57-70.

Arques, F. (2014), "Mecanismos de Democracia Directa en Argentina a nivel subnacional: Un recurso latente e ignorado", en Welp y Serdült (eds.), *C2D Working Paper Series 46/2014*, ZDA, Zurich.

Camou, A. y Di Virgilio, M. (s/f), "Participación Ciudadana, Gestión Social y Gobernabilidad: Las Especificidades del Nivel Local en el Conurbano Bonaerense (Argentina)", en Tanaka (coord.) *Dilemas de la descentralización y de la participación en América Latina*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú.

Canal, 2017

Dagnino E.; Olvera A.; Panfichi A. (2008), "Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo", en Ciska Raventós (comp.), *Innovación democrática en el Sur. Participación y representación en Asia, África y América Latina*. CLACSO, Buenos Aires, pp. 31-58.

Eberhardt. M. L (2007), "Participación Política Directa en las Democracias Representativas Contemporáneas: los Mecanismos de Participación Ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires". Tesis presentada en la Maestría en Ciencia Política y Sociología de FLACSO, Argentina.

Mascareño, C. (2008), "Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio", Working Paper No. 23, Latin American Studies Center University of Maryland, College Park.

Montbrun, Porras y Valenzuela (2002), "Participación ciudadana en el nivel local", Publicación especial Seminario de Capacitación de Concejales; FAVIM, disponible en http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/participacion_ciudadana.pdf

Renfer, I. (2010), *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela. Tres ejemplos de la democracia directa en América Latina*. Prometeo, Buenos Aires, Argentina

Schmith, AÑO,

Secretaría de Asuntos Municipales, (2015), "Presupuesto Participativo", Ministerio del Interior de la Nación, CABA.

Schneider, C. (2007), "La participación ciudadana en el gobierno de Buenos Aires (1996-2004): El contexto político como explicación", Documentos CIDOB América Latina, núm. 21, CIDOB edicions, Barcelona.

Schneider Cecilia (2016) (comp), *La democracia local en la Argentina actual. Participación ciudadana en la vida política local*; Biblos, Buenos Aires

Schneider, Cecilia y Welp, Yanina (2011a) "¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur", *Iconos* No. 40, FLACSO-Ecuador.

Schneider, Cecilia y Welp, Yanina (2011b) "Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* No. 212 (mayo-agosto)

- Schneider, C. y Welp, Y. (2015) "Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* Vol. 60 (224), UNAM, Mexico, pp. 15-44.
- Schneider, C. y Díaz Rosaenz, M. (2016), "Democracia y participación local: debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas", *RIEM*, N°13, año VII, pp. 139-169.
- Triguboff, M. y Anaya, B. (2007), "Mapa institucional de los Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina a escala nacional y provincial: similitudes y diferencias" en Abal Medina, J. (comp.) *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, pp. 141-167,
- Zovatto, D. (2007), "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparativo: 1978-2007", *Revista de Derecho Electoral*, Núm 4.
- Varón y Rey (s/f), "Análisis comparativo de dos mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", online, disponible en: www.ciudadpolitica.org.
- Abers, R. (1996). From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil, *Latin American Perspectives*, Vol. 23, N° 4, pp 35-53
- Abers, R. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner
- Anunziata, R. (2011). "Proximidad", representación y participación. *El Presupuesto Participativo en Argentina*. Iconos. *Revista de Ciencias Sociales*, Mayo, 57-70.
- Avritzer, L. (1999). *Public Deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil*", paper presentado en Experiments for Deliberative Democracy Conference. Wisconsin, 2000
- Avritzer, L. (2000). *Sociedade Civil, Espaço Público y Poder Local: Uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. Relatório de Pesquisa, Belo Horizonte
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Baiocchi, G. (2003). *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments with Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press.
- Cabannes, Y. (2004). *Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos*. En *Era Urbana*, Revista de la Ciudad Global. Edición Especial Presupuestos Participativos, PGU-ALC.
- Cabannes, Y. (2015). *The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field*. En *Environment and Urbanization*. Vol. 27, N°1, pp. 257-284.
- Carmona, R. (2009). *Políticas públicas y participación ciudadana. Algunas consideraciones sobre experiencias de Presupuesto Participativo en municipios del Conurbano Bonaerense*. Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política, Santa Fe, UNL y UCA.

- Dahl, R. (2009). Los dilemas del pluralismo democrático. Tecnos. Madrid.
- Elster, J. (Ed.) (1998). Deliberative Democracy. Cambridge: Cambridge University Press
- Font, J. y otros (2011). Democracia local en Andalucía: experiencias participativas en los Municipios Andaluces. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia.
- Ford, A. y otros, (2012). Participación ciudadana e instituciones representativas. La experiencia de las regiones santafesinas. En el Plan estratégico provincial (2008-2011).
- Genro, T. y De Souza, U. (1998). Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre. Buenos Aires: EUDEBA
- Goldfrank, B. (2005). The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation. Paper presentado en el Annual Meeting of the Midwest Political Science Association. Chicago (Abril)
- Goldfrank, B. (2007). Lessons from Latin American experience in participatory budgeting. En Shah, A. (ed.) Participatory budgeting, (pp. 91-126). The World Bank: Washington, D.C,
- Goldfrank, B. (2009). The Difficult But Not Impossible Diffusion of Participatory Budgeting. Paper presentado en el 21° Congreso Mundial de Ciencia Política. Santiago de Chile, Chile
- Gomá, R y Rebollo, O. (2001). Democracia Local y Ciudadanía Activa: reflexiones en torno a los Presupuestos Participativos. En Font, J. (Ed.) Ciudadanos y Decisiones Pública, Barcelona: Ariel
- Habermas, J. (1993). Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos. México: REI
- Iorio, Mariana (2009). Presupuesto Participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín. Ponencia presentada en X Seminario de la Red Muni "Nuevo rol de Estado, nuevo rol de los Municipios". 13 y 14 de Agosto.
- Llamas Sánchez, F. (2004). Los Presupuestos Participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. En Psychosocial Intervention. Vol.13, N°3, pp. 325-344.
- López Accotto, A., Martínez, C, Grinberg, I. y Adaro, C. (2011). Nuevos modelos de gestión local: la articulación de políticas públicas y el protagonismo ciudadano a través de la implementación del presupuesto participativo en la Argentina. Revista Pueblos y Fronteras 13 (7): 92-126.
- López Acotto, A., Carmona, R. y Martinez, C. (2011). Aspectos económicos y de gestión pública del Presupuesto Participativo en Argentina. Recuperado de http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/45jifp_t37.pdf
- Montecinos, E; (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. En Política y Gobierno, XXI, pp. 351-378. Recuperado de <http://redalyc.org/www.redalyc.org/articulo.oa?id=60331855005>
- Navarro Yáñez, C. (1999). El Sesgo Participativo. Madrid: CSIC
- Navarro Yáñez, C. (2002). Democracia Asociativa y Oportunismo Político: la política de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1996). Valencia: Tirant lo Blanch

Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pateman, C. (2012). *Participatory Democracy Revisited*. En *Perspectives on Politics*, Vol. 10, N° 1, pp. 7-19

Peruzzotti, E. (2001). *The Nature of the New Argentine Democracy. The Delegative Democracy Argument Revisited*. En *Journal of Latin American Studies*, Vol. 33, pp. 133-155

Porto de Oliveira, O. (2013). *Do ponto de virada à difusão massiva: mecanismos da internacionalização do Orçamento Participativo*. Comunicación presentada en el VII Congreso de CEISAL: Memoria, presente y porvenir. 12-15 de junio de 2013, Porto (Portugal) (disponible en: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00838696>)

Ramella, S (2013): *Presupuestos participativos en los gobiernos locales argentinos ¿un instrumento de participación?* En *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Año 4, Vol 8. Segundo Semestre. Instituto Chileno de Estudios Municipales. Universidad Autónoma de Chile. Santiago de Chile.

Ramella, S. (2015). *Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos*. En *Revista Estado y Políticas Públicas*. N° 4, pp. 107-126.

Ribeiro, A. y Grazia, G. (2003). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000*. Vozes: Petrópolis/ RJ.

Rofman, A. (noviembre, 2007). *Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos*. VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y El Caribe. Salvador de Bahía, Brasil. ISTR y CIAGS/UFBA.

Schneider, C. (2008). *La Participación Ciudadana en los Gobiernos locales: Contexto Político y Cultura política Un análisis comparativo de Buenos Aires y Barcelona*. Tesis Doctoral. Barcelona: UPF.

Schneider, C. y Welp, Y. (2011). *¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur*. En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 40, pp. 21-39.

Schumpeter, J. (1961). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid: Alianza

Sintomer, Y.; Herzberg, C. y Allegretti, G. (2010). *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide-an Initiation to Global Cooperation: Study. Service Agency Communities in One World*.

Santos, B. y Avritzer, L. (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE

Triguboff, M. y Anaya, B. (2007). *Mapa Institucional de los Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina a escala nacional y provincial: similitudes y diferencias*. En Abal Medina, J. M. (comp.) *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, (pág. 141-168). Prometeo: Buenos Aires, Argentina.

Veneziano, A. (2005). Evaluación y reflexiones para Iberoamérica de la implementación de una Reforma del Estado orientada al ciudadano: la “descentralización participativa” del gobierno de Montevideo (1990-2002). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública

Wampler, B. y Hartz-Karp, J. (2012). The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation, and Impacts. En *Journal of Public Deliberation*. Vol. 8, N°2, Art. 13

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;

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

ST 05 - Experiências de participação institucional em perspectiva comparada

Uma instância participativa, várias histórias.

Anderson Rafael Nascimento
Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP

Uma instância participativa, várias histórias.

Resumo:

Os processos comparativos sobre as Instâncias Participativas podem ser enriquecidos se levarem em conta a forma de estruturação e a ação de cada política pública. Esse tipo de análise surge de aproximações e encontros entre a participação social e as políticas públicas. Para debater essa afirmação apresentaremos duas formulações de políticas feitas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, mas que tiveram características muito distintas. Sistematizaremos essa comparação, a partir de uma análise dos atores, dos processos e dos conteúdos envolvidos em cada política. A forma como a temática de cada política repercute entre os atores sociais interessados na política, ou que denominamos Campo de Defesa dos Direitos, bem como na estrutura de Estado, denominada Comunidade de Política, direciona a atuação do Conselho e o seu espaço como formulador de políticas, bem como mobiliza diferentes atores relacionados com cada temática. Assim concluímos que o Conselho é diferenciado de acordo com suas projeções em relação ao Estado e à sociedade no contexto de cada política formulada. Ou seja, é uma instância participativa, mas são várias histórias.

Palavras-chave:

Política Pública, participação social, comunidade de política, campo de defesa.

Introdução

Esse artigo se desenvolve em uma dupla perspectiva. Primeiramente, o artigo debaterá aspectos teóricos e contextualizados sobre o tema da política pública e algumas perspectivas de encontros com a participação social. A outra perspectiva se desenvolve pela aplicação teórica em dois casos de formulação de políticas públicas feita pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescentes (Conanda).

O debate teórico sobre a política pública leva em conta variáveis relacionadas com os atores políticos, os interesses envolvidos, as estratégias e os conflitos existentes nas disputas para a consolidação de uma área de política (*policy area*). A consolidação de uma área de política é um dos objetos de trabalho nas diferentes escolas de políticas públicas e esse universo se estrutura a partir de encontros entre atores interessados na política, ideias e conhecimento sobre como a política é feita, e o processo político para a definição sobre a política. Nessa forma de tratamento, a área de política é considerada um grande tema que faz convergir todos os processos relacionados a ela.

No entanto, os debates sobre a participação social demonstram que em diferentes temas incidem diferentes atores e, portanto, as análises comparativas precisam partir de um pressuposto de heterogeneidade interna no processo de cada política. Iremos ao núcleo teórico de cada aspecto constituidor das políticas públicas (atores, processos e conteúdos) e, a partir dele, sugeriremos leituras que proporcionem terreno para encontros entre políticas públicas e participação social

Ao tratar sobre a formação de uma área de políticas, os estudos sobre política pública podem perder de vista dimensões dos processos internos de cada política. Essas dimensões estão relacionados com a disputa de grupos por maior influência no processo decisório que podem ter relação também com a distribuição de recursos vinculados à política.

O segundo aspecto a ser debatido tem relação com os conteúdos da política pública. O sistema de crenças em torno da política não é constituído unicamente por reforços positivos e virtuosos. Em seu contexto podem existir aspectos da tradição da política ou que servem como pontos para serem assimilados, ou que fazem função de inimigo que a política pública precisa evitar.

Os atores na política pública tendem a ser debatidos pelos atores visíveis e com impacto na cadeia decisória da política. Contudo, considerar os atores e os movimentos da sociedade que debatem permanentemente o tema da política, mas que não estão necessariamente nas arenas decisórias, pode incluir uma perspectiva para os encontros entre política pública e participação social.

Esses aspectos são debatidos a partir do contexto da formulação do Sistema Nacional Socioeducativo (Sinase) e o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. Essas formulações resultaram em resoluções assinadas pelo Conanda e subsídios para mudanças legais posteriores. Procuraremos demonstrar que os casos se articulam a partir de diferenças em relação aos conteúdos, aos processos e aos atores. Essa diferenciação problematiza os estudos comparados em termos da atuação dos Conselhos, pois é uma Instância Participativa, mas são várias histórias.

Dos processos da política pública e a ação política

O processo nas políticas públicas é uma dimensão de múltiplos estágios em que não existe um final determinado. Muitos autores partem da ideia de um ciclo com início, meio e fim. Contudo, a motivação para iniciar esse processo e os espaços para

isso podem ser perspectivas principais debatidas entre as diferentes escolas de políticas públicas. Nessa relação, aparecem de maneira demarcada a questão da distribuição do poder e da consolidação de uma área de políticas que delimita os conflitos e os interesses.

Nesse sentido, o pluralismo considera o Estado como um ente embutido por neutralidade e, portanto, trata o poder como algo que se altera não só temporalmente, mas sobretudo em relação ao tema de cada política.

Lowi (1964), por exemplo, considera que a dinâmica política e a política pública são diretamente proporcionais. A partir disso, o autor procura propor uma tipologia de correlações entre atores interessados e os resultados de cada política. Para esse autor, cada tipo de política (policy) envolve diferentes tipos de conflitos políticos (polity). O autor divide as arenas decisórias conforme a natureza da decisão da política pública em arenas regulatórias, distributivas e redistributivas. As arenas regulatórias limitam o âmbito das decisões e especificam as condições para a realização de uma ação. As arenas distributivas estimulam ou obstaculizam atividades já regulamentadas e podem ser tratadas por relações clientelísticas, uma vez que a distribuição de recursos é controlada por grupos que detêm poder estabelecendo condições para a efetivação das trocas. Por fim, as arenas redistributivas se configuram quando a estrutura de renda ou de propriedade é afetada por decisões substantivas.

Essas arenas cumprem um papel de controle em que a multiplicidade de centros de poder proporcionam capacidade de influência sobre o processo decisório. A sobreposição de interesses entre os diferentes grupos, na visão pluralista, dificulta o uso dos mecanismos jurídicos e institucionais e limitam o poder das associações, impedindo o domínio de um grupo sobre o outro e protegendo os indivíduos da ação pública, da burocracia estatal e da força do capital das grandes empresas.

Por outro lado, os pluralistas direcionam boa parte dessa capacidade de filtragem nos atores da burocracia que cumprem esse papel de maneira mais adequada do que os mandatários.

A administração era justamente o que favorecia a convivência entre diversos interesses em um mesmo ambiente, ou seja, uma existência corporativa dos mesmos apesar das diversidades sociais. Isso porque a administração conferiria sempre, para cada interesse básico, um núcleo institucional, tornando esse interesse passível de ser absorvido ou neutralizado sem ser eliminado. (MUSSI, 2012, p. 06)

Algumas críticas são dirigidas ao pluralismo. Grande parte delas se assentam na descrença do virtuosismo das relações políticas e na desigualdade de poder como elemento central das sociedades democráticas (PATERMAN, 1992). Nesse sentido, as críticas trabalhadas no contexto desse artigo apontam que essa escola em suas interpretações desconsidera os conflitos internos no contexto de cada arena e, principalmente, entre os atores mobilizados. Assim, os pluralistas tratam os interessados e a política como parte de um grande sistema de vetores, e desconsideram as **nuances dos processos internos**, apaziguados pelas escolhas administrativas de cada política e suas consequências em termos dos resultados deliberados. Ou seja, “na versão mais idealizada do pluralismo, a política pública resultaria do equilíbrio alcançado na luta entre grupos de interesses concorrentes” (SOUZA, 2006, p. 78). Esses conflitos podem estar relacionados com as

desigualdades de poder, mas vão além, pois não atentam para os conflitos intraelites e a maneira como se dá a aproximação entre Estado e grupos de interesse.

Salisbury (1968) buscou propor novos encaminhamentos para a tipificação de Lowi de forma a incorporar esses elementos da dinâmica interna de cada política. Nessa época fortaleceu-se a proposição da integração entre o sistema decisório e o padrão de demandas como explicação para a forma de consolidação de cada área de política (SALISBURY, 1968). A novidade da interpretação de Salisbury foi a inclusão dos tipos de atores envolvidos em cada decisão, pois para o autor existem os atores decisores e aqueles que são afetados. Com isso, o autor começa a demonstrar que a relação entre a natureza da política, suas arenas decisórias e os atores envolvidos e afetados impactam de maneira diferente em cada política. O autor demonstra também que não existe a imparcialidade da administração pública demonstrando que existem atores mais beneficiados no processo de decisão.

Salisbury e Heinz (1970) evoluíram nessa compreensão quando trouxeram uma nova leitura para a interpretação de Lowi na medida que adicionam as variáveis dos padrões de demandas e do custo-benefícios dos decisores como eixos transversais da tipologia.

Esses elementos teóricos demonstram que a preocupação central do debate sobre as políticas públicas é resultante de diferentes insumos e recursos, criando uma relação sequencial entre *inputs* e *outputs*. Entretanto, mais recentemente, essas visões têm se mostrado insuficientes na medida que não conseguem responder aos mecanismos de intermediação de interesse “muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores, como, por exemplo, organizações não-governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas” (FARIA, p. 21, 2003). Portanto, em termos dos processos da política pública podemos anotar que os processos internos de cada política são elementos importantes para serem levados em conta.

Os conteúdos das políticas públicas e a ação política

Os conteúdos das políticas se projetam desde o passado, cobrem o presente e impactarão no futuro. O Estado se movimenta de acordo com opções institucionais tomadas anteriormente. Isso não pode ser tratado como uma amarra das estruturas sobre a agência dos atores, mas como um enquadramento coerente que guia as trajetórias apoiadas em escolhas anteriores.

Esses aspectos estão relacionados com as institucionalidades associadas ao tema da política, mas passam fundamentalmente por uma compreensão fenomênica dessas institucionalidades¹. Portanto, são dimensões relacionadas com ideias e representações sobre o tema da política públicas e que são operacionalizáveis por meio das leis e regras pactuadas. Assim, podemos destacar que as ideias sobre as políticas públicas, assim como o peso das escolhas institucionais, demarcam o seu debate e perpassam atores no Estado e na sociedade civil.

As decisões públicas, uma vez tomadas, alteram o processo institucional vindouro e condicionam a ação dos atores sociais envolvidos na temática que atuam, porém não eliminam formas retrógradas de interpretação sobre o problema da política. Essas visões formaram ideias e, em determinados momentos da história,

¹ Como se sabe o conceito de instituições goza de um amplo leque de significados. Aproximamos esse conceito de regras, normas, leis, mas também de elementos de significado e de tradição que montam hábitos e esquemas para os atores realizarem suas estratégias.

essas políticas subsidiaram os marcos legais que demarcavam as formas de intervenção no trato com o público-alvo de cada política. Essas ideias permanecem na estrutura social e são aspectos que pressionam os atores e o espaço de debate para o processo decisório. Existe, dessa forma, um constante processo de disputa entre o discurso que o fundamentou o marco legal vigente e as outras visões sobre como deveriam ser os serviços de intervenção na política pública. Isso permite uma chave de compreensão das ideias em torno das tensões na formulação de políticas públicas.

A inserção da variável ideia/conhecimento no debate sobre as políticas públicas permitiu incorporar um elemento problematizador para as relações fundamentadas na intermediação de interesses, ponto que não tem grande repercussão no pluralismo, marxismo e no elitismo, debatidos anteriormente. Nesse contexto, autores trabalham essa variável como um papel justificatório ou de *advocacy*, como aponta Faria (2003). Ou seja, na interpretação dos autores baseados nas ideias, os interesses passam a ser o combustível das mudanças nas políticas públicas. Dessa forma, começam a ser encontrados categorias que abrem espaço para oferecer respostas para o binômio estabilidade/mudanças nas políticas públicas.

Como parte dessas respostas Baumgartner e Jones (1999) propõe a teoria de equilíbrio pontuado (*Punctuated Equilibrium Framework*). A base dessa teoria é a explicação para longos períodos de estabilidade na política pública nos quais elites dominam uma área de política e a abertura para rápidos períodos de mudança. Para esses autores, “os processos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas às vezes produzem também mudanças em grande escala” (Baumgartner e Jones, 1999, p. 97). Nessas mudanças as elites que anteriormente as restringiam, passam a ser menos preponderantes e, com isso, novas ideias são agregadas no contexto discursivo da política e como base para a alteração da política pública.

Algumas questões passam a ser importante no debate sobre a política pública (*feedback* positivo) e, com isso, atraem outras que se difundem em cascata. Nessa relação as ideias e o conhecimento passam a ganhar maior destaque. Essa ocorrência torna algumas ideias bem sucedidas e abrem espaços para novos movimentos políticos. Desse efeito cascata resulta que algumas questões permanecem em subsistemas políticos, formados por comunidade de especialistas e outras acabam por integrar o macrossistema e promover a mudança na agenda.

Para operacionalizar essa definição das questões das políticas, os autores criam o conceito de “*policy images*” que compreende a forma como uma questão é delimitada e definida. Em resumo, as *policy images* são ideias que arregimentam arranjos e permitem interpretações sobre a política. Elas também facilitam a comunicação entre os membros de uma determinada comunidade e a disseminação de questões. A partir disso, as mudanças passam a sair de um universo fragmentado de diferentes grupos e passam para mudanças no macrossistema. Em síntese, os problemas da política são definidos por uma variedade de atores em diferentes arenas que controlam o poder de desenhar as políticas.

Outro modelo que tem nas ideias sua coluna vertebral é o coalizão de defesa (*Advocacy Coalition Framework*), desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Esse modelo apresenta uma análise mais integrada da política pública, pois não pensa a política pública em termos de ciclo. Para os autores, as políticas se estruturam em subsistemas e lidam com uma determinada área ou problema de ordem pública. Dentro de cada subsistema existem diferentes coalizões de defesa

[...] que mantêm um grau coordenado de ações políticas ao longo do tempo e que compartilham crenças, valores, ideias e objetivos políticos semelhantes. O que mantém cada coalizão unida é o compartilhamento dessas crenças entre os membros sobre assuntos políticos entendidos como fundamentais (BRASIL; CAPELLA, 2015, p. 20)

Portanto, vemos que as crenças compartilhadas passam a ganhar *status* de elementos unificadores (*policy beliefs*). Essas crenças formam diferentes coalizões a partir de uma variedade de atores e organizações e atuam em um determinado sistema de política pública.

O principal argumento defendido nessa vertente é que, embora o aprendizado das políticas altere, muitas vezes, os aspectos secundários do sistema de crenças de uma coalizão, as mudanças no núcleo duro de programas governamentais requerem uma perturbação em fatores não cognitivos externos ao subsistema (FARIA, p. 24, 2003)

Portanto, os autores percebem a dimensão incremental que uma política pública carrega, pois somente fatores exógenos podem sacudir o núcleo da política constituído por crenças compartilhadas e institucionalidades criadas.

Os autores apresentados até então trazem uma contribuição para a compreensão sobre o processo de assimilação de ideias e a construção das políticas públicas. Em suas análises, porém, falta uma compreensão sobre a forma os efeitos do imaginário social que cada política envolve nos momentos de formulação. Assim, se em momentos específicos, algumas grandes mudanças são permitidas, isso não significa que ideias anteriores são eliminadas do ambiente de debate. Em outras palavras, em que medida que as novas institucionalidades influenciadas por novas ideias rompem com ideias anteriores? Como essas novas ideias precisam ser alteradas para contemplar consensos mais amplos? Dessa forma, compreendemos que o fato gerador da institucionalização da política não encerra os elementos dos conflitos da política e, por isso, pode abrir brechas para suas próprias fragilidades.

Em outras palavras, o sistema de crenças não é constituído unicamente por reforços positivos e virtuosos, mas em seu contexto podem existir também aspectos da tradição da política ou que servem como pontos para serem assimilados, ou que fazem função de inimigo que a política pública precisa evitar.

Os atores nas políticas públicas e a ação política

A noção de agenda tem como contribuição de maior valor o fato de permitir uma delimitação que aproximar causas com os aspectos que passam a serem consideradas como questões. Em relação a esse aspecto, os estudos sobre agenda na medida que valorizam as ideias, também trazem possibilidade de destacar uma visualização da política com base nos interesses.

Kingdon (2003) é outro autor das políticas públicas que atua nessa perspectiva e poderia ser equiparado com os autores anteriores. Entretanto, diferentemente das duplas Sabatier/Jenkins-Smith e Baumgartner/Jones, Kingdon cria um modelo (Fluxos Múltiplos) para tentar compreender os processos de mudanças de uma política e não estava preocupado com o tamanho da mudança.

O Modelo de Fluxos Múltiplos não explica necessariamente a mudança da política, mas compreende como a chegada de um determinado problema, somado aos outros fatores (políticos e em termos de soluções), gera uma sequência até a formulação da política (BARBOSA, 2015). Ou seja, o modelo não discute os porquês das escolhas na direção “A” ou “B”, mas compreende como ocorre o processo de definição para que uma determinada situação seja enfrentada. Nesse ponto se estabelece a ligação do autor com a vertente pluralista discutida inicialmente.

Sob essa influência pluralista, a *agenda-setting*, tema central de Kingdon, é uma atividade de caráter conflituoso em que grupos mobilizados competem para demonstrar que suas bandeiras e reivindicações são aquelas que merecem maior atenção. É, portanto, um momento de grande competitividade e conflito, pois grupos passam a buscar o convencimento público de que os seus problemas são os mais importantes dentre um leque de possibilidades. Neste jogo é estabelecido uma relação de perda e ganho em que alguns grupos são atendidos e outros ignorados.

Nesse contexto, Kingdon (2003) entende que atores dentro e fora da estrutura governamental podem influenciar esse poder de agenda. Portanto, para Kingdon a noção de influência é algo que perpassa e integra atores estatais e sociais em um espaço agregador chamado de Comunidade de Política. Kingdon (2003, p. 123) usa esse conceito da seguinte forma:

Eles têm em comum preocupações com uma área de questões públicas. Eles também têm em comum sua interação como grupo. Pessoas na comunidade de saúde [do Governo Federal estadunidense] conhecem as ideias um dos outros quanto seus propósitos e pesquisas, e muitas vezes, conhecem pessoalmente cada participante da comunidade² (Tradução livre)

Rhodes (2006, pp. 427-428) para auxiliar a compreensão dos limites do conceito, apresenta outras características.

Uma comunidade de política tem as seguintes características: um limitado número de participantes com alguns grupos conscientemente excluídos; interação frequente e qualificada entre todos os membros da comunidade sobre todas as questões relacionadas à política pública; consistência em relação aos valores, à participação no grupo e aos resultados das políticas que persistem ao longo do tempo; consenso ideológico, de valores e de preferências políticas mais amplas compartilhadas entre os participantes do grupo; e relações de intercâmbio com base em todos os membros da comunidade de política que controlam algum recurso.³ (tradução livre).

² “... they have in common their concern with one area of policy problems. They also have in common their interactions with each other. People in the [US federal] health community know each other’s ideas, proposals and research, and often know each other very well personally.” (Kingdon, 2003, p. 123)

³ A policy community has the following characteristics: a limited number of participants with some groups consciously excluded; frequent and high-quality interaction between all members of the community on all matters related to the policy issues; consistency in values, membership, and policy outcomes which persist over time; consensus, with the ideology, values, and broad policy preferences shared by all participants; and exchange relationships based on all members of the policy community controlling some resources (RHODES, 2006, pp. 427-428)

Portanto, por mais que a Comunidade de Política em Kingdon possa ter uma compreensão alargada que perpassa a fronteira do Estado e sociedade, o destaque primordial é dado aos “empreendedores de políticas”, que passam a ter função de liderança e capacidade propositiva para a mudança nas políticas.

Segundo Kingdon (2003, p. 179), os empreendedores “estão dispostos a investir seus recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para promover uma posição em troca da antecipação de ganhos futuros na forma de benefícios materiais, orientados a suas próprias metas ou metas solidárias”⁴. (tradução livre)

Capella (2010) analisa o papel do empreendedor como sendo o indivíduo (eventualmente, pequenos grupos de pessoas), cuja principal característica consiste na defesa de uma ideia. Mas, segundo a autora, o que demarca esse conceito é a ideia de que esses indivíduos e grupos têm uma expectativa de ganhos futuros e isso é a bateria que os move na defesa das mudanças nas políticas.

Uma primeira questão crítica da análise de Kingdon é sua compreensão utilitária⁵ na forma de analisar o papel desses empreendedores que os colocam como atores que receberão um benefício posteriormente. Ao pensar dessa forma, Kingdon compreende os espaços de valores e visões de mundo como neutros e determinados pelo interesse materiais.

Segundo alguns críticos do conceito em Kingdon, esse déficit analítico-conceitual ocorre porque o Conceito de Política traz uma dimensão de exclusão de atores. Na visão de Kingdon (2003), a Comunidade de Políticas é um espaço de geração de conhecimento e de debate, na qual grupos e indivíduos se conhecem, promovem suas visões e seus interesses. Porém, para Kingdon (2003), a Comunidade de Políticas é um espaço de especialistas não importando se estão dentro ou fora do governo.

A forma de abordagem de Kingdon (2003) também considera o Estado e os seus filtros burocráticos como polos virtuosos prontos para receber as inovações positivas pensadas pelos decisores.

Por outro lado, anotamos que a Comunidade de Política, na concepção de Kingdon, tem um pressuposto normativo pluralista de que as mudanças são sempre reguladas pelos grupos. Contudo, a Comunidade de política pode, de algumas maneiras, ser fonte de bloqueio contra propostas opositoras aos seus interesses. Esse aspecto demonstra a importância de levar em conta os atores no jogo e os burocratas que podem, ou não, traduzir as demandas sociais em políticas públicas. Mas, sobretudo, essa abordagem abre espaço para reconhecer que pressões são exercidas por outros atores fora da estrutura decisória e são peças chave para o processo de mudança.

Dos encontros entre políticas públicas e participação social

O conceito de Comunidade de Política vem sendo destacado para promover conexões entre a participação social e a teoria das políticas públicas (Cortes, 2002, 2015; Cunha, 2009; Wampler, 2010). O conceito se estabelece em um espaço de

⁴ ... are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive or solidary benefits” (Kingdon, 2003, p. 179)

⁵ Utilizamos a noção de utilitária como vinculada a um entendimento teórico a respeito de como a vida política é organizada, que está “inclinada a ver “a ação como o produto do interesse pessoal calculado e menos inclinada a ver os atores políticos como respondendo a obrigações e deveres” (March; Olsen, 2008, p. 122)

conexão entre atores e processos da política pública. Na compreensão desses autores, as estruturas do Estado são infladas e abarcam outros atores políticos que transitam pelos espaços de discussão sobre a política pública. Ou seja, o Estado ganha porosidade para receber atores e demandas sociais e a política pública resulta dessa interação.

Ao conceituar dessa forma os atores da participação social iluminam as interações sócio-estatais, algo necessário na compreensão da política pública, mas perdem de vista a peculiaridade da estruturação do Estado e da sociedade civil. Estado e sociedade civil são mutuamente constituídos, mas têm naturezas distintas nos ciclos da política pública.

O debate nas políticas públicas sobre os atores e os processos não determina essas peculiaridades e o conteúdo passa a ser a dimensão que permite ressaltar nuances nos processos das políticas públicas. Em outras palavras, os conteúdos influenciam na forma como atores se mobilizam e como os processos acontecem.

Todavia, para alcançar o nível das peculiaridades constitutivas de Estado e sociedade civil, bem como os trânsitos dos atores entre cada espaço, utilizamos a noção de Comunidade de Política e de Campo de Defesa. O uso desses conceitos possibilita também trabalhar com dimensões transversalizadas pelos processos, conteúdos e atores da política pública. Contudo, e é esse aspecto que mais importa neste artigo, a realidade de Campo e de Comunidade se altera no contexto de cada caso de formulação de política estudado, portanto, é uma área, mas são diferentes histórias, representações e atores mobilizados.

Conforme Lima (2013, p. 179), “o conceito de comunidades de política foi encontrado nas tentativas mais recentes de apresentar uma operacionalização de como se dá o controle dos controladores”. Contudo, ao destacar esse papel deixam de analisar as relações entre os atores ocupantes daquelas posições e seus representados.

O conceito é especialmente problemático porque legitima o distanciamento entre aqueles que se dizem representantes e aqueles que são vistos como representados, e também porque desconsidera as relações de poder existentes entre esses atores e os interesses defendidos por eles (LIMA, 2013, p. 190).

Segundo a autora, os conhecimentos diferenciados de cada ator geram um *ranking* dentro das comunidades de políticas podendo gerar exclusões em seu interior. A competência para atuar com um tema é dada pelo capital cultural dos atores na comunidade. Assim, “o uso do conceito de comunidades de políticas reduz a representação a uma relação entre pares e retorna à ideia de representação por afinidade” (Lima, 2013, p. 192).

Utilizamos a ideia de Comunidade de Política para caracterizar os movimentos organizacionais relacionados com o funcionamento do Estado, portanto, sua operacionalidade se dá na implementação da política, e nos momentos de formulação de políticas públicas. A Comunidade é relativa ao Estado, mas nem por isso é tratada como um bloco homogêneo. Ela ganha maior amplitude diante das novas configurações das políticas públicas pós-ECA, pois envolve organizações estatais e não-governamentais que implementam políticas públicas e, principalmente, aquelas que decidem sobre a política.

A Comunidade é caracterizada como espaço fundamentado na lógica da negociação entre os diferentes atores e organizações que formulam as políticas públicas. Para essa formulação é necessário algum nível de cooperação, que não

elimina todo o conflito, mas permite negociar a partir de pontos de consenso entre os formuladores.

O conceito de Comunidade de Política, conforme o tratamos, quando voltado para uma maior atenção à dinâmica interna do Estado, pode auxiliar na análise sobre o Estado em ação e suas características, mas principalmente, buscar construir pontes entre uma análise de nível mais macro, relacionado com a formação histórico-estrutural da área de política, e outras que realizam a associação em relação à forma de funcionamento do Estado.

Para resolver a lacuna societal no uso do conceito de Comunidade, propomos o uso de Campo de Defesa dos Direitos que no caso das políticas para a criança e o adolescente remete à parte da sociedade civil que está voltada para a garantia da preservação da condição da criança como ser em desenvolvimento, evitando práticas autoritárias e caritativas, mas pautando-se pela ideia de direitos. O Campo é um espaço heterogêneo e permanente no debate sobre a política pública e que promove subsídios para a pressão societal sobre o Estado na formulação das políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente (NASCIMENTO, 2016). Portanto, o Campo de Defesa é uma parte específica da sociedade que reivindica o respeito às condições da criança e que encontra unificação na ideia de uma política do Estatuto da Criança e do Adolescente. Apesar de todos se reconhecerem como parte da discussão dos direitos de criança e do adolescente, os atores no contexto do Campo distinguem-se com relação às organizações sociais a que estão vinculados. Assim, embora plurais, os atores do Campo partem do reconhecimento de alguns valores fundamentais, ou princípios éticos comuns, e em função deles constroem suas bandeiras e formas de ação (ALVAREZ; DAGNINO, 1996). Portanto, a ideia de “Campo” tem proximidade com a perspectiva que lida com os movimentos sociais como espaços e redes (DIANI, 1992).

A diferença fundamental entre Comunidade e Campo de Defesa dos Direitos tem relação com o status diferenciado que atores sociais passam a ter quando ocupam a estrutura estatal. Assim, a entrada no Estado e a ocupação de postos estatais na tomada de decisão tornam esses atores sociais distintos daqueles que estão mobilizados por fora do Estado. Ambos, os atores sociais que entraram e aqueles que permaneceram fora, estão conectados, mas a natureza do Estado e o processo de tomada de decisão permitem aproximação aos recursos estatais e condiciona a atuação dos atores.

Uma instância,

A política pública para a criança e o adolescente foi uma área de importantes conquistas, fruto das relações sócio-estatais durante a década de 1980. Na área de políticas a demanda central pautava-se pela busca de meios para efetivar a convicção de que a ampliação do controle do Estado pela sociedade levaria a uma maior responsabilidade dos organismos oficiais quanto aos interesses sociais (GONZÁLES, 2000). Ou seja, buscava-se romper com as formas autoritárias do Estado que tinha na política pública para a criança e o adolescente uma de suas principais áreas de atuação. Como espaços para esses encontros, com base na Constituição Federal de 1988 e no ECA, nasceram os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esses espaços surgiram com uma dupla intenção: criavam um canal de demandas da sociedade para o Estado e também um sistema de políticas públicas que abarcassem as ações privadas, principalmente as não-governamentais, e as estatais.

Os Conselhos dos Direitos são espaços regulamentados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu artigo 88, inciso II que preconiza

[...] a criação de conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais

Palavras como “formulação”, “deliberação” e “controle” aparecem nas conceituações sobre o papel dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente normatizadas pelo ECA. Em linhas gerais, são duas áreas de atuação relacionadas com as políticas públicas: “formular/deliberar a política para o atendimento” e “controlar a execução das mesmas”. Em ambas aparece de maneira muito forte uma dimensão de gestão dessas políticas, pois a formulação e o controle das políticas tem relação com a definição sobre o “como” a política será feita.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) é o órgão que delibera sobre a Política Nacional de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, controla e acompanha a implantação das políticas para a infância em todos os níveis. Esse ponto do controle é um aspecto que levanta alguma polêmica, já que a condição federativa do Estado brasileiro impede uma visão hierárquica no estabelecimento das relações entre os entes federados.

O Conanda foi criado pela Lei 8.242 em 12 de outubro de 1991. Apesar de instituído naquele ano, aspecto que atendia às normatizações do recém-aprovado ECA, o Conselho iniciou suas atividades apenas em 1993. O principal motivo para o atraso foi o processo de impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Melo e as reformas liberalizantes que entravam no Estado brasileiro.

Esse Conselho do seu início até outubro de 2012 realizou 150 deliberações. Os dois primeiros anos de existência (1993 e 1994) foi o período de maior quantidade de deliberações, com um total de 39 (trinta e nove) resoluções. O período FHC (1995 – 2002) e Lula (2003 – 2010) teriam certa equivalência na quantidade de resoluções aprovadas, 31% e 38% respectivamente.

Do total de resoluções do Conselho cerca de 70% estão associadas ao aparato criado para a operacionalização da política pública da infância, já que se relacionam ao funcionamento dos conselhos, tutelares e dos direitos, ao regimento interno do Conselho Nacional, às comissões, etc. Decisões sobre o Fundo do Direito da Criança foi quase metade dessa porcentagem, mostrando o interesse que esse tema levantava no nível do colegiado. A distribuição das resoluções em relação aos assuntos de estruturação da política segue uma proporcionalidade entre os dois governos (FHC e Lula), ou seja, independente das atuações governamentais esses foram assuntos que mobilizaram constantemente o colegiado.

Diante disso, podemos refletir que a consolidação de uma área de atuação fundamentada nos direitos humanos, com maior intervenção estatal e princípios públicos, foi a grande responsável por esse alto percentual de deliberações do Conselho. Em outras palavras, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente tem um desafio de consolidar uma estrutura estatal estável para a sua realização, e as estruturas de Fundo e Conselhos (dos direitos e tutelares) seria um caminho para isso.

Entretanto, questionamos os motivos da constância desse tipo de resoluções ao longo do tempo, demonstrando uma dificuldade em consolidar essas institucionalidades. Além disso, um fator que fomenta essa permanência pode ser a

falta de um desenho de um sistema de políticas públicas para a área, fazendo com que as resoluções se tornem apenas protocolos de intenções quando esbarram na autonomia estadual e municipal.

... Várias histórias.

A partir da análise dos processos decisórios realizados ao longo da história do Conselho destacamos dois casos emblemáticos em que a Instância Participativa conseguiu incidir nas instituições que estão relacionadas com a operacionalidade do Estado, ou o que estamos denominando de Comunidade de Política, e com a interlocução com organizações e atores representativos da sociedade civil, Campo de Defesa. Os casos foram processos que passaram pelo Conselho como um articulador e canal de diálogo junto à sociedade civil e impactaram no Poder Executivo e Legislativo.

Sistema Nacional Socioeducativo

O Sistema Nacional Socioeducativo (Sinase) concretizou-se em resolução do Conanda em julho de 2006. O reconhecimento das problemáticas relacionadas com essas medidas era uma realidade desde as primeiras reuniões do Conselho, em 1993, que já tinham denúncias apontando a situação de adolescentes que cumpriam medidas socioeducativas. Portanto, o Campo de Defesa já discutia e demonstrava os problemas dessa política. A face mais perversa desses problemas se dava na precariedade do atendimento ao adolescente infrator e nas constantes rebeliões no sistema FEBEM. Essas situações se arrastaram ao longo da década de 1990 e pressionavam respostas de formuladores de políticas públicas.

Apesar dessa tradição em termos de denúncias sobre a precariedade da política, o tema da delinquência infanto-juvenil é cercado de polêmicas que desmotivam governos a assumirem essa pauta como prioridade. Portanto, os conteúdos dessa política aparecem muito mais como uma não-questão, utilizando a linguagem das políticas públicas.

Outra demanda por respostas em relação ao Sinase vinha da existência e do fortalecimento na Câmara Federal de projetos de leis que buscavam a redução da maioria penal. Esses projetos se alimentavam da própria ineficiência das políticas, que não eram alternativas adequadas para o problema da delinquência de adolescentes. A discussão do Sinase foi fortalecida à sombra desses acontecimentos. Portanto, notamos que os conteúdos trazidos pelo ECA não eliminaram perspectivas anteriores que tratavam o tema do adolescente infrator com visões autoritárias, algo que como apontamos é a base para a compreensão dos conteúdos nas políticas.

No ano de 1997 o secretário de direitos humanos convidou um Grupo de Trabalho para redigir um projeto de lei oferecido em oposição aos PLs de redução da idade penal. Disso resultou o Projeto de Lei de Execução de Medidas Socioeducativas (PLEMS), solicitada ao Desembargador por Santa Catarina, Dr. Amaral que na época era Conselheiro Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente pela Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude – ABMP. O PLEMS buscou normatizar a aplicação da medida socioeducativa criando parâmetros uniformes para o tratamento ao adolescente autor de ato infracional.

Posteriormente, a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância (ABMP) se posicionou contrária ao projeto e elaborou outra proposta para oferecer como subsídio ao Conselho. Os atores envolvidos nesse

momento eram principalmente aqueles do sistema de justiça, pois buscavam alterar a prática da justiça na aplicação das medidas socioeducativas. Por outro lado, esses atores faziam essa ação por meio de uma associação não-governamental e não por dentro das instituições que atuavam. Isso demonstra que o Campo de Defesa do tema, além de pequeno em termos de número, passava a ter um caráter marcadamente profissionalizado, mas não deixavam de apontar mudanças necessárias em termos das políticas públicas.

O Conselho entrou em cena e deixou a perspectiva da aplicação da medida socioeducativa de lado, passando a centrar-se na estruturação de um sistema de políticas públicas para atendimento ao adolescente infrator. Esse processo também passou por momentos participativos, como conferências, audiências públicas, seminários regionais e outras instâncias. Contudo, o Conselho foi a arena que formulou a política passando seis meses discutindo o texto final da resolução e votando os aspectos mais polêmicos. Portanto, os aspectos internos da formulação dessa política demonstram que o espaço do Conselho teve centralidade.

Resultaram desse processo dois encaminhamentos: o primeiro, foi a resolução do Conanda que determinou as formas de funcionamento das medidas socioeducativas (Resolução n° 119/06) e o segundo foram subsídios para a Lei 12.594/12 que posteriormente instituiu o Sistema Nacional Socioeducativo.

Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária

O “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”, aqui tratado de Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC tinha como central a temática da criança e do adolescente abrigado. Essa temática mobiliza visões caritativas no trato da criança e do adolescente, pois muitas vezes lidam com os pobres e os abandonados. Nesse sentido, diferentemente do Sinase, essa temática encontra aliados em diferentes poderes, pois tem maior apelo junto ao público.

A temática não aparecia como denúncias no espaço do Conselho ou mesmo em outras arenas decisórias. O fato gerador para o debate sobre essa agenda foi uma Caravana da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados que visitou alguns abrigos em 2001, e verificou a situação de abandono das crianças em abrigos.⁶ Como resultado dessa Caravana, uma Frente de Deputados propôs o Projeto de Lei Nacional de Adoção – PLNA (PL n° 1.756/03) como alternativa à questão do abrigamento e que previa a facilitação dos procedimentos para adoção.

Algumas organizações da sociedade civil, que defendiam os direitos das crianças, ao tomar conhecimento sobre o teor do PLNA, viram que se tratava de uma ameaça às crianças, por destituir o poder familiar e ferir o direito fundamental à convivência familiar e comunitária,⁷ conforme normatizado pelo ECA. A partir disso, essas organizações passaram a se mobilizar contra o PLNA e a pressionar contra a aprovação PL n° 1.756/03. Com isso, passaram a organizar encontros e mobilizações

⁶ Os principais pontos demonstrados pela Caravana foram que o abrigo era realizado como prevenção a uma situação de pobreza comunitária-familiar e com o esquecimento e o desconhecimento da real situação de cada criança ou adolescente abrigada.

⁷ De acordo com o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) são direitos fundamentais: Do Direito à Vida e à Saúde (Arts. 7° a 14), Do Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade (Arts. 15 a 18), Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (Arts. 19 a 52), Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer (Arts. 53 a 59) e Do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho (Arts. 60 a 69).

que resultavam em cartas e posicionamentos organizacionais e do Campo de Defesa dos Direitos contra o tramite do PLNA.

O Conselho e o Poder Executivo receberam esses subsídios e uma Comissão foi criada (Decreto de 19 de outubro de 2004) para construir uma proposta alternativa ao PL em tramitação.

Após as primeiras análises da Comissão, a proposta foi articulada em três frentes: 1) família e políticas de apoio sociofamiliar, 2) abrigos e alternativas à institucionalização e 3) adoção. A Comissão entregou os seus resultados ao Conanda e ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Então, outras instâncias participativas (especialmente as Conferências das duas áreas) foram acionadas e o documento foi levado à consulta pública e seminários. Resultaram desse processo uma resolução, assinada por dois conselhos nacionais, o Conanda e o CNAS (Resolução Conjunta nº 01/06) e uma alteração do Projeto de Lei da Adoção citado, que foi transformado na Lei 12.010/10 que alterou artigos do ECA.

A partir dos aspectos contextuais apresentados sistematizamos no quadro abaixo os aspectos contextuais das duas políticas formuladas comparadas com os elementos centrais sobre as políticas públicas.

Quadro 1 - Sistematização dos casos analisados à luz do debate sobre políticas públicas

	Problema central	SINASE	PNCFC
Conteúdos	Falta uma compreensão sobre como ocorre a assimilação de ideias antigas	Tema da redução da maioria penal como resposta ao problema do adolescente infrator	Contrários às políticas de facilitação da adoção
Processos	Desconsidera as nuances dos processos internos	Conselho como espaço de formulação da política	Conselho como assinante da proposta, mas formulado por outras arenas.
Atores	Considera apenas os atores privilegiados.	Majoritariamente membros do Sistema de Justiça articulados em organizações representativas	Organizações da sociedade, movimentos sociais, atores da academia

Conclusão:

Esse artigo procurou discutir encontros entre aspectos teóricos das políticas e realidades de uma instância da participação social. Nosso objetivo principal buscou demonstrar que as instâncias participativa atuam em um cenário de diferentes temáticas e sua ação política é reflexo dessa diferenciação. Portanto, por mais que seja uma Instância Participativa, são várias histórias com as quais ela lida.

Em relação aos conteúdos, são duas temáticas que repercutem de maneira distinta na ação política, não só do Conselho, mas da área da criança e do adolescente. O Sinase lida com o tema da delinquência e ninguém quer tomar para si essa

problemática. O abrigo e a adoção, por outro lado, traz dimensões da caridade humana com os desvalidos e isso repercute positivamente nas imagens dos governos. Essa dimensão do conteúdo condicionou a forma como os atores se mobilizaram e os processos aconteceram.

No debate sobre os processos das políticas públicas existe uma lacuna para compreender as nuances internas dos processos, tratando *inputs* e *outputs* como um caminho lógico e racional. Pelos casos demonstrados, os processos de políticas foram muito distintos, sendo que o Sinase teve centralidade na instância do Conselho, enquanto o Plano de Convivência não foi assim, utilizando a arena do Conselho para cancelar deliberações tomadas em outros fóruns.

Por fim, mas não menos importante, os atores envolvidos em cada temática demonstram aspectos relacionados a maneira como a política pública se estruturou ao longo de seu desenvolvimento. Portanto, na temática do Sinase as políticas públicas passam pela atuação do poder judiciário. Na temática do abrigo, por outro lado, as estruturas são relacionadas com as organizações não-governamentais que atuam com a política.

Essas leituras sobre os aspectos da política pública destacam algumas compreensões sobre a forma como se estabelece a relação entre espaços da sociedade civil e do Estado, portanto, conforme utilizamos as ideias de Campo e Comunidade. Ao destacar diferenciações em termos do objetivo de cada espaço, portanto, negociação e pressão, nos possibilita demonstrar que atores em suas múltiplas filiações têm suas atuações determinadas pela natureza de cada espaço. Assim, é uma área, são diferentes histórias compostas por distintos atores, interesses, conhecimento e relações profissionais. Nesse sentido, os processos comparativos sobre as Instâncias Participativas podem ser enriquecidos se levarem em conta a forma de estruturação e ação de cada política, bem como considerarem a heterogeneidade constitutiva de cada área, algo que fica ainda mais demarcado com a aproximação dos debates sobre a consolidação da participação social na política pública.

A partir dessas análises, podemos verificar que outras comparações entre Conselhos devem levar em conta as capacidades de agência dos espaço dos Conselhos, mas sobretudo considerar as estruturas relacionadas com cada política pública. Esse conhecimento permite compreender níveis mais próximos sobre o que será comparado, bem como equalizar eventuais diferenças entre as políticas públicas.

Referências:

ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina. **Para além da Democracia socialmente existente: movimentos sociais, a nova cidadania e a configuração de espaços públicos alternativos**. In: XIX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, Anais do XIX Encontro da Associação de Pós-Graduação em Ciências Sociais: São Paulo, 1996.

BARBOSA, Itaquê; S. KOWARICK, Lucio (Orient.) **O lugar do Movimento de Moradia na mudança da política pública paulistana para as favelas (1979-1989)**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 305 p. 2014.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking, in SABATIER, Paul A. (ed.), **Theories of the policy process**, Oxford, Westview Press. 1999

BRASIL, Felipe; CAPELA, Ana Claudia. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. São Paulo: **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, 05, pp. 41-63, 1º Sem/2015

CÔRTEZ, Soraya Vargas. “**Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais**: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*”. In: XXV encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2002.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. Porto Alegre: **Sociologias**, ano 17, n° 38, jan/abr p. 122-154, 2015

CUNHA, Eleonora. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social. 2009. Tese (Doutorado)–Departamento de Sociologia Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2009

DAHL, Robert A. **Who Governs?** New Haven, Yale University Press, 1961.

DIANI, Mario. The concept of social movement. **Sociological Review**, Keele, UK, n. 40, 1992.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, n. 51, fev. 2003.

FIGUEIREDO, Argelina C., LIMONGI, Fernando. e VALENTE, Ana Luiza. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. **Tempo Social – revista de sociologia da USP**, v. 11, n. 2, p. 49-62, Out, 1999.

GONZÁLES, Rodrigo Stumpf. JACOME, Cesar Marcelo Baquero (Orient.). **Democracia e Conselhos de Controle de Políticas Públicas**. Uma análise comparativa. Tese (Doutor em Ciência Política), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2000

GUTIERRES, Kellen A. **Relações entre sociedade civil e Estado na produção de políticas públicas**: o SUAS no governo Lula. In: Encontro Anual da ANPOCS, 37°, Águas de Lindóia, Anais do 37° Encontro da ANPOCS, São Paulo, USP, 2013.

IPEA. **O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente na Visão de seus Conselheiros**. Brasília: IPEA. Relatório de Pesquisa Projetos Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos Conselheiros. 2012.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3 ed. Nova York, Harper Collins. 2003

LIMA, Paula Pompeu F. Dilemas e implicações sobre a representação política em espaços participativos. Florianópolis: **Política & Sociedade**. Vol. 12, n° 24, p. 177-199, maio/ago., 2013.

LOWI, Theodore J. **American business, public policy, case-studies and political theory**. Word Politics, Princeton, NJ, v. 16, p. 677-715, 1964

MARCH, James G., OLSEN, Johan P.. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 16, n 31, p. 121-142, nov., 2008.

MUSSI, Daniela. Pluralismo: Origens de uma teoria para tempos de crise. São Paulo: **Perspectivas**, v. 42, p. 225-241, jul./dez. 2012

NASCIMENTO, Anderson Rafael. DAGNINO, Evelina (Orient.). **Construção Democrática da Política Pública Federal para a Criança e o Adolescente**: o Conselho dos Direitos entre a participação social e a Comunidade de Políticas. TESE (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Ciências Humanas – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, 283 p., 2016

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos da Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 6° Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011

RHODES, Policy Network Analysis. In: MORAN, Michael; REIN; Martin; GOODIN, Robert E. (Org). Oxford: **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford University Press. The Oxford handbook of Political Science. pp. 425-447, 2006

SABATIER, Paul A; JENKINS-SMITH, Hack. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In SABATIER. **Theories of the Policy Process**; Westview Press:Boulder, CO, 117- 166. 1999

SALISBURY, Robert. H. The analysis of public policy: the search for theories and roles. In: RANNEY, Austin (org.). **Political Science and public policy**. Chicago: Markham, p. 151 – 175, 1968

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez, p. 20-45, 2006

STEPAN, Alfred. State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America. In: EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D.; and SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State Back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 39-82.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. **Participatory Publics: Civil society and new institutions**. Nova York: Comparative Politics. 2004.