III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30/05 a 02/06/2017
UFES, Vitória (ES)

ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E TOMADA DE DECISÃO NA GESTÃO MUNICIPAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

Cláudio Roberto de Jesus
(UFRN)
Lindijane de Souza Bento Almeida
(UFRN)
Glenda Dantas Ferreira
(UFRN)

RESUMO

No Brasil, a reforma do Estado e a redemocratização podem ser tomados como marcos importantes de referência na introdução de mudanças relacionadas à produção de avaliações sobre políticas públicas. Nesse contexto, destaca-se a preocupação de não apenas medir a eficácia de um programa, mas, notadamente, de incorporar elementos relacionados à participação social nas ações públicas. Denotando, assim, a necessidade de que as avaliações passem a incorporá-la, em razão da importância da sociedade nas tomadas de decisão. Contudo, a linha tênue entre gestão pública e governo muitas vezes impede a divulgação ou o uso pertinente das informações coletadas, pois nem sempre eventuais falhas são bem vistas por aqueles que pretendem continuar no poder através de uma boa imagem. No intuito de subsidiar o debate a partir do problema proposto, serão tomadas como referência a fala dos gestores que atuaram no poder público municipal na RMNatal na gestão 2013/2016. Trata-se, assim, de uma pesquisa exploratória, que antes de tentar resolver o problema proposto, pretende entender a forma como os gestores tomam suas decisões e se há convergência nas suas motivações.

Palavras-chave: Participação. Avaliação. Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas no Brasil e a diversidade de formatos de avaliação, ocorre desde os anos de 1980, quando é criada, por força de exigência das agências internacionais, uma forte demanda em avaliar os programas e projetos criados desde então. Nesse contexto, os debates relacionados ao método colocaram em cena diversas modalidades de avaliação, que pretendiam não só medir a eficácia de um programa, mas em alguns casos tinham a pretensão de ser “emancipatórios”. A descrição de Pinto (1986, p. 74) é bastante ilustrativa de tal diversidade:

> No afã de situar este novo campo profissional e dotá-lo de voos próprios, aparecem tentativas esdrúxulas de classificar ou denominar os diferentes tipos e/ou modelos avaliativos. [...] Há autores que, inclusive, fazem recomendações as quais traduzem um certo purismo, ou visão saivífica do trabalho avaliativo, sugerindo que ele não deve ser "piedoso", "autoritário", "barroco", mas "emancipatório", tal qual nas lições de catecismo que muitos de nós aprendemos na infância.

Ainda na década de 1980, evidenciaram-se, também, pressões por parte da sociedade civil organizada, na figura dos usuários dos serviços, no sentido de conhecer a efetividade do gasto público. Emerge dessas pressões a definição de pautas, em grande medida fomentadas por órgãos financiadores internacionais, assim como pela sociedade brasileira, visando o alcance de uma maior transparência e participação social nas ações públicas, particularmente no que se refere ao processo de decisão em torno de alternativas políticas e programáticas. Essas pautas, por sua vez, começam a se consolidar, no Brasil, a partir da Constituição de 1988, com a criação de mecanismos legítimos de controle social que precisam ser melhor acionados pela sociedade.

A partir da década de 1990, houve uma ampliação dos canais democráticos de participação popular e uma ampla reforma do Estado. Desde então, a avaliação de políticas públicas tornou-se prática recorrente na administração pública. Se nos anos de 1980 o principal objeto das avaliações era o Estado e a máquina administrativa no que diz respeito à eficácia dos programas, na década seguinte as análises passam a incorporar, em alguma medida, aspectos relacionados à participação da sociedade civil, sobretudo quando se considera a sua capacidade de intervir na agenda pública e nos programas em execução.

Assim, no Brasil, a nova gestão pública ressalta a necessidade da avaliação, afinal, esta se refere ao momento de se conhecer de fato as consequências de uma política pública. Partindo do princípio de que a avaliação é o momento em que se faz possível o confronto entre os objetivos estimulados e os resultados alcançados, Figueiredo; Figueiredo (1986 *apud* ARRETCHE 2009, p. 31) explica que "a particularidade da avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y, ou, ainda, que na ausência do programa x, não teríamos o resultado y".

Se, por um lado, é possível afirmar teoricamente que a prática do monitoramento e avaliação tende a melhorar a qualidade das políticas públicas, tornando-as mais transparentes, por outro, a proximidade da área de políticas públicas com o governo coloca problemas em relação ao enfoque e o resultado das avaliações. A avaliação é uma importante ferramenta não só para perceber se um determinado programa ou projeto cumpriu seu objetivo, mas também para fazer ajustes, correções e adaptações em relação aos efeitos não esperados. Sendo assim, as informações derivadas de uma avaliação são de grande valia para o gestor público, mas não necessariamente o são para os governos. A linha tênue entre gestão pública e governo muitas vezes impede a divulgação ou o uso pertinente das informações coletadas, pois nem sempre as eventuais falhas são bem vistas por aqueles que pretendem continuar no poder através de uma boa imagem.

Na década de 1990 a ampliação dos canais de participação popular na gestão pública ocorreu em um contexto de enxugamento da máquina estatal. Nesse sentido, Trevisan (2008) ressalta outro aspecto da importância das avaliações.

> Durante a década de 1990, a tônica política na avaliação de políticas passa a ser a função de legitimação. Esse deslocamento, segundo Derlien (2001) e Faria (2005), teria sido causado por fatores político-econômicos específicos, havendo também uma mudança dos atores dominantes. A influência da nova administração pública é percebida na década de 1990, quando os avaliadores se convertem em auditores que privilegiam a medição dos resultados. Assim, a avaliação é substituída (novos mercados internos surgem como avaliadores intrínsecos), complementada (a regulamentação de monopólios privatizados cria uma enorme demanda por avaliações) e aplicada a novas questões (novas ferramentas de avaliação, como os contratos) (Faria, 2005; Ala-Harja e Helgason, 2000). (TREVISAN, 2008, p. 537)

Os pontos destacados são de suma importância para entender o valor marginal dado às boas avaliações de políticas públicas. A importância da realização de avaliações nos diversos momentos da vida de uma política pública é ressaltada por

Frey (2000, p. 229), pelo fato de que "o controle de impacto não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas pode – ou até deve – acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política".

Nesse sentido, Deubel (2002) realiza um estudo sobre os modos de avaliação e relata de forma simples e sem necessidade de maiores detalhamentos as formas de avaliação de acordo com o tipo do avaliador, segundo ele (2002, p. 159), “existen tres modalidades de evaluación según la posicion de los evaluadores: la evaluación externa (heteroevaluación), la evaluación mixta (pluralista, múltiple) y la evaluación interna (autoevaluación).”

A avaliação é considerada *externa* quando é realizada por especialistas que não possuem uma ligação com a política objeto de investigação; *mista* quando desenvolvida tanto por pessoas externas quanto envolvidos diretamente com a política em questão e, por fim, *interna* quando a análise é resultado tão somente da visão dos atores que possuem algum vínculo com a política a ser avaliada.

Como chama a atenção Frey (2000, p. 229) “a concepção do modelo de ‘policy cycle’, o processo de resolução de um problema político consiste de uma sequência de passos. Mas, na prática, os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa sequência.” No que se refere a avaliação é notório a sua importância em qualquer uma das fases da política pública, haja vista a vasta produção acadêmica em torno dos diferentes tipos de avaliação.

No caso das políticas públicas há um agravante. Os processos de construção de agendas e especialmente da solução dos problemas não são construídos necessariamente a partir do diagnóstico dos mesmos. Ou seja, para os inúmeros problemas existem poucas soluções que se adéquem à heterogeneidade da realidade brasileira. Como a compreensão dos problemas no seio do Estado é limitada, as soluções são tomadas através de tentativas e erro, muitas vezes sem um lastro e um estudo concreto da realidade.

É nesse sentido que se coloca a questão de investigação do presente artigo: em que medida as avaliações e o monitoramento de políticas públicas, especialmente no caso das avaliações participativas, contribuem para a tomada de decisão do gestor público?

No intuito de subsidiar o debate a partir do problema proposto, serão tomadas como referência a fala dos gestores que atuaram no poder público municipal na

Região Metropolitana de Natal (RMNatal) na gestão 2013/2016. Trata-se, portanto, de uma pesquisa exploratória, que antes de tentar resolver o problema proposto, tem a pretensão de tentar entender a forma como os gestores tomam suas decisões e se há convergência nas suas motivações. Para a realização da referida pesquisa foram selecionados os três municípios mais populosos da RMNatal, quais sejam: Natal, Parnamirim e São Gonçalo Amarante. A escolha desse recorte não se deu apenas por questões demográficas, mas também porque esses três municípios apresentam dinâmicas territoriais e socioeconômicas que os colocam em evidência no contexto metropolitano, fazendo com que eles, de forma isolada ou conjunta, exerçam papel central na estruturação de serviços básicos que acabam atendendo a demandas que são oriundas de fora das suas fronteiras. Essa é uma realidade que se faz fortemente presente em Natal, mas também nos demais municípios aqui estudados, embora com níveis diferenciados.

AVALIAÇÃO E AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA: INCURSÕES TEÓRICAS E ANALÍTICAS

Nesta seção não há pretensão de abordar diversas questões conceituais e teóricas e/ou de técnicas e métodos[1] que têm sido usados na avaliação concreta de políticas públicas. Dada a polissemia do termo ou a existência de muitas possibilidades de definição para avaliação, o que se justifica pela diversidade de sentidos e significados dados a essa palavra pelos inúmeros autores situados em vários campos do saber, o presente artigo entende avaliação à luz da definição-guia elaborada por Boullosa (2006 *apud* BOULLOSA;TAVARES, 2009, p.112):

> Avaliação é o conjunto de atividades, nem sempre solidamente correlacionadas, voltado para a expressão de um juízo ou síntese avaliatória, direcionado a um fim, nem sempre claro e/ou explícito, empreendido por um conjunto de agentes, nem sempre definidos e/ou etiquetados como avaliadores. Este juízo deve ser no máximo possível argumentado através de instrumentos e procedimentos de pesquisa avaliatória (não somente pesquisa social aplicada), de modo a possibilitar a sua reconstrução analítica e discussão resultados, juízos ou sínteses avaliatórias, pelas coletividades interessadas em tal avaliação, desencadeando um processo de aprendizagem prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativo à dimensão dialógica-cívica da sociedade em geral).

[1] Para uma revisão sistemática da literatura, visando compreender a diversidade e a riqueza do campo da avaliação ver: BOULLOSA, Rosana., TAVARES, Edgilson. **Avaliação e Monitoramento de projetos sociais.** Curitiba:IESDE, Brasil S.A., 2009.

A despeito das múltiplas concepções sobre avaliação e de seu amplo espectro no que se refere aos objetos e métodos há um consenso em torno da ideia de que *a* avaliação pode ser considerada como um dos tipos possíveis de julgamento que se faz sobre as práticas sociais (VIEIRA-DA-SILVA, 2014, p. 15). Segundo a autora,

> as práticas sociais compreendem desde as práticas cotidianas e do trabalho até aquelas que correspondem a intervenções, formalizadas ou não em planos e programas, voltadas para a modificação de determinada situação. O julgamento pode corresponder seja a uma apreciação dicotômica do valor de uma prática, que pode ser qualitativa ou quantitativa, seja à análise sobre o seu significado. (VIEIRA-DA-SILVA, 2014, p. 15).

Como é notório que existem diversas definições de avaliação, também é inegável esse traço comum presente na literatura, o qual diz respeito a sua característica de atribuição de valor.

Visando compreender como Boullosa (2006) elaborou o seu entendimento em relação àquela definição-guia da avaliação, contemplando a diversidade do campo da avaliação, será necessário conhecer a evolução histórica dos estudos sobre avaliação.

A avaliação contemporânea é o fruto de um processo contínuo de ampliação do conhecimento. Ou seja, a produção do conhecimento colaborou para o aperfeiçoamento das abordagens em torno dos conceitos e métodos de avaliação. Como chama a atenção Dubois et al (2011, p. 19), “Ao longo do tempo, avanços teóricos importantes e a introdução de novos métodos permitiram obter avaliações cada vez mais finas e completas. (...) Distinguem-se, em geral, quatro ´gerações e seis períodos na história da avaliação.”

Em linhas gerais, pode-se lembrar que a primeira geração é a do "Reformismo" (1800-1900), período em que as atividades de avaliação eram frutos de testes padronizados e de mecanismos de coleta sistemática de dados. Na continuidade do reformismo o autor define a fase da "Eficiência e testagem" (1900-1930), período em que as atividades de avaliação, ainda, enfatizavam a eficiência e a testagem; a segunda geração é a chamada de "Idade da inocência" (1930-1960), porque apresenta uma nova abordagem em que o avaliador deixa de ser considerado um mero técnico. Isto é,

> a "medida" e a "avaliação" se tornam dois conceito distintos, e se considera que a medida está a serviço da avaliação. A concepção de novos instrumentos e o refinamento daqueles que já existem visam a identificar melhor os resultados das intervenções e a aplicar o procedimento de medida a diversos aspectos qualitativos dos programas". (Dubois et al, 2011, p. 29)

Já a terceira geração é denominada de "Expansão" (1960-1973) e compreende também a fase de "Profissionalização e institucionalização" (1973-1990), dada a evolução para uma prática profissionalizada da avaliação e na ênfase dada a abordagem da avaliação que enfatiza o papel de juiz do avaliador.

Por fim, a quarta geração da avaliação se define como "As Dúvidas" (1990 até nossos dias), “período marcado pelas iniciativas destinadas a ampliar a diversidade ao mesmo tempo dos agentes envolvidos na produção da avaliação e das abordagens metodológicas” (DUBOIS et al, 2011, p.37). Nessa geração ocorre uma ênfase no papel de moderador do avaliador, o qual prevalece sobre suas funções de técnicos, de juiz e de descritor. Dessa forma,

> o avaliador deve antes de tudo certifica-se da instalação das condições e das atividades necessárias para que todos os envolvidos possam realizar coletivamente a atividade avaliativa. A avaliação não é uma atividade apenas técnica, mas também prática e sobretudo emancipatória. Ela deve propiciar ao conjunto dos atores melhor compreensão das condições nas quais a intervenção é realizada e a participação ativa em seu aperfeiçoamento (Dubois et al, 2011, p. 37).

Em poucas palavras, pode-se dizer que a história da avaliação ressalta a evolução das abordagens e métodos, assim como a persistência de certo número de características. A partir da contribuição de Guba e Lincoln (1989), uma nova abordagem da avaliação entra em cena e ocupa o cenário das administrações públicas, sobretudo a partir da década de 1990. Segundo Dubois et al (2011, p. 36),

> A crítica desses dois autores aborda três aspectos importantes da avaliação. Primeiro, em que pese uma vontade de objetividade por parte dos avaliadores, a avaliação é demasiada vezes concebida pelos administradores como simples ferramenta a serviço de estratégias políticas. Segundo, a presunção de objetividade dos julgamentos se torna insustentável quando se leva em conta a pluralidade dos valores que caracteriza os sistemas de ação e sua influência sobre a escolha das questões e métodos, sobre o julgamento dos avaliadores e, por conseguinte, sobre os resultados da avaliação.Terceiro, a preponderância do método experimental e da abordagem positivista na condução da avaliação leva a privilegiar as medidas quantitativas e as relações diretas de causalidade, e oculta assim uma multiplicidade de elementos contextuais, políticos, culturais que não se prestam, naturalmente, à mensuração.

Como destacam os autores, a partir da idealização da abordagem construtivista de Guba e Lincoln (1989), as concepções em torno da avaliação participativa passaram por uma expansão extraordinária, tanto no que diz respeito aos paradigmas construtivista e positivista - avaliação "habilitante" de Fetterman (1994), avaliação "democrática e participativa" de Cousins e Earl (1995) e de Maguire (1987), e avaliação "colaborativa" de O'Sullivan (2004).

Nesses tipos de abordagens, a avaliação leva em conta o ponto de vista de diferentes atores, por vezes assumindo o formato de um processo de negociação entre eles e a própria avaliação, aspecto este que acaba por favorecer o debate na sociedade democrática.

Diante do exposto, tem-se como argumento central que a avaliação enquanto processo de coleta sistemática de informações sobre uma determinada prática social, requer o envolvimento de atores internos e externos ao objeto da política pública que está sendo avaliado. Nesse contexto, a ênfase deve recair sobre o caráter participativo da avaliação, na medida em que tende a gerar, pela especificidade do próprio processo de participação, uma maior capacitação da comunidade.

De acordo com Daniel Becker (2004, p.665),

> se consideramos que *empowerment* significa o aumento do poder e autonomia de indivíduos e grupos sociais, principalmente daqueles submetidos a relações de opressão, discriminação e dominação social, podemos afirmar que a participação da comunidade na formulação e avaliação dos programas é central para que estes possam se tornar processos deflagradores do desenvolvimento e da transformação social.

Logo, monitorar e avaliar as políticas públicas são elementos importantes para uma aprendizagem coletiva, a qual favorece o desenvolvimento de cada cidadão e da sociedade em geral.

No Brasil, a partir da década de 1990, a temática da avaliação das políticas públicas passa a ter maior ênfase no contexto da reforma do Estado, e direcionada a uma agenda neoliberal. No entanto, a relevância dada ao tema a partir dos anos 1990 deveu-se, principalmente, à situação de dependência do país frente às agências financiadoras internacionais, que passaram a exigir, com mais critério, a elaboração de sistemas de monitoramento de avaliação dos projetos por eles financiados.

Neste contexto, como ressalta Farias (2005), se priorizam uma abordagem gerencialista e uma concepção instrumental da avaliação, cuja função da avaliação se resume em medir, acompanhar e “avaliar” o êxito das reformas administrativas norteadas pelos princípios e valores neoliberais.

No Brasil, a expansão dos sistemas de avaliação integrados às estruturas governamentais vem produzindo algumas mudanças no âmbito da gestão das políticas públicas. A avaliação é, assim, um dos componentes do ciclo das políticas públicas e seu principal papel é de auxiliar na tomada de decisão para a resolução de problemas.

No entanto, na administração pública brasileira, a importância da avaliação ou a incorporação pelos gestores dos produtos das avaliações são frequentemente

negligenciadas, embora tenham enorme utilidade para o planejamento governamental e para a análise de políticas, planos, programas e projetos.

Assim, partindo do princípio de que as avaliações têm um relevante papel para o processo de tomada de decisões dada a centralidade que assumem para os gestores, e que não é um campo reservado aos especialistas, o presente estudo busca entender qual *o lugar* da avaliação participativa nas gestões municipais de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, os três principais municípios da Região Metropolitana de Natal.

A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL: ALGUMAS NOTAS

A Região Metropolitana de Natal (RMNatal) foi instituída pela Lei Complementar n° 152, de 16 de janeiro de 1997, por meio de iniciativa da então deputada estadual Fátima Bezerra (PT), na mesma época em que outras 18 regiões metropolitanas foram criadas no Brasil. Tal criação foi justificada pela necessidade de institucionalizar a "Grande Natal", constituída pelos municípios de Natal, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Parnamirim, Macaíba e Ceará-Mirim[2].

Atualmente, a RMNatal conta com 14 municípios[3] e uma população de aproximadamente 1.577.072 habitantes, dos quais 84,5% estão concentrados em Natal (Polo) e municípios vizinhos. Daquele total, parece ser inegável o protagonismo que Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante exercem no contexto metropolitano, nas mais diferentes áreas, inclusive influenciando diretamente em processos e dinâmicas sócioespaciais e socioeconômicas dos demais municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal.

A tabela (01) a seguir apresenta algumas informações sobre aspectos demográficos dos municípios que compõem a RMNatal.

[2] Este é o único município que não limita-se com Natal (Polo)

[3] Natal, Parnamirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Ceará-Mirim, Monte Alegre, Nísia Floresta, São José do Mipibu, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês e Goianinha. Maxaranguape foi inserido na RMNatal pela Lei Complementar n. 485, de 25 de fevereiro de 2013. Chama-se atenção para o fato de que esses três últimos foram inseridos no ano 2015. A inserção de Ilemo Marinho se deu por meio da Lei Complementar n. 540, de 27 de julho de 2015, que alterou a Lei Complementar n. 485. Já os municípios de Arês e Goianinha tiveram a sua inserção regulamentada pela Lei Complementar n. 559, de 28 de dezembro de 2015. Essa Lei altera o dispositivo da Lei Complementar n. 540, de 27 de julho de 2015, que dispõe sobre a Região Metropolitana.

Tabela 01: População residente, área dos municípios e densidade demográfica (RM de Natal, 1991, 2000 e 2010)

Nível de Integração	Municípios	População Total			Área (km)	Densidade Demográfica		
		1991	2000	2010		1991	2000	2010
Polo	Natal	606.887	712.317	803.739	168,9	3.593,2	4.217,4	4.758,7
Alto	Parnamirim	63.312	124.690	202.456	126,6	500,1	984,9	1.599,2
Alto	Extremoz	14.941	19.572	24.569	135,3	110,4	144,7	181,6
Alto	S.G. do Amarante	45.462	69.435	87.668	261,7	173,7	265,3	335,0
Médio	Macaíba	43.450	54.883	69.467	492	88,3	111,6	141,2
Baixo	Nísia Floresta	13.933	19.040	23.784	313,6	44,4	60,7	75,8
Muito baixo	Ceará-Mirim	52.156	62.424	68.141	729,5	71,5	85,6	93,4
Muito baixo	Monte Alegre	15.871	18.874	20.685	210,92	75,2	89,5	98,1
Muito baixo	S J de Mipibu	28.150	34.912	39.776	294,3	95,7	118,6	135,2
Muito baixo	Vera Cruz	7.970	8.522	10.719	83,89	95,0	101,6	127,8
	RM de Natal	892.132	1124669	1351004	2816,7	316,7	399,3	479,6

Fonte: Freire, Gonzaga e Ojima, 2015.

Com relação às taxas de crescimento populacional[4], observa-se que, com exceção de Natal, os municípios de Parnamirim e São Gonçalo do Amarante estiveram entre aqueles que apresentaram as maiores taxas no período 2000-2010 na Região Metropolitana de Natal, sendo que o primeiro teve a maior, enquanto que São Gonçalo do Amarante apresentou a quarta maior taxa de crescimento. Contudo, ao analisar a RMNatal de maneira agregada observa-se uma redução nessa taxa, que passou de 2,63 (1991/2000) para 1,85 (2000/2010), aspecto este que pode ser explicado pela diminuição tanto dos fluxos migratórios quanto da taxa de fecundidade.

Além da questão populacional, considera-se que as diferentes dinâmicas territoriais têm implicações para a área de saúde, de maneiras diversas, como por exemplo: i) na configuração do sistema de saúde, mais precisamente no que diz respeito à distribuição e aos tipos de serviços ofertados; ii) na utilização dos serviços de saúde; e iii) nas exigências no que se refere à política e aos programas de saúde, bem como à sua própria efetividade.

Mesmo diante da importância das regiões metropolitanas em termos econômicos e populacionais, elas não têm sido objeto específico de regulamentação da saúde. No entanto, destaca-se que as peculiaridades de tais regiões – a maior oferta e diversidade de serviços em determinadas áreas; e a alta mobilidade populacional - colocam desafios para a organização e estruturação do Sistema Único

[4] Para maiores detalhes ver Freire, Gonzaga e Ojima (2015).

de Saúde (SUS). Neste sentido, parece ser evidente a necessidade de articulação horizontal e vertical entre os entes federativos, sobretudo quando se trata dos governo subnacionais (estados e municípios).

Além disso, emerge como central a questão da integração dos serviços de modo a estruturar uma rede de atenção que seja acessível à população, e que se revele resolutiva. No limite, estratégias como a do Saúde da Família necessitam considerar a organização e a estrutura social, bem como os deslocamentos pendulares entre os municípios, particularmente quando se considera a interpendência entre eles nas esferas do social, do econômico e do trabalho. Segundo Senna, Costa e Silva (2010, p. 122):

> É importante ressaltar que diversas iniciativas têm sido implantadas nos anos recentes na direção de construção de um modelo de atenção à saúde pautado nos princípios da universalidade, equidade e integralidade. Desse conjunto de iniciativas, merece destaque o recente esforço de expansão da assistência em saúde, através, sobretudo, do fortalecimento da Atenção Básica. [...] A Estratégia Saúde da Família (ESF) aparece, nesse contexto, como mecanismo prioritário para reorientação dos sistemas locais de saúde, de forma não apenas a expandir a cobertura dos serviços básicos de saúde, mas também garantir a continuidade da atenção através da integração entre os diferentes níveis de atenção do sistema de saúde. Um olhar sobre as diversas experiências municipais revela que, se houve uma efetiva expansão da rede assistencial de atenção básica sob gestão municipal (o que de fato ocorreu), a integração entre os serviços e o acesso dos usuários do sistema aos demais níveis da assistência em saúde (média e alta complexidade) permanecem como grandes desafios do SUS. Tal dificuldade fere frontalmente não só a noção de direito à saúde – uma vez que tende a restringir a oferta dos serviços aos mais pobres apenas ao âmbito da atenção básica – como também os princípios da integralidade e equidade.

A escassez de oferta de serviços sociais básicos se revela como uma realidade na maioria dos municípios da Região Metropolitana de Natal, característica essa que não difere de outras regiões metropolitanas brasileiras. Em termos dos sistemas municipais de saúde, os três municípios aqui estudados se destacam pela posição de relativa vanguarda na construção do SUS municipal, e, de certa forma, apresentam uma estrutura de serviços de saúde que atendem aos demais municípios, sejam metropolitanos ou não.

Reconhecendo que a RMNatal é bastante heterogênea, ao passo em que comporta problemas de magnitudes diversas, sejam relacionados aos municípios rurais e com baixo contingente populacional, sejam problemas típicos de metrópoles com grande contingente populacional, parte-se do pressuposto de que a demanda e a oferta de serviços na área de saúde tendem a assumir características bastante diferenciadas na composição da região.

Considerando o exposto, o item a seguir objetiva delinear os principais resultados obtidos com a pesquisa exploratória realizada nos municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, com foco em questões relacionadas à avaliação e ao uso de indicadores como elementos centrais de orientação aos gestores públicos no seu processo de tomada de decisão na área de saúde.

AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA EM MUNICIPÍOS DA RMNATAL: UM OLHAR SOBRE A POLÍTICA DE SAÚDE

Em um quadro de marcantes desigualdades sociais e escassez de recursos públicos para o financiamento de políticas públicas nas diversas áreas, considera-se que a avaliação é essencial para estabelecer a capacidade de resposta no que tange ao planejamento e à implementação de políticas, programas e serviços que possam atender com eficiência, efetividade e eficácia o conjunto de demandas da população.

Com relação à avaliação, parece ser consenso que, a partir da década de 1990, houve um aumento da pressão da sociedade, de agências financiadoras internacionais e dos próprios governos para que houvesse avaliações regulares e sistemáticas dos resultados das políticas e dos investimentos públicos na área de saúde, particularmente dentro do contexto da redemocratização e da busca pela concretização dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) que são a integralidade, a universalidade e a equidade.

Vale destacar, ainda, que, no Brasil, o uso de avaliações tem auxiliando na construção de justificativas para o desenho de estratégias e de programas, bem como para orientar a racionalização dos gastos públicos e para fornecer subsídios para a elaboração de ações setoriais e intersetoriais e para a difusão de seus resultados.

Neste sentido, entende-se ser relevante compreender como questões referentes à avaliação e ao uso de indicadores se expressam no contexto da Região Metropolitana de Natal. Para tanto, adotou-se como procedimento metodológico a realização de entrevistas semi-estruturadas com gestores das secretarias municipais de saúde nos municípios de Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. Nas entrevistas buscou-se identificar de que forma a avaliação e o uso de indicadores auxiliam na estruturação do planejamento e da gestão.

No que se refere ao uso de indicadores, as entrevistas evidenciaram que há, por parte do poder público, uma grande preocupação, sobretudo no que se refere à

confiabilidade da medida, uma das propriedades que deve ter um indicador[5]. Apesar da pouca confiabilidade, pode-se constatar, a partir da fala dos gestores entrevistados, que há o uso de indicadores na definição das políticas, a despeito da fragilidade dos mesmos. Com relação a isso, observa-se que:

> Os indicadores na minha concepção não são confiáveis, eles não são confiáveis, por que eu acho que a nossa forma de alimentação daquilo que a gente produz, ainda se dá de forma muito arcaica, ainda é feita manualmente, ainda depende de pessoa para pessoa, você tem profissional que tem o entendimento da importância da alimentação do sistema, ele sabe da importância de gerar dado epidemiológico, para que esses dados epidemiológicos norteiem as políticas que vão ser implementadas, mas existem outras pessoas que não dão a menor importância a isso, que acha que o que importa efetivamente é você estar lá sentado fazer a assistência e não perder tempo preenchendo papel, o próprio fato de ter que preencher papel ainda se fazer relatório manual, compilar dado manual para ser lançado no computador, é um retrocesso, é arcaico, dentro do que a gente dispõe hoje de tecnologia, é muito rudimentar, tanto que um dos tópicos da nossa gestão nesses dois anos foi realmente investir em tecnologia de informação, para que a gente tenha maior fidedignidade nesses dados obtidos, nesses indicadores processados, para que as nossas políticas instituídas em cima dos indicadores estejam pautadas em algo que tenha substancia, que tenha veracidade. [...]
>
> Existe sim, nós temos todos os indicadores eles são os norteadores das nossas políticas, então nós fazemos apresentações quadrimestrais dos nossos indicadores, tanto no conselho municipal de saúde, como na câmara de vereadores na comissão de saúde, aonde todos os nossos indicadores, vacinais, de promoção, de realização de auditoria, de número de atendimentos, de realização de crescimento e desenvolvimento da criança, de consultas prés-natais, em todos os nichos dos indicadores que são preconizados pelo Ministério da Saúde. (Luiz Roberto Leite Fonseca – Natal/RN)

Ainda em relação aos indicadores, chama atenção o fato de que houve uma reformulação, dos mesmos na área de saúde, com uma diminuição de 66 para 29. Nesse sentido, pode-se dizer que houve uma melhoria na qualidade dos indicadores e de seus propósitos. No entanto, persiste o problema crônico em relação à qualidade da coleta de informações, visto que em algumas situações, o que é registrado não reflete o realizado. Os gestores ressaltam que a qualidade das informações relaciona-se diretamente com o papel dos servidores na coleta e registro dos dados, nesse sentido, um dos motivos para discrepâncias é a falta de compromisso e/ou desconhecimento da importância do papel do servidor.

[5] Januzzi (2005) define as seguintes propriedades desejáveis de um indicador: i) relevância para a agenda pública; ii) validade de representação do conceito; iii) confiabilidade da medida; iv) cobertura populacional; v) sensibilidade às ações previstas; vi) especificidades dos programas; vii) transparência metodológica na sua construção; viii) comunicabilidade ao público; ix) factabilidade operacional para sua obtenção; x) periodicidade na sua atualização; xi) desagregabilidade populacional e territorial; xii) comparabilidade da série histórica.

> A imunização é um fato interessante (...), por exemplo, eu atinjo na rotina esse indicador, mas nas campanhas pré-estabelecidas a gente vai lá, há uma discrepância violenta nesses números. O que acontece, a gente já tentou analisar aqui, com uma equipe multiprofissional, é: o profissional que esquece de anotar? É o profissional que perde essa informação? São as mães que não trazem os filhos? Enfim, a gente está nesse processo, mas é um indicador emblemático porque na rotina eu atinjo meu indicador, mas nas campanhas você vê a deficiência. (Henrique Eduardo Costa – Parnamirim/RN)

Ressalta-se ainda, nesse contexto, um grande déficit em relação à informatização. Falta equipamentos e, principalmente, conexão em banda larga que possibilite uma maior confiabilidade no registro dos dados e também agilidade na sistematização de informações.

> A gente tem uma meta de aproximadamente 14.000 mamografia ano, dessa meta realizamos só 7.000, quando vou na central de marcação, lá tem como se tivesse realizado 12.000, então os números não batem. Então, por exemplo, a central marca um número x, as clínicas e os serviços realizam um número y e quando chega no sistema de notificação existe uma discrepância entre o que está informado ao Ministério, entre o que foi marcado e o que foi realizado. É esse o grande desafio para gente trabalhar a solução dessa problemática. (Henrique Eduardo Costa – Parnamirim/RN)

Outro problema em relação aos indicadores é que o Ministério da Saúde define metas a se cumprir para o recebimento de recursos, sendo assim, as ações passam a se orientar apenas no cumprimento delas, ou seja, o indicador passa a ter uma finalidade em si mesmo. O caso da mamografia citado é exemplar, pois a realização do exame e a constatação de doença não garante a devida atenção ao paciente. Muitas vezes, é necessário um encaminhamento a uma unidade de referência que está em outro município e falta uma articulação maior entre os órgãos de saúde para que se viabilize em tempo razoável o atendimento.

O indicador usado para medir o cumprimento de metas coloca também limitações em relação à qualidade do serviço prestado, tendo em vista que muitas vezes se prioriza a meta, estabelecendo assim os meios de alcança-la, sem se preocupar com o percentual restante. Ou seja, muitas vezes os dados são construídos para se bater a meta e não com o intuito de melhorar a qualidade dos serviços prestados. Cabe ressaltar ainda, que há, por parte do governo federal através do desenho das políticas, uma priorização dos serviços de média e alta complexidade, em detrimento da atenção básica.

Essa postura tem implicações importantes, na construção dos indicadores e na qualidade da oferta de serviços. As equipes da Saúde da Família, por exemplo, além

de insuficientes para atender a toda população, são compostas por trabalhadores temporários e indicados. Decorrente de tal situação, ocorre uma precariedade no trabalho dos agentes e percebe-se um baixo comprometimento dos mesmos com a coleta de informações que vão compor os indicadores. Além disso, não há, por parte dos agentes, uma postura propositiva que vise a melhoria das práticas e ações do cotidiano contribuindo para uma maior efetividade no campo da atenção básica, o que poderia aliviar os atendimentos nos centros de saúde e hospitais e, talvez, uma diminuição dos gastos.

Ao serem perguntados sobre a existência de alguma iniciativa de planejamento das ações de saúde no contexto metropolitano, os gestores entrevistados relataram a sua inexistência, embora tenha reconhecido a necessidade de que se estruturem ações na área de saúde que possam dar conta dos processos e das dinâmicas territoriais e socioeconômicas no contexto metropolitano que exercem impacto direto na referida área. Com relação a isso, destaca-se:

> Não, a gente tem essa percepção pela própria condição de Natal ser a capital, por ser conurbada com as outras cidades, mas ainda há uma independência muito grande dos municípios e das secretarias, eu vou lhe dar exemplos, por exemplo, das próprias arboviroses, Natal tem um conceito de vigia dele, mas ele não é utilizado pelos outros municípios, enquanto Natal ta fora de uma situação epidêmica, você tem municípios aqui na Região Metropolitana com epidemia de dengue e essas cidades são conurbadas com Natal, então você pode haver uma contaminação, ou seja, você pode ver um aumento, um incremento de casos de arboviroses nessa região contigua entre a cidade, Natal é completamente conurbado com Parnamirim, São Gonçalo, Ceará Mirim e Extremoz, você não tem divisão geográfica, às vezes é uma rua, de um lado é Natal, do outro. (...) Então isso é uma condição premente, a gente tem um esboço disso dentro do comitê intergestores regionais da 7ª na região que é composta pelos cinco secretários de municípios aqui da região metropolitana, Natal, Parnamirim, São Gonçalo, Macaíba e Extremoz, esses cinco constituem uma região de saúde dentro do estado, uma das oito regiões de saúde do estado e nós discutimos problemas que são inerentes a esse município, mas na maioria das vezes ela se torna uma reunião burocrática, meramente autorizativa, elas são reuniões apenas para apresentação de propostas que requerem aprovação no segundo plano dentro da CIB, do comitê intergestores bipartite, por que sem a deliberação CIB, você não consegue aprovação do Ministério da Saúde, então, em vez de ser uma reunião que tem a finalidade de impactar em ações tomadas e pensadas coletivamente, enquanto Região Metropolitana, ela se constitui em uma reunião meramente burocrática. (Luiz Roberto Leite Fonseca – Natal/RN)

Com relação à participação e ao controle social, os gestores entrevistados destacaram a relevância dos seus conselhos municipais de saúde, inclusive destacando a importância dos mesmos no processo de planejamento e gestão da política de saúde. Apontaram também que os conselhos são muito atuantes, não

apenas na perspectiva de fiscalização, mas também no estabelecimento de proposituras, por exemplo. Todas as ações propostas pelo poder público municipal passam, necessariamente, pela anuência dos conselhos. Ainda no que se refere à participação destes:

> As nossas demandas, elas começam nas conferências municipais de saúde [...] O plano municipal já traz as demandas das conferências. O conselho de saúde de São Gonçalo do Amarante é muito bem orientado. [...] o conselho participa ativamente das discussões e das demandas. O PPA antes de fecha ele foi passado e discutido no conselho, e o conselho faz as suas observações. E do mesmo jeito são todos os outros processos. Na próxima semana o PPA retornará para que o conselho possa ver como ficou finalmente, e levamos também a LDO para que ele possa avaliar. (Evaneide da Silva Nóbrega – São Gonçalo do Amarante/RN)

Os gestores entrevistados evidenciaram a importância da participação social no processo de planejamento e gestão da política de saúde. Neste sentido, observa-se:

> É fundamental a participação, porque é a população no final do processo que vai ter ou o beneficio ou vai ter o malefício da não execução do serviço, e isso está cada vez mais batido, eles entenderam a necessidade da participação na elaboração e no acompanhamento da execução daquilo que foi proposto. (Luiz Roberto Leite Fonseca – Natal/RN)

Embora a participação social seja apontada como relevante e central no referido processo, é mister destacar que ainda persistem enormes desafios que precisam ser superados, e isso não apenas pelo poder público, mas também pela sociedade, no sentido de garantir o fortalecimento dos espaços de participação. No caso de Parnamirim ficou claro que a participação popular, apesar de ter melhorado nos últimos anos, acabou por revelar certos vícios, normalmente são as mesmas pessoas que participam, ou seja, não há uma renovação das lideranças. Para o gestor, existem restrições que o próprio município poderia atuar para sua diminuição, pois muitas ações são desenvolvidas na área central, o que deveria ser feito nas localidades para uma maior mobilização das comunidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação representa instrumento de gestão de grande relevância, dado o seu uso poder ser durante todo o ciclo da gestão, subsidiando desde o planejamento e a formulação de uma política, bem como o acompanhamento de sua implementação, visando orientar a tomada de decisão em relação a sua continuidade ou finalização.

Além disso, a avaliação pode contribuir para a viabilização de todas as atividades de controle interno e/ou externo tanto por instituições públicas quanto pela sociedade, levando maior transparência e *accountability* às ações de governo.

Os processos de avaliação de políticas públicas vêm, portanto, se institucionalizando no país, mas é necessário ressaltarmos que as estruturas político-governamentais devem adotar cada vez mais a avaliação como prática regular e sistemática de suas ações, assim como fomentar uma cultura de avaliação participativa.

Em que pese a Constituição de 1988 ter estabelecido uma nova gestão pública, que deve institucionalizar a avaliação, constatamos, ainda, que a avaliação não assume a condição de instrumento de gestão em todo o ciclo da gestão da política pública.

No entanto, analisando a realidade brasileira, MINAYO (2005, p. 21-22), diz que:

> o processo de institucionalização das tecnologias de avaliação de intervenções sociais, no Brasil, além de recente, é ainda muito tímido, o que se deve principalmente à cultura autoritária e clientelista que costuma orientar a práxis política do país, independentemente dos governos vigentes. Esta *práxis*, impregnada de populismo retrógrado, persiste ainda em nossos dias, convive com modelos altamente sofisticados de gestão e só conhece um momento de avaliação das ações: o início das atividades de um governo (federal, estadual, municipal), em que se critica sumariamente tudo o que foi realizado até então. (...) Apesar da crítica anterior, é preciso reconhecer que, a partir dos anos 90, se intensificaram práticas de avaliação na área social no Brasil (...) e vários fatores tem contribuído para isto.

Na fala dos gestores, aparece a perspectiva de que a avaliação e o uso de indicadores é essencial na estruturação do planejamento e da gestão, contudo, eles constataram que ainda não se avançou a ponto de que esses dois elementos possam orientar o processo de tomada de decisão dos gestores locais. Diante disso, a administração municipal acaba esbarrando em obstáculos vultosos que acabam por reduzir a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas de saúde.

Tendo em vista tal panorama, o ideal de avaliação como instrumento que sirva para apontar e antever problemas, bem como retroalimentar as políticas, programas e ações, fica longe de se realizar.

> Não existe ainda a prática de a gente trabalhar acompanhando esse controle e avaliação no dia a dia. (...) Nós não temos cultura de avaliar os números que são preconizados pelo Ministério. Então isso é cultural, é milenar, a gente trabalha sim, aqui e acolá, no apaga fogo mesmo, isso é fato, a gente não pode negar isso. (Henrique Eduardo Costa – Parnamirim/RN)

Nesse sentido, cabe destacar ainda, que alguns indicadores são trabalhados de forma mais intensa do que outro, mas isso depende de particularidades relacionadas a interesses pessoais e/ou acadêmicos. Quando um profissional, por exemplo, está se dedicando ao estudo de uma determinada doença, há um acompanhamento mais próximo da produção do indicador específico relacionado ao campo em estudo. Porém, no geral, a gestão segue na busca do cumprimento das metas pactuadas e na resolução de problemas que se manifestam depois de algum tempo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; BARROS, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta; CAMARA, Richardson Leonardi Moura da; FERREIRA, Glenda Dantas. Limites e desafos da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (Org.). **Natal**: Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 9, p. 295-324.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. 6. ed. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2009.

BECKER, Daniel et al. ***Empowerment* e avaliação participativa em um programa de desenvolvimento local e promoção da saúde**. Ciência & Saúde Coletiva, 9(3):655-667, 2004.

BROUSSELLE, Astrid [et al] (Org.). **Avaliação**: conceitos e métodos. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2011.

BOULLOSA, Rosana., TAVARES, Edgilson. **Avaliação e Monitoramento de projetos sociais**. Curitiba:IESDE, Brasil S.A., 2009.

CONTANDRIOPOULOS, A. P. A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos". In: HARTZ, Z.M.A. **Avaliação em Saúde**: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

DEUBEL, André Noel Roth. **Políticas Públicas**: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

DUBOIS, Carl-Ardy, CHAMPAGNE, François, BILODEAU, Henriette. Histórico da Avaliação.In: BROUSSELLE, Astrid [et al] (Org.). Avaliação: conceitos e métodos. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2011.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **RBCS**, Vol. 20 nº. 59 outubro/2005.

FREIRE, Flávio Henrique Miranda de Araújo; Gonzaga, Marcos Roberto; OJIMA, Ricardo. Dinâmica demográfica da Região Metropolitana de Natal. In CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lúcia (Org.). **Natal**: Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 2, p. 113-142.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 21, p. 211 – 259, jun. 2000.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para o diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília/DF. 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza, ASSIS, Simone Gonçalves e SOUZA, Edinilsa Ramos(Orgs.). **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagens de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MOKATE, K. M. "Convirtiendo el 'monstruo' en aliado: a avaliação como herramienta de la gerencia social". Revista do Serviço Público, 8(1), 91-136, 2002.

SENNA, Mônica de Castro Maia; COSTA, Andréia Martins da; SILVA, Luana Nunes da. Atenção à saúde em grandes centros urbanos: desafios à consolidação do SUS. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, 16(1): 121-137, jan.-jun./2010.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

PINTO, Ana Maria Rezende. O fetichismo da avaliação. **Revista Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte, 1(2): 73-92. mai-ago 1986.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública Rio de Janeiro** 42 (3): 529-50 maio-jun. 2008.

VIEIRA-DA-SILVA, Lígia Maria. **Avaliação de Políticas e Programas de Saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2014.

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

ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação

Formação da agenda governamental relativa às políticas urbanas no Brasil após a criação do Ministério das Cidades: Uma aplicação do Modelo dos Múltiplos Fluxos

Daiane Boelhouwer Menezes
Pesquisadora em Sociologia da FEE[1]
Vitória Gonzatti de Souza
Bolsista da FAPERGS na FEE,
graduanda em Políticas Públicas na UFRGS[2]

[1] Email: daiane.menezes@fee.tche.br
[2] Email: vitoriags@fee.tche.br

Resumo

Esse texto analisa as políticas de urbanização do país, desde a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, passando pelo Conselho das Cidades (ConCidades), assim como pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), utilizando o modelo dos múltiplos fluxos. Notícias e outros estudos proveem as informações para a análise. No fluxo do problema político, havia, já antes da Constituição de 1988, um movimento pela reforma urbana, mas, apenas após as eleições de 2002 (fluxo da política), foi criado o MCidades e o assunto ganhou destaque. Entre as primeiras ações do ministério esteve a criação de mecanismos de participação social. No entanto, a população com menor renda passou a ter mais recursos destinados a sua moradia anos após sua criação, quando o problema foi reclassificado de social para de crescimento econômico, com o Programa Minha Casa Minha Vida.

Palavras-chave: políticas públicas, urbanização, múltiplos fluxos

1. Introdução

Propõe-se uma análise das políticas de urbanização do país, com foco na criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, tratando também do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), assim como do Conselho das Cidades (ConCidades). Para tanto, utiliza-se o modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon.

Esse modelo tenta explicar de que forma um problema político entra para a agenda governamental e se torna objeto de resolução através de uma política pública. Isto é, mais do que se concentrar na previsão de mudança da agenda, fornece ferramentas para a compreensão e o entendimento do processo de definição da mesma.

Os modelos racionalistas consideram que os indivíduos são maximizadores de utilidade e têm formas claras de chegar à decisão final e os modelos construtivistas acreditam que se chega a essa decisão por meio de persuasão e de deliberação entre grupos competidores. Diferentemente desses modelos, o dos múltiplos fluxos separa aqueles que manipulam, ou os empreendedores de políticas públicas (policy entrepreneurs), daqueles que têm preferências problemáticas e têm o poder de tomar decisões (policy makers) e são, portanto, sugestionados ou sujeitos à manipulação. Além disso, considera que as escolhas coletivas são uma combinação de forças estruturais somadas a processos cognitivos e afetivos altamente dependentes do contexto (ZAHARIADIS, 2007).

Na próxima seção, é abordada justamente a construção da agenda governamental segundo o modelo dos múltiplos fluxos.

Na seção 3, a política de urbanização do Brasil é explicada a partir dos múltiplos fluxos. Além da literatura sobre tema, utilizam-se notícias que contenham palavras-chave relativas às políticas urbanas publicadas no site do veículo de comunicação Folha de S. Paulo no período por volta da criação do MCidades. A escolha desse site se deu pelo número de acessos que possui, colocando-se em quarto lugar no país, e pelo seu foco mais em notícias do que em entretenimento[3]. Por meio dessas notícias, atores do processo e suas articulações para a construção de uma agenda governamental voltada ao tema são identificados.

Na última seção, considerações finais são apresentadas retomando os achados do texto.

2. A construção da agenda governamental segundo o modelo dos múltiplos fluxos

O modelo dos múltiplos fluxos é composto pelos fluxos do problema político, da política pública e da política em si. No **fluxo do problema político**, entre as questões ignoradas, consideradas como "estado das coisas", algumas adquirem relevância para as autoridades governamentais e para atores importantes de fora do governo. Essas questões passam a ser objeto de debate na mídia, tornando-se um problema político e podendo ser priorizadas e atacadas por uma política pública. A mudança de enfoque de estado das coisas para problema político pode se dar por meio de indicadores, eventos, crises ou pelo feedback de ações dos governos. Os problemas são, então, construções sociais, que envolvem interpretação (CAPELLA, 2006).

O **fluxo da política pública**, por sua vez, engloba defensores de diferentes soluções, como analistas, pesquisadores, acadêmicos, especialistas, consultores e técnicos. Esses grupos são chamados a opinar em comissões especiais no Congresso e em grupos de altos funcionários do Poder Executivo. Os critérios de aceitação das alternativas para solucionar determinados problemas políticos incluem viabilidade técnica e admissibilidade dos valores, o que permite a difusão da ideia. As ideias, para Kingdon, frequentemente são mais importantes do que os grupos de pressão na escolha de uma alternativa.

Zahariadis (2007, p.72, tradução nossa) aponta que

[3]A versão online do jornal impresso Folha de São Paulo, ao contrário dos sites que se encontram nas três primeiras posições (G1, UOL e Terra Notícias), concentra-se menos em entretenimento.Disponível em: <http://top10mais.org/top-10-melhores-sites-de-noticias-do-brasil/#ixzz4Mo5Re5n6>. Acessoem: 21 nov. 2016.

> "As configurações institucionais[4], ou, para dizer de forma diferente, o nível de integração, é diferentes nos países, afetando o modo e o compasso das ideias, isto é, como as ideias germinam no fluxo da política pública e quão rapidamente elas chegam a ser proeminentes. A integração se refere às ligações entre os participantes".[5]

.As redes mais integradas são, então, menores, com acesso mais restrito, um padrão consensual e mais capacidade administrativa, ao passo que as menos integradas são maiores, com acesso menos restrito, menor capacidade administrativa e um padrão mais competitivo. A busca por soluções e sua disponibilidade depende da integração das comunidades geradoras de soluções. O período de gestação das ideias pode variar de rápido ou gradual, assim como o seu conteúdo pode ser completamente novo ou apenas uma extensão do que já existe.

Para Kingdon (2013, p.205-6, tradução nossa), os fluxos de problemas e soluções estão frequentemente desconectados já que:

> os participantes não identificam primeiramente os problemas e depois procuram por soluções para eles; de fato, a promoção de soluções frequentemente precede a ênfase dos problemas aos quais elas se ligam. As agendas não são primeiramente definidas e depois as alternativas geradas, em lugar disso, as alternativas devem ser promovidas por um longo período antes da oportunidade de curto prazo se apresentar na agenda.[6]

Burocratas, por exemplo, podem sugerir soluções apenas para proteger ou expandir seu campo; grupos de interesse, somente para proteger seus interesses econômicos; e atores, apenas para fazer avançar suas ideologias.

Por fim, o **fluxo da política** é composto tanto por eleições e eleitos quanto pela construção da consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar dado problema, que ocorre por meio do humor nacional, do clima de opinião e das campanhas de grupos de pressão. Ao que tudo indica, as eleições influenciam na construção dessa consciência e vice-versa. Nesse fluxo, situações como a percepção de um humor favorável, o apoio de grupos de interesse e as mudanças dentro do próprio governo, de gestão, de composição do congresso, influenciam na agenda governamental, tornando determinados momentos mais propícios a certas ações.

É premissa do modelo que os três fluxos são independentes, com suas próprias regras e sua própria dinâmica, o que não quer dizer que não tenham nenhum tipo de reflexo um no outro. Entre os critérios de sobrevivência das ideias nas comunidades que

[4]Múltiplos fluxos utilizam a ideia que "institutions make things possible, but people make things happen. It points to the importance of policy entrepreneurs and human cognition and emotion as the bases of political manipulation. Moreover, institutions matter, but their importance is tempered considerably by individuals, timing, and context" (ZAHARIADIS, 2007, p.84).

[5]"Institutional configurations, or, to put it differently, the level of integration, differ across countries, affecting the mode and tempo of ideas, that is, how ideas germinate in the policy stream and how fast they rise to prominence. Integration refers to linkages among participants" (ZAHARIADIS, 2007, p.72)

[6]"Participants do not first identify problems and then seek solutions for them; indeed, advocacy of solutions often precedes the highlighting of problems to which they become attached. Agendas are not first set and then alternatives generated; instead, alternatives must be advocated for a long period before a short-run opportunity presents itself on an agenda". (KINGDON, 2013, p.205-6)

pensam as soluções para os problemas políticos, por exemplo, está a antecipação por parte dos especialistas da sua aceitação política, o que revela algum grau de conexão entre o fluxo da política e o das políticas públicas. Mudanças de pessoas-chave no governo e mudanças do "humor nacional" podem estar relacionadas a preocupações com um problema específico (CAPELLA, 2006). Essas relações, no entanto, não invalidam o modelo, pois "se muitos analistas de políticas públicas aceitam prontamente que as pessoas não tem que ser racionais – elas apenas têm que agir como se fossem racionais – os analistas políticos também podem aceitar que os fluxos não precisam ser independentes, eles apenas têm que atuar como se fossem independentes (ZAHARIADIS, 2007, p.82, tradução nossa)[7].

As **agendas governamentais**, portanto, definem-se dependendo: 1) dos problemas políticos, 2) das políticas públicas construídas pelos **atores invisíveis** das comunidades geradoras de alternativas (acadêmicos, consultores, funcionários legislativos, burocratas e analistas de grupos de interesses), que compartilham uma preocupação em relação a uma área (policy arena), e 3) dos **atores visíveis** do fluxo da política (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc.).

Entre os atores invisíveis, os servidores públicos exercem mais influência sobre a geração de alternativas e a implementação de políticas do que com relação ao processo de formulação da agenda governamental. Muitos desenvolvem propostas e esperam a oportunidade para apresentá-las. Um secretário executivo de um ministério, por exemplo, tem influência na formulação da agenda, mas consulta os funcionários de carreira com relação às alternativas disponíveis para uma política e solicita seu apoio para elaborar as propostas de ação.

Dentre os atores visíveis, o presidente é o mais forte na definição da agenda porque possui recursos institucionais (poder de veto e de nomear cargos-chave do processo decisório – altos escalões da burocracia governamental, ministros e secretários executivos), organizacionais e de comando da atenção pública. Ele não controla, porém, as alternativas a serem consideradas. Senadores e deputados também exercem influência sobre a agenda governamental, assim como podem também contribuir para a geração de alternativas.

Se os **policy entrepreneurs** (empreendedores de políticas públicas), manipuladores de preferências, forem capazes de integrar problemas e soluções e encontrar políticos receptivos às suas ideais, há mudança na política pública. Nesse momento, a disponibilidade de recursos (tempo, dinheiro, energia, etc.) e de acesso aos

[7] "If many policy analysts readily accept the assumption that people don't have to be rational—they only need act as if they are rational—they can also accept the assumption thatstreams don't have to be independent—they only need flow as if they are independent" (ZAHARIADIS, 2007, p.82)

policy makers (causado, por exemplo, por identidade ideológica) faz diferença[8] (ZAHARIADIS, 2007). Esses empreendedores de políticas públicas podem estar tanto no governo (ocupando altos postos no Poder Executivo ou em funções burocráticas); no Congresso (parlamentares ou assessores), ou fora dele em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia, etc. (CAPELLA, 2006).

Por fim, quando há convergência desses fluxos, isto é, quando há um problema entendido como relevante pelos tomadores de decisão, uma solução disponível para esse problema (possível de ser implementada e bem aceita entre os atores políticos), e um momento propício no fluxo político abre-se uma **janela de oportunidade**.

Em algumas situações, as janelas de oportunidades podem ter alguma periodicidade ou previsibilidade, como em algumas fases do ciclo orçamentário e nas mudanças no governo (na administração, no Congresso, na presidência de estatais, etc.).[9] As plataformas eleitorais, no entanto, nem sempre direcionam as ações de um partido quando esse vira governo. Ainda, do mesmo modo que as janelas abrem-se para uma ideia, elas fecham-se quando os fluxos se desarticulam, em função de novas mudanças, como processos de reorganização ministerial e institucional (CAPELLA, 2006).

A importância da mídia é controversa. Kingdon (2013) realizou 247 entrevistas com membros do Congresso, trabalhadores de agências de apoio, no Executivo (funcionários públicos relevantes, indicações políticas e equipe presidencial), além de lobistas, jornalistas, acadêmicos e pesquisadores. A mídia foi apontada como importante por apenas 26% dos entrevistados. Bem menos relevante do que a administração (94% - composta pelo Presidente, seu gabinete e os cargos de confiança nos ministérios), Congresso (91%), grupos de interesse (84%), pesquisadores, acadêmicos e consultores (66%) e funcionários públicos (32%). Isto porque o processo pré-decisional da formação da agenda não aparece normalmente na mídia, que publica matérias depois da agenda ser formada – isto é, amplifica eventos mais do que os cria. De qualquer forma, os meios de comunicação são importantes para a circulação das ideias dentro das *policy communities*. A focalização da mídia facilita a canalização da atenção de diversos atores, exercendo, então, um efeito indireto sobre os participantes do processo decisório.

Entretanto, isso foi encontrado em um contexto em que a concentração de mídia não é tão alta como no Brasil (MARINONI, 2015). Na seção seguinte, analisa-se a política urbana do país com a lente dos múltiplos fluxos.

[8] É a ação deles que diferencia o modelo dos múltiplos fluxos do “garbage can”, isto é, o fato de as decisões não serem resultado de flutuações mais ou menos fortuitas nos fluxos. Além disso, os múltiplos fluxos é um modelo mais empiricamente orientado.

[9] Essas condições podem, inclusive, ser pensadas como variáveis intermediárias no modelo, agindo dentro desse fluxo, assim como a viabilidade técnica e os valores no fluxo das políticas públicas, além dos indicadores, eventos, crises ou feedback no fluxo dos problema (CAPELLA, 2006).

3. O surgimento do MCidades

Nessa seção, analisa-se um importante momento para a política urbana recente: o surgimento do MCidades (2003), que levou à criação dos Conselhos das Cidades e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse social. Como não se trata de um programa específico, a pesquisa realizada no site do veículo Folha de S. Paulo estendeu-se por seis meses antes da criação do MCidades até cerca de meio ano após seu surgimento com termos relativos à política urbana. Os termos utilizados são citados abaixo.

Desde antes da Constituição de 1988, havia um movimento pela reforma urbana[10] no país, que articulava, dentre outras questões, alternativas ao modelo do Banco Nacional de Habitação (BNH). Dez anos depois de seu lançamento, o BNH havia destinado em 1975, apenas 3% dos seus recursos para famílias com rendimentos abaixo de cinco salários mínimos (LOUREIRO, MACARIO, GUERRA, 2014), o que evidenciava não se tratar de uma opção para as camadas que mais necessitavam de ajuda governamental para obter moradia digna.

Contudo, foi apenas com a eleição de um novo governo de base originalmente popular, isto é, a partir do fluxo da política, em 2002, que se abriu uma janela de oportunidade, e as políticas urbanas ganharam mais destaque. Efetivamente, no novo governo, houve a criação do MCidades, responsável pela gestão da habitação, do saneamento, do transporte público e da ordenação territorial. Olívio Dutra, o primeiro Ministro a assumir a pasta, cercou-se de técnicos que haviam participado do Projeto Moradia (INSTITUTO, 2000), organizado dentro do Instituto da Cidadania, ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

No Projeto Moradia, fonte do programa de governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva em 2000 para a área urbana, destacava-se a proposta de criação de um ministério para a questão. A justificativa era que a responsabilidade da resolução dos problemas urbanos, ao longo dos últimos anos, tinha sido delegada a distintos ministérios e secretarias, levando a uma descontinuidade ou inexistência de uma estratégia de real enfrentamento à questão urbana. Outros instrumentos propostos no mesmo documento e que vieram a ser implementados foram o Sistema Nacional de Habitação, os planos locais de habitação de interesse social e a criação de conselhos tripartites para discutir o desenvolvimento urbano, que mais parte foi concretizado sob a forma do ConCidades.

[10]O movimento apresentou à Assembleia Nacional Constituinte de 1988 uma emenda constitucional de iniciativa popular que culminou em dois capítulos sobre a política urbana na Constituição, regulamentados treze anos depois, após pressões do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), com a aprovação do Estatuto das Cidades (GOMIDE, 2008).O FNRU é uma articulação de entidades da sociedade organizada formada desde 1987, que luta pela democratização da gestão das cidades e pela garantia de condições dignas de vida para todos.

Nesse caso, portanto, a plataforma eleitoral direcionou as ações do partido quando virou governo, tendo uma organização não-governamental (o Instituto Cidadania) atuado como empreendedor das políticas urbanas. Trata-se de um exemplo de que as alternativas devem ser defendidas por um longo período até que uma oportunidade de curto prazo se apresente e possam se transformar em realidade, como defende Kingdon.

Para contextualizar a questão e identificar os atores relevantes e as soluções defendidas por eles, uma busca pelos termos “política habitacional” e “programa habitacional”, e por expressões correlatas, como “direito à cidade”, “assentamentos precários”, “política urbana” e “moradia digna” foi feita no site da Folha, no período de julho de 2002 a julho de 2003. A expressão “direito à cidade”, por exemplo, apareceu apenas em três notícias e somente a partir de março de 2003. O termo “assentamentos precários” sequer gerou resultados neste recorte de tempo, tendo seus primeiros resultados apenas em outubro de 2003. Somados, os resultados dos termos “programa habitacional” (no singular e no plural) e de “política habitacional” chegam a 42 notícias, enquanto “política urbana” resulta em 21 notícias e as outras três expressões somam apenas nove, levando em conta o mesmo intervalo de tempo.

Em relação à expressão política habitacional, em julho de 2002, foi publicado o anúncio da Política Nacional de Habitação do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), incluindo a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, com o objetivo de subsidiar o acesso à moradia para famílias de baixa renda (SOFIA,2002).A política, anunciada no último ano do seu segundo mandato e em plena corrida eleitoral, não se concretizou em seu governo.

Foi somente quando a janela de oportunidade abriu-se no fluxo da política, já havendo ideias no fluxo da política pública, que houve mudança na política urbana – embora a questão urbana não fosse encarada como um problema político prioritário na agenda governamental, a qual destacava o combate à fome. Isto é ilustrado, por exemplo, no discurso de posse do Presidente Lula – o ator visível mais importante do fluxo da política. Em sua fala, a questão da política urbana não foi tratada, no entanto, o ministro colocado à frente da pasta das Cidades, Olívio Dutra, logo que assumiu o ministério já iniciou as movimentações para lidar com a questão urbana.

Em notícia de janeiro de 2003 sobre a posse do ministro das Cidades, é trazida a fala de Dutra cobrando o papel social da Caixa Econômica Federal e também afirmando o desejo de colocar o povo como protagonista de seu governo frente ao Ministério (PRIMEIRO, 2003). No mesmo mês, são relatadas as mudanças a serem realizadas pelo ministro das Cidades, com relação ao perfil dos financiamentos habitacionais, na tentativa de voltar mais os recursos públicos para as famílias com renda inferior a 5 salários mínimos. Ainda, Dutra afirmava que pretendia criar o Conselho das Cidades:

> Queremos discutir todas essas coisas com as entidades do movimento social. Nós queremos constituir um conselho onde a sociedade brasileira esteja ali representada. Participarão o governo federal, os governos estaduais e municipais, os movimentos sociais de expressão nacional e as entidades técnicas com interface direta com a questão da moradia e da construção (SOUZA, 2003).

Em outra notícia com foco nos trabalhos iniciais do MCidades é mencionada a PNH – Política Nacional de Habitação, elaborada em 2002, trazendo diretrizes e normas do setor para tratar desde o acesso à moradia até a criação de um fundo para subsidiar a habitação para famílias com baixa renda. Dutra diz que a PNH está sendo avaliada. A notícia traz também uma fala do ministro defendendo o estímulo à participação. O ConCidades é mencionado como uma ideia (da mesma forma que na notícia anterior) a ser colocada em prática no mesmo ano, para dar auxílio na gestão dos municípios (CONSTANTINO, 2003).

Porém, na sequência, as notícias relativas ao MCidades mostram que logo iniciou a movimentação de diferentes atores que tentaram também fazer o papel de empreendedores de políticas públicas. Dutra recebeu propostas de enfrentamento ao déficit habitacional e para o desenvolvimento do setor da construção civil da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), da Câmara da Indústria Imobiliária - CII(DUTRA, 2003) e do Sindicato das Construtoras e Administradoras de Imóveis (Secovi-SP). Segundo a matéria, os empresários tinham perspectivas otimistas tanto em relação à articulação com o governo quanto em relação à centralização dos programas habitacionais e urbanos em um órgão, de forma a eliminar a confusão de atribuições que emperrava a execução dos programas (FUTEMA, 2003a). Quer dizer, houve um enquadramento positivo da criação do MCidades, visto como uma mudança incremental (centralização dos programas) que traria ganhos para a sociedade. Note-se, no entanto, que esse segmento, embora buscasse aproximação com o governo e em relação a outros ministérios fosse ideologicamente mais próximo, não tinha afinidade com o comando do MCidades de então.

Em abril de 2003, uma notícia relata as mudanças na política habitacional, mostrando que foram ampliados os valores do subsídio, dos imóveis e do teto máximo de renda para as famílias poderem acessar o PSH (Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social). Essas mudanças foram enquadradas como demandas da indústria da construção civil (FUTEMA,2003b). As entidades representativas do setor, entretanto, assumiram o papel de empreendedoras de políticas públicas somente mais adiante.

Por outro lado, os movimentos sociais organizaram marchas e ocupações retratadas pelas notícias entre julho de 2002 e julho de 2003. Em Campinas, 170 famílias ocuparam uma área privada reivindicando a garantia de moradias (TOMAZ, 2003). Uma

marcha organizada pela União dos Movimentos de Moradia na cidade de São Paulo reuniu três mil pessoas, que reivindicavam moradias para as famílias de baixa renda e a elaboração de uma política habitacional para as áreas centrais (EM MARCHA, 2003). Em Curitiba, 40 famílias sem-teto do Movimento Nacional de Luta Pela Moradia ocuparam um prédio no centro, reivindicando uma negociação com a prefeitura pela elaboração de um projeto habitacional (GRUPO, 2003). Um grupo de 400 pessoas do Movimento dos Sem-Teto do Centro acampou em frente ao prédio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU do governo do Estado de São Paulo exigindo que esse se abrisse para discutir e negociar soluções para o déficit habitacional. Ainda, outro protesto pelo direito à moradia, reivindicando mais de oito mil habitações no estado de São Paulo, foi organizado pela Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo (Facesp) e pela Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) (EM DIA, 2003). Os movimentos sociais estavam, então, pressionando o poder público em diversas cidades. Pela sua afinidade ideológica, tinham mais condições de influenciar a agenda governamental via MCidades nesse momento.

Nesse contexto, ao MCidades coube elaborar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), respeitando o Estatuto das Cidades, aprovado no governo anterior, que disciplinou o desenvolvimento urbano no país[11]. Além disso, a articulação entre os três níveis de governo, seus respectivos fundos e conselhos, e a Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional passaria a ser feita através do Sistema Nacional de Habitação (SNH), gerido e coordenado pelo MCidades.

Em 2004, foi criado o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades)[12], um meio de realizar interlocução com a sociedade e os demais entes federados. Por opção do Ministro, a representação majoritária não era federativa, sendo a divisão das cadeiras feita por setores – empresários, movimentos sociais, instituições técnicas, de pesquisa e representação dos estados e municípios. O próprio PlanHab foi construído durante mais de dois anos a partir de consulta à sociedade civil, aos estados e aos municípios por meio da Conferência Nacional das Cidades (LOUREIRO, MACARIO, GUERRA, 2014).

No período entre outubro de 2003 e outubro de 2004 – seis meses antes e seis meses depois do início das suas atividades em abril –, os termos “Conselho Nacional das Cidades” e “ConCidades” não geram nenhum resultado no site da Folha. O termo

[11]O objetivo, tanto do Estatuto quanto do Ministério, são cidades mais justas e democráticas, através da sua produção social e do cumprimento da função social da propriedade, elementos presentes no ideário da reforma urbana desde o fim do século XIX. Já a meta do PlanHab, especificamente, é definir o conjunto de elementos necessários para a execução de políticas públicas nos três níveis da federação, visando o horizonte de 2023, quando se previa zerar o déficit por novas moradias e a inadequação habitacional (KRAUSE, BALBIM, LIMA NETO, 2013).

[12]Conforme o seu Regimento Interno, as vagas para representação no ConCidades são divididas entre o poder público (que fica com 37 das 86 vagas, sendo 16 para a esfera federal 9 para a estadual e 12 para a municipal), a sociedade civil e as empresas(23 para os movimentos populares; 8 para as entidades empresariais; 8 para as de trabalhadores; 6 para as profissionais, acadêmicas e de pesquisa e 4 para ONGs).

reduzido “Conselho das Cidades” leva a apenas uma matéria, a qual trata de um estudo, o Mapas (Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade), que apontou uma mudança na dinâmica de atuação dos movimentos sociais devido às instâncias de participação que o governo Lula criou, e agrega também a fala do diretor do Ibase Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) afirmando que dessa forma as exigências dos movimentos sociais acabaram caindo no vazio, e que deveriam voltar às ruas para poder exigir o cumprimento delas. Ainda cita que, no caso do ConCidades, esse mostra potencial democrático, pois dá voz aos movimentos de moradia (MARREIRO, 2004). A ausência de notícias pode indicar que a participação social através do ConCidades é realizada principalmente por atores invisíveis que influenciam na construção de alternativas no fluxo das políticas públicas, não atraindo a atenção da mídia. Além disso, sua atuação dá-se em um momento pré-decisional, porque as políticas ali deliberadas não necessariamente compõe a agenda de ação governamental ou são implementadas de fato.

O ConCidades convoca e organiza a Conferência Nacional das Cidades, a qual faz um diálogo entre governo e sociedade, representada pelos delegados eleitos em conferências municipais e estaduais, anteriores à etapa nacional. Pesquisando o termo “Conferência Nacional das Cidades” entre 8 de outubro e 8 de novembro de 2003, mês em torno da primeira edição da conferência, são encontradas 6 notícias, das quais, 5 são a respeito do discurso de abertura do presidente Lula – o ator visível mais importante do fluxo da política –, falando sobre a intenção de utilizar prédios públicos inutilizados para moradia, sobre a possibilidade do uso do FGTS para reforma de casas, sobre a intenção do governo federal de unificar os programas habitacionais e sobre a criação do PEHP (Programa Especial de Habitação Popular). Outra notícia fala sobre a questão do barateamento das tarifas de transporte público, discutida durante a conferência.

As crises do governo de 2005 (envolvendo o Chefe da Casa Civil José Dirceu) e de 2006 (envolvendo o Ministro da Fazendo Antonio Palocci) acabaram levando a uma nova compreensão, por parte do Presidente, sobre a dinâmica política do Congresso. Assim, em junho de 2005, o Partido Progressista (PP) ingressou no governo como uma forma de contornar os problemas gerados pela presidência de Severino Cavalcanti na Câmara dos Deputados (MARCARIO, 2013). Marcio Fortes, do PP, substituiu Dutra no MCidades para reforço da base de apoio do governo no Congresso. Junto com Dutra, vários assessores técnicos saíram do MCidades, o que levou ao esvaziamento de parte das políticas em desenvolvimento, aumentando o peso das políticas que contemplassem os interesses de grupos empresariais ligados à construção civil (LOUREIRO et al, 2014). A saída de Dutra fez, então, com que a janela de oportunidade para uma política de urbanização focada no direito à cidade, isto é, no direito de não exclusão dos benefícios

da vida urbana e de não segregação socioeconômica, e na participação popular para definição dos rumos da cidade, marca de suas gestões, tenha se fechado.

A reforçar o argumento está do fato de que, em torno da segunda edição da Conferência, em 2005, não foi encontrada nenhuma notícia em pesquisa no site da Folha, demonstrando o enfraquecimento da questão da participação social na agenda governamental,.

Entre novembro de 2005 e novembro de 2006, ano em torno do novo decreto que regulamenta o ConCidades – que vigora atualmente –, também não se encontra nenhum resultado para as expressões “Conselho Nacional das Cidades” ou “ConCidades”, apenas um na busca pelo termo “Conselho das Cidades”, que fala sobre um anteprojeto de lei da Política de Mobilidade Urbana, que foi debatido no ConCidades (CONSTANTINO, 2006).

Em 2005, justamente no mês de transição entre os ministro, havia sido criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e seu fundo de financiamento (FNHIS)[13] – a partir de um projeto de lei de iniciativa popular –, em grande parte destinado à implementação de projetos de urbanização de assentamentos precários. Um de seus objetivos era viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços, para adequá-los às necessidades locais, bem como a gestão participativa, para garantir a sustentabilidade do empreendimento.

Aqui se pode perceber que a rede que gestou as novas políticas urbanas não era muito integrada, isto é, a ligação entre os participantes não era tão forte, inclusive porque o acesso era pouco restrito. Logo, tinha um padrão mais competitivo, envolvendo um grande número de atores com diferentes visões. Esse tipo de rede tende a facilitar a evolução de ideias “quantum”, isto é, uma rápida propulsão de ideias novas, e ideias gradualistas, quer dizer, gestação lenta de extensões marginais de políticas existentes (ZAHARIADIS, 2007). Nesse caso, embora as ideias não fossem novas, enquanto políticas públicas, a política de habitação de interesse social e o conselho, por exemplo, eram novidades.

Pesquisando as siglas “SNHIS” e “FNHIS” de janeiro a dezembro do ano de 2005 – período em torno da Lei Nº 11.124,não é encontrado nenhum resultado. Com os termos por extenso, em relação ao sistema nacional, são encontradas duas notícias em agosto relatando uma manifestação dos movimentos sociais em Brasília que continha em sua programação o lançamento da Frente Parlamentar Nacional pela Reforma Urbana na Câmara dos Deputados, a qual deveria trabalhar pela regulamentação da lei do Fundo e

[13]Resolução CG/FNHIS nº 4 de 10/11/2006.

do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e na defesa da moradia digna. Referente ao fundo nacional, igualmente o resultado é de duas notícias. Uma delas, em maio, trata do MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto) e das ações que esse movimento vem tomando para pressionar o governo Lula a criar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e, a outra, de junho, falando da agenda de compromissos do dia do Presidente Lula, na qual constava a sanção do FNHIS.

De janeiro a dezembro de 2006, ano da regulamentação da lei n.11.124, buscando por "SNHIS" e também pelo termo por extenso, nenhum resultado é encontrado. No mesmo período, buscando por "FNHIS", há dois resultados. Em abril, há uma notícia em que é relatada a insatisfação da CBIC e do SindusCon-SP com a destinação da maioria dos fundos do FGTS para a reforma e compra de imóveis usados e de poucos recursos para a compra de imóveis novos, mencionando também a expectativa do setor da construção de que neste ano fossem aplicados R$ 7,5 milhões na construção de moradias novas, com recursos do FGTS, PAR, FNHIS e de outros fundos (MAIOR, 2006). A segunda notícia, de setembro, relata que o governo iria financiar as construtoras, com a finalidade de aquecer a economia. Com o termo por extenso no mesmo período, são nove resultados mencionando o fundo, bem como o volume e a destinação de seus recursos.

Na gestão do Ministro Marcio Fortes em diante, a orientação da política habitacional tornou-se alinhada com os interesses do setor da indústria e da construção civil, apoiando-se sobre a justificativa da necessidade quantitativa de moradias, para enfrentar o déficit habitacional do país e, também, mais adiante, no período da crise mundial, sendo uma forma de impulsionar a economia do país. Portanto, deu-se uma inflexão conservadora que encerrou o período de promoção da participação social nas políticas urbanas.

Entre os seus principais impactos dessa mudança está a fragmentação das políticas urbanas, levada a cabo pela entrada de políticos e técnicos sem nenhuma afinidade com o movimento pela reforma urbana (SANTOS JUNIOR, NASCIMENTO E FERREIRA, 2007).

Como reação, houve, em 2008, um movimento para que fossem vinculados nos orçamentos da União, dos estados e dos municípios, recursos para a habitação de interesse social (tal qual ocorre com a educação e a saúde) por 30 anos, ou até que o déficit habitacional do país fosse zerado. Isso se daria através da aprovação de uma Proposta de Emenda Parlamentar (PEC 285/08), a qual propunha a vinculação de 2% do orçamento da União, 1% dos estados e 1% dos municípios para os Fundos de Habitação de Interesse Social. Conhecida como Campanha Nacional pela Moradia Digna, era integrada tanto por parlamentares e secretários de Habitação, quanto por empresários do

setor da construção civil e por representantes de movimentos sociais. O resultado foi um abaixo-assinado que coletou 398.460 assinaturas, de acordo com o site do movimento. Desde o final de 2008 e durante o ano 2009, o texto da PEC foi movimentado pela Câmara, e, ao final de 2009, a Comissão Especial deu parecer favorável à inclusão na pauta do plenário. Entretanto, o debate para aprovação da PEC no Plenário nunca ocorreu, tendo, apenas quatro vezes, sido solicitada a sua inclusão como pauta do dia entre 2011 e 2015. Dessa forma, o movimento acabou por estagnar-se.

Em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida foi apresentado. Seu lançamento se deu no auge da crise econômica mundial, momento em que ela começava a irradiar dos EUA para outros países. Embora a crise não fosse nacional, voltou-se, por exemplo, a temer mais o desemprego no Brasil. Em função disso, o programa habitacional acabou sendo enquadrado como uma das soluções para o problema econômico.

Dessa forma, os avanços mais significativos em termos de recursos necessários para as questões ligadas ao direito à cidade ocorreram quando o problema da moradia passou a ser enquadrado como uma oportunidade para retomar o crescimento econômico e não mais puramente como uma questão de direito social. Dito de outra forma, foi uma janela de oportunidade que se abriu a partir do fluxo do problema. Essa convergência dos fluxos deu-se no momento em que se conectou o problema da da produção de unidades habitacionais a uma solução economicamente viável e bem aceita entre os atores políticos e a população em geral: o incentivo via o setor privado. Com a reorientação ocorrida, foi deixado para trás a participação social na construção das políticas urbanas nacionais.

4. Conclusões

Esse texto aplicou o modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon para analisar a formulação das políticas de urbanização no Brasil durante o governo Lula, no período da gestão de Olívio Dutra no MCidades até o momento de passagem dessa pasta ao Ministro Márcio Fortes. Por meio da análise propiciada pelo modelo, conclui-se que a agenda governamental incorporou questões da política urbana a partir do fluxo da política, com a eleição de um governo mais sensível às questões sociais. Primeiramente, organizações e movimentos sociais agiram como empreendedores de políticas públicas e, posteriormente, o setor da indústria e da construção civil – quando uma nova janela se abriu, nesse momento a partir do fluxo do problema, e a questão da moradia foi reenquadrada de social para econômica

As organizações e movimentos sociais influenciaram tanto por meio do Projeto Moradia, formulado pelo Instituto Cidadania, que originou a plataforma eleitoral de Lula em 2002, assim como por meio de ocupações e protestos para expor demandas no âmbito do direito à cidade. No momento da criação do MCidades, a janela de oportunidade estava aberta devido à mudança de governo (fluxo da política), trazendo políticas urbanas, que deveriam ser pensadas e implementadas com participação social para a agenda governamental (soluções já gestadas no fluxo das políticas públicas).

Pode-se dizer que o grande empreendedor das políticas públicas de urbanização nesse momento foi o grupo articulado em torno do Instituto Cidadania, cujas ideias eram próximas as ideias do Ministro das Cidades de então Olívio Dutra. Embora conquistas como o Concidades, o PlanHab e o FNHIS tenham sido levadas a cabo, após crises no governo, houve mudança de comando no MCidades e a janela de oportunidade fechou-se para essa proposta de política urbana.

O segundo grupo a pressionar a agenda governamental organizou seu lobby no meio político. Além de contar com parlamentares representando o setor industrial e a construção civil, esses grupos de interesse contavam com assento nos conselhos criados no primeiro governo de Lula – como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Vale observar que esses grupos realizaram grandes doações de campanhas. O sucesso de suas estratégias, no entanto, ocorreu somente anos mais tarde quando, primeiro, o baixo crescimento do PIB forçou o governo a oferecer respostas para esse problema e a sombra da crise financeira internacional fez com que questões como o desemprego, voltassem a ter status de problema político.

Durante o período analisado, observou-se a ação de atores visíveis no fluxo da política (como a CBIC) e invisíveis (como os técnicos que trabalhavam no MCidades), no fluxo da elaboração de políticas públicas, no processo de formação de agenda, atuando como empreendedores de políticas ou como geradores de alternativas de políticas públicas. Da mesma forma, observou-se as janelas de oportunidades surgindo tanto do fluxo da política quanto do fluxo do problema. A utilização do modelo de múltiplos fluxos foi bastante útil para esclarecer conexões e apontar os atores mais influentes.

Referências Bibliográficas

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, Nº 61, P. 25-52, 2006.

CONSTANTINO, Luciana. Ministério das Cidades nem saiu do papel. Folha Online. Brasília, 27 jan. 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u67540.shtml> Acesso em: 21 nov. 2016.

CONSTANTINO, Luciana. Projeto autoriza a cobrança de pedágio dentro das cidades. Folha Online. Brasília, 31 ago. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u125480.shtml> Acesso em: 25 nov. 2016.

DUTRA recebe propostas para redução do déficit habitacional. Folha Online.11 fev. 2003. Disponível em:
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45911.shtml> Acesso em: 10 nov. 2016.

EM DIA de protestos, sem-teto deixam acampamento em frente da CDHU em SP. Folha Online. 31 jul. 2003.
Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u79346.shtml> Acesso em: 10 nov. 2016.

EM MARCHA, sem-teto pedem moradias populares em SP.Folha Online.8mai.2003.Disponívelem:
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u74442.shtml> Acesso em: 10 nov. 2016.

FUTEMA, Fabiana. Olívio Dutra recebe cobrança para o fim de déficit habitacional.Folha Online.18 fev. 2003a. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u46158.shtml> Acesso em: 10 nov. 2016.

FUTEMA, Fabiana. Governo muda regras de financiamento habitacional para baixa renda. Folha Online. 9 abr. 2003b. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u65628.shtml> Acesso em: 10 nov. 2016.

GRUPO de sem-teto invade sede do Banestado em Curitiba (PR). Folha Online. 8 mai. 2003. Disponível em:<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u76423.shtml> Acesso em: 10 nov. 2016.

INSTITUTO Cidadania. Projeto Moradia. São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.pt-pr.org.br/pt_pag/PAG%202004/URBANISMO/Projeto%20Moradia.PDF>. Acesso em: 11 nov 2016.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional. **Texto para Discussão**, n. 1.853Brasília: IPEA, 2013.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2 ed. Essex: Pearson, 2014

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Paulo Henrique. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha (eds.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

MAIOR parte do FGTS financia imóveis usados e reformas, diz SindusCon-SP. Folha Online. 20 abr. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u107024.shtml> Acesso em 28 nov. 2016.

MARREIRO, Flávia. Estudo afirma que governo "encurralou" movimentos sociais. Folha Online. 4 jul. 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u62190.shtml> Acesso em: 23 nov. 16.

MARINONI, Bruno. **Concentração dos meios de comunicação de massa e o desafio da democratização da mídia no Brasil**. Fundação Friedrich Ebert. Análise n.13/2015. Disponível em:< http://intervozes.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Projeto-FES-Artigo-concentracao-meio.pdf>. Acesso em: 25 out. 2016.

PRIMEIRO ministro das Cidades, Dutra cobra papel social da Caixa. Folha Online. Brasília, 2 jan. 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u65908.shtml> Acesso em: 23 nov. 16.

SANTOS JUNIOR, Orlando A.; NASCIMENTO, Carla; FERREIRA, Regina F.C.F. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação. 2007.

SOFIA, Julianna. FHC prepara programa de casas populares antes de eleições. Folha Online. Brasília, 15 jul. 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u34642.shtml> Acesso em: 10 nov. 2016.

SOUZA, Leonardo. Governo Lula vai mudar financiamento para habitação. Folha Online. 5 jan. 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66004.shtml> Acesso em: 21 nov. 16.

TOMAZ, Kleber. Prefeita de Campinas enfrenta primeira grande ocupação. Folha Online. Campinas, 7 mar. 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u46721.shtml> Acesso em: 10 nov. 2016.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: SABATIER, Paul A (ed.) **Theories of the policy process**. Boulder, CO:Westview Press, 2007.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;

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

ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação

O SUAS como política de rede: uma proposta de mensuração do desenvolvimento das unidades de acolhimento e reflexões prospectivas.

Elder Carlos Gabrich Junior – Governo do Estado de Minas Gerais

Luiza Moreira Arantes de Castros – Governo do Estado de Minas Gerais

Maíra Moreira dos Santos – SEDESE MG

O SUAS como política de rede: uma proposta de mensuração do desenvolvimento das unidades de acolhimento e reflexões prospectivas.

Elder Carlos Gabrich Junior[1]
Luiza Moreira Arantes de Castro[2]
Maíra Moreira dos Santos[3]

RESUMO EXPANDIDO

Este trabalho prevê, a partir da análise do desempenho das entidades de assistência social na prestação dos serviços de acolhimento, analisar os impactos causados pela adoção das Leis federais 13.019/2014 e 13.204/2015, tratadas como o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que estabelecem diretrizes e regras para a realização de parcerias entre os governos federal, estaduais e municipais e as organizações da sociedade civil (OSCs.).

Os resultados aferidos revelam, a princípio, tendências diferentes no número absoluto de estruturas quando analisadas séries temporais. Enquanto o número de CRAS no território de Minas Gerais não apresentou nenhuma retração no período analisado, o número Unidades de Acolhimento não governamentais retraiu no ano de 2013, retomando o crescimento no ano seguinte.

Foi elaborado um indicador sintético para medir o desenvolvimento das Unidades de Acolhimento que utilizou como parâmetro o IDCRAS (2014). A análise desse indicador demonstrou, enquanto um segundo achado de pesquisa, comportamentos distintos entre as duas medidas. A evolução do IDCRAS no período analisado apresenta comportamento relativamente estável, o que denota o amadurecimento do reconhecimento do município enquanto um ator componente da rede do SUAS e do CRAS enquanto equipamento de prestação de serviço. Já a evolução do IDAcolhimento proposto, tanto para unidades

[1] Especialista em Administração Pública pela Universidade Cândido Mendes e Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Atuou como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais até janeiro de 2017, de fevereiro de 2017 em diante, atua na Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais do Estado de Minas Gerais.

[2] Mestra em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Atuou como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais até dezembro de 2015.

[3] Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atua como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais.

governamentais quanto para não governamentais, registrou considerável variação no triênio em análise.

Com relação às mudanças previstas para as entidades de assistência social com a adoção do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), materializado na adoção da Lei Federal 13.204/2015, foram destacadas às expectativas de que mais profissionais das áreas de Administração, Finanças e Direitos componham o corpo técnico destas instituições, com vistas à adequar suas rotinas às novas exigências para celebração de termo de parceria ou cooperação com o poder público, e também para instaurar adequadamente os processos de compra conforme exigido na nova Lei. O novo MROSC também inova ao reconhecer e fomentar a articulação em rede entre as organizações da sociedade civil, com vistas à incentivar a melhor prestação de serviços para o cidadão.Palavras-Chave: Assistência Social; Gestão de rede, Organizações da Sociedade Civil.

Palavras Chave: Assistência, Gestão, Rede

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho prevê, a partir da análise do desempenho das entidades de assistência social na prestação dos serviços de acolhimento, analisar os impactos causados pela adoção das Leis federais 13.019/2014 e 13.204/2015, tratadas como o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que estabelecem diretrizes e regras para a realização de parcerias entre os governos federal, estaduais e municipais e as organizações da sociedade civil (OSCs.).

2. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO

Com a Constituição Federal de 1988 - CF/88, a assistência social passou a ser considerada responsabilidade estatal, conteúdo de uma política pública de proteção social não contributiva de caráter continuado e não mais um conjunto de ações com atividades e atendimentos eventuais. A inclusão da assistência social na seguridade representou uma guinada conceitual para a área, que até então ocupava um lugar marginal entre as políticas sociais (SPOSATI, 2009, p. 14).

Essa nova concepção da assistência social foi aprofundada pela Lei Orgânica de assistência Social – LOAS de 1993, atualizada em 2011. A LOAS (Lei n° 8.742/93) afirmou a descentralização político-administrativa para estados, Distrito Federal e municípios, com

comando único em cada esfera, como uma das diretrizes da assistência social e detalhou o formato descentralizado da política, listando as competências de cada nível de governo.

Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que estabeleceu o conceito e a base de organização do SUAS e marcou o início efetivo da implementação do novo modelo de assistência social no Brasil. A PNAS estabeleceu o fio condutor de uma política de proteção pública afiançadora de direitos (SPOSATI, 2009, p. 40).

A proteção social passou a se organizar em níveis de complexidade. No primeiro nível está a proteção social básica, que tem como objetivo prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Ela tem como público-alvo a população em situação de vulnerabilidade social em função da pobreza, privação de renda e/ou de acesso a serviços ou da fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social. Para a execução dos serviços de proteção social básica foi prevista a criação de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) (BRASIL, 2004, p.33 e 2011, art. 6º-C da LOAS).

Um importante princípio norteador do SUAS trazido pela PNAS é o de territorialização. Segundo ele, deve-se buscar reconhecer os espaços nos quais a população vive e respeitar seus valores, referências e hábitos, destacando que as condições de vida e a qualidade de um território podem ser fatores de desproteção.Com base neste princípio, os CRAS foram definidos como equipamentos públicos municipais de base territorial, a se localizarem em áreas de vulnerabilidade social (BRASIL, 2011, art. 6º-C da LOAS, §1º). Cabe ao CRAS executar serviços de proteção social básica e organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

A proteção social especial é direcionada a famílias e pessoas que, em decorrência de abandono, maus tratos (físicos ou psíquicos), abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua e outras situações, se encontram em situação de risco pessoal e social. Ou seja, a proteção social especial age em situações de violações de direitos, requerendo um acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas (BRASIL, 2004, p.37 e 2011, art. 6º-A da LOAS).

A proteção social especial subdivide-se em média e alta complexidade. A proteção social especial de média complexidade compreende serviços de atendimento a famílias e

indivíduos que sofreram uma violação de direitos, mas não tiveram seus vínculos familiares e comunitários rompidos, sendo possível reafirmá-los.

A proteção social especial de alta complexidade compreende os serviços de proteção integral para famílias e indivíduos sem referências ou em situação de ameaça, que precisaram ser retirados de seu núcleo social. São exemplos de serviços de alta complexidade a Unidade de Acolhimento Institucional, Casa Lar e Família Acolhedora (BRASIL, 2004, p. 38).

Ainda sobre o processo de regulamentação operacional da política de assistência social, foi aprovada em 2006 a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, que estabeleceu princípios e diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS, para a política nacional de capacitação, para os planos de carreira, cargos e salários, entre outros.

Nessa seção buscamos destacar as principais regulamentações e diretrizes que orientam a política de assistência social atualmente, organizada de forma sistêmica no SUAS. Na próxima seção, abordaremos o enfoque das redes, buscando aplicá-lo ao SUAS.

3. A PERSPECTIVA DAS REDES E DE SUA GESTÃO

O modelo de redes tem sido utilizado por diferentes disciplinas sendo que, no caso gestão intergovernamental, é um tópico emergente das disciplinas da política e da administração (FLEURY, 2002).

Numa apresentação conceitual do enfoque das redes para a administração pública podemos resgatar alguns aspectos. O´Toole (1997, p. 45) afirma que “redes são estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organizações ou partes onde a subordinação de cada parte não se resume a uma questão formal em um arranjo hierárquico”. O autor defende que as redes mostram alguma estabilidade estrutural, mas se estendem além de amarras institucionais e formais (O’TOOLE, 1997). Ademais, O´Toole (1997) defende que a “cola” que une as partes da rede pode se tratar de relações de autoridade, de troca e coalisões baseadas em um interesse comum operacionalizado por uma estrutura com várias unidades.

Um segundo conceito relevante acerca das redes pode ser extraído de Börzel (1997). A autora defende que as redes de políticas públicas são uma forma específica de governança e se tratam de um “conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham

interesses comuns em relação a uma política e que intercambiam recursos para perseguir os interesses compartilhados, admitindo que a cooperação seja a melhor maneira de se alcançar metas comuns" (BÖRZEL, 1997, P.3).

Para o presente trabalho, o termo rede, e sua gestão, será utilizado para denotar um modelo de governança que envolve diversos atores, públicos e privados no desenho e implementação do SUAS por meio, inclusive, da prestação direta de serviços aos cidadãos.

4. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Lei 13.204, de 14 de Dezembro de 2015 define organização da sociedade civil como:

> entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;
> (Brasil, 2015 e).

Especificamente sobre as organizações da sociedade civil que prestam serviços de área de assistência social, a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, define que estas são instituições sem fins lucrativos, responsáveis por prover atendimento, assessoramento e garantir acesso aos direitos referentes à área de assistência para todos os cidadãos (BRASIL, 1993). Nota-se que os dois dispositivos legais estão em dissonância quanto à natureza sem fins lucrativos das organizações e à necessidade que os recursos aplicados, independente de financiamento público ou privado, sejam integralmente aplicados na consecução do fim máximo das instituições.

Para que possam prestar os serviços da área de assistência, as entidades e organizações de assistência social devem inscrever-se nos Conselhos Municipais de Assistência Social dos municípios em que estão situadas e, quando a municipalidade não dispuser desse Conselho, a inscrição deve ser realizada no Conselho Estadual de Assistência Social (BRASIL, 2007).

Sobre as entidades e organizações privadas que prestam os serviços de atendimento, destacam-se às Unidades de Acolhimento não governamentais. Trata-se de organizações da sociedade responsáveis pela prestação dos Serviços de Proteção Social

Especial de alta complexidade. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109/2009) esclarece que tais unidades são destinadas a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir sua proteção integral.

Conforme esclarecido na Resolução supracitada, o acesso a estas unidades se dá por demanda espontânea, por determinação do Poder Judiciário ou do Conselho Tutelar, no caso de crianças e adolescentes, e por encaminhamento do CREAS ou de agentes institucionais de serviços em abordagem social, no caso de adultos e famílias. Trata-se de um equipamento de natureza não exclusivamente privada, visto que existem algumas Unidades de Acolhimento administradas pelo poder público.

Segundo informações do MDS, até o ano de 2014, o estado de Minas Gerais contava com 854 unidades de acolhimento. Ressalta-se que dentre elas, há pequena parcela de unidades geridas pelo poder público, as chamadas Unidades de Acolhimento governamentais. Do total de unidades do estado, apenas 187, ou 22% do total, são governamentais (BRASIL, 2015). Estas não são consideradas entidades de assistência social privadas e não necessitam de ser submetidas ao processo de certificação supracitado.

Os dados apresentados acima demonstram que os serviços de acolhimento institucional, prestados às pessoas e famílias vítimas ou em grave risco de violência, são executados majoritariamente por organizações do terceiro setor, sem fins lucrativos.

Sendo os serviços de acolhimento são uma importante atividade desenvolvida no eixo de proteção social especial, nota-se uma diferença crucial entre este e o eixo de proteção social básica: enquanto as atividades de proteção social especial contam com expressiva participação das entidades privadas de assistência social, as ações da proteção básica concentram-se nos CRAS, cuja gestão é exclusiva do poder público.

Desse modo, na seção seguinte utilizaremos dados referentes à atuação dos CRAS e das unidades de Acolhimento com o intuito de levantar indícios acerca do êxito do SUAS em sua articulação com as entidades privadas de assistência social e sua capacidade de induzi-las a alcançar os objetivos propostas pela Política Nacional de Assistência Social.

5. O CENSO SUAS: CRAS E UNIDADES DE ACOLHIMENTO

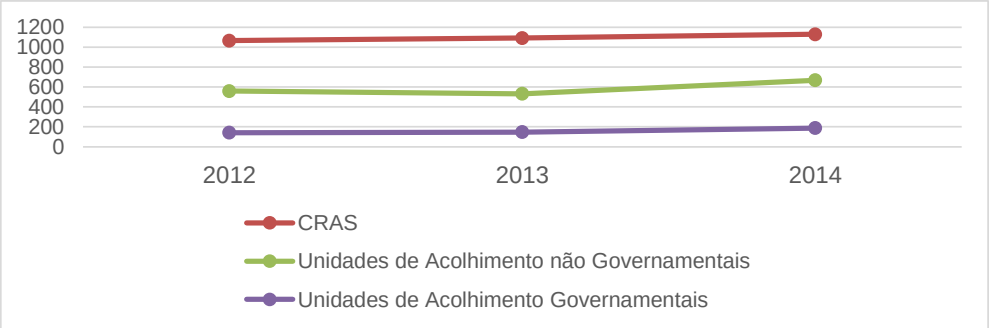
Para empreendermos a análise sobre o reconhecimento do sistema das entidades enquanto partes da rede do SUAS, serão utilizados os dados do Censo SUAS de 2012, 2013 e 2014. Realizado anualmente pelo MDS, o Censo SUAS é um processo de coleta de dados que objetiva levantar informações a respeito das condições do SUAS em todo o Brasil.

Na primeira coleta de dados do Censo SUAS, realizada em 2008, foram levantados dados apenas dos CRAS. Ao longo dos anos foi acrescentados ao Censo o registro de dados de outras unidades de assistência social, como os CREAS e os Centros de Convivência (BRASIL, 2015 a). As Unidades de Acolhimento passaram a integrar o Censo SUAS a partir de 2012, o que justifica a seleção do triênio 2012-2014 para elaboração do presente estudo.

6. OS INDICADORES SINTÉTICOS DE DESEMPENHO DOS CRAS E DAS UNIDADES DE ACOLHIMENTO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à evolução da quantidade de CRAS e Unidades de Acolhimento no triênio estudado. Conforme dados do Censo SUAS do período, entre 2012 e 2014 houve elevação do número total de CRAS e de Unidades de Acolhimento em Minas Gerais, entretanto, o percentual de aumento destas foi consideravelmente menor que o dos Centros, conforme sintetizado no Gráfico a seguir:

Gráfico 1: Evolução Absoluta do número de CRAS, Unidades de Acolhimento Governamentais e Unidades de Acolhimento não Governamentais entre 2012 e 2014. Minas Gerais. Censo SUAS



Fonte dos Dados: Censo SUAS. Elaboração Própria.

O Gráfico sintetiza um comportamento relevante: as entidades de assistência social geridas pelo poder público, quais sejam: CRAS e Unidades de Acolhimento Governamentais apresentaram elevação do número total de unidades no período analisado. Já as Unidades de Acolhimento não governamentais, que compõem a rede de entidades privadas de assistência, diminuíram em 2013 e retomaram o crescimento em 2014.

Os dados do Gráfico sugerem maior facilidade do SUAS em expandir rede de entidades governamentais, ante a rede privada de assistência social. Para prosseguir com a análise, utilizaremos indicadores relacionados ao desenvolvimento dos CRAS e Unidades de Acolhimento Governamentais e não Governamentais.

6.1. Apresentação do IDCRAS enquanto um indicador sintético de parâmetro

Para a elaboração de uma análise a respeito da evolução e desenvolvimento das unidades de acolhimento no Estado de Minas Gerais será utilizado como parâmetro o Indicador de Desenvolvimento dos CRAS – IDCRAS, medida elaborada e aferida pelo MDS. O IDCRAS é um indicador sintético que considera uma série de aspectos relacionados à realidade dos CRAS.

Desde 2015, o cálculo do IDCRAS, feito pelo MDS considera as dimensões “serviços e benefícios”, “estrutura física” e “recurso humanos”. A cada critério é atribuída uma nota que varia de 1 a 5, sendo o nível 5 aquele cujas condições do CRAS são as mais desejáveis e o nível 1, as menos desejáveis. O IDCRAS é calculado a partir da média aritmética simples do nível de desenvolvimento do CRAS em cada dimensão analisada.

Tabela 1: Medidas estatísticas do conjunto de valores de IDCRAS padronizados de 2012 a 2014. Minas Gerais

Ano	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Média	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Desvio Padrão	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Mediana	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Moda
2012	0,583	0,314	0,750	0,875
2013	0,612	0,314	0,750	0,875
2014	0,596	0,198	0,583	0,583

Fonte dos Dados: Elaboração Própria.

Os dados da tabela revelam pouca variação no desempenho médio dos CRAS de Minas Gerais no período analisado, segundo mensuração do IDCRAS. A análise estatística dos conjuntos de dados revela expressiva similaridade entre o resultado do IDCRAS de 2012 e 2013. Os valores de desvio padrão, mediana e moda são idênticos nos dois anos. Com relação ao desvio padrão, nota-se que é elevado, o que indica que a média não é uma medida representativa do conjunto de dados de IDCRAS padronizados dos dois anos analisados. A mediana demonstra que 50% dos CRAS avaliados em 2012 e 2013 apresentaram desempenho padronizado igual ou superior a 0,750.

Com relação aos dados do IDCRAS 2014, a tabela revela que a distribuição dos valores padronizados deste ano foi mais homogênea, uma vez que os valores de moda e mediana são iguais. Isso significa que metade dos CRAS obtiveram valores padronizados de IDCRAS iguais ou superiores a 0,583, ou 3,33 conforme cálculo original, e este é o valor do indicador que mais se repete na distribuição (198 CRAS alcançaram essa nota). O desvio padrão do IDCRAS 2014 é inferior ao dos outros anos, o que indica que a média é mais representativa que as demais.

6.2. O Indicador de Desempenho das Unidades de Acolhimento proposto

Diferente dos CRAS, as Unidades de Acolhimento não possuem indicadores de desempenho divulgados pelo MDS. Desse modo, para que seja possível comparar o desempenho destas com o dos CRAS formularemos o Indicador de Desempenho das Unidades de Acolhimento – IDAcolhimento.

A metodologia utilizada para cálculo do indicador foi semelhante àquela utilizada para o cálculo IDCRAS. A distribuição de unidades por nível, dentro de cada uma das dimensões é definida pelo total de critérios atendidos, com exceção do nível 01: fazem parte desse nível aquelas unidades que não possuem critérios de extrema importância dentro de cada dimensão, indicados no quadro acima. Se uma unidade de acolhimento possuir todos os critérios da Dimensão de Recursos Humanos, por exemplo, mas não dispuser de ao menos um Assistente Social, ela será alocada no nível 01. O mesmo se aplica às demais dimensões.

A tabela a seguir apresenta os resultados do IDAcolhimento para unidades governamentais e não governamentais:

Tabela3: Medidas estatísticas do conjunto de valores de IDAcolhimento padronizados de 2012 a 2014. Minas Gerais

Tipo de Unidade	Ano	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Média	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Desvio Padrão	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Mediana	IDCRAS MG - Valor Padronizado - Moda
Governamental	2012	0,317	0,155	0,286	0,286
	2013	0,474	0,183	0,500	0,375
	2014	0,380	0,170	0,375	0,250
Não Governamental	2012	0,407	0,178	0,429	0,286
	2013	0,521	0,185	0,500	0,500
	2014	0,396	0,170	0,375	0,250

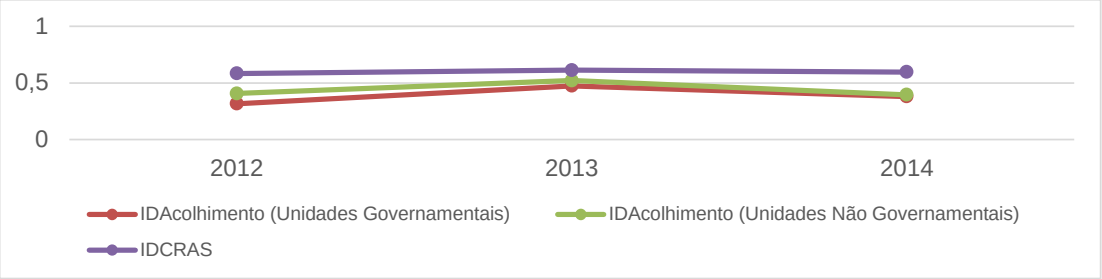
Fonte dos Dados: Elaboração Própria.

Nota-se que os valores de IDAcolhimento para unidades de acolhimento governamentais são inferiores ao das unidades não governamentais em todo o triênio analisado. Ademais, percebe-se que, para os dois tipos de unidade, houve elevação do indicador de 2012 para 2013, seguida de diminuição no ano seguinte, no entanto, esta diminuição não foi suficiente para tornar o indicador menor que o registrado no primeiro ano do período analisado.

Com relação às medidas estatísticas apresentadas, nota-se que os valores de desvio padrão dos conjuntos de dados do IDCRAS são superior aos dos conjuntos de dados do IDAcohimento em todo os anos analisados. Desse modo, é possível afirmar que a média aritmética do IDAcolhimento de 2012, 2013 e 2014 é mais representativa do que a média aritmética do IDCRAS.

A seguir, a evolução do IDCRAS e do IDAcolhimento no triênio analisado é comparada em um mesmo gráfico:

Gráfico 2: Evolução dos valores de IDAcolhimento e IDCRAS entre 2012 e 2014. Minas Gerais



Fonte dos Dados: Elaboração Própria.

Conforme dados apresentados no Gráfico, é possível perceber certo comportamento linear na evolução dos valores de IDCRAS. De 2012 a 2014, notou-se pouca alteração no valor padronizado do indicador. A alteração no indicador de 2013 para 2014 dificulta comparações mais aprofundadas.

Com relação aos valores de IDAcolhimento, o gráfico revela que o indicador é inferior ao de CRAS em todo o período analisado. Como já mencionado anteriormente, o IDAcolhimento das unidades governamentais e não governamentais apresenta comportamento semelhante: aumenta de 2012 para 2013 e diminui no ano seguinte. Não foi percebida diminuição relevante do indicador de desenvolvimento dos CRAS nos dois primeiros anos do triênio analisado.

Diante do exposto, percebe-se que o desempenho dos CRAS tem se mostrado superior ao das unidades de acolhimento, sejam governamentais ou não. A seguir, utilizaremos os resultados do indicador apresentado para destacar pontos considerados passíveis de alterações substanciais com a adoção do novo MROSC.

7. IMPACTOS ESPERADOS NAS ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COM A ADOÇÃO DA MROSC

O novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) representa um esforço do Governo Federal de consolidar toda a legislação referente às parcerias dos entes federados com as organizações da sociedade civil, com vistas à aperfeiçoar a implementação de políticas públicas no país (BRASIL, 2014 b).

A discussão acerca do MROSC inicia-se em 2010, com a movimentação das próprias organizações, que pleitearam do poder público, alterações nas legislações pertinentes às suas atividades. Nos anos seguintes, a discussão do novo marco evoluiu, passando a envolver representantes da sociedade civil organizada, órgãos públicos de

controle e órgãos da administração pública direta e resultou em uma série de atividades, como seminários, grupos de discussão e elaboração de propostas, até que no ano de 2015 a nova legislação foi finalmente aprovada (BRASIL, 2014 b).

A apuração do IDAcolhimento revela, sobretudo, instabilidade no desempenho das unidades de Acolhimento, sejam Governamentais, sejam não Governamentais e necessidade de otimização da gestão de rede. Diante do exposto, a adoção do novo MROSC, materializado na Lei 13.204/2015, apresenta-se como possibilidade de consideráveis alterações na gestão e na prestação dos serviços de acolhimento institucional pelas entidades privadas de assistência social.

Se de um lado, a adequação às novas regras e procedimentos impostos pela nova legislação apresenta-se desafiadora se considerarmos a situação muitas vezes precária das unidades de acolhimento, por outro, o dispositivo legal pode contribuir no sentido de incentivar padrões para a prestação de serviço adequado á população.

Dentre as mudanças dadas pela redação da nova lei, destacam-se os seguintes pontos, considerados de extrema relevância para a gestão das entidades de assistência social:

1) Padronização dos serviços em nível nacional: o novo MROSC é aplicado para as parcerias firmadas entre organizações da sociedade civil e poder público em âmbito nacional, estadual e municipal. Acredita-se que esta alteração contribuirá para a padronização dos serviços. Tal padronização pode resultar, após alguns anos da efetiva implementação do dispositivo legal, na estabilização dos níveis de desempenho das entidades de assistência social, como observado nos CRAS, equipamentos públicos mais amadurecidos no que concerce à prestação dos serviços de assistência social.

2) Alterações no processo de compras: conforme definido pelo Artigo 80 da Lei 13.204/2015

> o processamento das compras e contratações que envolvam recursos financeiros provenientes de parceria poderá ser efetuado por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela administração pública às organizações da sociedade civil, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas. (BRASIL, 2015 e)

Percebe-se, com esta alteração, que a legislação busca aproximar o processo de compras realizado pelas OSCs ao já praticado pelos órgãos e entidades da administração pública, pautados, sobretudo, pela publicidade e economicidade.

Desse modo, para garantir a adequada instauração de processos de compras, conforme sugerido em Lei, acreditasse que as contratações de profissionais das áreas de Administração, Ciências Contábeis e Direito experimente alguma elevação dentre as equipes de Recursos Humanos das entidades de assistência social, visto que estas carreiras possuem conhecimentos específicos para lidar com compras que seguem a lógica das compras públicas.

3) Mudanças na relação com a rede: O novo MROSC reconhece, em seu artigo 35, a possibilidade das organizações da sociedade civil atuarem em rede, com vistas à aperfeiçoar seus serviços e prestá-los de maneira mais adequada ao cidadão:

> "Art. 35-A. É permitida a atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, desde que a organização da sociedade civil signatária do termo de fomento ou de colaboração possua:
>
> I - mais de cinco anos de inscrição no CNPJ;
>
> II - capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede.
>
> (BRASIL, 2015 e)

Ao assumir legalmente a possibilidade de que organizações da sociedade civil possam trabalhar conjuntamente para atingir seus objetivos, acredita-se que o novo MROSC possa contribuir para a elevação da qualidade dos serviços prestados por estas organizações. Visto que a atuação em rede favorece o compartilhamento de informações, de experiências e de boas práticas. No que concerne às entidades de assistência social, espera-se que esta alteração resulte em elevação dos níveis dos serviços socioassistenciais prestados e, consequentemente, no adequado atendimento às regras e diretrizes estabelecidas na NOB/SUAS.

Ainda sobre a atuação em rede, conforme disposto no Artigo 84-B, com a adoção do novo dispositivo legal:

> Art. 84-B. As organizações da sociedade civil farão jus aos seguintes benefícios, independentemente de certificação:

> I - receber doações de empresas, até o limite de 2% (dois por cento) de sua receita bruta;
>
> II - receber bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil;
>
> III - distribuir ou prometer distribuir prêmios, mediante sorteios, vale-brindes, concursos ou operações assemelhadas, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio."
>
> (BRASIL, 2015 e)

Ao limitar o montante de doações de empresas a ser recebido pelas entidades de assistência social, o dispositivo legal incentiva alterações na relação das entidades com o setor privado. Acredita-se que a intenção do legislador ao proceder com esta alteração seria impedir que as organizações da sociedade civil tornassem-se dependentes de repasses de instituições privadas e, em momentos de incertezas financeiras, em que a empresa não pudesse proceder com as doações, o serviço prestado estaria prejudicado.

Desse modo, a mudança imposta altera as configurações da relação em rede, tornando os repasses financeiros públicos aqueles de maior relevância para as organizações.

4) Alterações na composição das equipes de trabalho: uma das maiores alterações trazidas pela adoção do novo MROSC refere-se à possibilidade de utilizar os recursos financeiros obtidos por meio das parcerias com o poder público para pagamento de pessoal, desde que observadas as diretrizes previstas em Lei:

> "Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:
>
> I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas;
>
> (BRASIL, 2015 e)

A partir dessa mudança, espera-se que as organizações da sociedade civil, entre elas, as entidades de assistência social, encontrem maior facilidade para captar junto ao mercado de trabalho, mão de obra qualificada.

Como já mencionado, as alterações nos procedimentos necessários para realização de compras dentro das organizações impostas pelo dispositivo legal, aliadas à outras mudanças na documentação necessária para firmar parceria com o poder público, tornam atrativa a contratação de profissionais de Direito, Administração e Finanças. Infere-se que, com a adoção do novo MROSC, a presença destes profissionais deve se tornar mais frequente nas entidades abordadas neste estudo.

8. CONCLUSÃO

O presente artigo buscou empreender uma análise exploratória a respeito da consolidação da assistência social e do reconhecimento da perspectiva de rede de política pública no SUAS. Para tanto, verificou-se a evolução das quantidades absolutas e dos níveis de desenvolvimento dos CRAS e das unidades de acolhimento.

Os resultados aferidos revelam, a princípio, tendências diferentes no número absoluto de estruturas quando analisadas séries temporais. Enquanto o número de CRAS no território de Minas Gerais não apresentou nenhuma retração no período analisado, o número Unidades de Acolhimento não governamentais retraiu no ano de 2013, retomando o crescimento no ano seguinte.

Foi elaborado um indicador sintético para medir o desenvolvimento das Unidades de Acolhimento que utilizou como parâmetro o IDCRAS (2014). A análise desse indicador demonstrou, enquanto um segundo achado de pesquisa, comportamentos distintos entre as duas medidas. A evolução do IDCRAS no período analisado apresenta comportamento relativamente estável, o que denota o amadurecimento do reconhecimento do município enquanto um ator componente da rede do SUAS e do CRAS enquanto equipamento de prestação de serviço. Já a evolução do IDAcolhimento proposto, tanto para unidades governamentais quanto para não governamentais, registrou considerável variação no triênio em análise.

Com relação às mudanças previstas para as entidades de assistência social com a adoção do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), materializado na adoção da Lei Federal 13.204/2015, foram destacadas às expectativas de que mais profissionais das áreas de Administração, Finanças e Direitos componham o corpo

técnico destas instituições, com vistas à adequar suas rotinas às novas exigências para celebração de termo de parceria ou cooperação com o poder público, e também para instaurar adequadamente os processos de compra conforme exigido na nova Lei. O novo MROSC também inova ao reconhecer e fomentar a articulação em rede entre as organizações da sociedade civil, com vistas à incentivar a melhor prestação de serviços para o cidadão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, C. A. M. **Assistência Social no Brasil: A Mudança do Modelo de Gestão**. 1997. Disponível em <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/TextosTecnicos/textec3.htm>. Acesso em: 26 maio 2011;

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP: 2000;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 maio 2015;

_____. LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011. DOU, Brasília, 7 de julho de 2011. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providencias**. Brasília: 1993. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/as-sistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/lei-organica-de-as-sistencia-social-loas-anotada-2009/Lei%20Organica%20de%20Assistencia%20Social%20-%20LOAS%20Anotada%202009.pdf/download>; Acesso em: 05 jul 2015;

_____. DECRETO Nº 6.308, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2007. **Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3o da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências**. Brasília: 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6308.htm>; Acesso em 28 jun. 2015;

_____. **Conselho Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social 2004**. Reimpresso em 2009, Brasília: MDS/SNAS. Disponível em <http://www.mds.gov.br/as-sistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20So-

cial%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2015;

_____. **Norma Operacional Básica: NOB/SUAS – construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social**. Brasília: MDS/SUAS, 2005. Disponível em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2015;

_____. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília, MDS: 2009. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tec-nicas_final.pdf/.>; Acesso em: 28 jun. 2015.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009)**. Brasília, MDS: 2009;

_____. RESOLUÇÃO CNAS Nº 17, DE 20 DE JUNHO DE 2011. Brasília, MDS: 2011. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/gestao-do-trabalho/RESOLUCaO%2017%20do%20Cnas%20Nivel%20superior%20do%20Suas.doc>; Acesso em: 09 jun 2015;

_____. **idcras 2013** - MDS. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/.../IDCRAS_2013.xls>; Acesso em: 21 ago 2015;

_____. LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014.. DOU, Brasília: 01 de agosto de 2014. **Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil e dá outras providências**. Brasília: 2014 a; Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm#ementa>: Acesso em: 15 fev. 2016;

_____. #MROSC Marco regulatório das organizações da sociedade civil 2014. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2014 b. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/iniciativas/mrosc/publicacoes/cartilha-mrosc-2014.pdf>; Acesso em: 15 fev. 2016;

_____. **Censo do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em 16 abr 2015;

_____. **Censo SUAS - Institucional**. Brasília: MDS, 2015 a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/vigilancia-social/vigilancia-sobre-padroes-de-servicos-censo-suas/censo-suas-institucional>; Acesso em: 21 jun 2015;

_____. **Certificação de Entidades de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2015 b. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/entidade-de-assistencia-social/certifi-cacao-de-entidades-de-assistencia-social>; Acesso em: 21 jun 2015;

_____. **Indicadores Censo SUAS**. Brasília: MDS, 2015 c. Disponível em: <http://aplica-coes.mds.gov.br/sagi/gerente/indicadores/index.php>; Acesso em: 21 ago 2015;

_____. **Meta selecionada: Elevar o percentual de CRAS operando segundo padrões nacionais de funcionamento**. Brasília: PPA Mais Brasil, 2015 d. Disponível em: <http://ppa-maisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/paineis/analise-situacional-meta.xhtml;jsessionid=jMWhBaXChfJZJ09ics-DueaJ.undefined?meta=684>; Acesso em 05 jul 2015;

_____. LEI Nº 13.204, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2015. DOU, Brasília: 14 de dezembro de 2015. **Altera a Lei no 13.019, de 31 de julho de 2014 e dá outras providências**. Brasília: 2015 e; Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm>: Acesso em: 15 fev. 2016;

_____. **Proteção Social Básica**. Brasília: MDS, 2015 e. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica>; Acesso em 05 jul 2015;

_____. **Proteção Social Especial**. Brasília: MDS, 2015 f. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial/protecao-social-especial>; Acesso em 05 jul 2015;

BÖRZEL, Tanja. **"Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de lagobernación europea**", 1997. Disponível em:

<http://www.dep.ufs-car.br/blog/iod/wp-content/uploads/2009/09/Borzel-Redes-de-Pol%C3%ADticas.pdf>. Acesso em 30 jun 2015;

CARDOSO Jr, J. C., JACCOUD, L. **Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal**. In: JACCOUD, L. (org.) Questão social e políticas sociais no Bra-sil contemporâneo. Brasília: IPEA, p. 181-260, 2005;

ESCORSIM, Silvana Maria. A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social. **Revista Espaço Acadêmico**. São Paulo, n. 86, 2008. Disponível em: <http://www.es-pacoacademico.com.br/086/86escorsim.htm>; Acesso em: 28 jun 2015; FLEURY, Sônia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. Administração em diálogo, São Paulo, no. 7, 2005; _____.Gestão das Redes de Políticas. In Anais ENANPAD. Rio de Janeiro: 2002;

GABRICH JUNIOR, Elder C., CASTRO, Luiza Moreira Arantes de, SANTOS, Maíra Moreira dos. O SUAS atua em rede? Uma análise das unidades de acolhimento. In: **I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas**. Brasília: 2015;

O'TOOLE, Laurence J. Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration". **Public Administration Review**, v. 57, n.1, p. 45-56. Columbia:Ja-nuary/February1997.

SOUZA, Rosimary Gonçalves de; Faustino, Taiane Queithe da Silva. A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise a partir do funcionamento dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). In: **V Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís: 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/A_IMPLEMENTACAO_DO_SISTEMA_UNICO_DE_ASSISTENCIA_SOCIAL.pdf>; Acesso em 05 jul 2015;

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A menina LOAS : um processo de construção da assistêcia social**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, p. 13-56, 2009.

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

Seminário Temático: ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação

Título do trabalho: CONSELHOS MUNICIPAIS E ORÇAMENTO PÚBLICO: teoria e prática da democracia participativa na perspectiva jurídica.

Autor: André Tavares Ferraz, assistente jurídico (TJSP), mestre em Direito do Estado (USP).

RESUMO

A presente pesquisa buscou identificar e compreender o papel do Direito no processo decisório dos Conselhos Municipais, especialmente, no que se refere ao ciclo de formação das políticas públicas (policy cicle): desde a elaboração de diagnósticos, definição da agenda e formulação das políticas públicas (processo decisório propriamente dito) até a "formalização" delas no orçamento público (Plano Diretor, PPA, LDO e LOA). Para tanto, analisamos os institutos jurídicos do "processo administrativo" e do "processo orçamentário" sob a perspectiva dos Conselhos Municipais. Em seguida, comparamos o referencial teórico ao funcionamento do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo (CMH-SP) e sua participação no processo orçamentário municipal a partir de suas atas de reunião, desde sua criação em 2003 até o encerramento da pesquisa em 2015. A pesquisa foi realizada no âmbito do programa de mestrado em Direito do Estado, defendido e aprovado, em março de 2016, na Faculdade de Direito da USP. Neste Encontro, almeja-se publicar os resultados da pesquisa, bem como dialogar com os demais presentes a respeito do papel e da influência do Direito no processo decisório dos Conselhos.

Palavras-chave: Direito, Conselhos e Orçamento Municipal.

1 DESENHO DA PESQUISA E METODOLOGIA

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO TEMA DE PESQUISA

A presente pesquisa buscou identificar e compreender o papel do Direito no processo decisório dos Conselhos Municipais, especialmente, no que se refere ao ciclo de formação das políticas públicas (policy cicle): desde a elaboração de diagnósticos, definição da agenda e formulação das políticas públicas (processo decisório propriamente dito) até a "formalização" delas no orçamento público (Plano Diretor, PPA, LDO e LOA).Para tanto, analisamos os institutos jurídicos do "processo administrativo" e do "processo orçamentário" sob a perspectiva dos Conselhos Municipais.

Embora se trate de experiência participativa de, no mínimo, duas décadas, a literatura especializada aponta que os Conselhos Municipais de Políticas Públicas têm se destacado mais como instâncias de fiscalização que pela proposição de políticas públicas ou pela redefinição política dos gastos públicos (TATAGIBA, 2010). Este fato pode estar relacionado à constatação de que as atividades de planejamento e de orçamento são vividas pelos Conselhos ainda como “mundos distintos”, daí decorrendo sua pouca influência na elaboração das peças orçamentárias – Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA no país (OLIVEIRA, 2014; BRASIL, 2011). Além disso, a literatura ressalta que, não raro, as deliberações dos Conselhos têm se desenvolvido sem o necessário esclarecimento e a adequada instrução processual das proposições (TATAGIBA, 2010; CARNEIRO, 2006).

Contudo, os Conselhos de Políticas Públicas “pouco podem fazer para influírem nas ações e decisões governamentais, caso suas atenções também não estejam direcionadas ao gerenciamento e à utilização dos recursos financeiros em posse da Administração Pública” (ASSONI FILHO, 2009, p. 89).

Por isso, dada a importância do planejamento orçamentário das políticas públicas, delimitamos o tema, primeiro, em torno do regime jurídico dos procedimentos administrativos aplicáveis aos Conselhos, a fim de compreender a qualidade do processo decisório; segundo, em relação à participação dos Conselhos no processo orçamentário municipal de São Paulo, a fim de averiguar a influência do colegiado na elaboração de políticas públicas. Como estudo de caso, escolhemos o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo.

1.2 OBJETIVOS E QUESTÕES DA PESQUISA

Os objetivos deste estudo são:

1) Comparar a legislação e o Regimento Interno do Conselho Municipal de São Paulo (doravante apenas CMH-SP) em relação ao que prescreve a literatura jurídica brasileira mais atual.

2) Analisar como a participação do CMH-SP tem se dado efetivamente no processo de elaboração do orçamentário municipal de São Paulo entre 2003 a 2015.

Uma vez definidos os objetivos, as questões que o estudo procura responder são:

1) Que regras deveriam ser observadas no processo decisório do CMH-SP?

2) De que maneira o CMH-SP deveria participar do processo de elaboração do orçamento municipal de São Paulo?

3) Os conselheiros têm exercido adequadamente os direitos ao contraditório e a ampla defesa no processo decisório do CMH-SP? Em caso de participação procedimental deficiente, quais seriam as possíveis causas?

4) Como tem se desenvolvido a participação do CMH-SP no processo orçamentário municipal de São Paulo? Em caso de participação inexistente ou deficiente, quais seriam as possíveis causas?

1.3 MÉTODO DE PESQUISA: ESTUDO DE CASO

Diante das diferenças e das especificidades entre os diversos Conselhos Municipais de Políticas Públicas e com o objetivo de apreender em profundidade a realidade vivida, optamos por um estudo de natureza qualitativa e, por isso, o Estudo de Caso mostrou-se o método de pesquisa mais apropriado.

Para Menga, o estudo qualitativo “é o que se desenvolve numa situação natural; é rico em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada” (apud, MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 271). Maria de Andrade Marconi e Eva Maria Lakatos complementam que, “por meio do método qualitativo, o pesquisador entra em contato direto e prolongado com o indivíduo ou grupos humanos, com o ambiente e a situação que está sendo investigada, permitindo um contato de perto com os informantes” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 272) a exemplo do contato direto que tivemos com os membros do CMH-SP e os funcionários da Prefeitura Municipal de São Paulo. Outra característica do método qualitativo é a possibilidade de empregar diversos métodos e técnicas, dependendo do tipo de investigação.

Os estudos de caso, segundo Robert Yin, são relevantes para responder questões sobre “como” e “por que” algum fenômeno social funciona. Ou melhor, essa técnica é relevante quando as questões envolvidas exigirem uma descrição ampla e “profunda” de algum fenômeno social. Portanto, o Estudo de Caso pode ser caracterizado como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes” (YIN, 2010, p. 39).

Considerando-se, portanto, a natureza qualitativa desta pesquisa e os seus objetivos, a utilização do Estudo de Caso como método de pesquisa mostrou-se profícua, na medida em que esta técnica, segundo Gabriela de Brelàz (2012), é amplamente utilizada para as investigações sobre a participação da sociedade civil, como é o caso dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas.

O estudo de apenas um caso - o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo, justifica-se teoricamente pelo interesse de analisar a evolução de seus procedimentos administrativos e de sua participação no processo orçamentário entre 2003 a 2015. Trata-se, então, de um Estudo de Caso *longitudinal*, no qual se objetiva o estudo de um caso único em pontos diferentes do tempo, verificando como determinadas condições mudam no tempo, e, para este fim, revela-se apropriado o estudo de um caso único (YIN, 2010).

Após a escolha do Estudo de Caso longitudinal como método de pesquisa, o presente estudo buscou técnicas necessárias para a coleta e a análise dos dados. Neste trabalho, optou-se pela utilização da pesquisa documental (especialmente a análise das atas coletadas nas diversas gestões do CMH-SP), combinada com a técnica de Análise de Conteúdo.

2 CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO ADOTADO

Dentre os vários e polissêmicos sentidos dados usualmente à participação na atividade administrativa, citamos três formas diferentes: a) a participação de particulares nos processos administrativos para a defesa de direitos e interesses individuais; b) a participação de particulares na prestação de serviços públicos e; c) a participação da sociedade civil nos processos administrativos envolvendo interesses difusos ou transindividuais[1].

Como se vê, o conceito de participação carece de um tratamento jurídico mais adequado, uma vez que tem sido utilizado para promover distintas formas de exercício do poder, como já foram e ainda são utilizadas as expressões "interesse geral", "Estado Social" entre outros. Certo é que o princípio da participação popular não deve ser confundido com a participação do particular no processo administrativo para defesa de interesse individual (SÁNCHEZ MORÓN, 1984).

A mesma crítica é feita por David Duarte, segundo o qual a utilização da expressão participação "de forma polissêmica, propicia uma multiplicidade de leituras e de realidades diferenciadas, prejudicando a apreensão do seu conteúdo conceptual" (DUARTE, 1996, p. 109).

Por isso, neste trabalho, não nos referimos à participação administrativa *uti singuli* do cidadão como parte de um processo administrativo, para a defesa de interesses individuais. Fazemos menção à participação administrativa relativa aos interesses *uti socius, uti cives*, ou seja, na consecução de interesses difusos por meio de políticas públicas sociais de saúde, educação, moradia, saneamento básico etc. (GARCIA DE ENTERRÍA; FERNÁNDEZ, 1998).

Uma das maiores vantagens da participação administrativa (ou participação procedimental) seria a canalização e tratamento, juridicamente ordenado, dos conflitos e demandas sociais, o que, ao contrário das críticas levantadas acima à democracia

---

[1] Adotamos, no presente trabalho, o conceito de interesses difusos exposto por Hugo Nigro Mazzilli, para quem: "Difusos – como os conceitua o CDC – são interesses ou direitos 'transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato'. Os interesses difusos compreendem grupos menos determinados de pessoas (melhor do que pessoas *indeterminadas*, são antes pessoas *indetermináveis*, entre as quais inexiste um vínculo jurídico ou fático preciso. [...] Advirta-se, porém, que, embora o CDC se refira a ser uma situação fática o elo comum entre os lesados que compartilhem o mesmo interesse difuso, é evidente que essa relação fática também se subordina a uma relação jurídica (como, de resto, ocorre com quaisquer relações fáticas e jurídicas); entretanto, no caso dos interesses difusos, a lesão ao grupo não decorrerá diretamente da relação jurídica em si, mas sim da situação fática resultante. Assim, p. ex., um dano ambiental que ocorra numa região envolve tanto uma situação fática comum como uma relação jurídica incidente sobre a hipótese; mas o grupo lesado compreende apenas os *moradores da região atingida* – e, no caso, este será o elo fático que caracterizará o interesse difuso do grupo" (MAZZILLI, 2008, p. 53).

participativa, amenizaria o risco de ruptura dos laços democráticos e das instituições representativas (MOREIRA NETO, 2014; LUHMANN, 1980).

A participação administrativa tem evidente caráter pedagógico e de composição dos conflitos, diferenciando-se de práticas clientelistas[2] e patrimonialistas[3] arraigadas na cultura brasileira. Ao revés, inaugura um sentimento de emancipação política do cidadão, o qual apreende que não depende de tal ou qual político, vereador ou cabo eleitoral para receber um direito social que já lhe é garantido pela Constituição Federal.

Em síntese, Gustavo Justino de Oleira (2010) enfatiza que "a participação popular na Administração Pública – ou participação administrativa – é considerada um dos principais meios para tornar efetiva a democracia administrativa" (p. 21-22), ou seja, para que se viabilize, "através de mecanismos institucionais, a efetivação de direitos, não somente individuais, mas sociais, coletivos e difusos" (p. 17).

A seguir, analisaremos o contexto social e político que propiciaram a idealização, construção e consolidação dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas na esfera político-administrativa dos municípios brasileiros.

3 ESTUDO DE CASO: OS PROCESSOS DECISÓRIO E ORÇAMENTÁRIO DO CMH-SP

Antes que seja possível verificar a adequação dos procedimentos administrativos que regem o CMH-SP ao regime jurídico dos procedimentos administrativos aplicáveis aos Conselhos e analisar a participação do próprio CMH-SP no processo orçamentário municipal de São Paulo, ambos objetivos desta pesquisa, faz-se necessário conhecer a estrutura organizacional, a distribuição de competências legais e eventuais conflitos entre os órgãos internos do CMH-SP, comentados a seguir.

[2] Relativo a "clientelismo". Pela expressão se pode entender todo tipo de relação de troca de apoio político (consenso eleitoral) ou material (financeiro) dependente de "ajuda" pública, legítima ou não (direitos sociais, cargos, empregos públicos, financiamentos, autorizações etc.), gerando uma relação de dependência econômica ou política entre as partes (BOBBIO; MATTEUCCI, PASQUINO, 1998, pp. 177-179).

[3] "Tipo de organização política em que as relações subordinativas determinam-se pela dependência econômica e pelo sentimento de lealdade e respeito entre governantes e governados". (DINIZ, 1998, p. 541).

3.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E COMPETÊNCIAS DO CMH-SP

3.1.1 Conselho Municipal de Habitação (órgão pleno)

O artigo 168 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP) dispõe que "a política municipal de habitação deverá prever a articulação e integração das ações do Poder Público e a participação popular das comunidades organizadas através de suas entidades representativas, bem como os instrumentos institucionais e financeiros para sua execução".

A fim de regulamentar o dispositivo citado, a Lei Municipal 13.425/02 instituiu, no âmbito da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Social de São Paulo (SEHAB-SP/SP), o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo (CMH-SP), composto da reunião ordinária de seus 48 (quarenta e oito) membros, dentre os quais 13 (treze) representam o Poder Executivo Municipal, 2 (dois), o Poder Executivo Estadual, 1 (um), a Caixa Econômica Federal, 16 (dezesseis), os movimentos de moradia e os outros 16 (dezesseis) membros, a sociedade civil organizada[4].

O Conselho bem como sua Comissão Executiva são presididos pelo Secretário de Habitação, cargo nato, competindo-lhe: a) convocar e presidir as reuniões do Conselho; b) promover ou praticar atos de gestão administrativa, necessários ao desempenho das atividades do Conselho, de suas Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho; c) emitir voto de desempate, entre outras funções[5].

A Lei Municipal 13.425/02 atribui ao Conselho competência para estabelecer, acompanhar, controlar e avaliar a política municipal de Habitação de Interesse Social - HIS[6], bem como supervisionar a gestão dos recursos vinculados ao Fundo Municipal de Habitação - FMH, criado pela Lei Municipal 11.632/94. Em relação às atribuições citadas nos artigos 3º e 4º da lei[7], importante identificar e diferenciar a natureza deliberativa,

[4] Artigo 5º da Lei Municipal 13.425/02.
[5] Art. 7º da Lei Municipal 13.425/02.
[6] Segundo o vigente Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, Habitação de Interesse Social (HIS) é "aquela destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada, tendo no máximo um sanitário e uma vaga de garagem, e classificando-se em dois tipos: a) HIS 1: destinada a famílias com renda familiar mensal de até R$ 2.172,00 (dois mil, cento e setenta e dois reais) ou renda per capita de até R$ 362,00 (trezentos e sessenta e dois reais); b) HIS 2: destinada a famílias com renda familiar mensal superior a R$ 2.172,00 (dois mil, cento e setenta e dois reais) ou 362,00 (trezentos e sessenta e dois reais) per capita e igual ou inferior a R$ 4.344,00 (quatro mil, trezentos e quarenta e quatro reais) ou R$ 724,00 (setecentos e vinte e quatro reais) per capita" (Lei 16.050, de 31 de julho de 2014, Anexo Quadro 1. Definições).
[7] Lei Municipal 13.425/02 - "Art. 3º - **Compete ao Conselho Municipal de Habitação**: I - **participar da elaboração e fiscalizar a implementação** dos planos e programas da política habitacional de interesse social, **deliberando sobre suas diretrizes, estratégias e prioridades**; II - **acompanhar e avaliar a gestão**

consultiva ou fiscalizatória de cada atribuição.

O Conselho possui competência deliberativa, plena e conclusiva[8] para: a) estabelecer as diretrizes, estratégias e prioridades da política habitacional de interesse social - HIS – art. 3º, inciso I; b) estabelecer critérios de atendimento da demanda habitacional – art. 3º, inciso XIII; c) elaborar, aprovar e encaminhar a proposta orçamentária anual do FMH, inclusive, quanto às diretrizes, programas de alocação de recursos do FMH e de seu plano de metas – art. 4º, incisos I e II; d) aprovar/rejeitar a prestação de contas do FMH – art. 4º, inciso III, dentre outras.

Aliás, ainda que as Resoluções do Conselho, num primeiro momento, sujeitem-se à homologação do Secretário Municipal de Habitação, em caso negativo, vimos que poderão ser confirmadas, soberanamente, pela maioria absoluta dos conselheiros, portanto, gerando uma condição vinculatória para toda a Administração Pública, inclusive para o Chefe do Poder Executivo.

O colegiado possui ainda competência consultiva quanto ao processo de elaboração do plano de aplicação de recursos para HIS oriundos dos Governos Federal, Estadual, Municipal ou repassados por meio de convênios internacionais consignados no orçamento da SEHAB-SP – art. 3º, inciso III.

Como se vê, o Conselho (órgão pleno) é órgão colegiado de deliberação plena e conclusiva sobre a fase de elaboração da política pública habitacional e da proposta orçamentária anual do FMH, sendo parte legítima ainda no processo de elaboração da proposta orçamentária para Habitação de Interesse Social em relação aos recursos consignados na SEHAB-SP.

Contudo, a trajetória política do Conselho tem revelado que o Conselho não tem participado da elaboração do plano de aplicação dos recursos para HIS consignados no

---

econômica, social e financeira **dos recursos e o desempenho dos programas e projetos** aprovados**;** III - **participar da elaboração de plano de aplicação dos recursos** oriundos dos Governos Federal, Estadual, Municipal ou repassados por meio de convênios internacionais e **consignados na SEHAB**; IV - **fiscalizar a movimentação dos recursos** financeiros consignados para os programas habitacionais; V - **constituir grupos técnicos**, comissões especiais, temporárias ou permanentes, quando julgar necessário para o desempenho de suas funções; [...]
X - **estabelecer relações com os órgãos**, conselhos e fóruns municipais **afectos à elaboração do orçamento Municipal e à definição da política urbana**; XI **- elaborar, aprovar e emendar** o seu Regimento Interno;
XII - **articular-se** com as demais instâncias de participação popular do Município; XIII - **definir os critérios de atendimento** de acordo com base nas diferentes realidades e problemas que envolvam a questão habitacional no Município. Art. 4º - O Conselho Municipal de Habitação **supervisionará** o Fundo Municipal de Habitação, competindo-lhe especificamente: I - **estabelecer as diretrizes e os programas de alocação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação**, de acordo com os critérios definidos na Lei nº 11.632/94, em consonância com a política municipal de habitação; II - **encaminhar e aprovar, anualmente, a proposta de orçamento do FMH e de seu plano de metas**; III - **aprovar as contas do Fundo** antes de seu envio aos órgãos de controle interno; IV - **dirimir dúvidas quanto à aplicação das diretrizes e normas relativas ao FMH nas matérias de sua competência**; V - **definir** normas, procedimentos e condições operacionais;
VI - **fixar** a remuneração do órgão operador do FMH; Parágrafo único - Para a **função específica de acompanhamento da gestão** do Fundo Municipal de Habitação será designada um a **Comissão Executiva do Conselho**, formada a partir dos seus membros" (destaque nosso).
[8] Art. 16 da Lei 13.425/02.

orçamento da SEHAB-SP; nem da elaboração ou aprovação da proposta orçamentária anual do FMH, o que, em última instância, fica sujeito à impugnação administrativa ou judicial das referidas propostas orçamentárias por violação ao princípio da legalidade (art. 9º da LOM e artigos 3º e 4º da Lei Municipal 13.425/02).

Na fase de execução orçamentária, o Conselho conta com o auxílio da Comissão Executiva tratada a seguir.

3.1.2 Comissão Executiva

A função específica de acompanhamento ou fiscalização da gestão do FMH é exercida por uma Comissão Executiva, composta de membros do Conselho, entre os quais 3 (três) são representantes do Poder Executivo Municipal; 3 (três), representantes dos movimentos de moradia e 3 (três), representantes da sociedade civil, sendo que a presidência nata cabe ao Secretário Municipal de Habitação[9].

Como órgão de controle interno, por meio de sua Comissão Executiva[10], o Conselho possui a atribuição de fiscalizar a política pública de HIS executada pela SEHAB-SP e a gestão econômica, social e financeira do FMH, notadamente em relação às operações[11] ou projetos implementados pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB-SP, este, como agente operador e executor do Fundo[12].

De acordo com o artigo 3º do Regimento Interno da Comissão Executiva[13], durante a execução orçamentária, compete ao órgão: a) acompanhar o desenvolvimento dos projetos e ações contemplados nos programas; b) apreciar as adequações necessárias nos projetos e ações em andamento que envolvam alocação de recursos adicionais; c) apreciar os atos "*ad referendum"* do Secretário Municipal de Habitação que digam respeito à gestão dos programas e projetos do FMH; d) apreciar as propostas orçamentárias do FMH a serem submetidos ao CMH-SP; e) apreciar as contas do FMH previamente ao CMH-SP; f) propor e/ou apreciar procedimentos e adequações necessárias ao desenvolvimento dos projetos e ações.

---

[9] Lei Municipal 13.425/02, artigo 3º, §1º e 7º.
[10] Lei Municipal 13.425/02, art. 3º, inciso I e II.
[11] Art. 3º, §3º, art. 6º, §1º e art. 19, inciso VIII, ambos, do Regimento Interno do CMH/SP (2003).
[12] Art. 6º da Lei Municipal 11.632/94 – "Art. 6º - Caberão à COHAB/SP, enquanto órgão operador, as seguintes atribuições, além das já estabelecidas em lei e nos seus estatutos: I - Implementar a Política Municipal de Habitação em consonância com as metas e prioridades estabelecidas pela Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB e aprovadas pelo Conselho; II - Executar programas e projetos derivados da Política Municipal de Habitação, estabelecidos em conformidade com o disposto na presente lei; [...]".
[13] Cf. 2ª Gestão (2005 a 2007), Ata da 3ª Reunião Ordinária da CECMH, realizada em 30 de agosto de 2006. Contudo o texto literal do Regimento Interno consta de versão integral não publicada no DOCSP, obtida diretamente nos arquivos da Secretaria Executiva do CMH/SP, vinculada à SEHAB.

Contudo, a trajetória de vida do Conselho[14] revela que a Comissão Executiva tem exercido funções tipicamente de gestão operacional do Fundo ao invés de atuar como órgão fiscalizador, supervisionando, acompanhando e monitorando a implementação das políticas públicas previstas na LOA com recursos do FMH. Como ato de gestão operacional, a Comissão Executiva, e não o Secretário Municipal de Habitação, tem deliberado sobre as propostas de operações (projetos, atividades e ações concretas) a serem implementadas pela COHAB-SP com recursos do FMH, ao contrário do que prevê os artigos 5º, inciso X, e 6º, inciso IV da Lei Municipal 11.632/94[15].

Talvez a Comissão Executiva esteja exercendo atos de gestão pelo fato de o Conselho não ter elaborado nem aprovado nenhuma proposta orçamentária anual do FMH nem o plano de aplicação de recursos, ao contrário do que prescreve o artigo 4º, incisos I e II da Lei Municipal 13.425/02, o que tornaria irregular (nula) qualquer implementação (execução) de políticas habitacionais com recursos do FMH sem a aprovação prévia do Conselho. A hipótese levantada se corrobora com aprovação[16] do plano de aplicação de recursos do FMH para 2015 pelo Conselho, em pleno exercício financeiro, o qual deveria ter sido aprovado e anexado à proposta orçamentária no ano anterior, nos termos do artigo 2º, §2º, inciso I, da Lei 4.320/64. Ou seja, ao que tudo indica, a fim de convalidar o plano de aplicação do FMH não aprovado tempestivamente pelo Conselho, o Poder Executivo tem submetido à aprovação da Comissão Executiva as propostas de operações a serem implementadas pela COHAB-SP com recursos do FMH.

Do acima exposto, verificamos que, em tese, a Comissão Executiva possui funções de consulta e de decisão, resguardando-a a palavra final ao órgão pleno em caso de recurso administrativo por algum conselheiro.

3.2 Processo decisório do CMH-SP [17]

Neste tópico, verificaremos a adequação dos procedimentos administrativos que

[14] Vide 5.4 Análise e discussão dos dados.

[15] Cf. Lei Municipal 11.632/94 – "Art. 5° - Além das já estabelecidas em lei, **são atribuições da Secretaria Municipal da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB**: [...]X- **Aprovar as operações a s erem contratadas com recursos do Fundo Municipal de Habitação, observadas as diretrizes do Conselho do Fundo**". Art. 6º - Caberão à COHAB/SP, enquanto órgão operador, as seguintes atribuições, além das já estabelecidas em lei e nos seus estatutos: [...] IV - **Viabilizar as operações consideradas tecnicamente viáveis e previam ente aprovadas pela Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB**, responsabilizando-se por todo o processo de produção, pelo acompanhamento da execução e comercialização (destaque nosso).

[16] Cf. 5ª Gestão (2014 a 2016), Ata da 4ª Reunião Ordinária do CMH/SP, realizada em 22 de janeiro de 2015.

[17] Pela expressão "procedimentos administrativos" devem-se entender os procedimentos administrativos (ou simplesmente processo decisório) do CMH/SP essenciais à função de planejamento e elaboração do orçamento municipal de São Paulo.

regem o CMH-SP ao regime jurídico dos procedimentos administrativos aplicáveis aos Conselhos, o qual representa o primeiro objetivo específico desta pesquisa.

Os procedimentos administrativos do CMH-SP se desenvolvem basicamente por meio de dois mecanismos: 1º) por discussão e deliberação pelo Conselho ou Comissão Executiva; 2º) pela atividade desempenhada pelos grupos de trabalho (GTs), temporários ou permanentes.

As solicitações de voto encaminhadas ao Conselho devem conter enunciado sucinto do objeto da pretensão, histórico ou justificativa do pleito, minuta de resolução e, se for o caso, anexo contendo parecer técnico e outras informações pertinentes. Elas devem ser encaminhadas à Secretaria Executiva do CMH-SP com antecedência mínima de 15 (quinze) dias para inclusão na pauta da reunião ordinária subsequente. As solicitações de voto devem, então, ser reencaminhas para os conselheiros com antecedência mínima de 10 (dez) dias junto com a ata da reunião anterior e a pauta da reunião seguinte e, em avulso, os documentos relativos às matérias objeto da pauta.

Deve-se acrescentar que o Regimento Interno do CMH-SP não prevê a autuação de cada solicitação de voto, isto é, a formação dos autos processuais propriamente ditos, o que prejudica sensivelmente a juntada de novas manifestações, documentos e provas. Além disso, o Regimento não se prevê a oportunidade de manifestação ou juntada de documentos antes da reunião ordinária de votação.

Sobre isso, poder-se-ia dizer que os conselheiros têm o direito de se manifestar verbalmente e juntar documentos durante a própria reunião e que isso seria o bastante para o exercício do direito de defesa. Porém, deve-se considerar que a juntada de informação escrita ou de documento na própria reunião inviabiliza seu conhecimento imediato pelos conselheiros antes da votação.

Por isso, a apresentação de alegações escritas e juntada de documentos antes da reunião ordinária deve ser garantida; ou que o procedimento administrativo preveja o direito de vista do processo pelos conselheiros, suspendendo a votação até a próxima reunião.

Solução, esta, adotada pelo Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, vejamos:

> II - Ao início da discussão poderá ser pedido vistas, devendo o assunto retornar impreterivelmente na reunião ordinária seguinte para apreciação e votação, mesmo que este direito seja exercido por mais de 01 Conselheiro. O Conselheiro que pediu vistas será o relator, no caso de mais de um conselheiro pedir vistas, haverá tantos relatores quanto os pedidos de vista. A todo pedido de vista deve corresponder um parecer técnico, por escrito, previamente

> apresentado aos Conselheiros. Os pareceres deverão ser colocados em votação um a um, obedecida a ordem de solicitação de vistas[18].

Tal como exposto acima, quando documentos forem juntados na reunião ordinária, entendemos que a solicitação de vista, antes da votação, é direito subjetivo de todos os conselheiros, sob pena de violar as garantias constitucionais (art. 5º, LV) do contraditório e da ampla defesa. Nesse sentido, segue a doutrina de Sérgio Ferraz e Adilson de Abreu Dallari (2012) e de Eduardo Gárcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernández (2014).

O quórum de instalação das reuniões é de no mínimo de 1/3 de seus integrantes[19] e as decisões são tomadas com aprovação da maioria simples de seus membros[20]. Nas reuniões ordinárias, antes de proceder à deliberação, os conselheiros podem fazer uso da palavra seguindo-se a ordem de inscrição, cuja coordenação cabe à mesa diretora, presidida pelo Secretário Municipal de Habitação, na função de presidente do CMH-SP, com o apoio da Secretaria Executiva.

Quando os interessados requererem a produção de provas ou estudos em geral a fim de sanar dúvida prejudicial à votação, entendemos que o pedido deve ser deliberado imediatamente pela plenária. Sendo favorável, a votação deve ser suspensa até a conclusão da fase instrutória. Ao seu final, o resultado dos trabalhos, autuado ao processo administrativo, deve ser apresentado em forma de relatório, reincluindo-se a solicitação de voto na pauta conforme o procedimento padrão. Salvo previsão em contrário, o procedimento previsto para o CMH-SP, aplica-se às reuniões ordinárias da Comissão Executiva e dos Grupos de Trabalho.

Deve-se observar ainda que nem a lei instituidora nem o Regimento Interno do Conselho preveem a realização de audiências públicas de prestação de contas à sociedade, experiência, esta, instituída no CMDCA de São Paulo, necessária para o permanente rejuvenescimento do vínculo do CMH-SP com a sociedade e com suas entidades de origem, de onde provém sua legitimidade institucional. Logo, a ausência de previsão ou de realização de audiências públicas de prestação de contas pelo Conselho é um fator desabonador de seu funcionamento (TATAGIBA, 2010).

Segundo o Regimento Interno dos Grupos de Trabalho (GTs)[21], estes devem se reunir, no mínimo, a cada dois meses por convocação do seu Coordenador, por meio

[18] Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo (SÃO PAULO, 2000), artigo 14, inciso II.
[19] Art. 11 da Lei 13.425/02.
[20] Art. 12 da Lei 13.425/02.
[21] Regimento interno dos Grupos de Trabalho do CMH/SP.

eletrônico, pela Secretaria Executiva do Conselho, informando data, hora e o local da reunião.

As reuniões do GT se instalam com o quórum mínimo de 3 (três) de seus integrantes, considerando inclusive o Coordenador, que deverá presidir a reunião ou, na sua ausência, o Coordenador Adjunto. Quando necessário, poderá haver reuniões especiais com setores de atividade econômica e da sociedade civil sobre questões pertinentes aos temas em discussão, sobre o que o relator nomeado deverá elaborar o Relatório Preliminar e Final.

Os membros do GT deverão receber a pauta e os documentos relativos às matérias objeto da futura reunião com no mínimo três dias da data de sua realização, bem como a ata da reunião anterior. O GT deve apresentar à plenária do CMH-SP relatórios com os resultados de seus trabalhos, contendo minuta de resolução, parecer ou histórico detalhado de suas atividades até dois meses antes do encerramento do mandato[22].

Cabe à SEHAB-SP e à Secretaria Executiva do Conselho dar suporte técnico, administrativo e financeiro aos Grupos de Trabalho, e garantir a contratação de serviços externos quando necessários. Os recursos para a realização dos serviços e das despesas que forem necessárias devem ser solicitados à Secretaria Executiva do CMH-SP que, por sua vez, requisitará reserva de recursos à COHAB-SP, como agente operadora dos recursos do FMH. Por fim, as atas das reuniões, após sua aprovação, devem ser publicadas no Diário Oficial da Cidade de São Paulo - DOCSP.

Conclusivamente, ao não preverem a autuação das peças e documentos que instruem a solicitação de voto; e não haver previsão de apresentação de informações e documentos contrapostos pelos demais conselheiros antes da reunião ordinária, o procedimento administrativo do Conselho e de suas Comissões Internas deixa de observar os princípios do devido processo legal, da igualdade processual, do contraditório e da ampla defesa, ensejando-lhe impugnação em sede administrativa ou judicial. Daí a necessidade de aprimoramento dos respectivos Regimentos Internos.

[22] Art. 8, §3º do Regimento Interno dos Grupos de Trabalho do CMH/SP.

3.3 Processo orçamentário municipal envolvendo o CMH-SP[23]

Neste tópico, analisaremos a participação do próprio CMH-SP no processo orçamentário municipal de São Paulo, o qual consiste no segundo objetivo específico desta pesquisa. Vejamos.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo – LOMSP, artigo 9º, prevê que a "Lei disporá sobre: I - o modo de participação dos Conselhos, bem como das associações representativas, no processo de planejamento municipal e, em especial, na elaboração do Plano Diretor, do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual".

Já vimos que cabe ao CMH-SP: a) participar da elaboração do plano de aplicação dos recursos para HIS oriundos dos Governos Federal, Estadual, Municipal ou repassados por meio de convênios internacionais e consignados na SEHAB-SP e, b) encaminhar e aprovar, anualmente, a proposta de orçamento do FMH e de seu plano de metas. Contudo, já dissemos que o Conselho não tem exercido as competências supracitadas.

Uma de suas causas pode decorrer da falta de articulação e coordenação entre os órgãos públicos municipais e o CMH-SP. Uma vez que o processo orçamentário do Município de São Paulo - instaurado pelas Portarias Intersecretariais em 2013[24], 2014[25] e 2015[26] - não inclui o CMH-SP entre os órgãos setoriais encarregados da elaboração do PPA, LDO e LOA referente ao FMH.

De acordo com as referidas Portarias, a atividade de elaboração da proposta orçamentária deveria envolver a Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico – SF (órgão central do orçamento), o CMH-SP (órgão setorial do orçamento) e a COHAB-SP (unidade orçamentária e administrativa), enquanto agente operador do Fundo e responsável pela implementação de seus projetos e atividades[27].

Nesse sentido, caberia à SF informar ao Conselho os parâmetros orçamentários (previsão de recursos) disponíveis para o exercício seguinte, com base nos quais o Conselho definiria as diretrizes, programas, metas e parâmetros orçamentários a serem observados pela COHAB-SP (unidade orçamentária) para a elaboração da proposta orçamentária setorial, isto é, dos projetos, das atividades e do plano de aplicação dos recursos do FMH. Próximo passo, a COHAB-SP remeteria a proposta setorial ao Conselho para validação e consolidação (CONTI, 2008; GIACOMONI, 2012; BRASIL, 2014).

---

[23] Pela expressão "processo orçamentário municipal" nos referimos aos procedimentos de articulação e coordenação entre os diversos órgãos públicos municipais envolvidos no processo de planejamento e elaboração dos planos, programas e propostas orçamentárias do Município de São Paulo.
[24] Portaria Intersecretarial 04/13 – SEMPLA/SF, publicada no DOCSP em 29 de junho de 2013, ano 58, p. 01.
[25] Portaria Intersecretarial 03/14 – SEMPLA/SF, publicada no DOCSP em 18 de junho de 2014, ano 59, n. 112.
[26] Portaria Intersecretarial 115/15 – SF, publicada no DOCSP em 20 de junho de 2015, ano 60, p. 113.
[27] Art. 6º da Lei Municipal 11.632/94.

Daí a proposta setorial seria encaminhada à SF para consolidação e validação da proposta orçamentária municipal a ser encaminhada à Câmara Municipal, à semelhança do esquema apresentado no Esquema 1 - Participação do CMH-SP na fase de elaboração da proposta orçamentária, Anexo I – Tabelas.

Ainda que a Lei Municipal 13.425/02 não tenha disposto sobre o "modo de participação" do Conselho no processo orçamentário, não se justifica a omissão supracitada, tendo a Administração Pública Municipal o dever de proceder à articulação e à coordenação administrativa entre os órgãos públicos municipais e o CMH-SP, sob pena de tonar as respectivas peças orçamentárias inválidas, por infração ao princípio da legalidade (art. 9º da LOM e artigos 3º e 4º da Lei Municipal 13.425/02).

Em relação à execução orçamentária, quem teria a atribuição de apresentar e de aprovar as propostas de operações a serem contratadas com recursos do FMH?

Como já vimos, a resposta encontra-se nos artigos 5º, inciso X, e 6º, inciso IV da Lei Municipal 11.632/94, que disciplina o regime financeiro do FMH, o qual prevê que caberá à SEHAB-SP aprovar as operações a serem contratadas com recursos do Fundo Municipal de Habitação, observadas as diretrizes do CMH-SP.

No entanto, o Regimento Interno do CMH-SP (2003) é ambíguo. Ao mesmo tempo em que confere ao Secretário Municipal de Habitação a prerrogativa de aprovar as propostas de operações[28], prevê que caberá à Comissão Executiva apreciar os atos "ad referendum" que digam respeito à gestão dos Programas e Projetos do FMH, na primeira reunião após a realização do ato.[29] De qualquer modo, o Regimento Interno não poderá se sobrepor ou conflitar com o disposto em norma superior, a Lei 11.632/94.

Daí o porquê, a única exegese válida é a de que compete à Comissão Executiva fiscalizar se as operações apresentadas pela COHAB-SP e aprovadas pelo Secretário de Habitação respeitam as diretrizes da LOA referente ao Fundo e demais diretrizes do Conselho.

Na prática, porém, as operações têm sido propostas pelos conselheiros e submetidas à aprovação da Comissão Executiva do CMH-SP.

Advertimos que o objeto do procedimento administrativo do Conselho requer especialização e racionalização: a) ou o Conselho se encarrega da fase de planejamento e de elaboração das políticas públicas por meio das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e da fiscalização sobre a gestão do Fundo, tal como previsto na Lei Municipal 13.425/02; b) ou se encarrega da elaboração de ações concretas (operações) próprias da fase de execução do orçamento, ou de implementação da política pública habitacional, obviamente, desde que a supracitada lei seja alterada conferindo esta competência ao

[28] Art. 19, inciso VIII, do Regimento Interno do CMH/SP (2003).
[29] Art. 6º, §1º do Regimento Interno do CMH/SP (2003).

CMH-SP.

O escopo das atividades é consideravelmente distinto. Enquanto a primeira exige a realização de diagnósticos, definição de metas, de diretrizes, de programas de ação e de plano de aplicação de recursos – “mais gerais”; a fase de implementação requer aprofundado conhecimento técnico, por exemplo, em engenharia, administração, contabilidade etc. – “mais específico”, atribuições incompatíveis com a vocação institucional do Conselho.

Tal como dispõe a lei, as propostas de operações (projetos e atividades) elaboradas pela COHAB-SP ou SEHAB-SP devem ser aprovadas pelo Secretário de Habitação e depois apreciadas (fiscalizadas) pela Comissão Executiva quanto ao respectivo enquadramento nas diretrizes, metas, programas e plano de aplicação previstos na lei orçamentária anual do FMH e demais diretrizes do CMH-SP.

Deste modo, no exercício legal de sua função fiscalizatória, caso encontre irregularidades nas operações poderá determinar a suspensão de sua execução para as adequações que se fizerem necessárias. Em todo o caso, cabe à Comissão Executiva e/ou Conselho acompanhar e fiscalizar sua execução e, após sua conclusão, avaliar o atingimento das metas previamente estipuladas.

No que concerne à prestação de contas e à proposta orçamentária relativas do FMH, cabe à Comissão Executiva apreciá-las previamente ao Conselho (órgão pleno) conforme prevê o artigo 3º do Regimento Interno da Comissão Executiva[30], o qual, com base no parecer apresentado pela Comissão, delibera plena e conclusivamente. No entanto, como já expusemos, a presente pesquisa verificou que a Comissão Executiva tem deliberado sobre as contas do FMH, o que tem gerado, neste aspecto, conflito de competências entre os órgãos.

A fim de elucidar o exposto, confira-se o Esquema 2 – Participação do CMH-SP na fase de execução orçamentária, Anexo I – Tabelas.

Como visto, os procedimentos internos e externos do CMH-SP ainda requerem aperfeiçoamentos a fim de garantir: a) adequado direito à informação, ao contraditório e ampla defesa dos interessados, inclusive quanto à fase instrutória do procedimento, b) melhor definição dos procedimentos e das competências dos órgãos envolvidos no planejamento e elaboração da proposta orçamentária e no acompanhamento da execução orçamentária.

[30] Cf. 2ª Gestão (2005 a 2009), Ata da 3ª Reunião Ordinária da CECMH, realizada em 30 de agosto de 2006.

4. CONCLUSÃO

Ao estudarmos os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, constatamos duas grandes problemáticas. A primeira relacionou-se à baixa capacidade de proposição de políticas públicas ou de redefinição política dos gastos públicos (TATAGIBA, 2010). Como possível causa, apuramos que as atividades de planejamento e de orçamento ainda são vividas pelos Conselhos como “mundos distintos”, daí sua pouca influência na elaboração das peças orçamentárias e, consequentemente, sua pouca ingerência na definição de programas de ação, diretrizes, metas, objetivos e alocação de recursos em políticas públicas (OLIVEIRA, 2014). A segunda problemática refere-se à frequente deliberação sem a precedente realização de instrução processual e sem o exercício do contraditório pelos demais conselheiros (CARNEIRO, 2006).

Tais problemáticas nos conduziram, respectivamente, aos referenciais teóricos do processo orçamentário e do processo administrativo.

Com base neles, elegemos como objetivos gerais da pesquisa: a) a análise do regime jurídico dos procedimentos administrativos aplicáveis aos Conselhos; b) a participação dos Conselhos no processo orçamentário municipal de São Paulo. Como objetivos específicos de pesquisa, decidimos verificar empiricamente: a) a adequação dos procedimentos administrativos que regem o CMH-SP de 2003 a 2015; b) a participação do CMH-SP no processo orçamentário municipal de São Paulo de 2003 a 2015, à luz do referencial teórico em destaque.

Algumas questões guiaram o desenvolvimento desta pesquisa, tais como: que regras procedimentais deveriam ser observadas no âmbito dos Conselhos em geral? De que maneira os Conselhos deveriam participar do processo orçamentário municipal de São Paulo? Os conselheiros têm exercido adequadamente os direitos ao contraditório e à ampla defesa nos procedimentos administrativos do CMH-SP? Em caso de participação procedimental deficiente, quais seriam as possíveis causas? Como tem se desenvolvido a participação do CMH-SP no processo orçamentário municipal de São Paulo? Em caso de participação inexistente ou deficiente, quais seriam as possíveis causas?

A partir do referencial teórico, orientado pelos objetivos gerais da pesquisa, chegamos aos resultados abaixo.

A participação de uma porção de representantes da sociedade civil nos Conselhos não afasta o direito de participação de outros interessados (pessoas, grupos ou entidades e organizações de defesa de interesses difusos ou coletivos) em seu processo decisório, segundo os pressupostos teóricos e legais da: (a) procedimentalização da atividade administrativa, (b) do princípio da ampla defesa e do contraditório e (c) das etapas de

instauração e instrução processual envolvendo interesses difusos.

Outro ponto de destaque diz respeito à obrigatória oportunidade de manifestação prévia sobre as solicitações de voto (proposições ou pauta de reunião) e juntada de documentos pelos demais conselheiros, antes da sessão deliberativa, a fim de lhes garantir o exercício do contraditório. Além disso, revela-se de suma importância a previsão de procedimentos de instrução probatória nos Conselhos, sobretudo, voltados à realização de conferências de serviço, consultas públicas ou audiências públicas. Em nosso entendimento, tais orientações ampliam e aprimoram o conhecimento a respeito das regras procedimentais até então citadas pela doutrina em relação aos Conselhos em geral.

A composição plural dos Conselhos confere-lhes a condição de órgão público privilegiado no ciclo de formação da política pública. Os instrumentos legais de planejamento e orçamento previstos no artigo 165 da Constituição Federal, o PPA, a LDO e a LOA podem ser considerados expressões jurídicas das políticas públicas. Os Conselhos devem participar obrigatoriamente do processo orçamentário municipal (PDE, PPA, LDO, LOA) de São Paulo, segundo o disposto nos artigos 8º e 9º da LOMSP. Os procedimentos administrativos internos dos Conselhos devem observar os requisitos materiais e os prazos orçamentários previstos na LOMSP. A ausência de participação dos Conselhos deliberativos, na condição de órgão setorial, no processo orçamentário anual (LDO e LOA) ou quadrianual (PPA) instituídos pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF), vicia a proposta orçamentária na parte relativa aos Conselhos, pois viola a atribuição legal dos Conselhos definirem os programas de ação, as diretrizes, as metas e os objetivos relacionados às políticas públicas setoriais de sua competência. Em nosso entendimento, tais orientações ampliam e aprimoram o conhecimento a respeito das regras de processo orçamentário até então citadas pela doutrina em relação aos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de São Paulo.

A partir do referencial teórico, orientado pelos objetivos específicos da pesquisa, o estudo de caso *longitudinal* do CMH-SP de 2003 a 2015 apresentou os seguintes resultados:

As proposições de voto não têm sido autuadas no processo administrativo do CMH-SP, o que pode estar relacionado à ausência de previsão legal para a autuação dos atos processuais na Lei Municipal 13.425/02 ou no Regimento Interno do Conselho (2003). A simples falta de formação dos autos do processo administrativo pode explicar a descontinuidade dos trabalhos dos Grupos de Trabalho relatada em momentos diferentes do Conselho, com a perda de informações entre as gestões, e outras deficiências expostas a seguir.

A solicitação de voto é colocada em votação – etapa decisória - já na primeira reunião ordinária, sem a realização adequada da fase de instauração e instrução

processual, principalmente, quanto ao direito de manifestação e juntada de documentos previamente à reunião ordinária, ao direito de vista dos autos e quanto à possibilidade de solicitação de provas ou encaminhamento prévio da solicitação de voto aos Grupos de Trabalho. Esses elementos evidenciam a necessidade de revisão da Lei Municipal 13.425/02 e do Regimento Interno do Conselho, para que os procedimentos administrativos do CMH-SP, no mínimo, adequem-se ao regime jurídico geral apresentado no capítulo 3.

Houve resultados positivos na definição de políticas públicas habitacionais regulamentares, por exemplo: Programa de Cortiços; Programa de Mutirões; Bolsa Aluguel; Plano Municipal de Habitação, Parceria Social; critérios de seleção de beneficiários ao Programa Minha Casa Minha Vida etc.

A atuação do CMH-SP tem se mostrado deficitária na elaboração de políticas públicas concretas (ex.: construção de unidades habitacionais, urbanização de favelas e regularização fundiária), pois o Conselho não participou, na condição de órgão setorial deliberativo, da elaboração de nenhuma proposta orçamentária da SEHAB-SP ou da elaboração e aprovação da proposta orçamentária do FMH e de seu plano de metas. Este fato, certamente, prejudica a gestão democrática da política pública habitacional e esvazia as funções institucionais do CMH-SP previstas na Lei Municipal 13.425/02, já que a definição dos programas de ação, das diretrizes, das metas, dos objetivos e do plano de aplicação de recursos do FMH para HIS ficam a cargo da SEHAB-SP ao invés do CMH-SP.

Por outro lado, observamos que o CMH-SP tem exercido atribuições, tipicamente, de gestão do FMH ao aprovar as operações (projetos e atividades) a executar. Embora possua competência legal e técnica para fiscalizar se a política pública executada pela COHAB-SP está de acordo com as diretrizes previstas na lei orçamentária e demais resoluções do CMH-SP, entendemos que o Conselho não tem capacidade legal nem técnica para apreciar e julgar aspectos operacionais próprios da fase de implementação da política pública. Ainda que digam respeito à fase de execução da política pública, trata-se de funções inconfundíveis: fiscalização e avaliação *versus* implementação da política pública.

Aliás, entendemos que os problemas instrutórios relatados acima podem estar relacionados, em grande parte, com o exercício de atribuições estranhas às competências legais e administrativas do Conselho. Ao invés de dedicar-se a analisar e aprovar a implementação das operações a contratar, seria mais adequado que o CMH-SP se concentrasse nas funções institucionais de elaboração das políticas públicas e da proposta orçamentária do FMH; bem como na função de fiscalização e avaliação das políticas públicas no que diz respeito aos programas, diretrizes, objetivos, metas e plano de aplicação de recursos previstos na LOA.

No que concerne à função de fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária, o Conselho tem se restringido a apreciar e aprovar as contas do FMH, não havendo indícios evidentes de acompanhamento da implementação nem de avaliação das políticas públicas já executadas. Fatos esses que, naturalmente, comprometem a qualidade das políticas públicas elaboradas pelo CMH-SP em vista da inexistência de um ciclo de formação da política pública, propriamente dito.

Por fim, a respeito de mecanismos de prestação de contas à sociedade em geral, verificamos que não há previsão normativa na Lei Municipal 13.425/02 nem no Regimento Interno do CMH-SP, bem como não encontramos registros da realização de audiências públicas para esse fim nas atas de reunião no período pesquisado.

Esses elementos evidenciam a necessidade de revisão e aprimoramento dos Regimentos Internos do Conselho, da Comissão Executiva e dos Grupos de Trabalho, adequando-os aos princípios do processo administrativo, notadamente, do contraditório e da ampla defesa dos conselheiros, bem como para especificar de maneira mais clara a função deliberativa do Conselho para a fase de elaboração da proposta orçamentária (elaboração da política pública) e a função fiscalizatória para a fase de execução orçamentária (implementação da política pública).

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia.** Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2009.

AUAD, Denise. **Conselhos e Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente:** uma opção pela democracia participativa. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 5ª ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de orçamento e finanças públicas para conselheiros de saúde**. Conselho Nacional de Saúde, 2011. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/ManualdeOrcamento.pdf >. Acesso em: 30/01/2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal (MPOG). **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2015. Brasília, 2014.

BRELÀZ, 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). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas: coletânea.** Brasília: ENAP, p. 149-166, 2006.

CONTI, José Maurício. Da elaboração da proposta orçamentária. In: CONTI, José Maurício Conti (coord.). **Orçamentos públicos** – a Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire; TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Habitação**: controle social e política pública. Série Observatório dos direitos do cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São

Paulo São Paulo: Instituto Pólis, 2007.

DUARTE, David. **Procedimentalização, participação e fundamentação**: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa. Coimbra: Almedina, 1996.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 3ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

GÁRCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo.** 5. ed. Madri: Civitas, 1998. Tomo I.

_____. **Curso de direito administrativo.** Revisor técnico Carlos Ari Sundfeld; Tradutor José Alberto Froes Cal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. Tomo II.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento.** Tradução de Maria da Conceição Côrte-Real. Brasilia: UnB, 1980.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica.** 5. Ed., São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso**: Uma Estratégia de Pesquisa. 2. Ed., São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Relatório da gestão 2003-2005 do CMH-SP**, representação da Universidade / FAUUSP, mimeo, 2005. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/fau/administracao/congregacao/documentos/relatorio_gestao_2003_2005.pdf>. Acesso em: 02 de outubro de 2015.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **Direito administrativo moderno**. 18ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política:** legislativa,

administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

_____. **Relações entre poderes e democracia**: crise e separação. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Audiências públicas e processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, n. 209, ju./set., p. 153-167, 1997.

_____. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

OLIVEIRA, Márcio Luiz de Albuquerque. **Participação Social e Políticas Públicas: uma análise sobre a influência do Conanda nos Instrumentos Orçamentários**. Mestrado. Faculdade de Administração. Universidade de Brasília, 2014.

SÃO PAULO (cidade). Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 07 jul. 2000; 18 out. 2000 e 19 out. 2001.

_____. Regimento Interno do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo.** Poder Executivo. São Paulo, 23 out. 2003, p. 23-25. 2003a.

_____. Resolução nº 70/03 do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo.** Poder Executivo. São Paulo, 09 out. 03, p.53-54. 2003b.

_____. Regimento Interno dos Grupos de Trabalho do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo (Resolução CMH-SP nº 44, de 13 de abril de 2010). **Diário Oficial da Cidade de São Paulo.** Poder Executivo. 14 mai. 10, ano 55, n. 89, p. 50-51. 2010.

_____. Regimento Interno do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB (Resolução nº 002/2011). **Diário Oficial da Cidade de São Paulo.** Poder Executivo. 28 jun. 2011, p. 16. 2011.

_____. **Informações sobre a elaboração do Programa de Metas de 2013-2016**, 2013. Disponível em: < www.planejasampa.prefeitura.sp.gov.br >. Acessado em: 10 abr.

15. 2013a.

_____. Portaria nº 368/SEHAB-SP/2013. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**. 19 out. 13, ano 58, n. 200, p. 24. 2013b.

_____. Portaria Intersecretarial 4/13 – SEMPLA/SF. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**. Poder Executivo. 29 jun. 13, ano 58, p. 01. 2013c.

_____. Portaria Intersecretarial 03/14 – SEMPLA/SF. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**. Poder Executivo. 18 jun. 14, ano 59, n. 112. 2014.

_____. Portaria Intersecretarial 115/15 – SF. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**. Poder Executivo. 20 jun. 15, p. 113. 2015.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. **La participación del ciudadano en la Administración Pública.** Madrid: Centro de Estudos Constitucionales, 1980.

_____. Elementos de la participación ciudadana. **Revista de estudios de la vida local**, n. 221, jan./mar., p. 37-46, 1984.

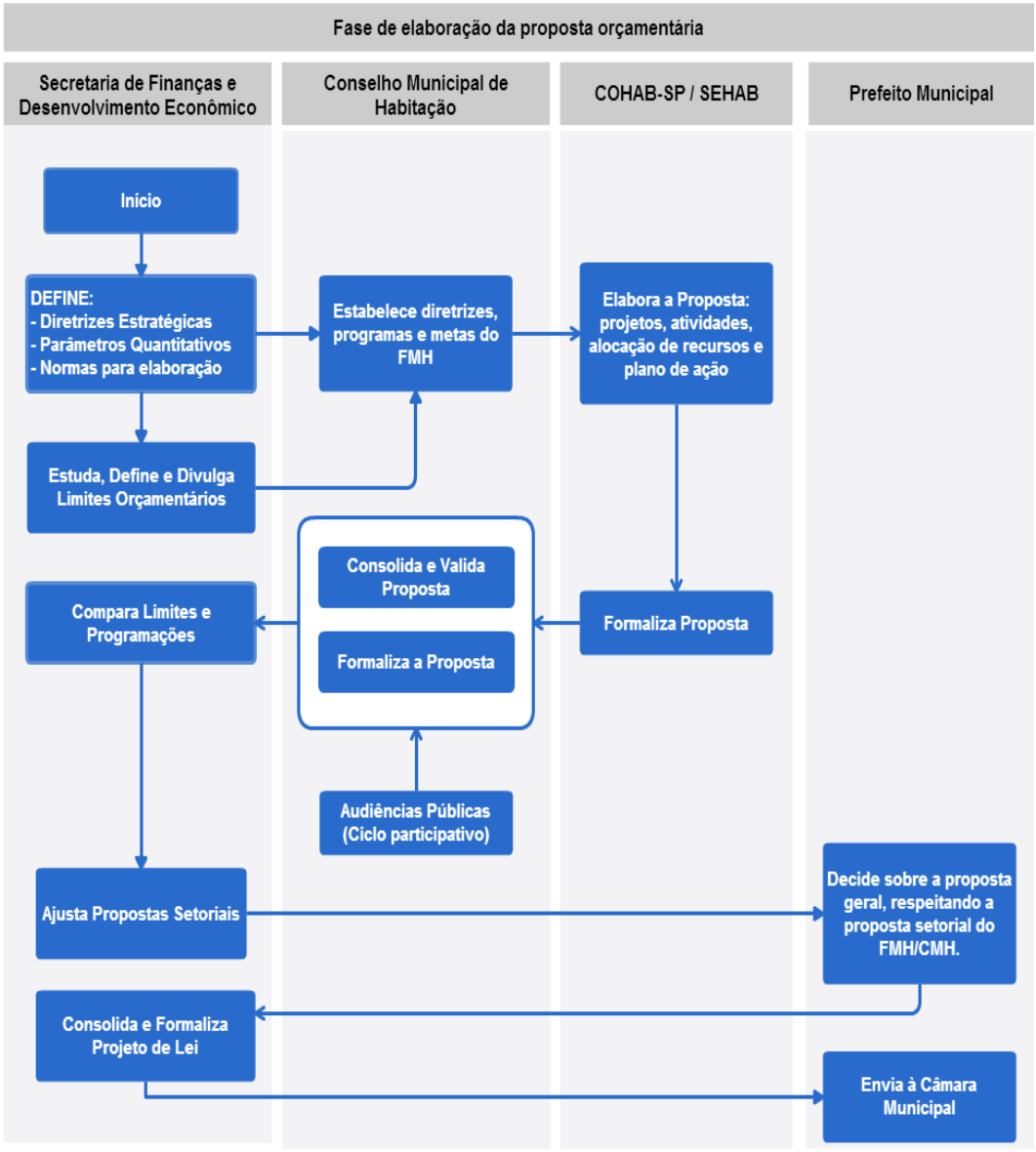
TATAGIBA, Luciana Ferreira. Os conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhista. In: RUBIM, Albino Canelas; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (orgs.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura.** Salvador: Edufba, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M.C.A.A; TEIXEIRA, A.C.C (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas.** São Paulo, Pólis, 2000, p. 97-119.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução Ana Thorell; Revisão técnica Cláudio Damacena. 4 edição. Porto Alegre: Bookmann, 2010.

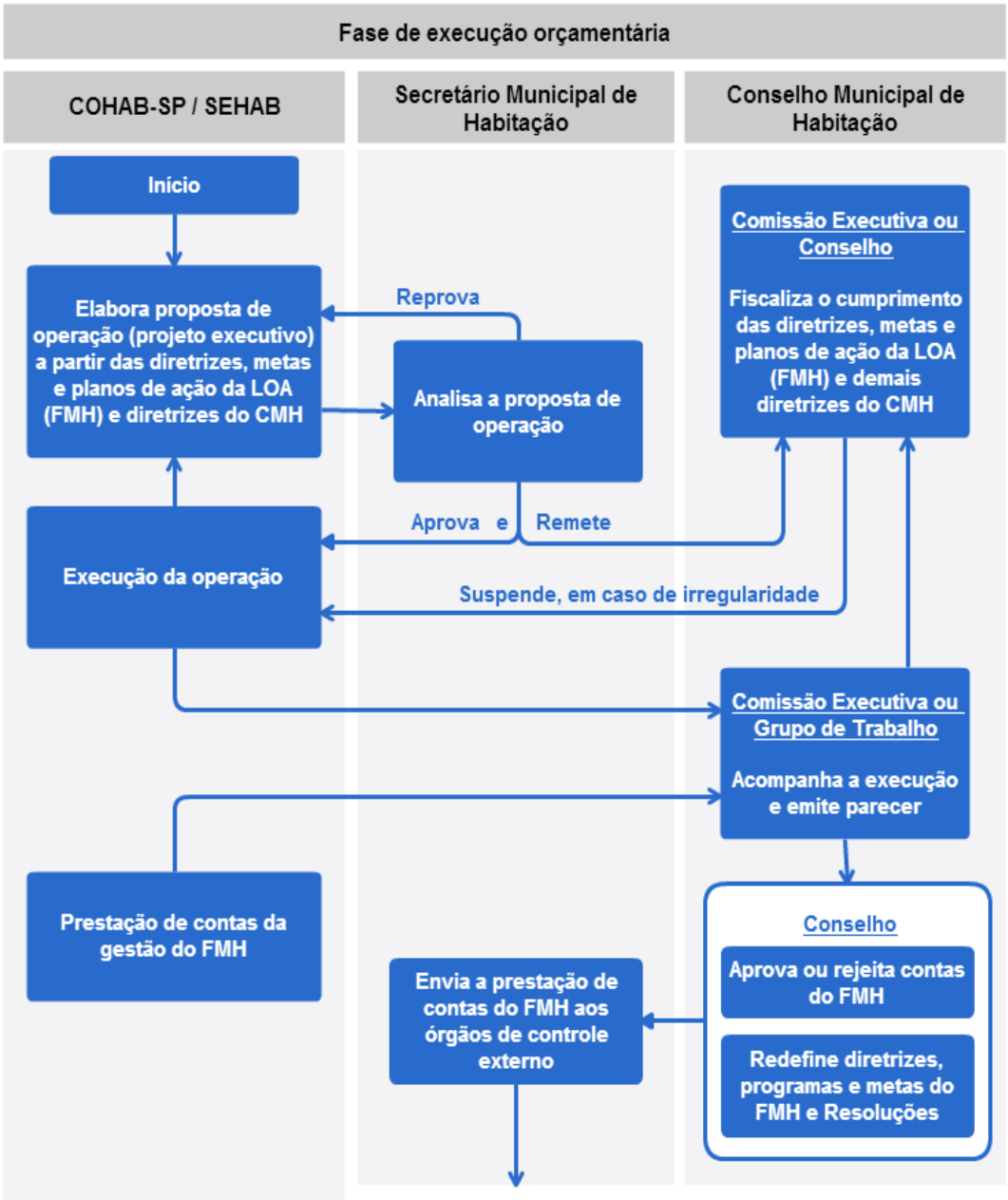
6. ANEXO I - TABELAS

6.1 Esquema 1 – Participação do CMH-SP na fase de elaboração da proposta orçamentária.



Fonte: Adaptado do Manual Técnico de Orçamento - MTO, Ministério do Planejamento e Orçamento - MPOG (BRASIL, 2014).

6.2 Esquema 2 – Participação do CMH-SP na fase de execução orçamentária



Fonte: elaboração própria.

6.3 Extratos das atas de reunião, versando sobre o processo orçamentário do CMH-SP entre 2003 e 2015.

Sr. Ortega Marques (poder público) - Faz uma correção inicial, que a Secretaria Executiva cometeu um lapso na pauta da reunião, o 13º item será suprimido, porque está escrito: **orçamento 2007 - solicitação de voto, portanto não tem sentido porque não se pode aprovar algo que não está ao seu alcance** (grifo nosso).

Sra. Vera Alvarenga (sociedade civil) - E pede um esclarecimento, **por que não se votaria a aprovação da proposta orçamentária de 2007**, **que tem a ver com o Fundo Municipal da Habitação, se isso não é objeto de aprovação do Conselho Municipal?** (grifo nosso).

Sra. Elisabete França (poder público) - explica que **o 13º entrou por equívoco, e que a votação do orçamento é da atribuição daqueles que são eleitos para tal, que são os Vereadores**, que agora é uma peça da Câmara dos Vereadores (grifo nosso).

Sra. Luciana Bedeschi (sociedade civil) - com relação à pauta, pede para registrar que **acha impreciso a Secretaria do Conselho e o Conselho não conhecerem a proposta orçamentária para 2007**, que ela foi apresentada para a Executiva, mas não foi apresentada para o Conselho e acha que isso foi uma imprecisão deste Conselho (grifo nosso).

Sra. Evaniza Rodrigues (movimento de moradia) - reafirma a importância de o Conselho ser ouvido também em relação à proposta encaminhada para SEMPLA. “E já que SEMPLA tem um representante aqui, também (é importante) que (ele) ouvisse os Conselheiros nas suas considerações, porque senão a gente fica meio assim, a gente vai receber depois quando já o leite foi derramado. Então não adianta, vai ser só uma informação: eu achava importante que apresentasse, a gente discutisse e, aproveitando a presença de SEMPLA, que é Conselheira também, fosse portadora da opinião desse Conselho para considerar a hora de fechar o orçamento” [31].

[31] 3ª Gestão (2007-2009), Ata da 5ª Reunião Ordinária do CMH/SP, realizada em 17 de setembro de 2008.

Sra. Marly Namur (sociedade civil) – Me incomoda muito quando eu venho aqui, é que estamos sempre votando coisas pontuais. Então fica uma coisa assim, vamos aprovar não sei quantos milhões para fazer tal coisa, o que significa isso em relação ao total que está previsto e o que significa em relação ao que já foi gasto? Quer dizer, fica uma coisa assim muito pontual e pouca esclarecedora, eu me sinto muito desconfortável[32].

Sr. Kazuo Nakano (sociedade civil) – Estou achando essa discussão extremamente importante e temos que extrair aprendizagens dela, eu acho que esse debate sobre prioridades para utilização dos recursos do Fundo e discutir estratégias para ampliar esses recursos é o debate que esse Conselho deve fazer permanentemente.[33].

Sr. José de Abraão (movimento de moradia) – Não tivemos nenhuma participação na discussão do orçamento [de 2015]. Então, para mim, isso está errado. Se existe um Conselho, esse orçamento tem que ser apresentado para ser encaminhado à Câmara[34].

6.4 Extratos das atas de reunião, versando sobre o processo decisório do CMH-SP entre 2003 e 2015.

Sr. Abelardo Diaz (sociedade civil) – Parece, do ponto de vista **da apresentação da proposta, que está um pouco simplista** [...]. Acha que precisam estar melhor explicitadas na resolução, e que **seria interessante, também, trazer informações do público que está sendo atingido e do impacto econômico disso** (destaque nosso).

A Sra. Maria Lúcia Martins (sociedade civil) - **fica bastante difícil ser um voto aprovado em cima de uma coisa que não se conhece exatamente o que é**. [...] **acha que para um efetivo voto faltaria ter elementos um pouco mais precisos** (destaque nosso)**.**

Sra. Lisete Rubano (sociedade civil) **- reitera a necessidade de ter mais informações**, porque vai ser uma política na verdade de comercialização e precisa ser bem construída, **reitera esse tempo a mais necessário para que se reflita e essa proposta seja melhor detalhada** (destaque nosso) [35]**.**

[32] 4ª Gestão (2009-2011), Ata da 1ª Reunião Ordinária do CMH/SP, realizada em 29 de janeiro de 2010.
[33] Ibid.
[34] 5ª Gestão (2014-2016), Ata da 3ª Reunião Ordinária do CMH/SP, realizada em 27 de novembro de 2014.
[35] 2ª Gestão (2005 a 2007), Ata da 4ª Reunião Ordinária da CECMH, realizada em 8 de novembro

Sr. Luiz Kohara (sociedade civil) – [...] até porque **a democracia é qualificar a forma de participação, não simplesmente levantarmos o braço ou não**, acho que tinha que dizer exatamente o que o Maksuel pediu [...] **a forma de encaminhar tem que ser precisa, também a forma de apresentar, é importante que, um texto público, para ser votado, tem quer ser mais preciso, e mais explicitado** (destaque nosso)[36].

Sr. Maksuel Costa (movimento popular) – Eu coloco como proposta para que na próxima reunião, como o senhor mesmo disse, apresentem esse plano sim, esse plano estratégico de atuação da COHAB, **a importância de estarmos atuando dentro do que a COHAB ou a Secretaria de Habitação tem como plano estratégico, automaticamente não conhecendo o plano, o que a Secretaria está pensando, o que a COHAB está pensando, parece, como o Dito colocou, que só estamos levantando a mão para votar coisas que desconhecemos** (destaque nosso)[37].

Sr. Luiz Maldonado (movimento popular) – **o que eu pediria aos senhores é o seguinte, que suspendessem hoje essa votação, solicitação de voto** (destaque nosso)[38].

Sr. Abelardo Diaz (sociedade civil) - Eu queria reiterar um apelo que eu tive oportunidade de fazer na última reunião do Conselho eu (sic) **fui surpreendido aqui com o voto número 12 de 37 milhões, sem nenhuma prévia discussão, não me parece apropriado num fórum grande como o nosso, com o tempo curto como o nosso, ser surpreendido em uma reunião com votos importantes, sem que eles tenham sido previamente discutidos, aprofundados, melhor trabalhados, eu tenho assistido aqui às vezes discussões intermináveis de assuntos que não está bem entendido,** que poderia ter sido pacificado, **eu queria aqui reiterar um apelo que já fiz para que os votos fossem previamente encaminhados para a Executiva ou para um grupo de apoio** (destaque nosso)[39].

de 2006.
[36] 4ª Gestão (2009-2011), Ata da 1ª Reunião Ordinária do CMH/SP, Ibid.
[37] Ibid.
[38] Ibid.
[39] 4ª Gestão (2009-2011), Ata da 1a Reunião Extraordinária do CMH/SP, realizada em 24 de junho de 2010.

6.5 Lista das atas de reunião analisadas.

Legenda: 1) "N/L": ata não localizada; 2) “mimeo”: ata não localizada no DOCSP, mas obtida nos arquivos da Secretaria Executiva do CMH-SP.

Atas dispostas em ordem cronológica (consultar pela data da reunião).

Total geral	Por gestão	Gestão	Órgão	Data	Reunião	DOCSP	Pág.
1	1	2003/2005	CECMH	21-jul-03	1ª Reunião Ordinária	23-out-03	23
2	2	2003/2005	CMH-SP	25-jul-03	1ª Reunião Ordinária	23-out-03	23
3	3	2003/2005	CMH-SP	24-set-03	1ª Reunião Extraordinária	27-fev-04	54
4	4	2003/2005	CMH-SP	20-out-03	2ª Reunião Ordinária	27-fev-04	54
5	5	2003/2005	CMH-SP	11-nov-03	2ª Reunião Extraordinária	27-fev-04	54-55
6	6	2003/2005	CMH-SP	21-nov-03	3ª Reunião Extraordinária	27-fev-04	55
7	7	2003/2005	CECMH	26-nov-03	2ª Reunião Ordinária	27-abr-04	59
8	8	2003/2005	CMH-SP	12-dez-03	4ª Reunião Extraordinária	27-fev-04	55-56
9	9	2003/2005	CMH-SP	N/L	5ª Reunião Extraordinária - N/L	N/L	N/L
10	10	2003/2005	CMH-SP	30-jan-04	3ª Reunião Ordinária	27-abr-04	59-60
11	11	2003/2005	CECMH	10-fev-04	3ª Reunião Ordinária	27-abr-04	59
12	12	2003/2005	CMH-SP	29-mar-04	4ª Reunião Ordinária	6-nov-04	16
13	13	2003/2005	CECMH	1-mai-04	4ª Reunião Ordinária	28-dez-04	35-36
14	14	2003/2005	CMH-SP	8-jun-04	5ª Reunião Ordinária	6-nov-04	16
15	15	2003/2005	CMH-SP	30-jun-04	6ª Reunião Extraordinária	6-nov-04	17
16	16	2003/2005	CECMH	7-jul-04	5ª Reunião Ordinária	28-dez-04	36
17	17	2003/2005	CMH-SP	13-ago-	6ª Reunião Ordinária	7-mai-05	34

				04			
18	18	2003/2005	CMH-SP	6-out-04	7ª Reunião Ordinária	7-mai-05	34-35
19	19	2003/2005	CECMH	9-nov-04	6ª Reunião Ordinária	28-dez-04	36
20	20	2003/2005	CMH-SP	19-nov-04	7ª Reunião Extraordinária	7-mai-05	35
21	21	2003/2005	CMH-SP	7-dez-04	8ª Reunião Ordinária	7-mai-05	35-36
22	22	2003/2005	CECMH	16-dez-04	7ª Reunião Ordinária	mimeo	-
23	23	2003/2005	CMH-SP	23-mar-05	9ª Reunião Ordinária	mimeo	-
24	24	2003/2005	CMH-SP	30-mai-05	10ª Reunião Ordinária	mimeo	-
25	25	2003/2005	CMH-SP	22-jun-05	8ª Reunião Extraordinária	mimeo	-
26	1	2005/2007	CMH-SP	18-nov-05	1ª Reunião Ordinária	mimeo	-
27	2	2005/2007	CECMH	2-fev-06	1ª Reunião Ordinária	mimeo	-
28	3	2005/2007	CMH-SP	22-fev-06	2ª Reunião Ordinária	3-jun-06	21-22
29	4	2005/2007	CMH-SP	24-mai-06	3ª Reunião Ordinária	29-jul-06	19-21
30	5	2005/2007	CECMH	28-jun-06	2ª Reunião Ordinária	1-set-06	34-35
31	6	2005/2007	CMH-SP	26-jul-06	4ª Reunião Ordinária	10-out-06	19-21
32	7	2005/2007	CECMH	30-ago-06	3ª Reunião Ordinária	23-nov-06	19-20
33	8	2005/2007	CMH-SP	28-set-06	5ª Reunião Ordinária	5-mai-07	25-27
34	9	2005/2007	CECMH	8-nov-06	4ª Reunião Ordinária	5-mai-07	23-25
35	10	2005/2007	CMH-SP	19-mar-07	6ª Reunião Ordinária	17-mai-07	27-30
36	11	2005/2007	CECMH	19-abr-07	5ª Reunião Ordinária	mimeo	-
37	12	2005/2007	CMH-SP	8-mai-07	7ª Reunião Ordinária	27-mai-08	26-28
38	13	2005/2007	CECMH	20-jun-07	6ª Reunião Ordinária	25-set-07	19-20
39	14	2005/2007	CMH-SP	14-set-07	8ª Reunião Ordinária	17-out-07	25
40	1	2007/2009	CMH-SP	16-jan-08	1ª Reunião Ordinária	26-mar-08	25

41	2	2007/2009	CECMH	29-fev-08	1ª Reunião Ordinária	22-ago-08	18-19
42	3	2007/2009	CMH-SP	19-mar-08	2ª Reunião Ordinária	19-abr-08	28-29
43	4	2007/2009	CECMH	15-abr-08	2ª Reunião Ordinária	2-jul-08	22-23
44	5	2007/2009	CMH-SP	17-jun-08	3ª Reunião Ordinária	12-ago-08	24-25
45	6	2007/2009	CECMH	30-jun-08	3ª Reunião Ordinária	22-ago-08	19
46	7	2007/2009	CMH-SP	6-ago-08	4ª Reunião Ordinária	2-out-08	51-52
47	8	2007/2009	CECMH	19-ago-08	4ª Reunião Ordinária	9-abr-09	80-81
48	9	2007/2009	CMH-SP	17-set-08	5ª Reunião Ordinária	16-dez-08	30-32
49	10	2007/2010	CECMH	29-set-08	1ª Reunião Extraordinária	9-abr-09	79-80
50	11	2007/2009	CECMH	21-out-08	5ª Reunião Ordinária	10-abr-09	71
51	12	2007/2009	CMH-SP	19-nov-08	6ª Reunião Ordinária	28-abr-09	54-55
52	13	2007/2009	CECMH	16-dez-08	6ª Reunião Ordinária	9-abr-09	78-79
53	14	2007/2009	CMH-SP	11-mar-09	7ª Reunião Ordinária	19-mai-09	74-75
54	15	2007/2009	CECMH	7-abr-09	7ª Reunião Ordinária	12-nov-09	57-58
55	16	2007/2009	CMH-SP	13-mai-09	8ª Reunião Ordinária	25-jul-09	63-64
56	17	2007/2009	CECMH	16-jun-09	8ª Reunião Ordinária	25-ago-09	51-52
57	18	2007/2009	CMH-SP	15-jul-09	9ª Reunião Ordinária	22-set-09	59-61
58	19	2007/2009	CECMH	18-ago-09	9ª Reunião Ordinária	4-mar-10	25
59	20	2007/2009	CMH-SP	16-set-09	10ª Reunião Ordinária	12-fev-10	57-58
60	1	2009/2011	CMH-SP	29-jan-10	1ª Reunião Ordinária	24-mar-10	141-144
61	2	2009/2011	CECMH	23-fev-10	1ª Reunião Ordinária	15-abr-10	65-66
62	3	2009/2011	CMH-SP	18-mar-	2ª Reunião Ordinária	2-jun-10	61-63

				10			
63	4	2009/2011	CECMH	13-abr-10	2ª Reunião Ordinária	24-jul-10	73-74
64	5	2009/2011	CMH-SP	20-mai-10	3ª Reunião Ordinária	18-set-10	91-93
65	6	2009/2011	CMH-SP	24-jun-10	1ª Reunião Extraordinária	18-set-10	93-94
66	7	2009/2011	CECMH	22-jul-10	3ª Reunião Ordinária	25-ago-10	134-135
67	8	2009/2011	CECMH	19-ago-10	4ª Reunião Ordinária	22-out-10	65-66
68	9	2009/2011	CMH-SP	16-set-10	4ª Reunião Ordinária	20-nov-10	78
69	10	2009/2011	CECMH	19-out-10	5ª Reunião Ordinária	1-abr-11	53-54
70	11	2009/2011	CMH-SP	18-nov-10	5ª Reunião Ordinária	4-mar-11	61-62
71	12	2009/2011	CMH-SP	24-fev-11	6ª Reunião Ordinária	5-mai-11	53-55
72	13	2009/2011	CECMH	29-mar-11	6ª Reunião Ordinária	2-jun-11	53-54
73	14	2009/2011	CMH-SP	29-abr-11	7ª Reunião Ordinária	30-ago-11	68-60
74	15	2009/2011	CECMH	31-mai-11	7ª Reunião Ordinária	29-jul-11	59
75	16	2009/2011	CECMH	26-jul-11	8ª Reunião Ordinária	3-dez-11	44-45
76	17	2009/2011	CMH-SP	25-ago-11	8ª Reunião Ordinária	4-nov-11	66-67
77	18	2009/2011	CMH-SP	27-out-11	9ª Reunião Ordinária	2-ago-14	51-53
78	19	2009/2011	CECMH	29-nov-11	9ª Reunião Ordinária - N/L	N/L	N/L
79	20	2009/2011	CECMH	29-nov-11	9ª Reunião Ordinária (Extrato da ata)	3-dez-11	45
80	1	2014/2016	CMH-SP	1-ago-14	1ª Reunião Ordinária	2-set-14	80-82
81	2	2014/2016	CECMH	19-ago-14	1ª Reunião Ordinária	15-out-14	48-49
82	3	2014/2016	CMH-SP	28-ago-14	1ª Reunião Extraordinária	27-set-14	63-65
83	4	2014/2016	CMH-SP	25-set-14	2ª Reunião Ordinária	21-out-14	89-91

84	5	2014/2016	CECMH	14-out-14	2ª Reunião Ordinária	9-dez-14	81-82
85	6	2014/2016	CMH-SP	16-out-14	2ª Reunião Extraordinária	9-dez-14	82-84
86	7	2014/2016	CECMH	26-nov-14	3ª Reunião Ordinária	25-mar-15	52
87	8	2014/2016	CMH-SP	27-nov-14	3ª Reunião Ordinária	24-jan-15	173-175
88	9	2014/2016	CMH-SP	22-jan-15	4ª Reunião Ordinária	25-abr-15	119-121
89	10	2014/2016	CECMH	24-mar-15	4ª Reunião Ordinária	21-mai-15	53
90	11	2014/2016	CMH-SP	23-abr-15	5ª Reunião Ordinária	30-mai-15	79-80
91	12	2014/2016	CECMH	19-mai-15	5ª Reunião Ordinária	23-jul-15	66
92	13	2014/2016	CMH-SP	28-mai-15	3ª Reunião Extraordinária	27-jun-15	67
93	14	2014/2016	CMH-SP	25-jun-15	6ª Reunião Ordinária	29-ago-15	74
94	15	2014/2016	CECMH	21-jul-15	6ª Reunião Ordinária	22-ago-15	134
95	16	2014/2016	CECMH	20-ago-15	1ª Reunião Extraordinária	24-set-15	75

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;

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

ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação

AS IDEIAS NA CONSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: um estudo sobre políticas para o ensino superior público federal (2003-2016)

Aline Vanessa Zambello – IFCH/UNICAMP.

RESUMO: Nos últimos treze anos, várias políticas públicas para a educação superior foram implantadas a partir de uma abordagem inclusiva e equitativa, entre elas temos o REUNI, a Lei de Ações Afirmativas, PROUNI, FIES e PNAES. No setor público, essas políticas resultaram em um aumento considerável da malha de atendimento, sendo que essa trajetória, é ponto de inovação no Brasil. A questão que orienta o trabalho, resultante da pesquisa realizada em nível de mestrado, é entender como se deu o debate público em relação ao tema, dado que os vários atores participantes da arena pública colaboraram no contexto que originou essas políticas. O estudo se deu através do levantamento de documentos relacionados ao debate nacional e internacional entre 1985 e 2012, que foram sistematizados e analisados para levantar informações sobre como se deu a formação da pauta de discussão da temática. Como resultado desse trabalho identificamos quatro debates em diferentes instâncias que colaboraram para a formação conceitual do que depois veio a ser o REUNI.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Superior; políticas públicas; REUNI;

1. INTRODUÇÃO

O campo de estudos de políticas públicas tem avançado constantemente desde a sua criação. Parte desse processo foi impulsionado pela utilização do clássico *ciclo de políticas públicas* como agenda de pesquisa, e que possibilitou ultrapassar em seu próprio teor explicativo. No entanto, mais recentemente, uma série de estudos tem se debruçado em criar formas de estudo de políticas públicas calcadas na ideia de processo. Muito disso deve-se ao fato do campo de *policy studies* abordar a produção de políticas públicas como variável independente, ou seja, para além da consideração de meros *outputs* do sistema político (FARIA, 2003).

No entanto, o papel das ideias nos processos de políticas públicas em geral assume papel secundário, geralmente em conjunto com uma visão contextual da política a ser estudada ou então como influência fraca dentro do modelo explicativo.

Neste trabalho, especificamente, tratamos de abordar como certos grupos, dotados de um conjunto de ideias propuseram debates no cenário público na questão da educação superior. Cabe lembrar que a educação é um tema abordado frequentemente na agenda pública, no entanto, com a eleição presidencial de Lula em 2002, o governo passa a adotar mais sistematicamente ações voltadas para esse setor. Buscamos entender, por meio de pesquisa documental, quem eram os grupos no espaço público debatendo a temática e o que foi proposto por cada um deles no período. Para tanto, utilizamos uma busca documental que vai de 1985 (momento da assembleia constituinte com grupo de trabalho específico para o debate) até 2012 com a implementação da lei de cotas.

A abordagem teórica utilizada foi o modelo de *múltiplos fluxos* desenvolvido por Kingdon (1984), no qual pretende entender formação de políticas públicas em ambientes de ambiguidade. Nesse sentido, a questão das ideias aparecem como guias ou atalhos que conduzem os atores no processo decisório pautado em cenário de incerteza. Não necessariamente o conjunto de ideias que circula no ambiente público determina a forma de condução da produção de uma política pública, mas oferente indícios e caminhos de racionalização.

Por fim, apresentamos quatro grupos importantes no período e o conjunto de ideias expressas em suas comunicações públicas, afim de iluminar o processo de produção do conjunto de políticas públicas para a educação superior realizadas entre 2005 e 2012.

2. BALANÇO DA TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A trajetória da educação superior no Brasil tem pouco mais de dois séculos de existência, iniciando-se em 1808 com a chegada da família real e a abertura de alguns estabelecimentos isolados (CUNHA, 1980), tendo, ao longo da maior parte de sua história características de sistemas de elite, passando a partir dos anos 2000 a um sistema de massas – conforme classificação de Trow (1973), sendo apenas recentemente incorporado características de massificação. Para o autor, um sistema elitista pode ser caracterizado como sendo 15% da população entre 18 e 24 anos matriculadas no ensino superior, de 16% a 50%, um sistema de massas e acima de 50% caracterizaria um sistema universal.

Até 1930 o sistema agroexportador, a alta taxa de analfabetismo, a indústria incipiente são motivos pelos quais não se alcançam taxas abrangentes para a educação superior. A organização das Instituições de Ensino Superior (IES) nesse período se dá por meio de instituições isoladas com prevalência do setor público. Os concluintes se tornam profissionais liberais ou funcionários do governo e fazem parte de uma elite extremamente centrada em si mesma (CUNHA, 1980).

No período entre 1930 e 1945 a educação superior se pautou, em sua maioria na formação de profissionais liberais e a incipiente universidade que buscava a formação de uma elite intelectual brasileira. Em termos de organização, é criado o Ministério da Educação e Saúde Pública (1930) que levou a cabo uma série de reformas, inclusive um projeto de Universidade padrão (Universidade do Brasil) e um Plano da Educação, que não chegou a ser aprovado dado o fechamento do congresso em 1937 (SCHWARTZMAN, BOMENY & COSTA, 1984)

Entre 1945 e 1964, o cenário político e econômico sofre mudanças principalmente pelo contexto pós Segunda Guerra Mundial. No campo teórico, a questão da educação entra na conta dos fatores de produção. E no Brasil, se inicia a implementação da indústria pesada como parte da sua política de substituição de importação.

É nesse período que se constitui enquanto campo conceitual a Teoria do Capital Humano (TCH) que tem como obra seminal em Schultz (1971, publicação original em 1961), na qual o autor procura explicar os ganhos de produtividade gerados pelo fator humano. Essa concepção coloca o trabalho humano como um fator de produção (como terra, trabalho e capital, advindos da teoria econômica clássica). Assim, quando o trabalho humano é qualificado pela educação, aumenta a produtividade e consequentemente, os ganhos capitalistas. Nessa perspectiva, a educação passa a ser entendida como um investimento que deve seguir as condições de mercado.

No Brasil, a perspectiva de migração social via na educação as chances de uma melhor colocação no mercado e, consequentemente, ascensão social criou uma demanda exponencial para acessar esse nível de ensino enquanto não houve políticas substanciais de expansão do ensino superior.

A partir de 1964, sob o contexto do golpe militar e na condução de assistência técnica e financeira dos Estados Unidos por meio do acordo MEC-USAID, foi feita a abertura para o sistema privado para o atendimento da demanda reprimida. É a primeira vez que o Brasil passa do atendimento de pouco mais de 1% para, por volta de 8,3% até a década de 80, além disso, é nesse período que se consolida o sistema de pós-graduação (BOMENY, 1994).

Nas duas décadas seguintes (1980 e 1990), foram algumas as tentativas de reorganizar o sistema de educação superior principalmente para as questões de financiamento e autonomia que desde a década de 1960 eram um problema principalmente para o setor público. O setor privado ultrapassou o setor público em número de vagas disponíveis e em matrículas e mesmo que o sistema privado atendesse boa parte da população, o número de matrículas praticamente estagnou. Também é importante lembrar que é nesse período que há a crise de

hiperinflação e um gargalo na formação dos alunos do ensino médio, diminuindo os aptos à ingressar no ensino superior (DURHAM, 2005).

A partir dos anos 2000, além da demanda represada, encontramos setores mais vulneráveis da população tenham acesso à educação superior. Ainda que, depois de 1994, uma parte importante da crise financeira tenha se resolvido, a educação superior só ganha novo fôlego a partir do governo Lula em 2003.

É nesse período que vemos uma grande quantidade de políticas públicas voltadas para a educação superior. Porém, diferentemente da pauta da educação como fator de produção, ela assume, agora, a função de "leito de cidadania", pois, passa a ter a missão de fazer a inclusão de grupos socialmente vulneráveis para dentro do ensino superior (CEPÊDA, 2012; MARQUES E CEPÊDA, 2012; CEPÊDA, 2014).

Essas políticas inclusivas passam a ser executadas tanto no setor privado quanto no público, sendo mais agressivas no segundo. No setor privado, o PROUNI e a reformatação do FIES cobrem uma demanda importante da população que vindo da escola pública e que não tem condições de arcar com a parcela total do setor privado, se vê agora contemplado com a oportunidade de cursar a educação superior.

Há críticas do programa enquanto financiadores da rede privada, principalmente das grandes mantenedoras, porém, há que se ressaltar que do ponto de vista da oportunidade de inclusão são duas políticas fundamentais.

Do lado do setor público, durante os anos 2000 foi se formatando um sistema complexo e interligado de funcionamento da rede de proteção e promoção da inclusão social via educação superior. Do ponto de vista do fluxo: a entrada do estudante nas instituições públicas foi migrada para a prova do ENEM, exame que não possui características do vestibular tradicional (conteudista e pautado em regras de decorar e reproduzir certos conhecimentos) o que, em um primeiro momento, equiparou, relativamente os estudantes de ensino médio público e privado (posteriormente os colégios privados vem se reorganizando no sentido de se colocar como melhores formadores para o ENEM).

O Sistema de Seleção Unificado - SiSU foi construído para ser a plataforma pela qual os estudantes pleiteiam vagas tanto em Universidades Federais quanto nos Institutos Federais também possibilita que estudantes com vulnerabilidade financeira concorra em mais de uma instituição e mais, que possa fazer o cálculo das “chances” de entrar em um determinado curso, podendo, portanto, fazer a escolha da profissão segundo seu posicionamento no ENEM, a ferramenta também já adota as listas de classificação de acordo com a lei de ações afirmativas, fazendo o *rankeamento* dos estudantes segundo os grupos que eles pertentem (cota de escola pública; cota de escola pública + critério de renda; cota de escola pública + critério de renda + etnia; seleção universal) sendo também ferramenta de transparência no processo de reserva de vagas.

O aumento da malha de atendimento da rede de Universidades Federais via REUNI que criou até 2015[1], 28 novas instituições (havia 39 em 2000 e 67 em 2015), mais do que dobrou o número de vagas disponível (de 112 mil para mais de 240 mil), além de capilarizar as instituições por meio de criação de novos *campi*.

A reorganização da rede de educação tecnológica através dos Institutos Federais que também cresceu em número de *campi* e interiorizou o atendimento dessa demanda.

E por fim criou uma malha de assistência estudantil por meio do Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES destinando recursos específicos para o atendimento da população em situação vulnerável.

Diante desse cenário, percebemos que há, no primeiro momento, um giro conceitual no entendimento da função da educação superior, e principalmente, da universidade em sua relação com a sociedade que, no segundo momento se torna política pública. A educação superior deixa de ser instrumento de formação de profissionais liberais (como em 1930 ou 1960) ou de mão de obra especializada para se tornar instrumento de inclusão social e de promoção da cidadania, também (a partir de 2000) com a colaboração de um sistema que

[1] Últimos dados disponíveis em www.inep.gov.br.

passa de elite para um sistema de massas (30% da Taxa Líquida de Matrícula - TLM) em direção ao um sistema universal (50% TLM)[2].

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Tendo como base esse cenário, cabe nos perguntar, como uma trajetória da educação superior se transforma agregando elementos de inclusão e equidade? Que fatores ou elementos contribuíram para a mudança de visão para essa política pública? Nesse sentido, utilizamos como apoio metodológico a abordagem de análise de políticas públicas que leva em consideração que em geral, elas caminham com certa estabilidade, acontecendo momentos pontuais de mudança (incrementais ou de grande envergadura).

A teoria do equilíbrio pontuado (*Punctuated-EquilibriumTheory*) desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones traz elementos importantes para a compreensão da dinâmica das políticas públicas e sua transformação ao longo do tempo.

> A teoria do equilíbrio pontuado procura explicar uma observação simples: os processos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas às vezes produzem também mudanças em grande escala (BRASIL, 2013, p. 110)

Dessa forma, na teoria do equilíbrio pontuado, haveria certa estabilidade no campo de uma política pública, com mudanças incrementais graduais e ocasionais. Mudanças de maior envergadura aconteceriam no momento que subsistemas (grupos menores formados por especialistas, mídias, políticos, sociedade civil entre outros) conseguissem reforçar uma *policy image*, uma "imagem", ou até, uma ideia de tal forma que essa imagem influenciasse na macropolítica movendo o campo todo em direção à mudança.

A *policy image* é um elemento importante nesse processo. É a sua construção que influencia a entrada ou a saída de temas da macropolítica e, a partir dela é que é possível o surgimento de propostas de ação.

> A criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macrossistema em torno de uma questão. Quando há consenso de que questões indesejadas são

[2] Ver Trow (1973; 2005).

> causadas por elementos como catástrofes naturais, por exemplo, não se espera a atuação governamental, cria-se uma demanda pela intervenção estatal, e a questão passa a ter grandes chances de emergir na agenda. Assim, a imagem de uma política intervém fortemente na transformação de questões em problemas (BRASIL, 2013, p. 111 *apud* CAPELLA, 2006[3], p. 61)

A atuação dos subsistemas nem sempre é pacífica, compactuada ou consensual. Frequentemente eles atuam disputando sentidos, repercussões e problemáticas de uma determinada questão. Outra questão importante é que, muitas vezes um subsistema é controlado por um ou poucos atores, que por sua vez garantem o monopólio de um entendimento ou ideia e impedem que novos atores adentrem nesse subsistema:

> Entretanto nem sempre é possível impedir a entrada de atores e de novas ideias. Seja pelo papel da mídia, por acontecimentos não previstos como catástrofes e tragédias, podem ocorrer perturbações que rompem esse processo incrementalista de manutenção de ideias: momento pontuado por rupturas (BRASIL, 2013, p. 112).

Em função da teoria do equilíbrio pontuado podemos entender que políticas públicas podem sofrer alterações incrementais ao longo do tempo que vão as transformando durante períodos de estabilidade. Porém, certos eventos, como catástrofes, mudanças políticas (como troca de governo) e outras perturbações, podem irrompem essa estabilidade e trazer mudanças mais agressivas. Mas, para uma política específica se aproveitar dessa **brecha histórica** dada pela perturbação da estabilidade, os subsistemas devem produzir uma *policy image* que atraia a atenção da macropolítica. Ou seja, mudanças mais profundas precisam que certas **ideias** em transformação encontrem a oportunidade para, então, transformar-se em **ação política.**

É essa chave de entendimento que utilizaremos para analisar as mudanças de contextos que possibilitaram as políticas públicas inclusivas a partir dos anos 2000.

Nesse sentido, procuramos entender o processo que se dá essa mudança de fluxo das políticas de educação superior (por que elas vinham na direção de expansão via setor privado, com ações pontuais e, a partir dos anos 2000

[3] CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB**, São Paulo, n. 61, p. 22-52, 2006.

políticas agressivas tanto no setor privado quanto no setor público começam a surgir).

4. AS IDEIAS EM DEBATE

A partir do levantamento documental, procuramos mapear o debate em torno da questão da educação superior e encontramos quatro grupos importantes que juntos formam uma constelação de debates e ideias que fornecem elementos importantes para a análise do contexto em que seu deu a implementação da política do REUNI.

O debate foi fomentado por diferentes grupos localizados em diferentes instâncias e que circularam publicamente, são eles:

a) debate estatal: esse debate aconteceu dentro das instâncias estatais e é feito por meio de documentos de lei como a Constituição Federal de 1988, a LDB de 1996, o PNE (2001; 2011), o PDE de 2007, projetos de lei, como o da reforma universitária (PL 7200/2006) e ainda documentos formulados durante conferências, seminários e reuniões ligadas à atividades estatais, como os seminários sobre a reforma universitária (Seminário Internacional Universidade XXI, Seminário – Universidade: Por que e como reformar?), estudos sobre a educação superior (Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira) e ainda pronunciamentos oficiais do Presidente da República e Ministros da Educação.

Essa massa de documentos refletem as posições oficiais sobre a temática, além de ser a própria execução das políticas e as avaliações das instâncias estatais, portanto, podem ser entendidos como a retórica oficial ou ainda como o debate oficial e que nos fornecem pistas sobre quais influências foram fundamentais para a implementação da política.

b) debate paraestatal: Esse debate circulou no âmbito de instituições que funcionam na proximidade do Estado, mas que não são propriamente parte deste. Compõe esse debate os documentos circulados no âmbito da ANDIFES como a Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior, os Posicionamentos da ANPED sobre a reforma da educação

superior em curso e o Manifesto da Universidade Nova (mobilizado dentro da UFBA e discutido no âmbito da ANDIFES).

Nesse debate são apresentadas as posições sobre especialistas na área e instituições que trabalham diretamente nos setores da educação afetadas pela política. São apresentados posições sobre a implementação das políticas a avalições do funcionamento delas.

c) debate internacional: Esse debate circula nas instituições e organizações internacionais que são estudiosos da questão da educação, como a UNESCO que publicou documentos como Policy Paper for Change and Development in Higher Education, e as Declarações das Conferências Mundiais sobre a Educação Superior em 1998 e 2009 e o Banco Mundial que publicou Higher Education: Lessons of experience.

Esse debate é importante por refletir as posições internacionais sobre o tema, além de fornecer elementos de comparação com outros sistemas de educação superior. A UNESCO especificamente teve um papel importante no Brasil por ajudar a organizar alguns dos seminários sobre a reforma universitária, trabalho que também foi executado em outros países da América Latina nos anos 2000.

d) programas de governo: esse debate é composto por dois documentos especificamente, o programa do governo eleito “Uma escola do tamanho do Brasil” do Presidente Lula e o programa do segundo lugar nas eleições de 2002 “Trabalho e Progresso para todos” do candidato José Serra que refletem o ambiente político no limiar da mudança, mostrando que certas ideias já estavam em circulação.

Ao localizar os debates e os documentos, procuramos avaliar, em cada um deles, três variáveis:

a) **diagnóstico**: identificar o que cada debate definiu como sendo os problemas encontrados na educação superior, ou seja, o que está errado?

b) **prognóstico**: procuramos identificar o que cada debate apresentou como o cenário ideal, possível ou o mais correto, tendo em vista os problemas apresentados.

c) **metas**: documentos de ordem normativa também apresentam metas ou projeções de ação

A partir da localização desses debates e das variáveis criamos um quadro de referência (quadro 1) o resultado de cada debate em referência a cada variável.

Como resultado desse cruzamento, podemos verificar um conjunto de noções e de diferentes abordagens dadas para cada um dos problemas identificados. Essa constelação de ideias embasaram a construção de políticas de inclusão e equidade para o ensino superior implementadas nos anos 2000.

A partir do proposto na teoria do equilíbrio pontuado, uma política pública pode sofrer mudanças incrementais graduais e que ocasionalmente mudanças de grande envergadura aconteceriam, pois os subsistemas (compostos de grupos de especialistas, por meios de comunicação, políticos e sociedade civil) entrariam em um campo de embate em favor da alocação de certa *policy image*, ou seja, a construção de um problema que chamaria a atenção da macropolítica, forçando a execução de medidas para aliviar. Dessa abordagem da teoria do equilíbrio pontuado podemos compreender duas coisas:

a) as ideias vêm antes da ação política, ou seja, é preciso que o problema seja “construído” e visto como um problema antes de se executar ações de cunho político e procurar soluções;

b) a construção de um problema não é tão consensual como aparenta ser no nível teórico, mas pode ser um emaranhado de pequenas partes, às vezes contraditórias que disputam no espaço público significações e conceitos.

É a partir dessas noções que buscamos mapear a rede de influências a partir dos debates que marcaram a construção das políticas da educação superior no Brasil nos anos 2000.

Os levantamentos documentais (leis, decretos, declarações, relatórios, programas de governo entre outros) nos forneceram a identificação de quatro debates importantes, ou seja, são quatro pontos que contam como aquele conjunto de pessoas se posicionavam em relação à temática da educação superior.

Como resultado da análise do cruzamento das variáveis (apresentação do diagnóstico, apresentação do prognóstico e metas definidas) com cada grupo documental (estatal, paraestatal, internacionais e programas de governo) o que temos é uma rede em que argumentos se cruzam, se aproximam ou se contradizem formando uma constelação de ideias. Para cada grupo documental é importante entender que há distintos lugares das ideias, pois, o conjunto de atores tem intenções e repercussões diferentes, portanto, não é possível que apresentemos uma ideia única de diagnóstico (a partir do cruzamento da variável em cada um dos debates), mas podemos entender como cada debate se posicionou em relação às variáveis.

No debate feito a partir dos documentos estatais, entende-se que há dois problemas fundamentais: a) a não regularidade do financiamento do setor público, ou seja, não há previsão orçamentária ou planejamento para essas IES e b) há um déficit no atendimento à demanda tanto na expressão quantitativa (falta de vagas no geral) quanto na sua distribuição regional quanto na sua dimensão social (inclusão e permanência de grupos vulneráveis). Nesse sentido, o cenário a partir das IES devem ter planejamento anual orçamentário para as instituições públicas, divisão de responsabilidade de financiamento pelo setor privado e a ampliação do número de vagas nos dois setores (público e privado) garantindo que haja distribuição regional das mesmas e com implantação de mecanismos que facilitem a inclusão e permanência de atores em situação de vulnerabilidade.

Entre as metas estão a incorporação da regularidade de inclusão no orçamento dos repasses às UFES; a ampliação de vagas para atingir 30% da população entre 18 e 24 anos; aumentar a taxa de conclusão para 90% e de alunos por professor para 18:1; formular políticas para descentralização das instituições e interiorização; formular políticas para atendimento de minorias; diversificação do sistema de educação superior a partir de cursos não universitários e flexibilização de currículos.

O debate ocorrido a partir das instituições e documentos paraestatais apontam que os problemas da educação superior são o déficit no atendimento da demanda por meio de vagas, as existentes não estão uniformemente

distribuídas, sendo que há regiões mais atendidas do que outras; os processos seletivos são falhos e não refletem a melhor forma de escolher os alunos e os currículos dos cursos superiores não refletem a necessidade do mercado de trabalho atual.

Entre as possíveis soluções estão a criação de novas vagas na rede pública, criação de novas instituições e vagas (em ambos os setores) em todas as regiões e prever a criação de políticas de atendimento à grupos vítimas de discriminação.

Entre as metas estão a garantia de matrículas para 40% da população entre 18 e 24 anos; estabelecer taxa de 15 alunos por professor; dobrar o número de alunos na graduação, aumentando vagas também no noturno; melhor distribuição regional das vagas, para amenizar problema da desigualdade; Flexibilização dos currículos e estabelecer a formação em ciclos.

Já o debate internacional, preocupado também em fazer cenário mais gerais, aponta que há vários países que estão passando por processos de expansão, porém, há que se considerar as questões de equidade, ou seja, deve-se garantir o direito a todos os grupos que hoje são minoritários na educação superior. Para tanto é preciso considerar a educação superior como um bem público, ou seja, deve estar disponível e receber atenção especial do governo, dado que é um investimento. A iniciativa privada também pode participar, mas considerando a sua participação para o bem do conjunto da sociedade.

Entre as soluções apresentadas estão a importância do setor privado para auxiliar no financiamento da educação, desde que haja regulação. Também é enfatizado o uso de EAD para difusão facilitada de cursos à áreas mais distantes. Por fim, o aspecto de bem público, além da necessidade de disponibilização do acesso à educação superior também preza pela relevância da produção científica, visando a devolutiva ao conjunto societal.

Como esses documentos são diretrizes e estudos comparativos não há metas a serem alcançadas.

Por fim, os documentos avaliados a partir do debate dos programas de governo das eleições de 2002 apontam como os candidatos pensavam ser a problemática da educação superior e, o maior problema apontado é o déficit no

atendimento à demanda, dado que é um setor estratégico para colocação do Brasil no circuito internacional e é subutilizado.

Nesse sentido o cenário ideal é o atendimento a essa demanda tanto nos cursos de graduação como de pós-graduação de forma que abranja todas as regiões igualmente e todos os grupos sociais.

Entre as metas estão, aumentar o ingresso da população de 18 a 24 anos de forma que 40% das matrículas estejam no setor público; estabelecer medidas de diminuição das desigualdades regionais e sociais, por meio de melhor distribuição de vagas e de mudança de instrumentos de acesso (o vestibular tradicional); Estimular o uso de EAD por meio de uma rede acadêmica; implantar programas de financiamento estudantil.

Quadro 1: Resumo do cruzamento das variáveis e grupos documentais

	O que está errado? (diagnóstico)	**Como deveria ser? (prognóstico)**	**Metas**
Debate Estatal	- Falta de regularidade no orçamento das IES; - Não atendimento da demanda: falta de vagas, as que tem estão mal distribuídas entre as regiões e os grupos sociais e os que conseguem entrar não tem suporte para permanência.	- Planejamento orçamentário anual para as IES; financiamento a partir dos setores público e privado; - Ampliação do número de vagas existentes; melhor gestão dos recursos disponíveis; - Distribuição de vagas em nível regional e com implantação de programas de permanência;	- Regularidade no orçamento; - Financiamento a partir de recursos públicos e privados; - Ampliação de vagas para atender a 30% da população de 18-24 anos, taxa de conclusão de 90% e 18 alunos por professor; - políticas de descentralização e interiorização, que atendam minorias; - diversificação do sistema e flexibilização de currículos.
Debate Paraestatal	-Problemas no atendimento à demanda - falta de vagas; - Assimetria na distribuição de vagas; - falha na forma de seleção (vestibular); - Não aderência dos currículos com a sociedade atual.	- expansão via rede pública; - criação de instituição e vagas nas diversas regiões; - criação de políticas para atendimento de grupos vítimas de discriminação.	- matrículas em 40% da população 18 - 24 anos; -15 alunos por professor; - dobrar alunos na graduação (aumentar vagas no noturno); - disponibilizar mais vagas para diminuição da desigualdade regional; - Flexibilização de currículos; - Formação em ciclos
Debate Internacional	- o crescimento de vagas já está acontecendo em vários países, mas deve seguir rumo a massificação, para isso	- importância do setor privado para amenização dos problemas ; - Utilização de recursos como EAD;	Não é normativa, não possui metas.

	deve-se levar em consideração as questões de equidade; - educação precisa ser entendida enquanto bem público para que seja considerada a importância do investimento público, sem desconsiderar o setor privado.	- precisa buscar a relevância da produção científica, pois a questão do bem público tem duas vias: o investimento do setor público e a devolutiva para a sociedade.	
Debate Programas de Governo	- problema no atendimento à demanda; - setor estratégico subutilizado.	- atendimento da demanda, incentivo aos cursos de pós-graduação em todas as regiões e para todos os grupos sociais;	- aumentar vagas para a faixa etária de 18 a 24 anos, sendo 40% do total de vagas no setor público e número de mestres e de doutores em pelo menos 5% anualmente; - Estabelecer medidas para diminuir a desigualdade de oferta de graduação e pós-graduação regionais; – Estabelecer novas formas de acesso, principalmente para negros e egressos de escola pública bem como programas de acompanhamento acadêmico; - Implantar rede universitária de EAD; – Substituir FIES por programa de crédito educativo para 396 mil estudantes de carência comprovada; – Criar programa de bolsas para 180 mil estudantes carentes em cursos de qualidade e que realizem trabalho comunitário.

REFERÊNCIAS

BERHEIN, C. T.; Chauí, M. 2008.*Desafios da Universidade na Sociedade do Conhecimento*. Brasília: UNESCO.

BOMENY, H. 1994. A reforma universitária de 1968, 25 anos depois. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.26, out. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_26/rbcs26_04.htm Acesso em 15/12/2014.

BRASIL, F. G. 2013. Instituições participativas e políticas públicas: uma nova literatura para a agenda de pesquisa. Tese de doutorado. Universidade de São Carlos, São Carlos.

BRAVERMAN, H. 1975. *Labor and monopoly capital: the degradation of work in the twentieth century*. New York: Monthly Review Press.

BRESSER-PEREIRA, L. C. 2010. *Do antigo ao novo Desenvolvimentismo na América Latina*. FGV-EESP. São Paulo, p. 38. Textos para discussão - 274.

CASTELLS, M.; Cardoso, G. 2005 A sociedade em Rede: do conhecimento à ação política. *Anais da Conferência promovida pelo Presidente da República de Portugal entre 4 e 5 de Março de 2005*. Portugal. Disponível em http:///www.cies.iscte.pt/destaques/documents/Sociedade_em_Rede_CC.pdf. Acesso em: 20 jan. 2015.

CEPÊDA, V. A. 2014Políticas de Desenvolvimento social e o Nordeste: um panorama sobre a expansão do Ensino Superior Público Federal recente. IN: Nascimento, A; Lima, M.C. *O Nordeste brasileiro em questão: uma agenda para reflexão*. Recife: UFPE; SUDENE, p.268-294.

_____. 2012. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo - um balanço histórico*. Estudos Avançados,* v. 26, n. 75, 2012.

CUNHA, L. A. 1980. *A Universidade Temporã - o ensino superior da Colônia à Era de Vargas.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

DINIZ, E. 2011. É possível um novo modelo de Estado Desenvolvimentista no Brasil? *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília: IPEA, n.1 .pp. 17-21.

DRAIBE, S. 2003. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo.

ECHEVARRÍA, J. M. 1974. Funções da Educação no Desenvolvimento. In: Pereira, L. *Desenvolvimento, Trabalho e Educação*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar.

ESPING-ANDERSON, C. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e Políticas Públicas: um inventário das principais vertentes analíticas recentes. **RBCS**, v. 18, n. 51, fevereiro 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. *Comunicados IPEA*, Brasília, v. 75, 2011.

KINGDON, J. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown & Co (1984). In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas - Coletânea** (Vol, 1). Brasília, ENAP, (2006).

MARSHALL, T. H. 1967. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.

MARQUES, A. C. H.; Cepêda, V. A. Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: Aspectos democrático e inclusivos. *Perspectiva*, São Paulo, v. v. 42, p. 161-192, jul./dez 2012

NUNES, E. 2012. *Educação Superior no Brasil: estudos, debates e controvérsias*. Rio de Janeiro: Garamond.

REGONINI, G. 1998. Estado do Bem-Estar (verbete). In: Bobbio, N.; Matteucci, N.; Pasquino, G. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB.

SANTOS, B. S.; Avritzer, L. 2002. “Introdução: para ampliar o cânone democrático”. In: Santos, D. S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

SANTOS, B. S. 1997. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo Cortez.

SCHULTZ, T. W. 1971. *O capital humano: Investimento em Educação e Pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar.

SCHWARTZMAN, S; Bomeny, H. M. B.; Costa, V. M. R. 1984.*Tempos de Capanema*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: Edusp. Coleção Estudos Brasileiros (v. 81).

SEN, A. 2001. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras.

_____. 2011. *A ideia de Justiça*. São Paulo: Cia das Letras.

SICSÚ, J.; Paula, L. F. D.; Michel, R. 2007. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, v.27, n. 4 (108), out-dez. p.507-524.

Souza, C. 2013. Apresentação: Estado e Políticas Públicas: de que estamos falando? *Revista eletrônica de Ciência Política*, Curitiba, v.4, n. 1-2, 2013.

TROW M. 1973. *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*.Carnegie Commission on Higher Education.

WOLF, A. 2002.*Does education matter? myths about education and economic growth.* London: Penguin

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30/05 a 02/06/2017

UFES, Vitória (ES)

ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação

CONSCIÊNCIA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL DO COMASV DE VITÓRIA NO ESPÍRITO SANTO - BRASIL

Arthur Gomes Dau – PPGADM/UFES
Márcia Prezotti Palassi – PPGADM/UFES

CONSCIÊNCIA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL DO COMASV DE VITÓRIA NO ESPÍRITO SANTO - BRASIL

Resumo

Este artigo visa compreender como se configura a consciência política e a participação dos conselheiros titulares e suplentes representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória (ES). A discussão se baseia no modelo de consciência política para compreensão da participação em ações coletivas de Sandoval (2001). Trata-se de uma pesquisa qualitativa, cujos dados foram obtidos através da análise de atas e observação não participante às plenárias do Conselho, submetidos à análise de conteúdo (BARDIN, 2004). Os resultados revelam: a Identidade Coletiva; as Crenças, Valores e Expectativas Societais; Interesses Coletivos e Antagônicos, a Eficácia Política, Sentimentos de Justiça e Injustiça, a Vontade de Agir Coletivamente e as Metas e Ações Coletivas. Conclui-se que maioria dos conselheiros possui engajamento juntos aos seus representados, consciência da importância de sua participação e conhecimento acerca do funcionamento do conselho, o que favorece a participação.

Palavras-chave: Consciência Política; Participação; Conselhos Gestores; Estudos Organizacionais; Administração Pública.

1. Introdução

A participação social é um tema que vem sendo discutido em grande escala desde o processo de redemocratização do Brasil no final da década de 80 do século passado. A partir da promulgação da Constituição de 1988, a institucionalização de mecanismos participativos fez com que debates sobre este tema emergissem de modo a compreender e a aprimorar as relações entre sociedade e governos (AVRITZER, 2011). A inserção desses mecanismos propiciou abertura para a participação popular na democracia brasileira.

Mecanismos de aproximação entre a população e a gestão pública foram promovidos por meio de veículos de participação e controle social pelas leis orgânicas. Esse movimento foi dinamizado pela institucionalização de mecanismos de participação social, a exemplo dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas nas áreas de saúde e assistência social, como condição para o repasse de verbas orçamentárias, difundidos pela Constituição de 1988, mas que só ganharam força política nos anos 2000 (OLIVEIRA. 2009). Nesse momento, tais mudanças tornaram os mecanismos participativos novas formas de expressão, representação e participação, dotados em tese, de poder de transformação política. Ganharam força os conselhos gestores, os orçamentos participativos, os fóruns temáticos e as agendas locais (GOHN, 2011).

No entanto, são percebidos entraves e disfunções que interferem no funcionamento destas instâncias plurais, a exemplo da hegemonia estatal através da representação do poder público e a falta de tradição participativa brasileira. Além disso, outros problemas

surgem quando se trata da gestão de políticas públicas: fragmentação; falta de estrutura física; uso do mecanismo para manobras políticas; capacitação insuficiente ou exígua dos conselheiros; baixa participação dos mesmos; empoderamento débil e a falta de clareza e consciência sobre o que se entende por participação, sendo entendida, muitas vezes, apenas como sinônimo de presença física. (WENDHAUSEN, BARBOSA E BORBA, 2006; ABERS E KECK, 2008; DAMASCENO E GÓIS, 2010; KLEBA *et al.*, 2010).

Um desses entraves deve depreender maior atenção dos estudos que envolvem o funcionamento dos mecanismos participativos no Brasil: falamos sobre a participação da sociedade civil. Existem problemas estruturais e limitações institucionais encontradas pelos cidadãos quando se tornam membros como conselheiros destes espaços. Todavia, existem também, embaraços que são provocados pelos próprios cidadãos, reproduzidos em formas de ideologias, identidades, valores societais, vontade ou não de agir coletivamente etc, que refletem diretamente no funcionamento dos espaços participativos (DE LA FLUENTE, 2010; TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012).

Em Vitória, no Espírito Santo, o Conselho Municipal de Assistência Social (COMASV) foi criado a partir de um conjunto de ações que representaram um marco de descentralização das políticas públicas municipais e de abertura do município à participação do cidadão (SILVA e BRITO JÚNIOR, 2009) e constitui, hoje, importante instrumento de fiscalização, deliberação e controle orçamentário da política pública de assistência social na cidade.

A ação coletiva está ancorada na percepção dos indivíduos em participarem de determinado movimento social da qual se sintam identificados por meio de hábitos e costumes que orientam o discurso e suas ideologias. Quando se trata da consciência em processos participativos e ações coletivas, Sandoval (2001) nos apresenta o conceito de consciência política, inspirado no conceito de consciência operária de Touraine (1966). Consciência política é o conjunto de dimensões psicológicas sociais, inter-relacionadas de significados, que permitem aos cidadãos tomarem decisões quanto ao melhor curso de determinadas ações dentro de um contexto político ou situações especificas (SANDOVAL, 2001, PALASSI, 2011). Sandoval elabora um modelo analítico de consciência política para compreensão da participação em ações coletivas através da inter-relação de sete dimensões conceituadas em formas de sentimentos, que permite uma visualização da predisposição dos indivíduos em agirem em defesa de seus interesses.

Assim, compreender como se configuram as dimensões presentes no modelo de consciência política faz com que se tenha um diagnóstico sobre a participação dos conselheiros nesses espaços públicos. Isto possibilita entender quais fatores orientam a participação dos conselheiros e, portanto, como se configura esta participação no Conselho (SANDOVAL, 2001; FUCKS E PERISSINOTO, 2006). Trata-se de uma pesquisa qualitativa que adota como técnicas de coleta de dados: análise de documentos do COMASV; análise de atas e observação não participante às plenárias; cujos dados foram submetidos à análise de conteúdo (BARDIN, 2004).

Sendo assim, este trabalho supre uma lacuna na literatura sobre os conselhos que se refere a consciência política dos conselheiros. Dentro dos estudos envolvendo ações coletivas pode-se contribuir como alternativa de utilização do modelo de Sandoval (2001) para a compreensão da participação em mecanismos participativos ainda não estudados à luz desta teoria. A relevância social se encontra na concessão de um diagnóstico aos conselheiros do conselho pesquisado, contribuindo desta forma, para reflexões que possam subsidiar melhorias no funcionamento deste mecanismo participativo.

Portanto, este artigo está dividido em 5 partes, além desta introdução: uma revisão de literatura acerca da participação conselhista; o Modelo de Consciência Política de Sandoval (2001); os aspectos metodológicos da pesquisa; os principais resultados e as considerações finais sobre a pesquisa.

2. A Participação Conselhista nos Conselhos Gestores Municipais de Políticas Públicas

Organizações sociais e governamentais modificaram-se com o intuito de abrir espaços de negociação e diálogo entre os cidadãos e o poder público. O foco desses processos de abertura participativa está nos mecanismos de democracia direta por meio de consultas, deliberações e modelos de governança com interação face a face, além de espaços virtuais de comunicação. Novos modelos de relacionamento entre cidadãos e governo alimentam um contemporâneo paradigma da nova democracia, que promove contribuições acerca de déficits peculiares encontrados nas democracias locais (PAES DE PAULA, 2005; ABERS E KECK, 2009; MONTECINOS, 2011; JAIMES, 2013; SCHUGURENSKY, 2016).

No Brasil, data-se do final dos anos 1960 e 1970, no estado de São Paulo, o surgimento dos primeiros conselhos populares. Objetivavam atender carências emergenciais da população como a construção de praças, escolas e criação de linhas de ônibus. Havia ainda, naquela época, um caráter burocratizado de catalogação de demandas da sociedade com ações definidas dentro dos gabinetes (GOHN, 2011). Na década de 1980 emergiram também os conselhos populares após o fim da Ditadura Militar. Estes, resultados das lutas da sociedade civil, surgiram por intermédio de organizações de movimentos populares e tiveram diversas funções à época, o que gerou vários entendimentos sobre seu real significado. Tiveram importante papel junto ao poder público atuando como conselheiros, executores e deliberando sobre ações que envolviam questões do governo. No início dos anos 1990 tiveram seu papel definido: passaram a ser autônomos e independentes, tendo peso e voz como elemento político externo à administração pública (GOHN, 2011; SZWAKO, 2012).

Surge no final de 1980, fazendo oposição à elite que governava, o conceito de participação cidadã, que trazia, na passagem de 1980 para 1990, pela primeira vez, a institucionalização dos mecanismos de participação, compostas por representantes eleitos diretamente da sociedade de onde provinham. Esses mecanismos, os conselhos gestores, incluídos no arcabouço jurídico do Estado Brasileiro pela Constituição Federal

de 1988, tornaram-se os principais instrumentos de alinhamento entre interesses diretos da sociedade civil e o governo, bem como uma nova forma de gestão pública. Assim, criaram-se novas relações de gestão compartilhada entre sociedade e Estado, que requeriam a consolidação de estruturas institucionais capazes de sustentá-las e de atores que estivessem dispostos a trabalhar em prol da democracia deliberativa (OLIVEIRA, 2009; GOHN, 2011; MARTINS, CKAGNAZAROFF, LAGE, 2012).

Após 2002, com a ascensão de um governo popular-nacional à Presidência da República, a maneira de lidar com as políticas públicas começa a ter um novo desenho, dando forma a um novo paradigma de gestão pública social, cujas propostas se baseavam em um modelo descentralizado, participativo e descarregado dos contornos de gestão pautados apenas no estilo burocrático de administração (PAES DE PAULA, 2005). Não que os preceitos burocráticos foram extintos, pelo contrário, estes foram dando espaço a um modelo participativo de gestão dentro do Estado, incorporando princípios da deliberação coletiva. Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar a participação por meio de conselhos deliberativos, com composição paritária entre representantes da população e do poder público nos âmbitos federal, estadual e municipal (MORONI, 2012; OLIVEIRA E PEREIRA, 2014).

Mas, diversas lacunas são citadas no papel dos conselhos gestores e seu grau de efetividade, bem como dilemas que passam pela atividade participativa dos conselheiros: elementos jurídicos de apoio a deliberações; definição precisa do que seja participação; capacitação dos conselheiros e igualdade de participação entre os membros representantes da população; são elementos que carecem de uma maior discussão por parte do povo e do poder público (DOUGHERTY E EASTON, 2011). Além disso, a fraca participação da sociedade, a dificuldade de articulação entre o público e o estatal, bem como o absenteísmo dos membros governamentais, são temas que emergem nestas discussões (KLEBA *et al,* 2010; GOHN, 2011; MARTINS, CKAGNAZAROFF, LAGE, 2012; SZWAKO, 2012; ALMEIDA, PACHECO, 2015).

Desse modo, os conselheiros são personagens fundamentais para o pleno funcionamento dos conselhos gestores, pois representam a sociedade ao serem eleitos pelos segmentos que representam e o poder público ao serem indicados pelas pastas do Executivo. Esses atores figuram como articuladores entre os setores nas deliberações envolvendo a construção e gestão de políticas públicas, uma vez que os cidadãos como um todo não podem ser representados devido ao modelo democrático-representativo e a impossibilidade de incorporação de todos os cidadãos nas deliberações. Assim, o papel dos conselheiros é abarcar a diversidade de demandas existentes na sociedade e levá-las aos espaços de discussão para representar aqueles que se julgam preteridos (GOHN, 2011; LÜCHMANN, 2011; WAMPLER, 2012).

O papel dos conselheiros está amparado em aspectos institucionais e legais que normatizam esse tipo de representação. Os aspectos gerais que compreendem sua atuação são regulamentados pelos regimentos dos conselhos; eles têm a função de orientar os representantes no cumprimento de suas ações. No entanto, não se deve limitar

a atuação dos conselheiros somente às ações procedimentais (LÜCHMANN, 2011; NOGUEIRA, 2011). Procura-se com o processo participativo, a emancipação dos cidadãos, buscando em si próprios a capacidade de empunhar condições de acesso e conquistas. Essa emancipação necessária ao processo participativo deve vir “de fora”, pois é caracterizada pela construção dos próprios atores e interessados, colocando-lhes a importância da cidadania e possibilitando a ampliação da própria democracia (DEMO, 1989; CARLOS, 2007).

Algumas características são consideradas quando se trata do perfil dos conselheiros: destaca-se que a representação vai além de um processo de autorização eleitoral. A atuação como conselheiro abarca diversas peculiaridades, que descansa em uma variedade de justificativas que leva o cidadão a exercer essa função. Vínculos identitários, a posse de conhecimentos especializados sobre a área de atuação do conselho, o suporte popular do ambiente que representam, bem como a legitimidade da representação, vista através do reconhecimento do público alvo, são alguns aspectos que robustecem o sentido de associação e cooperação (LÜCHMANN, 2011; POGREBINNSCHI e SANTOS, 2011).

A legitimação das ações dos conselheiros junto ao segmento social específico permite que as articulações entre a sociedade e o poder público se tornem bem-sucedidas, definitivas e concretas. Tendem a reforçar o caráter participativo dos conselhos, consolidando-os como mecanismos plenos de cooperação. Apesar de serem configurados como instrumentos de democracia participativa, é na representação social que se fundamentam e, para isso, devem ter o consentimento dos representados (MOSLEY E GROGAN, 2013; SILVA E SIPIONI, 2013).

Não paira dúvidas sobre as dificuldades e disfunções que são encontradas nessas representações e a necessidade de se atentar para a relevância da posição que os conselheiros exercem dentro dos conselhos, bem como o crescimento exponencial dessa importância. Trabalhos de Gurgel e Justen (2013), Silva e Sipioni (2013; 2015), Martins *et al.* (2008), Nahra (2008) e Tatagiba (2005) revelam obstáculos a serem enfrentados quando se trata da representação pelos conselheiros. No tocante aos conselheiros representantes da sociedade civil, as dificuldades de acesso a informações, a recursos materiais, a duplicidade de representação, bem como a limitação à assuntos secundários são problemas encontrados rotineiramente nos estudos. Disso resulta em uma abstração em relação a determinados temas e passividade deliberativa nas ações dos conselhos. Ocasionalmente alguns indivíduos são levados à categoria de conselheiros por falta de representantes legítimos na região de onde procedem. Outras vezes por convite dos próprios presidentes dos conselhos.

Após lançarmos luz ao papel do conselheiro na manutenção dos espaços participativos, parece necessário fazer algumas mediações a respeito do conceito de representação conselhista e ação coletiva. A representação conselhista, como antes abordado, é resultado de lutas da sociedade civil e tem sua origem nos movimentos sociais. Caracteriza-se pela participação direta do cidadão na gestão pública, por meio de eleições

de representantes da sociedade civil ou indicações do Estado (no caso dos conselheiros governamentais). A ação coletiva está ancorada na percepção dos indivíduos em participarem de determinado movimento social da qual se sintam identificados através de hábitos e costumes que orientam o discurso e suas ideologias (TATAGIBA, 2010). Portanto, para fins desta pesquisa, consideramos ação coletiva o movimento de participação dos conselheiros representantes da sociedade civil, visto que esse tipo de representação está ancorada no interesse do indivíduo em representar a organização ou a localidade da qual se identifica. Diferentemente da representação estatal, que está configurada pela indicação de secretarias de governo para a manutenção da paridade de tal mecanismo participativo.

À vista do que foi tratado, consolida-se a importância do papel dos conselheiros como participantes vigorosos na manutenção do pleno funcionamento das instâncias participativas, em especial, os conselhos gestores. Neste contexto, destacamos a necessidade de se estudar como se configura a consciência política dos conselheiros, a fim de compreender sua participação nos conselhos. Sendo assim, neste trabalho, abordaremos como se configura a consciência política dos conselheiros da sociedade civil, buscando entender os aspectos objetivos e subjetivos que contribuem para sua inserção ou não nos processos e mecanismos de participação, visto que os últimos estudos retratados anteriormente asseguram a necessidade de se estudar não somente concepções técnicas e normativas, mas também subjetivas.

Para atingir este objetivo, esta revisão de literatura articulada com o modelo de consciência política que será apresentado a seguir, nos dará o suporte teórico necessário para analisar a participação dos representantes da sociedade civil no COMASV. A seguir, apresentamos o Modelo Analítico de Consciência Política para a Compreensão da Participação em Ações Coletivas (SANDOVAL, 2001; SILVA E SANDOVAL, 2016).

3. O Modelo Analítico de Consciência Política para a Compreensão da Participação em Ações Coletivas de Salvador Sandoval

O conceito de consciência política de Sandoval (2001) é inspirado no conceito de *consciência operária de Touraine* (1966)[1], onde este autor estabelece três dimensões básicas para a construção da consciência operária: identidade (entendimento sobre o reconhecimento de classe), oposição (percepção que o indivíduo tem em relação ao seu grupo e ao grupo distinto do seu) e totalidade (percepção que o indivíduo tem da totalidade social, isto é, distribuição de bens, dominação, bem como seu funcionamento e sua dinâmica). Entretanto, Sandoval viu a necessidade de somar a elas mais uma dimensão: a predisposição para intervenção. Sendo assim, o autor define consciência política como um conjunto de dimensões psicológicas sociais que se encontra inter-relacionadas de significados e de informações que fazem com que o indivíduo se oriente e tome decisões que representem o melhor curso de ação dentro de um contexto específico (SANDOVAL, 2001).

[1] Para aprofundamento: TOURAINE, A. **La conscience ouvrière.** Paris: Seuil, 1996.

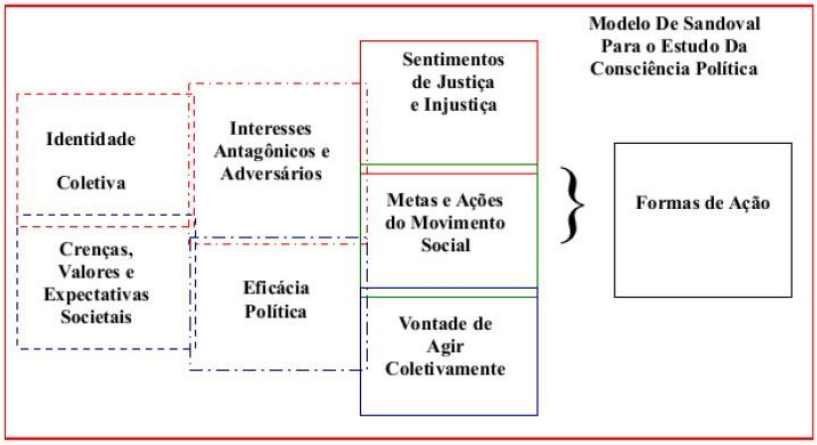
No modelo proposto, o autor nos apresenta a consciência política como uma combinação dos aspectos identitários, tendo ligação direta às crenças dos indivíduos, estas sendo produzidas e desenvolvidas por meio das relações com a sociedade em que vive. Desse modo, cada indivíduo instaura sobre si um modelo de análise e de entendimento sobre determinado lugar, pessoas e instituições que o faz pensar e agir de determinado modo, gerando um comportamento social orientado para a realização ou não de determinadas ações. Portanto, é na vida cotidiana que se desenvolvem as relações sociais de forma a se configurar uma consciência sobre a sociedade em que se vive (SANDOVAL, 1989).

Entende-se que o modelo proposto traduz-se numa referência à politização do sujeito, "às ações politizadas do sujeito e, em última análise, ao desenvolvimento consciente de seu caráter político" (SILVA, 2001, p. 81). Desse modo, Sandoval nos revela, neste modelo, uma nova forma de abordar a participação nos movimentos sociais e ações coletivas, baseadas em análises psicossociais de maneira interativa e não apenas descritiva e/ou estatística (SANDOVAL, 1989).

A consciência política emerge do diálogo, da interação entre cultura e cognição, entre a opinião individual sobre o mundo social e opiniões sobre sistemas de ideologias, sejam instituições, símbolos, locais e códigos culturais. Essa consciência, é representada em seu aspecto formal por hábitos e costumes que orientam o discurso e a ideologia (ANSARA, 2008). A consciência política se revela como um conjunto de significados internalizados pelo indivíduo que tem o limiar em suas relações e em suas interferências sofridas ou causadas por ele próprio em um determinado ambiente. Estes significados levam em consideração, no instante de sua concepção, momentos históricos, políticos e econômicos, fazendo com que a realidade social seja entendida e assimilada de maneira diferente ao longo do tempo (SANDOVAL, 1994; COSTA, 2007). Assim, esse processo está em constante mudança e se modifica a cada nova experiência vivida, moldada e construída a partir de significados que os indivíduos atribuem à realidade social (COSTA, 2007; LUGON, PALASSI, 2012).

O modelo analítico de consciência política para compreensão da participação em ações coletivas de Sandoval (2001) é composto por sete dimensões: identidade coletiva; crenças, valores e expectativas societais; sentimentos de interesses antagônicos e adversários, eficácia política, sentimento de justiça e injustiça, vontade de agir coletivamente e metas e ações do movimento social. Essas dimensões são conceituadas em forma de sentimentos, "permitindo visualizar as mudanças nas estruturas e relações sociais e como elas afetam a predisposição das pessoas para agirem em defesa de seus interesses" (PALASSI, 2011, p. 137). Vale ressaltar que não há hierarquia entre estas dimensões, elas servem para analisar as reflexões realizadas por um sujeito, a fim de decidir se participa de uma ação coletiva ou individual (Figura 1).

Figura 1 - Modelo Analítico de Consciência Política para Compreensão da Participação em Ações Coletivas



Fonte: SANDOVAL (2001, p. 186, tradução nossa)

A dimensão da *Identidade Coletiva* caracteriza-se pelo sentimento de pertencimento de um indivíduo ou sua identificação a um ou mais grupos sociais. Sandoval apoia-se no conceito de Identidade Coletiva de Melucci (1995), onde o autor constrói uma teoria psicossocial de ação coletiva. Questionava-se o que mobilizava os indivíduos a participarem de ações coletivas. Estes construiriam a ação coletiva, à medida que se comunicam, produzem e negociam significados, avaliam e reconhecem o que têm em comum e, assim, tomam decisões (ALONSO, 2009). A *Identidade Coletiva* está em processo constante de transformação, resultado de um contínuo processo de fazer-se e refazer-se (COSTA, 2007).

Palassi (2011) salienta que a *Identidade Coletiva* é o ponto de partida para a compreensão da consciência política. Isto porque esta dimensão se configura como um conjunto de sentimentos de pertença e identificação de indivíduos com relação ao ambiente em que se encontram, estabelecendo uma identificação psicológica de interesses e sentimentos de reciprocidade e pertença para um ator coletivo. A importância desta dimensão se dá no instante em que se entende que os processos de identificação constituem-se como um alicerce para o compromisso em participar da política ou de qualquer ação coletiva. Estabelece-se como sustentáculo ao processo de inserção participativa de indivíduos a um determinado grupo ou a algum instrumento participativo (SANDOVAL, 2001).

A dimensão *crenças, valores e expectativas societais* que um indivíduo desenvolve em relação à sociedade onde vive oferece uma noção do mundo deles, apresentada de maneira mais explícita em forma de ideologia política. Sandoval se apoia em Heller (1972), ao dizer que estes sentimentos estão presentes na espontaneidade no cotidiano, fazendo com que o indivíduo assimile fatos, comportamentos e crenças, sem, muitas

vezes, submetê-los a uma reflexão. Esta dimensão revela a lente pela qual o indivíduo vê e interpreta a sociedade, suas perspectivas e expectativas sobre temas que envolvem o seu dia a dia e o de seus iguais. Esta representação do social, pela qual o indivíduo constrói sua concepção sobre a sociedade em que vive é baseada em como ele a entende e a define (SANDOVAL, 2001). Manifesta-se junto à identidade individual e coletiva (TAJFEL, 1981), caracterizadas por representações sociais do indivíduo, produzidas nas interações e experiências com demais grupos. Esta dimensão, além de promover rupturas na estabilidade do cotidiano, pode sofrer influência direta de um processo de cristalização advindo da espontaneidade da vida diária ou de elementos manipuladores ou alienadores, bem como o comodismo (ANSARA, 2008).

A *identificação de interesses antagônicos e adversários*, outra dimensão, consiste no sentimento do indivíduo em relação a como seus interesses materiais e simbólicos se opõem aos interesses de outros grupos e até que ponto, os interesses antagônicos levam à concepção da existência de adversários coletivos na sociedade (SANDOVAL, 2001). Neste contexto, é indicada a necessidade de uma noção de adversário visível, para que se possa mobilizar indivíduos e ações coordenadas contra um alvo específico, frente a um objetivo comum. Sem esta percepção, torna-se difícil, ou impossível, a mobilização dos indivíduos a realizarem ou sistematizarem ações contrárias ou a favor de um determinado objetivo (SANDOVAL, 2001; SILVA, 2007; 2012).

A dimensão *eficácia política* busca compreender o sentimento do indivíduo sobre sua capacidade de interferir em uma situação política. Sandoval (2001) utiliza- se da teoria da atribuição de Hewstone (1989) através da interpretação do nexo de causalidade dividida em três *locus*: a impotência percebida diante de fenômenos naturais e transcendentes; a busca por soluções individuais para problemas sociais; e soluções conjuntas sobre aflições que envolvem o grupo a que o indivíduo pertence. É por meio desta dimensão que se descobre se os indivíduos são capazes de tornarem-se atores com o propósito de mudar suas próprias vidas (SANDOVAL 2001). Como resultado de um sentimento de impotência com relação a determinado acontecimento, o indivíduo tende a se tornar pouco resistente a ação e internalizar sentimentos de conformidade com determinada ação. Isso acontece àqueles que provam circunstâncias que envolvem fenômenos naturais e transcendentes. Desse modo, tem-se uma baixa eficácia política e pouca intenção de reverter ou intervir em determinada atividade (SANDOVAL, 2001; SILVA, 2007).

A dimensão *sentimento de justiça e injustiça* explica a capacidade do indivíduo de perceber, em um arranjo social, o nível de reciprocidade social existente (SANDOVAL, 2001). O autor baseia-se no conceito de justiça social de Moore (1978) que se refere ao sentimento de concordância entre obrigações e recompensas. Quando o indivíduo acredita na ausência do equilíbrio nas relações, e que parte das relações recíprocas se volta contra seus interesses, ele as entende como injustiças. A partir desta análise, distinguem-se quais atores podem ser considerados justos. Os sentimentos que envolvem a violação da reciprocidade conjecturam-se como situações injustas, presentes, por

exemplo, em descontentamentos coletivos na busca de reivindicações e de responsabilização dos adversários (SANDOVAL, 2001; PALASSI, 2011; SOUZA, PALASSI, LEITE DA SILVA, 2015).

Para descrever a dimensão *vontade de agir coletivamente* Sandoval (2001) apoia-se em Klandermans (1992). Esta dimensão se refere a um aspecto mais instrumental da predisposição de um indivíduo para realizar um conjunto de ações coletivas, não só para reparação de injustiças cometidas contra ele, mas também visando alcançar seus objetivos (SANDOVAL, 2001). Envolve três aspectos que condicionam a participação coletiva: o primeiro refere-se aos custos e benefícios envolvendo laços interpessoais e de lealdade resultantes da participação ou não em determinado movimento; o segundo remete aos ganhos e perdas de benefícios materiais relativos à participação em um movimento e o terceiro faz alusão aos riscos físicos ao se engajar em ações coletivas. A decisão do indivíduo relativa à disposição de participar ou não, por meio de ações individuais ou coletivas, está ancorada na análise das informações e significados atribuídos e assimilados pelas dimensões anteriores. Deste modo, se tem uma análise, grosso modo, do custo-benefício em participar, colocando na balança as vantagens e desvantagens desta ação (COSTA, 2006; PALASSI, 2011). Por fim, se tem a avaliação do indivíduo sobre a organização do movimento e sua capacidade de implementar as ações propostas. Analisa-se a percepção racional do indivíduo, dotado de capacidade analítica, avaliando fatores que o incita a engajar-se em alguma ação coletiva (PALASSI, MARTINS, PAES DE PAULA, 2016).

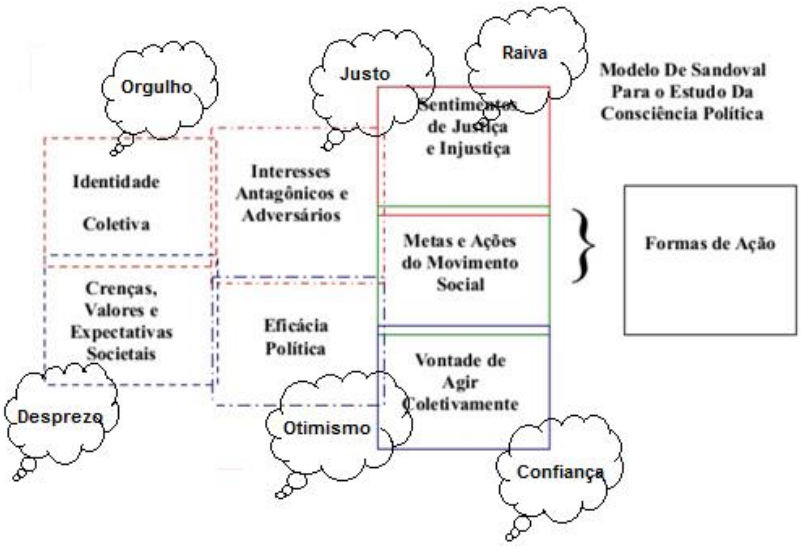
A dimensão *metas e ações do movimento* reportam-se ao grau em que os participantes percebem a correspondência entre os objetivos do movimento, suas estratégias de atuação, os sentimentos de injustiça e de eficácia política com aquilo que é efetivamente realizado nas ações coletivas. Centra-se na percepção do indivíduo de que as ações do movimento estão condizentes com os aspectos ideológicos, materiais e simbólicos que originaram tal ação coletiva em determinado momento (SANDOVAL, 2001). Essa percepção que relaciona a base teórica do movimento, seus ideais, suas propostas, seu apelo social com as ações exercidas na prática e no cotidiano de movimentos ou instrumentos participativos exprimirá a aderência do indivíduo a um tipo de organização participativa ou movimento. Nesse aspecto, a contrariedade entre metas e ações provocará um afastamento natural do indivíduo, que buscará em outros grupos e outras ações a correspondência exata aos seus ideais (RECK, 2005). Sandoval (2001) explica que esta dimensão reúne os outros componentes da consciência política, assim como a dimensão *vontade de agir coletivamente*, e influencia a predisposição psicológica social do indivíduo para agir coletivamente por meio de um exame cuidadoso das suas percepções (SANDOVAL 2001; PALASSI, 2011).

Isto posto, a análise da consciência política através das dimensões propostas por Sandoval (2001) está relacionada aos significados das expressões verbais e de atitudes dos indivíduos e aos dados do contexto de onde emergem tais significados, associando-os. Sua investigação e avaliação contribuem para o entendimento de como se configura

as intenções em participar e nos possibilita realizar diagnósticos de como se manifesta essa participação (SILVA, 2008).

Uma atualização do Modelo, esquematizado por Silva e Sandoval (2016), parte do pressuposto que as emoções têm um "papel funcional e chave na formação da consciência política" (SILVA e SANDOVAL, 2016, p. 46). O que os autores querem dizer é que as emoções são resultados das experiências de vida vividas pelos indivíduos e, portanto, se faz presente na memória deles. Sandoval (2005) entende que os sentimentos desempenham funções-chave no processo de comprometimento em um movimento social, revelando significância e relevância aos indivíduos e suas experiências, afetando o processo de conscientização, impactando na sociabilidade dos indivíduos e, ainda, influenciando na disposição do indivíduo em participar individual ou coletivamente. Os sentimentos e suas consequências fazem parte integralmente do processo de conscientização, na medida que "auxiliam no resgate da memória de experiências passadas e, portanto, da história vivida de cada indivíduo" (SILVA e SANDOVAL, 2016, p. 47). A figura abaixo ilustra essa atualização.

Figura 2: Modelo Conceitual de Consciência Política



Fonte: Adaptado de SILVA e SANDOVAL (2016, p. 48)

Silva e Sandoval (2016) ressaltam que, diante dessa reciclagem do modelo, a dimensão *Sentimento de Justiça e Injustiça* não, necessariamente, deve ser constituída com uma dimensão de análise por si só, visto que estes sentimentos permeiam as outras dimensões durante a constituição das mesmas. No entanto, para fins deste trabalho, adotaremos como critério de análise as sete dimensões propostas no primeiro modelo. Isso se dá devido à riqueza com que esta dimensão ilustra a origem de tais sentimentos

nos quais Sandoval (2005) se refere. A dimensão *Sentimentos de Justiça e Injustiça* permite ao pesquisador compreender onde surgiram estes sentimentos que orientam as ações dos indivíduos nos movimentos sociais e que, de fato, constituem a construção da consciência dos mesmos.

Após apresentarmos o Modelo de Consciência Política para Compreensão da Participação em Ações Coletivas, bem como sua atualização proposta por Sandoval (2005), como marco teórico deste trabalho, passaremos agora a discorrer sobre os aspectos metodológicos da pesquisa, bem como a forma com que o Modelo proposto será operacionalizado nesta pesquisa.

4. Aspectos Metodológicos

Trata-se de uma abordagem qualitativa. Isto, pelo fato de se buscar o contato direto entre o pesquisador e os atores da pesquisa, "procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo" (GODOY, 1995, p. 1-7).

Para trabalhar o marco teórico proposto, primeiramente, foi realizado um levantamento da documentação relativa à criação, estruturação e funcionamento do Conselho (PIMENTEL, 2001). Compuseram esses documentos: a lei de criação do COMASV (Lei nº 6811/06), resoluções, o Regimento Interno do Conselho e organogramas. Esse levantamento contribuiu para esclarecer aspectos que envolvem o funcionamento do Conselho e como seu modelo organizacional pode interferir no processo participativo dos conselheiros dando, portanto, material para subsidiar as análises posteriores que foram realizadas nesta pesquisa.

Após a coleta desses dados, partiu-se à análise das atas das reuniões plenárias. Foram analisados os documentos referentes aos anos de 2015 e 2016, dos meses de junho de 2015 a dezembro de 2016. Concomitante às análises das atas, realizou-se a observação não participante às plenárias (FERREIRA; TORRECILHA; MACHADO, 2012) tendo como fonte o grupo de conselheiros da sociedade civil que dela participam, analisando comportamentos específicos como participação, contestação e interesse em discutir assuntos pertinentes às pautas, utilizando-se um diário de campo para a apreensão da informação (MOREIRA, 2004). De setembro a dezembro de 2016, acompanhou-se as plenárias, entre ordinárias e extraordinárias, contabilizando 4 (quatro) reuniões.

A pesquisa empírica teve duração de 5 (cinco) meses e foi realizada na atual gestão do Conselho (triênio 2015-2018), de agosto a dezembro de 2016. Os dados obtidos foram submetidos à análise de conteúdo (BARDIN, 2004), com categorias estabelecidas *a priori,* sendo estas as dimensões do modelo de Sandoval (2001): identidade coletiva, crenças, valores e expectativas societais, sentimentos de interesses coletivos e antagônicos, eficácia política, sentimento de justiça e injustiça, vontade de agir coletivamente e metas e ação coletiva do movimento.

5. Consciência Política e Participação dos Representantes da Sociedade Civil no COMASV

O Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória foi criado por meio da Lei nº 4.384/1996, alterada pela Lei nº 6.811, de 15 de dezembro de 2006. Ele é estabelecido como órgão superior de deliberação colegiada, de caráter permanente, vinculado à Secretaria de Assistência Social do município. Segue às diretrizes do Sistema Único de Assistência Social e das conferências nacionais, estaduais e municipais. Busca acompanhar, fiscalizar e avaliar a Política Municipal de Assistência Social de Vitória. O Conselho é composto por 16 conselheiros titulares e seus respectivos suplentes, sendo 8 representantes da sociedade civil e 8 representantes do poder público municipal, divididos em três grupos: representantes dos trabalhadores da área; representantes dos usuários e representantes de entidades e organizações sociais. Cada conselheiro titular tem um respectivo suplente, sendo restrito à mesma categoria de representação. O mandato da representação tem duração de três anos, facultado ao conselheiro apenas uma recondução pelo mesmo período de tempo.

O que se percebeu por meio da produção e análise dos dados foram relatos e ações que revelam a presença das sete dimensões propostas por Sandoval no Modelo de Consciência Política (2001): *Identidade Coletiva; Crenças, Valores e Expectativas Societais; Interesses Coletivos e Adversários; Eficácia Política; Justiça e Injustiça; Metas e Ações do Movimento Social e Vontade de Agir Coletivamente*. A configuração das dimensões apresentou entre os conselheiros uma consciência política que envolve: aspectos ligados ao sentimento de pertencimento; ao conhecimento dos entraves que acometem o poder público; às preocupações com o cenário político brasileiro e suas repercussões junto à área social; a percepção de interesses coletivos e antagônicos ligados ao sentimento de identidade coletiva; a importância da fiscalização do conselho junto ao poder público e ao privado; à percepção de descaso sofrido por grupos de vulneráveis; a indicação de problemas e também de soluções.

A primeira dimensão do modelo a ser analisada é a *Identidade Coletiva*. Essa dimensão é percebida principalmente quando os conselheiros levam até as plenárias as demandas das organizações e das comunidades que representam. Isto ocorre quando se pede justificativas sobre determinado assunto que diz respeito ao grupo que representam e quando os representantes, demonstrando conhecimento sobre as necessidades de seus pares, fazem proposições que envolvem questões pertinentes aos seus locais de origem e representação. A demonstração de compreensão acerca das demandas locais sugere uma representatividade ligada de maneira intrínseca com o dia a dia dos representados.

Algumas manifestações de conselheiros como os representantes de usuários deixam claro a estreita ligação e representação dos seus semelhantes dentro do conselho. Os relatos de um conselheiro representante desse segmento deixa explícito a percepção das demandas urgentes das necessidades dos representados e as formas de se buscar e de se atingir o efeito desejado ou possível. O mesmo ocorre com os representantes das entidades: as demandas trazidas para as plenárias demonstram que esses conselheiros compreendem

as carências de seus assistidos: carências físicas, materiais e emocionais. Por viverem o dia a dia da organização e terem contato direto com os assistidos, suas famílias e suas histórias, possuem conhecimento profundo sobre tais mazelas. Essas demandas são trazidas para as plenárias e remetidas a SEMAS que, posteriormente, responde ao conselho. Existem diferentes maneiras dos conselheiros remeterem suas demandas ao conselho: restritas às solicitações oriundas das entidades e/ou das regiões a que representam ou de maneira mais abrangente com relação aos cidadãos vulneráveis, estendendo suas ações a um grupo maior, além dos seus representados diretos. Essas visões revelam tipos de percepções diferentes com relação ao sentimento de pertencimento dos conselheiros.

Passagens durante as plenárias representam a manifestação do sentimento de identidade coletiva: “Lutar juntos”, “Nossos usuários não podem esperar” e “Precisamos de atenção”. Essas falas, apreendidas pelas observações às plenárias, vêm acompanhadas de um tom mais alto da voz e se apresentam nos momentos em que os conselheiros se veem constrangidos com manifestações que ferem seus princípios ou quando não se veem satisfeitos com eventuais situações a que estão submetidos. Essas frases exemplificam o sentimento de solidariedade e de pertença a um ator coletivo, conforme explica Sandoval (2001). A possibilidade de se abrir espaço para feiras de entidades com intuito de comercializar produtos elaborados por elas, a fim de complementar as receitas, também foi um ponto trazido por um conselheiro, que simboliza, neste ato, a preocupação com seus representados. O que se percebeu foi que os sentimentos de identidade coletiva se dão de duas formas: restrito aos representados ou abrangente com relação a um grupo maior de indivíduos afins.

No que se refere à segunda dimensão *Crenças, Valores e Expectativas Societais*, as manifestações dos conselheiros deixam evidente convicções formadas acerca de temas, apresentados a seguir, que envolvem a representatividade, o conselho e a gestão pública municipal. “A Constituição Cidadã só existe no papel”, “Falta profissionalismo pelas instituições, pela democracia”, “Instituições públicas não respeitam o conselho”, são relatos dos representantes que evidenciam noções e ideais ligados a sociedade e ao ambiente em que estão vinculados. Conforme cita Sandoval (2001), essas representações sobre a sociedade podem ter sido construídas individualmente ou a partir de uma interação social. Percebe-se entre os conselheiros, que a construção desses sentimentos está ligada à origem do representante que se relaciona intimamente com as experiências de vida e social que eles obtiveram ao longo de sua vida. Outra manifestação apreciada por meio dos diários de campo foi de um conselheiro que afirma ser “obra de ficção” as ações do poder público. Estas manifestações, assim como na dimensão anterior, foram proferidas por 4 conselheiros ao longo das observações. Elas são recorrentes em todas as falas e expressões de protesto, revelando descontentamento e um ponto de vista crítico sobre as relações entre o poder público e a sociedade, que nestes casos, se mostram insatisfatórios ou lesivos.

Observando esses pronunciamentos, percebe-se que o modo como os conselheiros veem a administração pública e sua relação com a sociedade, pode interferir no empenho e

na satisfação em participar ou ser atuante nas ações promovidas pelos conselheiros dentro do conselho. Sabe-se que o poder público e a sociedade, dentro de um conselho gestor, são parceiras na promoção e manutenção de políticas públicas. Essa parceria efetiva é uma luta na qual os conselheiros do COMASV se mostram dedicados. Diversos entraves, inclusive aludidos pela literatura, revelam obstáculos existentes nessa relação entre governo e sociedade civil. Para os conselheiros, o poder público subestima os conselhos e vem o governo não como aliado, mas como barreira. Compreendem os entraves que o poder público sofre na resolução de alguns problemas e, deste modo, o absolve-o nestes casos. O poder público também aparece na próxima dimensão.

A terceira dimensão do modelo de Sandoval (2001), *Interesses antagônicos e adversários,* tem como significantes ocasiões nas quais um conselheiro vê no poder público a figura de um adversário e não de um parceiro na implementação das ações do conselho. O termo “Não podemos aceitar mentiras” demonstra esse sentimento. A frase: “Instituições públicas não respeitam o conselho”, já citada anteriormente, também destaca a mágoa e a convicção de que o conselho tem como adversário às próprias instituições da administração pública. Esses episódios são ratificados quando os representantes questionam ações e não-ações do poder público como forma de descaso para com o conselho: atrasos em respostas, ações do Conselho Estadual de Assistência Social que provocam, segundo um conselheiro, “desrespeito” com o COMASV. Moções de Repúdio foram expedidas pelo COMASV para a SEMAS de Vitória com o intuito de demonstrar o desapreço por parte dos conselheiros com uma atitude do presidente de um conselho estadual também ligado à área assistencial para com os conselheiros do COMASV. A moção era justificada pela quebra do princípio da autonomia existente entre os conselhos e à autonomia da própria gestão municipal. Informações solicitadas pelo conselho demoraram ou não foram respondidas pela Prefeitura, o que fez com que os conselheiros cogitassem remeter denúncia junto ao Ministério Público do Espírito Santo. Há registros também, de descontentamento dos conselheiros com a forma com que a Semas conduz os serviços para as pessoas em situação de rua, bem como em relação à fiscalização de contratos e a sugestão de que o COMASV seja mais ativo na fiscalização e monitoramento desses serviços.

Mudanças no cenário político brasileiro também são pautas das discussões entre os conselheiros. Manifestações acerca dos cortes no orçamento em nível federal, estadual e municipal geraram preocupação em possíveis retrocessos, principalmente, na Política Nacional de Assistência Social – PNAS. A PNAS orienta as ações envolvendo a assistência social no Brasil e, desse modo, reflete diretamente nas ações promovidas pela SEMAS e nos trabalhos sob o cuidado do COMASV. Essas possíveis mudanças foram vistas como prejudiciais aos conselhos e às entidades que demandam parcerias financeiras com o Estado para continuarem trabalhando. Diante dessa situação, um conselheiro sugeriu aos demais representantes que o COMASV passe a ter efetiva participação na elaboração do orçamento da SEMAS, atentando para o corte de verbas e uma possível precariedade dos serviços, conforme as visitas técnicas vem comprovando.

Percebe-se que os elementos que caracterizam a percepção de *interesses*

antagônicos e adversários estão ligados ao sentimento de *identidade coletiva*. Os conselheiros que demonstram envolvimento e pertencimento com suas origens são aqueles que mais demonstram perspicácia em relação ao que pode trazer benefícios ou malefícios para o seu grupo ou para o próprio conselho. Estas manifestações presenciadas nas plenárias foram, em sua maioria, relacionadas ao próprio COMASV. Porém, como o conselho é uma instância representativa, os próprios interesses de suas bases são vistos ameaçados quando o conselho é visto também sob alguma ameaça relativa aos seus interesses. A noção de adversário visível, segundo Sandoval (2001), motiva os indivíduos ou o coletivo a investir ações rumo a uma meta a ser buscada. Essa meta se torna mais clara quando se observa o sentimento de pertença dos conselheiros, somados ao conhecimento das demandas de sua representação. Há, portanto, uma noção de que o poder público, bem como os governos em suas diferentes instâncias, age como antagonista em ações junto ao conselho.

A próxima dimensão do modelo de Sandoval (2001) percebida na análise das plenárias foi o sentimento de *Eficácia Política*. Ao longo da investigação realizada foram percebidos constantes questionamentos e propostas provenientes dos conselheiros. Essas propostas remetem a um dos *locus* que Sandoval (2001) utiliza para compor esta dimensão: a busca por soluções conjuntas para aflições que envolvem o grupo, no caso, o conselho estudado e seus assistidos. Em quase todas as plenárias analisadas as propostas vinham acompanhadas de disposição por parte dos representantes para colocar em prática as ações propostas por eles e por outros conselheiros. Dessa forma, não houve somente o envio de propostas para o conselho e para a SEMAS, mas sim formas de operacionalização de ideias e demandas, inclusive com estimativas de custos, demonstrando espírito de equipe nos representantes.

A fiscalização realizada pelo conselho ou a consciência da importância dessa atividade ser praticada pelo conselho, também implica numa luta conjunta para a realização de determinado feito: neste caso, controlar e verificar se os processos das quais o conselho tem acesso e responsabilidade de execução, estão sendo realizados de forma correta e eficaz, de modo a gerar bônus a todos os que comungam dos benefícios trazidos por este mecanismo participativo. Outro ponto que merece destaque é a disponibilidade de conselheiros para realizar, sozinhos, vistorias em determinadas entidades. Essa disposição representa um empenho em contribuir de maneira individual para que o conselho atinja os seus objetivos. Essa busca por ações e soluções individuais buscando a resolução de problemas coletivos pode ser representada nessas atitudes.

Um episódio registrado pelas atas apresenta o termo “emancipação dos usuários” na fala de um conselheiro. Esta fala revela ao emissor uma preocupação em fazer dos usuários do conselho, cidadãos, de modo a proporcionar reais mudanças em suas vidas e não somente por um tempo restrito de caráter meramente assistencialista. Essa ocorrência representa para o Modelo de Consciência Política um objetivo de grande importância a ser alcançado por meio da participação destes representantes nas ações coletivas das quais se engajam. Na área da assistência social, o termo “emancipação” representa o que há de

mais notável e intenso em mudanças promovidas por essa política social na vida dos cidadãos. Faz dos representantes um importante ator social visando a mudança da vida de seus semelhantes. O poder de fiscalização do conselho e a possibilidade deste ser um instrumento de emancipação do indivíduo compõem os elementos presentes nesta dimensão.

Determinados momentos durante as plenárias demonstram sentimentos de *Justiça e Injustiça*. Neste contexto, destacamos a sensibilidade dos representantes com a noção de justiça social. Por diversas vezes, durante a leitura das atas, pode-se perceber o número de ofícios enviados a diversas instâncias do poder público municipal e estadual para que fossem sanados questionamentos acerca de ações do poder público que poderiam prejudicar ou dificultar os trabalhos do conselho. Esses ofícios representam as deliberações nas quais o conselho cobra das instâncias superiores do poder público e de entidades, respostas sobre aquelas situações que considera injustas, envolvendo: repasses de verbas; atrasos em pedidos de respostas; esclarecimentos sobre ações envolvendo o funcionamento de entidades, que podem trazer prejuízos para o conselho e, consequentemente, para os representados.

Outro episódio aponta a diminuição de verbas nos próximos exercícios financeiros da SEMAS para a área de assistência social a partir de 2017. Esse fato gerou, por diversas vezes, discussões de que a área de assistência é de grande importância para o município de Vitória e representa uma das mais importantes ações de política pública. Os conselheiros, em diversos momentos, concordavam que a área de assistência social não poderia sofrer com esse corte orçamentário, pois é uma política pública onde existem muitas demandas e que não conseguem ser supridas. A diluição da verba acarretaria uma precarização nos serviços voltados aos cidadãos mais vulneráveis e acarretaria prejuízos sociais a um grupo de indivíduos que já sofre com o descaso.

A falta ou o atraso dos repasses para o custeio de passagens de ônibus para os usuários de albergues também é um ponto abordado. O atraso no repasse do vale social para os conselheiros representantes de usuários comparecerem às reuniões da SEMAS também é outro ponto abordado e que gerou indignação em um grupo de conselheiros. Esse grupo registrou em ata o desejo de abrir uma providencia cautelar para assegurar esses direitos pela SEMAS, caso fossem descumpridos novamente. Mesmo sem o repasse de verba para o custeio de vales-transportes, os representantes, ainda assim, participavam das atividades do COMASV, o que reflete compromisso com o trabalho de conselheiro.

Um conselheiro representante dos usuários relata o descaso sofrido em alguns espaços socioassistenciais pelos funcionários desses ambientes. Percebe-se um sentimento de indiferença e negligência com os usuários, por parte desse conselheiro. São citados também o desmazelo da Prefeitura de Vitória para com alguns espaços de assistência social que se encontram fechados ou em condições desagradáveis ou insatisfatórias de funcionamento. Neste caso, está o relato de um conselheiro que informa à plenária uma situação em que cestas básicas foram entregues aos abrigos com datas de validade muito próximas do vencimento, estampando para os representantes do conselho, claramente, um

sentimento de desrespeito e injustiça com os usuário dessa política pública.

Importante salientar que ao mesmo tempo em que os conselheiros comunicavam esses casos que os desagradavam, questionamentos e soluções eram apontadas como forma de resolver o problema encontrado ou, ao menos, tentar compreender o porquê de tal situação estar acontecendo. Outro destaque é que, em algumas plenárias, os gestores públicos de Vitória eram chamados para prestar explicações acerca de determinados acontecimentos, o que contribuiria para o debate e esclarecimento dos conselheiros, da população, bem como da própria gestão pública, que, em determinados casos, dizia não estar ciente das demandas apresentadas. Desse modo, os sentimentos de Justiça e Injustiça se relacionam com percepção dos conselheiros em relação às ações do poder público, de governos, à problemas técnicos como atrasos de vales-transportes e descasos sofridos por conselheiros representantes dos usuários.

Quanto à dimensão *Vontade de agir coletivamente*, merecem destaque passagens que refletem o grau de compromisso dos conselheiros com o conselho. A presença dos representantes nas plenárias é satisfatória, visto que durante a análise das atas, o grupo de representantes mais ativos está sempre presentes nas sessões. Além disso, as deliberações nas plenárias representam uma força para cobrar das instâncias públicas ações e resultados esperados.

Determinados acontecimentos atrapalham a participação e onera os representantes dos usuários como o já citado atraso de vales-transportes para custear a ida ao conselho e a volta para casa dos conselheiros. Uma fala de um conselheiro mostra que apesar de não ter o vale-transporte, ele se desloca até o conselho sem dinheiro, mas não deixa de participar das plenárias. Outro conselheiro diz que, apesar da esposa estar doente, ele ainda assim está presente nas deliberações e contribuindo para o andamento dos trabalhos.

No entanto, problemas destacam-se durante a leitura das atas e dos diários de campo, revelando uma apatia de um pequeno número de representantes em relação às ações dentro do conselho: relatos nas atas de comissões vazias; pouca discussão durante a aprovação de pautas; a saída de conselheiros da mesa de deliberação durante a fala de algum representante e a visível participação e contestação de um grupo restrito de conselheiros nos debates e nos questionamentos. Esse tipo de atitude demonstra uma falta de empenho ou desejo em envolver-se e cooperar com o coletivo. Reiteramos que essa visão é resultado da análise das plenárias, não se estendendo para as ações dos conselheiros fora do conselho, onde não tivemos acesso e não é o objetivo deste trabalho.

Atrasos em determinadas ações do poder público, passividade em relação ao conselho, demora em responder ofícios e em colocar em prática deliberações dos conselheiros, são situações que provocam questionamentos e desânimo aos representantes. Esse abatimento resulta em desmotivação, fazendo com que os conselheiros sintam-se indiferentes em continuar empenhando-se nas ações dentro do conselho.

A última dimensão do Modelo de Consciência Política de Sandoval (2001), *Metas e Ações Coletivas*, expressa a correspondência das ações do movimento social aos seus

aspectos simbólicos e ideológicos que o originou. Dentro desta concepção, duas ocasiões retratadas pelas plenárias podem ilustrar esse sentimento no COMASV. A primeira retrata as constantes preocupações dos conselheiros em fiscalizar as ações da prefeitura e do próprio conselho para que este instrumento de gestão participativa não deixe de cumprir seus objetivos. E a segunda, que eventuais ações das instâncias políticas e de administração pública superiores possam dificultar as ações do conselho e da política de assistência social.

Outro episódio reflete a dedicação de conselheiros representantes de entidades em reiterar a relevância social de suas instituições, apresentando as atividades e seus objetivos, a fim de dar visibilidade às propostas apresentadas no conselho. Isso demonstra uma lembrança frequente dos objetivos da organização representada e a busca pelos seus interesses e de seus usuários.

Quanto ao COMASV, as análises permitiram ver que os conselheiros trabalham para que as atividades do conselho sejam realizadas em sua plenitude, conforme expressa seu Regimento e sua Lei de Criação. Há uma preocupação em manter as metas e objetivos do conselho, sem desvirtuá-lo de suas funções. Quanto às metas e ações envolvendo os conselheiros, nota-se que o conselho possui diversos entraves que podem gerar hiatos entre as metas e as ações, por exemplo, falta de melhor estrutura física e de pessoal dentro do conselho. No entanto, esses hiatos ocorrem de forma consciente e são o resultado de problemas estruturais e crônicos existentes dentro dos conselhos, conforme citam Gohn (2011) e Gurgel e Justen (2013).

Nota-se uma constante preocupação por parte dos conselheiros em obter respostas do poder público, e do próprio conselho, de propostas submetidas ao colegiado que levavam em conta ações da sociedade civil, representadas por entidades e moradores de regiões diversas da cidade. Exemplos disso são: repasse de vales-transportes aos conselheiros representantes de usuários; aquisição de ventiladores para entidades; reforma de abrigos sob administração da prefeitura e realocação de receitas para o próximo exercício orçamentário. Outros, ainda continuam sob vigília do conselho, como a compra de um automóvel para atividades de fiscalização e reforma de abrigos, que ainda não foram executados pela administração municipal. Nesta dimensão, portanto, buscou-se entender se as metas que orientam as ações dos conselheiros mudam ao longo do tempo provocando desvios de interesses e de conduta no trabalho exercido dentro do conselho. Percebeu-se que existem mudanças e que essas se dão de maneira a enfrentar os obstáculos encontrados durante o trabalho como conselheiro. Esses obstáculos se materializam em forma de limitações físicas e de pessoal dentro do conselho, bem como envolvendo o caráter político também existente na gestão de políticas públicas.

Salientamos que durante a produção dos dados foram apresentados entraves e disfunções envolvendo o poder público. O objetivo deste trabalho não é tratá-los de forma crua, mas sim revelar como se dá o posicionamento e a consciência dos representantes da sociedade civil do COMASV com relação a esses problemas, que são, inclusive, abordados pela literatura.

6. Considerações Finais

Buscou-se neste trabalho compreender como se configura a dinâmica da consciência política e da participação dos conselheiros representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória (ES) - COMASV, no período de agosto a dezembro de 2016, a partir do modelo proposto por Sandoval (2001).

De modo a alcançar o objetivo proposto buscou-se apresentar os elementos que compuseram a consciência política dos conselheiros do COMASV. O que se pode perceber durante as análise das atas e das plenárias do COMASV foi a configuração da consciência política dos conselheiros balizadas pela percepção e pelo tratamento de temas que influenciam diretamente o funcionamento do conselho e da política de assistência social do município de Vitória. Essas percepções orientam as ações dentro das plenárias em formas de ações e falas. Foi observado o engajamento dos conselheiros juntos aos seus representados, a consciência da importância de sua participação e conhecimento acerca do funcionamento do conselho. Diante disso, a participação dos representantes segue esta configuração: a presença, as discussões e as deliberações refletem suas percepções sobre a sociedade, a política e a assistência social. Assim, este trabalho não busca trazer à luz obviedades nas conclusões, mas sim apresentar que elementos (ações e relatos) configuram as dimensões do Modelo de Sandoval (2001) neste trabalho e, desse modo, compreender a participação dos conselheiros.

Este estudo traz ao campo da participação social em instrumentos participativos institucionalizados, em especial os conselhos gestores de políticas públicas, uma nova vertente de análise que compreende aspectos psicossociais. Para o campo da administração, os resultados deste trabalho fornecem informações que podem contribuir para uma melhor relação entre a administração pública municipal e os conselhos gestores, visto que compreender os sentimentos que condicionam a participação dos conselheiros colabora com a elaboração de estratégias organizacionais e sociais relativas às políticas públicas. Com a alusão à esses novos aspectos, este trabalho perpassa às análises habituais que comumente são realizadas envolvendo relações entre sociedade civil e poder público, baseadas, em sua maioria, em embates entre esses dois segmentos.

Quanto às contribuições deste trabalho para o Modelo de Consciência Política de Sandoval (2001), destacamos dois pontos: primeiro, deve-se atentar para o ambiente de pesquisa a que se está direcionando a utilização do Modelo. Para fins desta pesquisa, houve a necessidade de se analisar os sentimentos de *Justiça e Injustiça*, diferentemente da atualização do Modelo proposto por Silva e Sandoval (2016). Esta dimensão, junto com a *Identidade Coletiva* refletem sentimentos que fazem com que os conselheiros busquem na atividade de conselheiro a mudança social. Se tratando de área social, a iniciativa em participar está estreitamente relacionada a esta dimensão, que condiciona outras, por exemplo, a *Vontade de Agir Coletivamente* e a *Eficácia Política*. Segundo, percebeu-se neste trabalho, há uma união de sentimentos envolvendo as dimensões *Eficácia Política* e *Vontade de Agir Coletivamente:* para os conselheiros, só ocorre mudança social por meio da participação quando existe o espírito de comunhão entre os envolvidos. Não houve

necessidade de se eliminar quaisquer dimensões apresentadas no Modelo. Para o estudo envolvendo conselhos gestores, o Modelo que sugerimos para a análise da consciência política é o anterior, proposto por Sandoval (2001), visto que os sentimentos de *Justiça e Injustiça* constituem-se como uma dimensão fundamental para entender como se configuram as demais dimensões.

Se por um lado este artigo preenche uma lacuna nos estudos sobre a participação dos conselheiros, por outro lado pode-se dizer que suas limitações referem-se à abordagem de apenas um conselho gestor (o COMASV) e de uma gestão deste conselho (2015-2017).

Como proposta para próximas pesquisas utilizando o Modelo de Consciência Política nos conselhos gestores, recomendamos a análise de como a dimensão *Identidade Coletiva* interfere na construção e na configuração das demais dimensões, visto que, neste trabalho, pudemos observar que esta dimensão esteve presente como condicionante à formação das demais dimensões.

Referências

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, Sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH.** Salvador, 21(52): 99- 112, jan/abr, 2008.

_____. Mobilizing the state: The erratic partner in Brazil's participatory water policy. **Politics & Society**, v. 37, n. 2, p. 289-314, 2009.

ALMEIDA, C; PACHECO, M. A. A experiência na atuação dos conselhos municipais de assistência social nas localidades brasileiras. **Revista da UIIPS**, v. 3, n. 2, 2015.

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova.** São Paulo, n 76, pp. 49-86, 2009.

ANSARA, S. Memória política: construindo um novo referencial teórico na Psicologia Política. **Psicologia Política**, São Paulo, Vol. 8, n. 15, p. 31 – 56, jan./jun. 2008.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade a participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, vol. 7, 2011, pp. 13-25.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** 3ª. ed. Lisboa: Edições 70, 2004

CARLOS, E. **Controle social e política redistributiva no orçamento participativo**. Vitória: EDUFES, 2007.

COSTA, G. P. **Consciência Política e Cidadania Mediadas pela Participação Política: Um Estudo de Caso em Porto Alegre.** Tese do Doutorado em Psicologia Política. PUC-SP, 2006.

_____. Um estudo sobre cidadania e políticas públicas em Porto Alegre **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional.** Taubaté, SP, Vol. 3, nº 4 (número especial), p. 75-103, nov. 2007.

DAMASCENO, L. B. e GÓIS, J. B. H. Poliarquias e Participação Social no Brasil: um estudo de um Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 264 - 276, ago./dez 2010.

DE LA FUENTE, J. M. R. Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana/Against Participation: Discourse and Reality of Citizen Participation Experiences. **Política y sociedad**, v. 47, n. 3, p. 93, 2010.

DEMO, P. Participação e planejamento. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 117 (1): 49-76, jun./set. 1989.

DOUGHERTY, G. W.; EASTON, J. Appointed public volunteer boards exploring the basics of citizen participation through boards and commissions. **The American Review of Public Administration**, v. 41, n. 5, p. 519-541, 2011.

FERREIRA, L. B.; TORRECILHA, N.; MACHADO, S. H. S. A técnica de observação em estudos de administração. **XXXVI ENCONTRO DA ANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

FUCKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: Conselhos Gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**. v. 21, nº 60, fevereiro/2006.

GODOY, A. S. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas – RAE.** São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65- 71, jul/ago 1995.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública - RAP.** Rio de Janeiro, v 47, n 2, pp. 357-378, mar/abr, 2013.

HEWSTONE, M. **Causal Attribution**: From Cognitive Processes to Collective Beliefs London: Basil Blackwell. 1989.

JAIMES, B. A. G. Participación ciudadana en salud: de la información a la toma de decisiones. **RevistaeSalud. com**, v. 9, n. 35, p. 5, 2013.

KLANDERMANS, B. Mobilization and Participation: Social Psychological Expansion of the Resource Mobilization Theory. **American Sociological Review** nº 49 pp. 583- 600. 1992.

KLEBA, M. E., *et al*. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciência & Saúde Coletiva.** Rio de Janeiro, v 15, n.3, pp. 793-802, 2010.

LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova.** São Paulo, n 84, pp. 353-364, 2011.

LUGON, A. P.; PALASSI, M. P. Participação dos Núcleos de Defesa Civil do Município de Vitória na Gestão de Desastres Naturais. **Psicologia Política.** v. 12, n. 24, pp. 345-361, mai-ago, 2012.

MARTINS, M. F.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A. R.; SOARES, J. B. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público - RSP.** Brasília, v 59, n 2, pp. 151-185, abr/jun, 2008.

MARTINS, S.; CKAGNAZAROFF, I. B.; LAGE, M. L. C. Análise dos conselhos gestores de políticas públicas à luz dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União. **Administração Pública e Gestão Social - APGS.** Viçosa, v 4, n 2, pp. 221-245, abr/jun, 2012.

MELUCCI, A. The process of collective identity. **Social Movements and Culture**. Minneapolis: Universidade de Minessota, 1995.

MONTECINOS, E. Democracia participativa y presupuesto participativo en chile:¿ complemento subordinación a las instituciones representativas locales?. **Revista de ciencia política (Santiago)**, v. 31, n. 1, p. 63-89, 2011.

MOREIRA, D. A. Pesquisa em Administração: Origens, usos e variantes do método fenomenológico. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 5- 19, 2004.

MORONI, J. A. Agendas para a participação. In: **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios.** SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. (orgs). São Paulo: Instituto Pólis, 2012, pp. 45-48.

MOSLEY, J; GROGAN, C. M. Representation in nonelected participatory processes: How residents understand the role of nonprofit community-based organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 4, p. 839-863, 2013.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 3 ed, 2011.

OLIVEIRA, V. C. S. Sociedade, Estado e Administração Pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras-MG. **Tese.** Doutorado em Administração. Lavras, 2009.

OLIVEIRA, V. C.; PEREIRA, J R. Sociedade, Estado e Administração Pública: Análise da Configuração Institucional dos Conselhos Gestores do Município de Lavras (MG). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 19, n. 64, jan/jun, 2014.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PALASSI, M. P. **Ações coletivas e consciência política no mundo do trabalho**. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

PALASSI, M. P.; MARTINS, G. F.; PAES DE PAULA, A. P. Consciência política e participação cidadã de estudantes de administração: um estudo exploratório em uma universidade pública no Brasil. **Revista Eletrônica de Administração - REAd.** Porto Alegre, ed. 85, n. 3, setembro-dezembro, 2016, p. 154-179;

PIMENTEL, A**.** O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 179-195, nov 2001.

POGREBINNSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, núm. 3, setembro 2011, pp. 259-305.

RECK, J. **A Consciência Política dos Cooperados do MST:** o caso do COOPAC – Campo Verde/MS. Tese (doutorado) - Programa Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, 2005, p. 95-117.

SABUCEDO, J. M. Participación política. **Psicologia Política**. Madri: Síntesis, 1996, p. 165-190.

SANDOVAL, S. A. M. Considerações sobre aspectos micro-sociais na análise dos movimentos sociais. **Revista da Associação Brasileira de Psicologia Social – ABRAPSO**. Ano IV, nº 7, p. 61-72, 1989.

_____. Algumas reflexões sobre cidadania e formação de consciência política no Brasil. In: SPINK, Mary Jane Paris (org.), **A cidadania em construção: uma reflexão transdisciplinar.** São Paulo: Cortez Editora, p. 59-74, 1994.

_____. The Crises of the Brazilian of Labor Movement and the Emergence of Alternatives of Working-class Contention in the 1990s. **Psicologia Política**, São Paulo, v.1, p. 173-195, jan./jul. 2001.

SERVA, M.; JAIME JR., P. Observação participante e pesquisa em administração: uma postura antropológica. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 64-79, mai/jun 1995.

SILVA, A. S. Consciência e participação política: uma abordagem psicopolítica. **Interações.** São Paulo: Universidade São Marcos, Ano/vol. VI, n. 12, p. 69-90, jul./dez. 2001.

_____. A identificação de adversários, de sentimentos antagônicos e de (in) eficácia política na formação da consciência política no MST Paulista. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**. Rio de Janeiro: UERJ, v. 7, n. 1, p. 105-126, abr. 2007.

_____. **Luta, Resistência e Cidadania:** Uma análise psicopolítica dos movimentos e paradas do orgulho LGBT**.** Curitiba: Juruá, 2008.

_____. A Psicologia Política no Brasil: lembranças e percursos sobre a constituição de um campo interdisciplinar. **Psicologia Política.** Vol. 12, n. 25, pp. 409-425, 2012.

SILVA, M. Z. e BRITO JUNIOR, B. T. de. **Participação social na gestão pública:** olhares sobre as experiências de Vitória, ES. São Paulo: Annablume, 2009.

SILVA, A. S.; SANDOVAL, S. A. M. O Modelo de Análise de Consciência Política como contribuição para a Psicologia Política dos Movimentos Sociais. In: UHNGHUR, D.; LACERDA JUNIOR, F. (orgs.). **Psicologia, Políticas e Movimentos Sociais.** São Paulo: Vozes, 2016.

SILVA, M. Z.; SIPIONI, M. E. Democracia e Saúde: a prestação de contas como legitimadora da representação no Conselho Municipal de Saúde de Vitória (ES). **Saúde Debate.** Rio de Janeiro, v 39, n 104, pp. 197-209, jan/mar, 2015.

_____. Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política.** Curitiba, v 21, n 46, pp. 147-158, jun 2013.

SOUZA, L. V. S.; PALASSI, M. P.; LEITE DA SILVA, A. R. Consciência política e participação no Orçamento Participativo em Cachoeiro de Itapemirim (ES, 2009-2012). **Ciências Humanas Unisinos.** São Leopoldo, v. 51, n. 2, pp. 161-172, mai-ago 2015.

SCHUGURENSKY, D. Democratic Innovations and Local Governance: an international perspective. **Local Government Reconsidered.** Paper 4, February 25, 2016.

SZWAKO, J. Participar vale a pena mas... a democracia participativa brasileira vista sobre a lente da utopia. In: **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios.** SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. (orgs). São Paulo: Instituto Pólis, 2012, pp. 13-44.

TAJFEL, H. **Grupos humanos e categorias sociais.** Lisboa: Livros Horizonte, 1981.

TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia Política.** Curitiba, v 25, pp. 209-213, nov 2005.

_____. Desafio da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: o caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – primeiras reflexões. **Revista Colombia Internacional**, Bogotá D.C., vol. 71, enero/junio, 2010.

TEIXEIRA, A. C. C.; DE SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. **Textos para discussão.** Brasília, IPEA, v 1735, maio, 2012.

WENDHAUSEN, A. L. P.; BARBOSA, T. M.; BORBA, M. C.; Empoderamento e Recursos para a participação em conselhos gestores. **Saúde e Sociedade.** São Paulo, v. 15, n.3, pp. 131-144, set/dez, 2006.

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

ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação
Coordenadores: Regina Laisner (UNESP/Franca) Lindijane Almeida (UFRN)

Uma antropologia das políticas públicas para entender a gestão de água potável e saneamento básico no Brasil e México

Miguel Hernández Hernández
Dr. em antropologia pelo Centro de Pesquisas
e estudos superiores em Antropologia Social. CIESAS. México
Bitácora Social, México

Resumo

O principal interesse é descrever e analisar a interação entre cidadãos e instancias governamentais em torno aos mecanismos de gestão de água potável e saneamento em áreas locais no Brasil e México. Nesse contexto é fundamental a identificação do papel dos distintos atores sociais (membros de agencias ou instancias governamentais, capital privado, organismos responsáveis da dotação de agua potável e saneamento, cidadãos organizados, ONG, movimentos sociais ou comunidades organizadas). Esses atores sociais relacionam-se em cenários definidos pelos contextos políticos ou econômicos. Além de isso, definem projetos políticos e configuram concepções diferenciadas sobre as formas de gestão de água potável e implementação de mecanismos de saneamento básico. Desde uma perspectiva comparada, os casos analisados têm elementos compartilhados que mobilizam cidadãos. A degradação dos rios, por exemplo, gera em algumas localidades um sentimento de injustiça social por causa da existência de vínculos entre eles e os recursos naturais, reforçando assim a identidade e cultura dos cidadãos no México e Brasil.

Palavras-chave

Antropologia e politicas publicas, gestão de água e saneamento, México e Brasil

Introdução

Em 2014 o estado de São Paulo teve uma das maiores crises hídricas na sua história. Mais de três milhões de cidadãos da zona metropolitana ficaram sem serviços de abastecimento de água potável, gerando significativas mudanças nos hábitos cotidianos das pessoas. Pedro, morador de um bairro na periferia, narrou o que segue:

> A água chegou na casa de um colega e eu fui encher um galão para lavar a louça e tomar banho. Desde a segunda eu não cozinho porque a louça está toda suja. O banheiro não dá nem para entrar, e o banho está sendo de canequinha (Folha de São Paulo. 16 de outubro de 2014).

Esta complexa situação, colocou no debate público a discussão sobre os mecanismos de abastecimento de água potável no estado de São Paulo e, mais importante, foi evidente a existência de um esquema de gestão que gera desigualdades. Os bairros das periferias da zona metropolitana de São Paulo e algumas cidades do interior foram os mais afetados pela falta de água potável. Aquele mesmo ano, na cidade de Oaxaca, ao sul do México, os moradores sofreram um forte período de escassez hídrica, além dos conflitos gerados por causa da mudança de um aqueduto que transporta a água desde uma das comunidades mais importantes que subministra de água potável à cidade de Oaxaca.

O México e o Brasil são países com diferenças culturais, mas é uma realidade que também compartilham problemas similares: pobreza, inseguridade, corrupção e um acesso diferenciado aos recursos naturais. Na formulação das políticas públicas sobre a gestão de água e saneamento eles têm princípios similares, situação que é há pouco um exemplo das semelhanças que nos podemos observar; mas para a criação das políticas públicas, os atores sociais involucrados seguiram caminhos diferentes. No caso brasileiro as mobilizações cidadãs determinaram a discussão pública sobre a necessidade de ter novos mecanismos de gestão de agua potável e saneamento. No caso mexicano, a política hídrica tem sido formulada e organizada desde os âmbitos do poder político e administração pública. Além de isso, no âmbito local, as comunidades do centro e sul do México caracterizam-se pela complexa organização comunitária. As comunidades têm o controle e administração dos seus recursos naturais. Dessa forma, as práticas dos cidadãos no âmbito local para a gestão dos recursos hídricos (no caso mexicano) e movimentos sociais que, em algumas experiências (especialmente no Brasil), são parte

de uma arena social complexa, onde existem tensões e negociações que fazem evidente diferentes concepções sobre os mecanismos de gestão de agua potável y saneamento básico.

As percepções e práticas dos diferentes atores sociais implicados na gestão de recursos hídricos têm sido motivo de conflitos socioambientais. No contexto de degradação dos afluentes ou o acesso diferenciado aos recursos hídricos, é recorrente o enfrentamento entre cidadãos organizados e instituições governamentais responsáveis do garantir água potável e saneamento básico. A complexidade na formulação das políticas públicas e posteriormente a implementação e avaliação radica, entre outras coisas, na maneira em que, por um lado, o governo percebe as necessidades da população e, por outra, na forma em que as políticas públicas formuladas pelo governo são percebidas pela população.

Nesta contribuição à discussão sobre a formulação das políticas públicas de abastecimento de água potável e saneamento, o principal argumento tem que ver com dois elementos centrais: 1) a importância de considerar os alcances de uma antropologia das políticas públicas para entender o que acontece nos âmbitos locais e regionais nos processos de abastecimento de água potável e saneamento e 2) a relevância de incluir nas pesquisas conceitos analíticos que permitam melhor entendimento nos processos locais. Assim, neste documento a categoria de região hidropolitana é usado para delimitar sócio-espacialmente uma área onde a cidade conforma-se como uma grande reguladora dos recursos hídricos.

Gestão de água potável desde uma perspectiva da antropologia das políticas públicas

Os processos na formulação de políticas públicas são complexos e desorganizados; pelo menos esses são as considerações formuladas desde uma perspectiva antropológica. Aqui analisa-se a conformação e implementação de políticas públicas sobre o abastecimento de água potável e saneamento em dos contextos latino-americanos de Brasil e México. No caso mexicano as políticas de gestão de água potável têm sido formuladas verticalmente, gerando conflitos entre as formas de gestão local comunitária e as institucionais. No Brasil, as forças sociais, expressadas em movimentos urbanos, incidiram na formulação das políticas hídricas no âmbito local, regional e nacional.

O enfoque etnográfico sobre a conformação de políticas públicas permite a identificação da interação, práticas e percepções de diferentes atores sociais (Sharma,

2006: 1-43). Assim, as práticas cidadãs realizadas no âmbito local da administração dos recursos hídricos (caso mexicano) e os movimentos sociais (especialmente no caso brasileiro) fazem evidente as diferentes concepções sobre as formas de gestão de água potável e saneamento básico. Conformam-se agendas públicas, demandas e mecanismos de participação de cidadãos que, por exemplo, desde a experiência brasileira, alcançaram um importante nível de incidência no modelo de gestão dos recursos hídricos. O complexo repertorio de percepções pode gerar conflitos entre cidadãos e instancias governamentais responsáveis de garantir os serviços de água e saneamento; além de isso, é evidente a relação entre a sociedade (comunidades urbanas o rurais) e o entorno ecológico delas.

A antropologia das políticas públicas destaca a complexidade nos processos de formulação, implementação e avaliação. Trata-se de mecanismos desorganizados que fazem evidente "as maneiras ambíguas e normalmente disputadas em que as políticas são promulgadas y recebidas pelas pessoas, para dizer de alguma forma". As políticas públicas são uma expressão de "ação social e simbólica" onde o Estado tem um papel fundamental.

Do ponto de vista académico, o estudo das políticas públicas tornou-se uma área de conhecimento e disciplina (Sousa, 2006: 22). Os origens remontam-se ao final da Segunda Guerra Mundial nos Estados Unidos de América. A partir desse momento surgiram diferentes abordagens e tradições teóricas. Enquanto na tradição americana tem dado prioridade à análise dos aspectos práticos da aplicação das políticas públicas na tradição europeia tem favorecido o estudo do Estado, as suas instituições dele e o governo em suas diferentes manifestações, sendo ele o principal produtor das políticas públicas.

Assim, para compreender a gestão de água como uma política pública, consideram-se quatro referentes analíticos que têm interpelação para a explicação de casos que apresentam-se. O primer referente é uma proposição de Charles E. Lindblom, que da especial interesse no analise das diferentes expressões e ações cidadãs frente à aplicação das políticas públicas (Lindblom, 1965; Aguilar, 1992: 69; Garson, 1992: 163). Ele formula-se os questionamentos sobre a que as pessoas acham sobre determinada política pública; além de isso, considerou que os cidadãos procuram soluções fazendo uso de diferentes estratégias organizativas sem a necessidade de uma coordenação governamental. Ele propôs que as políticas públicas não poderiam ser entendias sem consideras as relações de poder, eleições, as características das distintas burocracias e a

conformação dos grupes de interesse, os quais são importantes na constituição de uma agenda pública (Lindblom, 1965).

Uma política pública poderia definir-se como uma ação projetada para resolver problemas públicos da sociedade (Méndez, 1993: 13; Aguilar, 1992). Implica a formulação de objetivos, o desenho de marcos legais, o treinamento de pessoal qualificado e a utilização de recursos financeiros e institucionais para sua implementação (Tapia, 2010: 51). De acordo com a definição de Lehera (2008: 29), as políticas públicas são processos económicos e políticos mutuamente condicionados, onde o governo se constitui no principal instrumento para sua implementação. Além disso, na medida em que "torna-se um assunto importante para uma comunidade porque afeta a vida de muitas pessoas", vai-se conformando a agenda pública com a finalidade de encontrar soluções (Tapia, 2010: 38). Idealmente, é necessária uma transição entre a formulação da agenda pública até o desenvolvimento de programas que se traduzem em políticas públicas e, a partir da perspectiva de Lehera (2008: 39-41), "nunca serão um processo fechado", porque a agenda é ampla e "renova-se continuamente através do exercício da razão e da discussão social".

A segunda abordagem tem que ver com a discussão dos problemas públicos numa arena social implica a participação de atores sociais, cada um deles com trajetórias e projetos políticos, as vezes confrontados, e outras em continuo processo de negociação (Hevia, 2011: 118-120). Por esse motivo, a participação e ação cidadã forma parte da discussão dos assuntos públicos; isto é, eles participam ativamente durante alguma etapa da formulação, desenho, formulação ou implementação de políticas públicas. Contudo, é preciso dizer que as possibilidades de incidência dependem dos contextos políticos e o exercício básico dos direitos dos cidadãos. A incidência pode ser definida como "o conjunto de ações (um processo) que realizam as pessoas organizadas interessadas em influir, mudar ou reproduzir diferenças sobre temas concretos" (Tapia, 2010: 49). Trata-se de um processo com diferentes etapas onde participam diferentes atores sociais. A incidência nas políticas públicas constitui-se como um processo que manifesta-se nos campos e arenas sociais em diferentes escalas. Nesse sentido, é importante destacar que os conflitos produzidos manifestam tenções y disputas de projetos, enfoques as necessidades de cada ator social. O conflito define e organiza ao ator social (Touraine, 1995: 250).

De acordo com Souza (2006: 33), há três mecanismos principais para chamar a atenção dos formuladores de decisões políticas e políticas públicas: 1) divulgação de

indicadores que expõem a extensão de certos tipos de problemas; 2) a existência de eventos que têm um forte impacto na vida cotidiana dos cidadãos, esses podem variar de catástrofes naturais até a repetição contínua do mesmo problema; 3) a presença de fatos que demonstram o fracasso das políticas com resultados pobres.

Assim, a comunidade política, a comunidade de especialistas e cidadãos organizados estão envolvidos na definição emissão pública e, posteriormente, na definição da política pública. A situação pode ser distinta em cada contexto social. Alguns Estados podem ter maior apertura do que outros. As possibilidades de incidência no Brasil, por exemplo, têm sido mais evidentes do que no México. Long (2007: 125), considera que as arenas sociais são situações sociais onde "tem lugar contendas sobre temáticas, recursos, valores e representações; mobilizam e desenvolvem discursos, cultura para a realização dos fins". Por isso, as políticas púbicas são forças que definem espaços sociais, como interfaces, arenas e campos sociais (Isunza, 2006: 277-278). A análise das políticas públicas a partir desta perspectiva destaca a relação entre governantes e governados; e expressa-se principalmente através de três níveis, como propõe Hevia (2004): a) as relações particularistas; b) as relações contenciosas disruptivas e, c) relações de participação com regras. Neste contexto, as interfaces são um elemento central, porque elas expressam os processos de inter-relação, lutas, conflitos, disputas, relações de poder, negociações e confrontação de projetos políticos (Hevia, 2004: 50-51).

Em terceiro lugar, a abordagem antropológica é uma referência que caracteriza à política pública, sua complexidade e desordem, especialmente quando elas geram desigualdade e disputas políticas. O papel da antropologia é descrever e analisar a maneira em que as políticas são percebidas e experimentadas pelos cidadãos (Shore, 2010: 29). As políticas públicas em princípio refletem "racionalidades de governo" porque expressam seus modos de pensar e agir. Elas funcionam como mitos porque oferecem narrativas e retóricas que justificam ou condenam. As políticas públicas são fundamentais porque elas se tornam instrumentos de intervenção e ação social para "gerenciar, regular e mudar a sociedade" (Shore, 2010: 30). Trata se de projetados para impor a ordem e legitimar as decisões tomadas pela autoridade. A antropologia das políticas públicas pode explorar e estudar os mundos das decisões políticas; é um processo relacional. A antropologia das políticas públicas pode explorar e estudar os mundos das decisões políticas; é um processo relacional. Em suma, a análise antropológica das políticas públicas, ajuda a identificar sua ação simbólica e social, onde não há neutralidade e, em

muitos casos, a política não consegue resolver todos os problemas. Desde uma perspectiva relacional, o Estado é o principal planejador e executor de políticas públicas.

Ao mesmo tempo, a abordagem antropológica implica a utilização de dois ferramentas de pesquisa centrais na recolecção de dados: a *etnografia política* e a *etnografia das margens*. Elas enfocam o interesse ao que acontece em espaços sociais bem delimitados onde convergem atores sociais com diferentes trajetórias e projetos políticos. Neste contexto, as periferias urbanas constituem se como os espaços de maior interesse pela utilização do conceito de *região hidropolitana*. Nos processos de gestão de água potável e saneamento, as periferias urbanas são importantes como objeto de estúdio por dois motivos: nelas estão as principais fontes que fornecem de água ás cidades, mas também elas são os principais receptores de águas residuais que geram a contaminação de recursos hídricos. As periferias podem ser espaços ricos em recursos naturais e também espaços com problemas de poluição e falta de serviços públicos. Feltran (2005: 85-88) aponta que as periferias estão conformadas por setores marginalizados da população em áreas atravessadas por necessidades, desejos e privações. Nesses espaços estão em permanente interação grupos sociais, com capacidade de agencia e trajetórias políticas, que apropriam-se do espaço urbano.

Assim, a etnografia politica presta especial atenção à interação e prática de determinados grupos sociais. Trata-se de um processo de pesquisa baseado na "observação atenta no campo, atores e instituições políticas em tempo real e no espaço, onde o pesquisador está inserido perto (ou dentro) do fenômeno para analisar e assim detectar como e porquê os atores formulam as suas percepções e sentem" (Auyero, 2012: 20). Através da "etnografia política" é possível abordar o estudo de questões relacionadas com disputas, conflitos, interação de atores sociais, situações de organização interna dos grupos e comunidades em contextos urbanos, especialmente em contextos locais, em bairros ou cidades; ou seja, nas periferias que têm sido historicamente lugares onde expressa-se a desigualdade e exclusão social. A etnografia política tem especial interesse na dinâmica dos roles e a interação entre pessoas ou atores sociais (Tilly, 2007 248). Ela oferece acesso privilegiado aos processos, causas e efeitos. Além disso, ela coloca ao governo como um ator, um objeto de estudo que encarna-se em diferentes instituições do governo ou funcionários públicos. Através da etnografia política o pesquisador está em contato direto com os depoimentos das pessoas e ele pode acessar aos registros, documentos e contextos constituídos como arenas sociais. Entre as técnicas de pesquisa que fazem parte desta abordagem metodológica são: 1) entrevistas em profundidade,

conversas diárias; 2) observação participante; 3) observação passiva de interação e 4) observação participante.

Finalmente, a perspectiva *hidropolitana* constitui-se como uma das principais ferramentas para delimitar social e espacialmente os casos analisados neste documento. Além disso, o conceito pode ser utilizado para o estudo das políticas públicas relacionadas com a gestão de água potável e saneamento nos contextos urbanos. A perspectiva integral permite um melhor relacionamento entre os diferentes componentes das regiões metropolitanas: cidades, comunidades pequenas integradas à cidade, cidades em expansão e formação de periferias onde surgem complexos problemas pelo acesso ao serviços de água e saneamento. A configuração do conceito hidropolitana considera duas dimensões analíticas em permanente relação: a água e a cidade. Assim, a água potável tem que compreender-se em diferentes etapas: 1) identificação do abastecimento; 2) condução da água; 3) armazenamento; 4) distribuição y 5) geração de águas residuais para o seu posterior tratamento. Todo acontece em um espaço social caraterizado pelas diferenças geográficas, culturais e onde os atores sociais estão em permanente disputa pelos projetos e visões que cada um deles têm com relação ao abastecimento de água potável e saneamento (González, 2012: 261-265).

Água potável e saneamento no Brasil e México: uma perspectiva do âmbito local

Na eleição dos casos, é evidente a existência de mobilização dos cidadãos em torno da gestão dos recursos hídricos nos últimos vinte anos. Em alguns casos a mobilização de cidadãos tem gerado por causa dos altos níveis de poluição de rios e áreas onde há grande possibilidade de retirada de água. Um elemento de interesse reside na incidência da cidadania organizada nos esquemas de gestão de agua potável e saneamento em Campinas e Piracicaba. Entretanto, considerando as respectivas diferenças contextuais, fenómenos relativamente semelhantes estão sendo gerados no contexto mexicano, no estado de Oaxaca; onde os cidadãos e as autoridades municipais têm formado espaços de diálogo e consulta para resolver problemas relacionados com a água potável e saneamento. Em ambas experiências latino-americanas, o elemento que unifica aos atores sociais foi o saneamento; do rio Piracicaba, em São Paulo, e do rio Atoyac, em Oaxaca. Na experiência de cidadãos organizados em Piracicaba, o rio tornou-se em símbolo mais importante da mobilização. Assim, os princípios e as bases discursivas desse movimento no futuro conseguiram influenciar a gestão dos recursos hídricos no nível estadual e nacional. Enquanto isso, em Oaxaca, cidadãos de diferentes municípios

da região metropolitana e da sociedade civil foram agrupadas em torno do saneamento de rio Atoyac, adotando a mesma forma de uma série de símbolos e recursos discursivos que clamam o saneamento do rio para o melhoramento do médio ambiente e um modelo de gestão de agua mais participativo.

Por outro lado, a discussão entre legalidade e legitimidade no contexto de desenho, formulação e implementação de políticas públicas sobre a gestão da água e saneamento se torna uma questão nodal. No caso mexicano, está claro que há um regime legal (institucional) que não tem necessariamente o suporte das comunidades. As políticas públicas são implementadas verticalmente, sem a inclusão delas. Frente a isso, a organização local e comunitária, é um esquema alternativo com maior legitimidade no âmbito local. No caso brasileiro, a política de gestão de água potável tem uma origem com maior legitimidade, sendo o produto de um movimento social que foi gerado décadas atrás, com uma sociedade civil organizada, que fez uso dos seus direitos cívicos e sociais.

O estado de Oaxaca, ao sul do México, caracteriza-se pela sua diversidade cultural, étnica e ambiental. Atualmente, no aquele estado moram 18 grupos indígenas dos 65 que existem no México (Zolla, 2004). A singularidade deste feito radica fundamentalmente em três elementos que hoje em dia determinam o modelo de gestão de recursos naturais, especialmente a água, terra e floresta. Uma primeira característica tem que ver com os esquemas de organização social no âmbito local, caracterizada pela participação dos cidadãos em mecanismos de decisão comunitária. A comunidade é a principal entidade com significativa força social.[1] Assim, o sistema de "usos e costumes" constituem-se como um dos principais mecanismos de participação cidadã e envolve a decisão sobre a eleição de autoridades na assembleia comunitária e a discussão dos assuntos públicos da vida social na localidade: decisão sobre uso de pressuposto municipal, discussão sobre problemas de serviços públicos (água potável, iluminação pública, pavimentação de ruas) e, si fosse necessário, formas de protesta social quando a comunidade não concorda com projetos governamentais.

Em segundo lugar, no México, o sistema de tenência da terra é a través de dos sistemas de tenência da terra: o *ejido* e as *terras comunais*. Os *ejidos* são grandes

[1] No México a ideia de "comunidade" tem uma dimensão fundamental. O interior dos estados do sul caracterizam-se pela diversidade étnica e os sistemas de organização social e política. O peso da coletividade forma parte da vida cotidiana naquelas comunidades (Zolla, 2004).

[2] O município de Piracicaba, porque é uma das áreas com maiores recursos hídricos no Estado de São Paulo. A forte atividade industrial e agrícola em Campinas no início da década gerado fortes

extensões de terra que foram repartidas às comunidades depois da Revolução mexicana (1910-1920). O *ejido* foi produto de uma demanda complexa lucha social dos camponeses mexicanos, especialmente porque antes da revolução o sistema de latifúndios caracterizavam-se pela possessão das terras em poucas mãos. A Reforma Agraria outorgou a possessão e administração das terras diretamente às comunidades. A diferença entre o sistema de *bens ejidales* e *bens da comunidade* radica em a administração: no primer caso a terre é administrada pelo *comissariado de bens ejidales* e no segundo caso pelo *comissariado de bens da comunidade*. A terra, com os elementos que formam parte dela (água, terra, floresta), está diretamente em possessão da comunidade.

Finalmente, a administração dos recursos hídricos é controlada pela comunidade. Os sistemas de *usos e costumes* permitem a formação de comités de água onde os cidadãos participam em determinado momento de a vida deles para servir à comunidade deles. Nos comités de água definem-se critérios para garantir água potável: fontes de abastecimento, organização de comunidade para construir infraestrutura hidráulica, definição dos mecanismos de cobrança, pago ao governo mexicano pelo uso de fontes de água. Mesmo assim, o modelo comunitário está em permanente conflito com os esquemas de gestão gerados desde o âmbito governamental.

No México a gestão de recursos hídricos tem uma complexa historia onde tem existido três momentos cruciais. Até o século XIX, as águas estavam controladas pelas autoridades locais e particulares. Posteriormente, depois da revolução mexicana, sob a ideia do fortalecimento do Estado, as políticas públicas com relação a gestão de água (e em geral os recursos naturais) estiveram formuladas para que o governo tivera o controle dos recursos naturais, mesmos que tem sido estratégicos para o desenvolvimento do projeto nacional (Aboites, 2010). Finalmente, acorde com uma serie de reformas neoliberais, foi implementado um modelo de descentralização do recursos hídricos. No âmbito federal, a Comissão Nacional da Água é a principal autoridade na gestão dos recursos hídricos. Em seguida, no âmbito estatal foram criadas *comissões estatais de agua*, responsáveis da administração de água para usos produtivos e consumo domestico. Finalmente, no âmbito regional e local tem sido formadas organismos operadores de água, responsáveis de garantir água potável para os cidadãos (Hernández, 2015).

No contexto brasileiro, o crescimento das cidades é uma das principais características que tornou-se mais forte desde meados do século XX. O estado de São

Paulo consolidou-se como um polo de desenvolvimento, e tanto a indústria quanto as atividades agrícolas geraram fortes impactos na economia mas também no âmbito ambiental. A água foi um recurso natural estratégico para o desenvolvimento da economia estatual. Assim, a pressão que gerou a indústria e agricultura sobre os recursos hídricos gerou uma forte crise ambiental na região, mesma que deu origem à um novo modelo de gestão de recursos hídricos a partir da mobilização de cidadãos (Do Carmo, 2001a; 2001b; 2009).

Este modelo tem as suas raízes nos movimentos sociais que empurrou para a formação de um sistema de gestão da água com base nos princípios de formação de espaços de participação cidadã e descentralização. Em Piracicaba,[2] cidade do interior do estado de São Paulo, formou-se um movimento social denominado *Campanha Ano 2000 – Redenção ecológica da Bacia do Rio Piracicaba*. A bacia do rio Piracicaba foi a região com maiores afetações pela geração de aguas poluídas desde a parte alta da bacia, na região de Campinas. O rio forma parte essencial na identidade dos moradores; ele é um símbolo mas também ocupa um papel fundamental nas atividades produtivas: agricultura e pesca. Assim, em 1985 organizaram-se diferentes organizações políticas, coletivos e cidadãos interessados na saúde do rio e eles deram impulso à criação da *Campanha Ano 2000*. O movimento, encabeçado pela Associação de Engenheiros e Arquitetos de Piracicaba (AEAP) e o Conselho Coordenador de Entidades Civis do município, elaborou um documento dirigido ao governador do Estado de São Paulo, Orestes Quércia, onde foram expostas as demandas principais (Hernández, 2015; Do Carmo, 2001a). Uma peculiaridade deste movimento é a significativa participação de engenheiros, mesmos que não só tiveram uma postura critica frente aos altos níveis de pulação do rio (critica ao mecanismos de desigualdade no aceso aos recursos hídricos), senão também tinham conhecimentos técnicos para formular propostas e soluções alternativas.

> A batalha da água foi travada em função de uma deliberada estratégia de duplo alcance. Por um lado, tratou-se de criar as condições materiais e técnicas a fim de implantar a nova estação captadora; de outro, mobilizou-se politicamente a população no protesto contra poluição do Piracicaba, obtendo-se assim respaldo de

[2] O município de Piracicaba, porque é uma das áreas com maiores recursos hídricos no Estado de São Paulo. A forte atividade industrial e agrícola em Campinas no início da década gerado fortes problemas de poluição do rio Piracicaba (Do Carmo, 2001). Este foi o gatilho para um movimento cidadão que lutou para o saneamento do rio e da criação de novos sistemas de gestão da água começou.

> massa para as ousadas medidas administrativas a serem tomadas na construção da nova captadora (Del Picha, 1982: 40).

A experiência manifestou-se na formação do primer Consórcio Intermunicipal dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, composto por autoridades municipais, organizações civis, instituições académicas e empresários, todos eles interessados pela busca de soluciones para ter uma nova gestão dos recursos hídricos. O novo modelo de gestão, influenciado pelas ideias dos cidadãos e sociedade civil, foi determinante para a constituição da política pública de gestão de recursos hídricos nos níveis regional, estadual e federal. A força do movimento social na experiência brasileira gerou as bases para a criação de uma legislação que tratou de garantir os espaços de participação da sociedade civil, além das limitações por causa da institucionalização dos mesmos (Abers, 2006; 2009). Grande parte das decisões, hoje em dia, estão conformadas mais sobre as necessidades técnicas (infraestrutura, qualidade e quantidade da água) do que as necessidades sociais (aceso a água).

Em Campinas, por exemplo, a influencia dos cidadãos organizados nos processos de gestão de agua e saneamento hem sido importante, especialmente porque eles tiveram a capacidade para, na medida das possibilidades, de lutar pelos serviços públicos: água, esgoto, energia elétrica, vias de comunicação e, em geral, a regularização de diferentes zonas que têm sido ocupadas por pessoas que precisam de vivenda. Nas periferias da cidade existem diferentes organizações civis, que no passo dos anos lutaram pela regularização das propriedade dos moradores e o estabelecimento de serviços públicos. O serviço de água potável é o de maior importância na vida cotidiana dos moradores; no entanto, ao contrário do contexto de Oaxaca, no México, os cidadãos brasileiros daquela região não têm controle sobre os recursos naturais (água, terra ou floresta) e a responsabilidade para garantir os serviços de abastecimento de água são assumidas pelos organismos criados institucionalmente. Em Campinas, a SANASA (Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento), é a empresa municipal responsável de garantir a água potável e saneamento à cidade. A participação dos cidadãos é limitada à construção de canais de diálogo e negociação para solicitar o serviço onde não chega ainda e na preservação de áreas que têm sido tradicionalmente fontes de captação de água. Nas periferias da cidade têm sido conformadas organizações da sociedade civil e movimentos sociais que lutam pela moradia (Hernández, 2015).

Assim, eles ocupam áreas onde constroem casas e depois exigem a construção de serviços públicos.

> Então, foi implantada a rede de agua, foi implantada a rede de esgoto, lutamos, porque naquela época era muito difícil. Participação é luta, ne, [...] então, a questão do saneamento foi muito difícil porque não existia nada; lá era uma grande porção de terra, terra rural. Tinha nenhuma infraestrutura, não existia agua, não existia luz, nada. Então todo foi no primeiro passo, que chegou a SANASA, que é a empresa de saneamento básico que formou se aqui em Campinas. (Ex-presidente da associação de moradores, Barrio de Nova Aparecida, Campinas, dezembro de 2014).

Além disso, o crescimento da mancha urbana colocou em perigo territórios valiosos por os seus recursos hídricos. Esta situação levou também à mobilização dos cidadãos para a defesa destas áreas, bem como a consolidação da participação e espaços deliberativos onde são discutidas preocupações relacionadas com a preservação do médio ambiente. Por exemplo, no distrito de Sousas é a principal fonte de água potável para a cidade de Campinas e na década dos anos noventa os cidadãos organizaram-se para parar a construção de uma estrada que formava parte de um plano de desenvolvimento urbano em áreas com diversidade ecológica. O movimento não só impediu a construção de unidades habitacionais, mas resultou na declaração da área como uma Área de Proteção Ambiental (APA). Por esse motivo, foi criado o Conselho de Proteção Ambiental da APA, onde participam diferentes atores sociais: académicos, engenheiros, ambientalistas, organizações da sociedade civil e cidadãos interessados na preservação dos entorno ecológico de Sousas (Hernández, 2015).

> Para levar mensagem para a população de que essa região é importante não só para os moradores, mais para toda esta parte do estado para melhorar a qualidade do ar, fornecimento de água, biodiversidade, todo isso. Então, todo ano a gente reúne se porque é uma mobilização de toda a sociedade. Isso é o que a gente faz [...] Então nos começamos fazer o evento para demostrar a população que precisa tomar cuidado deste território, porque a gente só sabia que não vai dar a conta; começamos trabalhar com educação ambiental. Então, a gente começou a trabalhar com educação ambiental, com todas as escolas aqui dentro da APA, Sousas e Joaquim Egídio. Então a gente fazia a capacitação dos professores; os professores

> podiam trabalhar com tema água com as crianças; y fomos fazendo, se foi ampliando, passamos na região toda de Campinas, a região metropolitana (José Carlos Perdigão, Associação Jaguatibaia, Sousas, Campinas, dezembro de 2014).

Um análise das políticas públicas desde uma perspectiva antropológica no âmbito local faz possível a identificação de conflitos entre diferentes atores sociais. No caso mexicano, como acontece em Oaxaca e outras comunidades do sul, os modelos institucionais estão em conflito com os mecanismos de gestão locais, implementados nas localidades. Muitas comunidades têm o controle sobre os seus recursos hídricos e eles são os responsáveis de garantir a água aos cidadãos.

> Nos não temos nenhum apoio do governo. O sistema de água potável em São Sebastiao é autossuficiente. Todo é possível a partir da cooperação dos usuários; a administração de nossa água recaem diretamente nos cidadãos e usuários. Nós não recebemos nenhum apoio para nosso sistema de água potável. É um sistema local. Não dependemos da Comissão Nacional de Água ou da Comissão Estatal de Água. A gente se organiza a través do sistema de *usos e costumes*. Atualmente a gente tem um Comité de água potável e só administramos o recurso para manter a nossa infraestrutura e garantir a água para nossa comunidade (Presidente do Comité de água potável, São Sebastiao Etla, Oaxaca, Outubro de 2012).

Por outro lado, o governo mexicano no âmbito local tem conformado leis, comissões em diferentes níveis (Comissão Nacional de Água e diferentes Comissão Estatal de Água) e organismos operadores para a administração da água que geralmente tem um alcance regional ou local. Desde a perspectiva dos funcionários de governo

> Eles têm um manancial onde pegam água. Aquelas comunidades organizam-se a través do sistema de “usos e costumes”. Eles vêm dizer “queremos dinheiro, a gente vai administrar e vocês não têm que interferir”. Mas quando a Conagua (Comissão Nacional de Água) vai eles não quer falar com nós. Eles estão errados com as antigas costumes e eles quer ter o controle de todos os seus recursos naturais” (Diretor da Adosapaco, Oaxaca, outubro de 2012).

As instituições criadas pelo Estado mexicano tem implementado projetos que não necessariamente garantizam o abastecimento de água potável em quantidade e qualidade para todos os cidadãos que moram no estado. Outro problema grave que nem

os modelos de gestão local e institucional foram resolvidas tem a ver com o tratamento de águas residuais. Todas elas são jogadas diretamente aos rios y afluentes, gerando um forte problema de polução das aguas e as comunidades que moram na região baixa da bacia do rio Atoyac são as mas afetadas. O modelo de gestão de água potável y saneamento básica não tem tido a capacidade administrativa, técnica e financeira para garantir o tratamento das aguas residuais. Além de isso, e de forma contraditória, hoje em dia a Comissão Estatal de Água e a Comissão Nacional de Água, estão impulsando a construção de uma barragem na parte baixa da bacia, precisamente onde vão a parar as aguas residuais e contaminadas. Assim, sem nenhum programa apropriado de saneamento das águas residuais, será necessário tratar toda a água na barragem e depois bombear ela até a parte mais alto da bacia para repartir às casas da cidade de Oaxaca, capital do estado. Esse projeto, ainda não conta com o respaldo das comunidades, organizações da sociedade civil, ambientalistas e instituições académicas.

Outro grande projeto é a modernização do aqueduto que fornece água potável à cidade de Oaxaca. O organismo operador deu inicio às obras sem informar previamente às comunidades e municípios; causando desconforto e irritação entre os moradores. Assim, é evidente que desde os espaços institucionais os grandes projetos de infraestrutura hidráulica tem maior importância do que o consenso e inclusão dos cidadãos nos planes de abastecimento de água potável e saneamento. Além de isso, os esquemas de organização local a través do sistema de “usos e costumes” recorrentemente está em conflito com as políticas geradas desde espaços institucionais. O nível de incidência cidadã é mínima. Diversas organizações ambientalistas tem feito diversos esforços para unir interesses dos atores sociais interessados na consolidação de um novo modelo de gestão de água potável e saneamento básico, especialmente no contexto de sérios problemas de polução dos rios e diversas fontes de abastecimento de água potável. O mesmo contexto que aconteceu na cidade de Piracicaba ao inicio dos anos 80 está acontecendo hoje em dia em Oaxaca, no México. Desde 2003 conformou-se o Fórum Oaxaqueño da Água, espaço criado pela organização denominada Instituto da Natureza e a Sociedade de Oaxaca. No Fórum participam diversas organizações da sociedade civil, atores sociais, comunidades, centros de pesquisa académica e representantes das instituições governamentais responsáveis de garantir o abastecimento de água potável e serviços de saneamento básico. Assim, embora as questões centrais em relação à água são discutidos, os acordos alcançados no Fórum não têm sido capazes de colocar em prática diversas propostas por várias razões; especialmente pela

falta de abertura dos representantes governamentais e as restrições legais e burocráticas na gestão de água desde o âmbito institucional.

No caso brasileiro o poder dos movimentos sociais tem sido determinante para a consolidação e influencia na política pública que articula os modelos de gestão de água potável e saneamento. Um primeiro exemplo foi o movimento de Piracicaba. Além de isso, a crise hídrica que aconteceu no estado de São Paulo colocou no intenso debate público as deficiências do sistema de abastecimento de água potável e saneamento.

As ações cidadãos foram reações a uma das crises de água mais graves que ocorreram no estado de São Paulo. Ele não tinha vivido uma situação e temperaturas semelhantes tão alto desde o final do século XIX. Assim, o período entre os meses de outubro a dezembro de 2014 foi o mais crítico, mesmo quando a crise e mostrou sinais desde o início de 2014, quando o rio Atibaia, a principal fonte de água potável para a cidade de Campinas e municípios vizinhos, começou a gravar baixos níveis de água (Correio Popular, Campinas, 13 de fevereiro de 2014).

O Sábado 11 de outubro, mais da metade da população de Campinas, a terceira cidade de maior densidade populacional de São Paulo, ficou sem água potável nas suas casas (Folha de São Paulo, 15 de outubro, 2014), alterando assim a vida cotidiana dos cidadãos e gerando um impacto negativo sobre as atividades produtivas e para a saúde dos habitantes de toda a região hidropolitana. Acadêmicos, ambientalistas e membros da sociedade civil organizada fizeram críticas ao modelo de gestão de água no estado de São Paulo.

> Todos são todos bandidos, sem vergonha, essa turma de PSDB; São bandidos, criminosos, tudo é produto de uma decisão politica. A partir de 2004 a SABESP alterou o volumem operacional do sistema Cantareira; mudou a estratégia de operação reduzindo o volumem de espera que é a capacidade de receber chuvas decisivas sem causar desbordamento; e redesceu o volumem mínimo operacional o morto, água de reserva. Essa estratégia eleva os ricos em situações estremas, o seja, excesso de chuva causa enchente, o períodos de seca, falta de água (José Carlos Perdigão, Associação de Proteção Ambiental Jaguatibaia, Sousas, Campinas, dezembro de 2014).

Na escolha dos casos, a existência de mobilizações de cidadãos em torno da gestão dos recursos hídricos nos últimos vinte anos é evidente.

Conclusões

No contexto da formulação de políticas públicas que tem a ver com a gestão dos recursos hídricos, existem significados compartilhados (em torno de gestão de água e saneamento básico), e conceitos através dos quais as pessoas tendem a definir a sua situação. Um aspecto fundamental neste processo é o sentimento de injustiça e agravio sobre uma situação que leva às pessoas a mudar a sua realidade através da ação coletiva. Assim, conformam-se projetos políticos e discursos que definem as ações que seguem os atores sociais. Consolidam-se, além de isso, símbolos que geram identidade e unificam aos cidadãos. No caso mexicano e brasileiro, o saneamento dos rios tem sido um elemento unificador onde estão presentes símbolos como a água e o bem-estar.

Na experiência dos cidadãos organizados de Piracicaba, o rio foi o símbolo mais importante na mobilização. Assim, a polução do rio Piracicaba gerou um sentimento de agravio e despertou a consciência ambiental e política nos cidadãos. Em relação a estes dois princípios, constituiu-se um discurso que fortaleceu a identidade e exigiu às autoridades o desenho de novos modelos de gestão de água potável, com a finalidade de lograr o saneamento do rio e a melhora da qualidade de vida dos moradores de Piracicaba. Os impactos manifestaram-se no âmbito regional, estadual e federal, e aquela experiência serviu como modelo para o esquema de gestão de recursos hídricos no Brasil. Por sua parte, em Oaxaca os cidadãos de diferentes municípios da região hidropolitana e organizações da sociedade civil agrupam-se em torno do saneamento do rio Atoyac e discutem sobre a necessidade da formulação de um novo modelo de gestão. Além de isso, uma característica que distingue o caso tem que ver com a força das comunidades através do sistema de “usos e costumes”, situação que permite ter o controle sobre os recursos naturais, especialmente a água.

O caso brasileiro mostra que uma série de condições históricas e políticas permitiram mobilização dos cidadãos e seu impacto sobre a formulação da política pública na gestão de água (de embaixo para arriba). O movimento da “Campanha ano 2000” de Piracicaba surgiu num momento com forte efervescência política, produto de anos de ditadura militar no Brasil. O ativismo social encontrou nas demandas cotidianas do povo um forte catalizador para exigir melhoras e a construção de espaços democráticos para discutir e tomar decisões sobre os assuntos públicos e cotidianos. Neste caso, a necessidade de um modelo de gestão de água, onde fosse colocado como principio básico as necessidades e bem-estar dos moradores da região. O caso mexicano, é

fundamental a existência do capital social das comunidades organizadas a través do "sistema de usos e costumes", o qual fortalece a capacidade delas na gestão de recursos hídricos e evidência que a política formulada verticalmente (de arriba à embaixo), sem nenhum consenso social e sem legitimidade, gera mais problemas do que soluções.

Assim, uma antropologia das políticas públicas ajuda à destacar os problemas, conflitos gerados desde o âmbito local ou regional. Em princípio, permite compreender os hábitos e percepções das pessoas que vivem em um determinado lugar. A este respeito, o papel da etnografia política permite o conhecimento detalhado das trajetórias dos atores sociais, os projetos políticos, as necessidades e as redes de alianças políticas. Além de isso, a etnografia permite a identificação do confronto de diversos projetos, a constituição das areias e campos sócias. Ajuda à descrição do território e a cultura das pessoas que moram lá.

Nesse cenário, manifestam-se problemas de diferente tipo, mas os mais frequentes na vida cotidiana são os problemas de violência, aceso ao serviços públicos, educação e habitação. Assim, os problemas definem a agenda pública; os atores sociais expressam diferentes opiniões e formulam projetos para encontrar soluções a través da formulação de políticas públicas. O processo é complexo pelas práticas e percepções dos cidadãos e organizações; além de isso, é preciso considerar as fortaleças e debilidades institucionais que podem canalizar as demandas à conformação de políticas que, em teoria, levem benefícios para as pessoas. O problema central tem que ver com o poder de incidência dos cidadãos na política pública ou o poder do Estado para formular políticas sem a participação e opinião dos diretamente afetados por determinado problema. Assim, a antropologia das politicas públicas permite entender as contradições, os mecanismos na toma de decisões, os espaços de diálogo, a maneira em que são formuladas as políticas e, finalmente, o que acham os beneficiários das politicas geradas para satisfazer as necessidades deles.

Bibliografia

ABERS, Rebecca. Margart Keck. "Aguas turbias: descentralización, coordinación y confrontación en la reforma del sistema de gestión de agua en Brasil", en Wanderley, Catia, Denilson Banderia, Marcus André Melo, compiladores, *Diseño institucional y participación política en el Brasil contemporáneo*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2006.

ABOITES, Luis. El manejo de las aguas mexicanas en el siglo XX. En: Jiménez Cisneros, María Luisa Torreogosa, Luis Aboites Aguilar (coords.): *El agua en México: causes y*

encauses, México, Comisión Nacional del Agua, Academia Mexicana de Ciencias, pp. 21-50. 2010.

AGUILAR, Villanueva Luis A. *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública 111). 1992.

AYUERO, Javier. Los sinuosos caminos de la etnografía política, *Revista Pléyade*. num. 10, pp. 15-36. 2012.

DEL PICCHIA, Pedro. *A batalha da colina (a democracia chega a Piracicaba)*, São Paulo, Brasil, Coleção MPDG (Movimento de Profissionais por um Governo Democrático), pp. 39-44. 1982.

DO CARMO, Luiz Roberto, "Population and Water Resources in Brazil", en: Hogan, Daniel Joseph, Elza Berquó and Heloisa S.M. Costa (eds.), Population and environment in Brazil: Rio + 10, Campinas, CNPD, ABEP, NEPO, pp. 167-182. 2002.

DO CARMO, Roberto Luiz. *¿A água é o limite? Redistribuição espacial de la população recursos hídricos no Estado de São Paulo*, Tesis doctóralo, Departamento de Sociología del Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Estatal de Campinas, Campinas, 2001a.

DO CARMO, Roberto Luiz. "Uso Múltiplo da Água e Múltiplos Conflitos em Contextos Urbanos: o caso do Reservatório Billings", en Hogan, Daniel Joseph, Rosana Baeninger, José Marcos Pinto y Roberto Luiz do Carmo, coordenadores, *Migração e ambiente nas aglomerações urbanas*, Universidad Estatal de Campinas, Nucleo de Estudios de Población, CNPq, pp. 2001b.

DO CARMO, Roberto Luiz. "México y São Paulo: Expanción metropolitana, desigualdad social y la cuestión del agua", en Sandré Osorio, Isarel, Roberto Luiz do Carmo, Sergio Vargas Fernández, editores, *Gestión del agua: una visión comparativa entre México y Brasil,* México, Archivo Histórico del Agua, CIESAS, NEPO, IMTA, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, pp. 7-19. 2009.

FELTRÁN DE SANTIS, Gabriel. *Desvelar a política na periferia. Historias de movimentos sociais em São Paulo*, São Paulo, Fabesp, Associação Editorial Humanitas. 2005.

GONZÁLEZ REYNOSO, Arsenio. "Los límites de la gobernanza del agua: el diálogo fracturado entre el México urbanocéntrico y el México profundo", citado en, Murillo Licea, Daniel, coordinador, La gobernanza del agua: un desafío actual. Hacia una mirada crítica del concepto y de su aplicación, México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, pp. 261-265. 2012.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Miguel. *Prácticas ciudadanas e institucionales en la gestión de agua potable y saneamiento en dos regiones hidropolitanas de México y Brasil*, México, tesis para obtener el grado de doctor en antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. 2015.

HEVIA DE LA JARA, Felipe. *Peticiones, protestas y participación. Patrones de relación sociedad-gobierno en la educación básica en Veracruz a inicios del siglo XXI*. México. CEISAS. 2004.

HEVIA DE LA JARA, Felipe. *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progresa/Oportunidades de México*, Bruselas, P.I.E Peter Lang. 2011.

ISUNZA VERA, Ernesto. El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana. En: Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera (coords.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, pp. 275-329. 2006.

LINDBLOM, Charles Edward. *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*, New York, Free Press. 1965.

LONG, Norman. *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*, trad, Horacia Fajardo, Magdalena Villarreal, México, CIESAS–El Colegio de San Luis, México. 2007.

MÉNDEZ, José Luis. "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas." En *Revista Foro Internacional*, Vol. XXXIII, núm. 1, pp.111-143. 1993.

SHARMA, Aradhana, Ahil Gupta. "Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization." EN, Sharma, Aradhana, Akhil Gupta, eds., *The Anthropology of the State: A Reader*, Malden, MA: Blackwell Pub, pp. 1-43. 2006.

TAPIA ÁLVAREZ, Mónica, Beatriz Campilo, et. al. *Manual de incidencia en políticas públicas*, México, Alternativas y Capacidades, A.C. 2010.

TILLY, Charles. "Afterword: Political Ethnography as Art and Science", en Josepth, Lauren, Matthrew Mahler, Javier Auyero, editores, *New perspectives in political ethnography*, New York, Springer and Science, pp. 247-250. 2007.

TOURAINE, Alain. *Producción de la sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM. 1995

SHORE, Cris. "La Antropología y el estudio de la Política Pública: Reflexiones Sobre La Formulación' de Las Políticas." *Antipoda*, no. 10 (Junio), pp. 21–49. 2010.

SOUZA, Celina. "Políticas públicas: uma revisão da literatura", en *Sociologias*, Porto Alegre, año 8, No. 16, Jul/dic, pp. 20-45. 2006.

ZOLLA, Carlos, Emiliano Zoll. *Los pueblos indígenas de México: 100 preguntas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Humanidades. 2004.

Referencias hemerográficas:

Folha de São Paulo. 16 de outubro de 2014.
Folha de São Paulo, 15 de outubro, 2014.
Correio Popular, Campinas, 13 de fevereiro de 2014.

Entrevistas:

Ex-presidente da associação de moradores, Entrevista concedida a Miguel Hernández. Barrio de Nova Aparecida, Campinas, dezembro de 2014.

José Carlos Perdigão, Associação Jaguatibaia, Entrevista concedida a Miguel Hernández. Sousas, Campinas, dezembro de 2014.

Presidente do Comité de água potável, Entrevista concedida a Miguel Hernández. São Sebastiao Etla, Oaxaca, outubro de 2012.

Diretor da Adosapaco, Entrevista concedida a Miguel Hernández. Oaxaca, outubro de 2012.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

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

Sessão 05

Metodologias participativas

Participação social nas políticas de Segurança Pública: Considerações sobre os conselhos de Segurança Pública

Eduardo Ribeiro e João Trajano Sento-Sé

Resumo:

Considerando uma preocupação com a existência de instâncias de participação cidadã nas diferentes etapas dos ciclos de políticas públicas, o trabalho aborda a experiência dos conselhos de segurança pública (estaduais, municipais e comunitários) e seu papel nas políticas públicas de segurança. Embora os chamados conselhos de políticas públicas, em setores como saúde, educação e assistência social, constituam iniciativas com um grau elevado de consolidação institucional, no campo da segurança pública a implementação de tais colegiados é, em geral, mais recente e apresenta desafios específicos. O trabalho oferece um panorama da implementação dos conselhos estaduais, municipais e comunitários no Brasil, com base em dados de duas pesquisas do IBGE (MUNIC e ESTADIC); e apresenta, a partir da análise de documentos e peças legislativas, uma análise qualitativa de desenhos institucionais e previsões legais das atribuições dos conselhos. As análises deram atenção especial aos desafios potenciais da participação social via conselhos de segurança, na formulação, implementação e avaliação de políticas.

Palavras-chave:

Participação Social; Conselhos de Políticas; Segurança Pública

1. Introdução

Considerando uma preocupação, nas democracias contemporâneas, com a existência de instâncias ou espaços de participação social em diferentes níveis de governo e etapas dos ciclos de políticas públicas, o presente trabalho aborda a experiência dos conselhos de segurança pública (estaduais, municipais e comunitários[1]). Tal experiência é tratada também em termos do papel previsto para esses colegiados nas políticas públicas setoriais e sistemas de segurança pública regionais e locais.

A Constituição Federal de 1988 adotou a participação popular como princípio, e possibilitou um lugar institucional aos conselhos de políticas públicas, como dispositivos legais de participação e controle social democrático. No que tange à participação social, tais colegiados podem ser potencialmente concebidos como artefatos de partilha de poder e co-responsabilização entre Estado e Sociedade, podendo ser empregados na formação de agendas, na formulação e implantação, monitoramento ou avaliação de políticas públicas. Por sua vez, o controle social democrático pode ser mais especificamente compreendido como acompanhamento e fiscalização exercidos pela sociedade civil sobre a atuação pública e as decisões governamentais, nos diferentes níveis de governo.

Constitucionalmente, o direito à participação social nos processos decisórios da gestão pública veio conjugado com uma descentralização político-administrativa que empoderou as unidades da federação – estados e, sobretudo, municípios. Esse processo ocorreu inicialmente na definição das diretrizes de setores como saúde, educação e assistência social. Também para os conselhos da cultura e das políticas voltadas aos direitos humanos e das políticas voltadas à infância e adolescência.

Na Saúde, por exemplo, o Art. 198 da Constituição definiu como uma de suas diretrizes para suas ações e serviços públicos a “participação da comunidade”. Na mesma linha, o Art. 206 estabelece como princípio da Educação “a gestão democrática do ensino público” e o Art. 204 apresenta a “participação da população, por meio de organizações representativas” como diretriz da Assistência Social na organização e formulação de suas ações e políticas. Como um exemplo mais recente, é possível citar uma emenda constitucional (Nº 71/2012) que estabelece o chamado “Sistema Nacional de Cultura”, regido por um princípio de “democratização dos processos decisórios com participação e controle social”.

[1] A experiência específica do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), institucionalizado pelo decreto nº. 98.936 de 1990, não foi abordada neste trabalho.

Na Constituição Federal de 1988, embora a segurança pública apareça como “direito e responsabilidade de todos”, na prática suas ações e exercício são atribuídos basicamente à União e, principalmente, aos estados, por meio de suas agências policiais. Aos municípios coube a possibilidade da constituição de guardas civis municipais, responsáveis pela segurança patrimonial – proteção de bens, serviços e instalações. Além disso, diferente do que ocorreu em outros campos, a Constituição, em seu capítulo sobre Segurança Pública, não faz qualquer alusão à participação popular nos processos decisórios ou ao controle social de suas ações e atividades.

Nesse contexto, os conselhos de segurança apresentam configurações e desafios bastante específicos, funcionando como um caso interessante, a partir do qual se pode discutir metodologias participativas e efetivação da participação democrática, sob uma perspectiva comparada.

Este trabalho utilizou dados levantadas ao longo de 2016, no projeto “Avaliação da Implementação dos Conselhos de Segurança no Brasil”. Este realizado pelo Laboratório de Análise da Violência (LAV/UERJ), em parceria com a Fundação Guimarães Rosa. Contou com financiamento da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Foram também utilizados dados secundários provenientes de duas pesquisas do IBGE sobre perfis municipais e estaduais – MUNIC e ESTADIC, respectivamente.

Primeiramente, traça-se um panorama da implementação dos conselhos de segurança no Brasil, utilizando dados da MUNIC e ESTADIC para mapear a existência de conselhos estaduais, municipais e comunitários. Tais dados permitem comparar as características dos conselhos de segurança com as de outros conselhos de políticas setoriais. Foi possível verificar, por exemplo, diferenças na natureza ou caráter dos colegiados – se consultivos, deliberativos ou fiscalizadores.

Adicionalmente, foram utilizados documentos e legislações, como peças de criação e regulamentação de conselhos, estatutos e regimentos. Uma análise qualitativa desses dados permitiu representar desenhos institucionais e observar as previsões legais das atribuições e finalidades dos conselhos. As análises realizadas prestaram especial atenção aos desafios potenciais da participação social via conselhos de segurança, na formulação, implementação e avaliação de políticas. Observou-se uma distinção entre modelos de participação segundo a área de abrangência dos conselhos que contrapõe, no limite, conselhos estaduais e conselhos comunitários de segurança. Finalmente, na última seção, procurou-se identificar e discutir parâmetros pertinentes para avaliar os conselhos de segurança em termos de sua eficácia e efetividade.

2. Panorama da Implementação dos Conselhos de Segurança Pública no Brasil: evidências das pesquisas MUNIC e ESTADIC

O principal intuito deste trabalho foi oferecer um panorama nacional da implantação dos conselhos de segurança pública, apresentando sua incidência nos estados e municípios brasileiros. Como proposta de disposição dos dados, assumiu-se uma perspectiva comparativa, a partir da qual se contrapôs a distribuição dos conselhos de segurança pública à conjuntura referente aos colegiados de outros campos, sejam daqueles relacionados a direitos sociais tradicionalmente convencionados como universais (saúde e educação), ou daqueles que se referem à garantia de direitos de públicos específicos, como é o caso dos conselhos da assistência social e o das políticas direcionadas às crianças e adolescentes.

Alguns esforços de mapeamento dos conselhos de segurança pública foram realizados anteriormente, utilizando dados primários. Em 2008, visando apoiar a mobilização e os preparativos da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), a equipe técnica da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça, realizou a "Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública". O estudo identificou 545 conselhos de segurança, presentes em 21 estados e no Distrito Federal. Deste total, a grande maioria da amostra, 447 ou 82% dos casos, era formada por conselhos comunitários. Além disso, foram identificados 64 conselhos municipais e 10 conselhos estaduais, que correspondiam a 11,7% e 1,8% da amostra, respectivamente[2] (Moraes, 2009).

Esta própria classificação dos tipos de conselhos marca uma distinção entre os conselhos de segurança pública e os conselhos de políticas públicas de outros setores. De fato, enquanto para os demais setores se multiplicaram os conselhos estaduais e municipais, na onda da descentralização dos serviços incentivada pela Constituição de 1988, no campo da Segurança Pública, de responsabilidade predominantemente dos estados, os conselhos estaduais não foram uma unanimidade, os conselhos municipais são relativamente mais raros e a figura dos conselhos comunitários, se não exclusiva[3], aparece com mais força e frequência.

Cabe notar que a correspondência entre tipos de conselhos (estadual, municipal e comunitário) e sua abrangência (local, municipal ou estadual) não é exata. De modo que, um cruzamento entre as duas variáveis (utilizando o mesmo banco da pesquisa da SENASP), mostra que a maioria dos conselhos classificados como

[2] Três conselhos foram classificados por seus responsáveis pelo preenchimento na categoria "outros". Para 21 conselhos os informantes não souberam ou não quiseram responder o tipo de conselho. Estes totalizaram 10,4% da amostra.

[3] Existem, por exemplo, as figuras dos conselhos comunitários de saúde, de abrangência distrital, e cuja criação se dá no âmbito do Programa Saúde da Família (PSF).

comunitários (57%) tem abrangência municipal e não local, como se poderia esperar. Apenas 38% dos conselhos comunitários naquela amostra tinham abrangência local, setorial ou a bairros específicos. Curiosamente, mesmo entre os conselhos estaduais apareceram conselhos com abrangência local. Isto tem a ver com um modelo de conselhismo comunitário associado a pequenos municípios. Um modelo em alguns estados incentivado pelos estados e suas polícias, como ocorre no Rio de Janeiro e Paraná, por exemplo.

Num estudo posterior, Sento-Sé et al. (2012) utilizaram o banco de dados da pesquisa da SENASP como cadastro a partir do qual tentaram de atualização o mapeamento dos conselhos de segurança no Brasil. Operar tal atualização, localizando contatos e informantes poucos anos depois da pesquisa de 2009 não se mostrou uma tarefa trivial. Na prática, as referências telefônicas ou eletrônicas não eram mais válidas ou, situação mais frequente, o informante contatado não estava mais vinculado ao conselho, nem possuía qualquer informação sobre novos membros ou participantes. O trabalho conseguiu o retorno de apenas 62 conselhos – pouco mais de 10% do número de conselhos observados pela pesquisa original. Segundo os autores, tais resultados ilustram uma característica ainda bastante comum dos conselhos de segurança: sua volatilidade e intermitência. O funcionamento pouco institucionalizado destes colegiados acaba por depender muitas vezes de lideranças e iniciativas isoladas, que se perdem com facilidade e lhes conferem um caráter instável.

Embora a pesquisa desenvolvida pela SENASP represente uma contribuição relevante para os estudos sobre os conselhos comunitários de segurança, esta não se preocupou sistematicamente com sua cobertura territorial. Deste modo, não se sabe ao certo qual a magnitude e a direção dos potenciais vieses presentes em sua amostra. Com uma proposta metodológica mais consistente para a estimação da incidência dos conselhos de segurança, nos municípios e estados brasileiros, O IBGE realiza a já consolidada “Pesquisa de informações básicas municipais” (MUNIC), aplicada desde 1999 e, mais recentemente, a “Pesquisa de informações básicas estaduais” (ESTADIC), com dados disponibilizados desde 2012.

Ambas as pesquisas possuem caráter de consulta institucional, coletando informações por meio de questionários com aplicação presencial. Tais instrumentos de coleta são aplicados a uma série de informantes-chave – gestores e técnicos dentro dos governos, capazes de responder perguntas sobre os diferentes setores e blocos temáticos. A determinação de informantes qualificados é um dos aspectos mais importantes da pesquisa, e visa garantir o comprometimento do respondente e a qualidade final dos dados e respostas fornecidas (IBGE, 2015).

Durante a realização da pesquisa, os pesquisadores do IBGE estabelecem um contato com as prefeituras de cada município e com os governos distrital e estaduais, visando obter indicações de nomes nas administrações municipais e estaduais capazes de articular internamente os recursos humanos necessários para a obtenção das respostas. Estes informantes servem como pontos focais, são diretamente entrevistados, e muitas vezes mantêm contato regular com os entrevistadores. As duas pesquisas são realizadas anualmente, embora nem sempre levantem dados sobre os mesmos temas. O período de coleta de informações vai, geralmente, de julho do ano de referência até o mês de março do ano seguinte (IBGE, 2015).

O presente trabalho tem como proposta traçar um panorama da implementação dos conselhos de segurança pública a partir dos microdados da MUNIC e ESTADIC. Estes empregados para analisar a distribuição da existência dos conselhos estaduais, municipais e comunitários. O bloco temático que traz a informação sobre os conselhos de segurança é aquele que registra as questões sobre segurança pública. Para a ESTADIC, apenas as pesquisas de 2012 e 2014 abordaram e esse tema e continham informações sobre os conselhos de segurança estaduais. Para a MUNIC, o tema Segurança Pública esteve presente em 2004, 2006, 2009, 2012 e 2014. Contudo, no ano de 2004 não foram coletados dados sobre os conselhos de segurança. Para os anos que continham os dados necessários ao estudo, foram obtidos também, sempre que disponíveis, os dados para os conselhos de outras políticas setoriais – saúde, educação, assistência social, direitos humanos, crianças e adolescentes. Tais dados permitiram comparar características dos conselhos de segurança com as de outros conselhos setoriais.

ESTADIC e a MUNIC registram diversos dados sobre as gestões públicas estaduais e municipais. As pesquisas recolhem informações a respeito da organização e estruturação dos governos, e sobre a existência ou não de políticas públicas setoriais e determinados órgãos ou instituições de interesse. No que se refere aos conselhos de políticas públicas os questionários aplicados contam com uma série enxuta de perguntas comum a todos os setores. Como mostram a FIGURA 1 e a FIGURA 2, as questões versam basicamente sobre:

i. A existência de um conselho estadual (ou municipal);
ii. A lei de ano de criação do conselho;
iii. A estrutura de representação do conselho, se este é ou não paritário;
iv. O caráter do conselho – se consultivo, deliberativo, normativo e/ou fiscalizador;
v. O número de reuniões nos últimos 12 meses (pergunta realizada em 2014) ou, dependendo do ano de aplicação, se o conselho se reuniu ou não nos últimos 12 meses (pergunta realizada em 2012).

Figura 1: Bloco de perguntas sobre conselhos estaduais de segurança (ESTADIC)

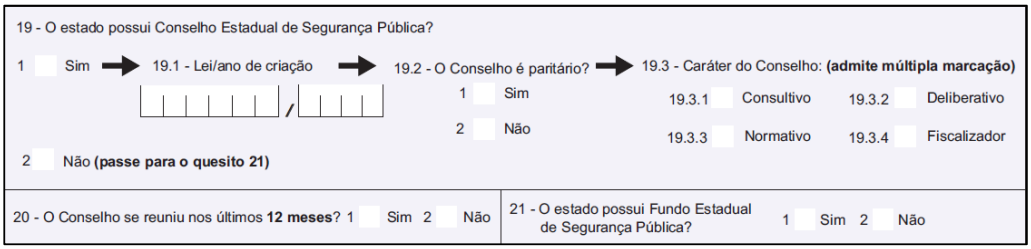
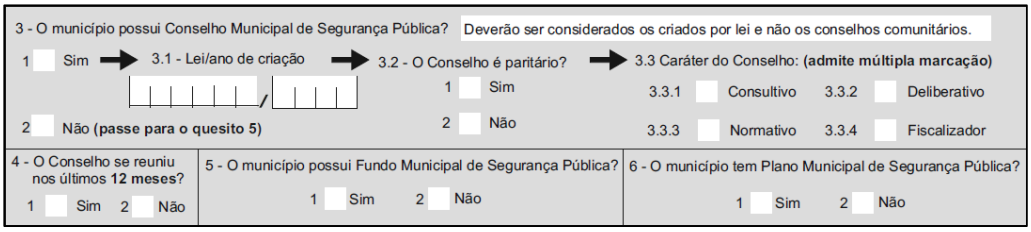


Figura 2: Bloco de perguntas sobre conselhos municipais e comunitários de segurança (MUNIC)



No ano de 2014, segundo os registros da ESTADIC, existiam conselhos estaduais de segurança pública em 17 das 27 unidades da federação (GRÁFICO 1). Há aqui uma disparidade clara em termos da consolidação dos conselhos estaduais no campo da segurança, sobretudo se forem considerados setores mais tradicionais como saúde e educação. Estes últimos contam com conselhos estaduais de políticas públicas em todos os estados e no Distrito Federal. Os conselhos estaduais da criança e adolescente, e de direitos humanos estão, respectivamente, em 26 e 22 unidades da federação.

No ano de 2012, a ESTADIC apontava a existência de conselhos estaduais de segurança em 16 unidades da federação, uma menos do que 2014. Contudo, apenas 13 conselhos estão presentes nos mesmos estados, enquanto 3 estados possuíam conselhos em 2012, mas não em 2014, e outros 4 estados apresentavam conselhos em 2014 que não foram registrados na pesquisa anterior, em 2012. Tais discrepâncias podem representar imprecisões na coleta ou registro dos dados, mas também que conselhos, mesmo os estaduais que poderiam ser mais estáveis, são criados e extintos com alguma frequência, o que corresponde a mais um indicativo da instabilidade e baixa institucionalização dos conselhos de segurança.

Um cenário similar pôde ser vislumbrado com a análise da existência de conselhos municipais de segurança pública (GRÁFICO 2). Enquanto setores como saúde, criança e adolescente e educação possuem conselhos municipais na grande maioria dos 5.570 municípios brasileiros (99,7%, 98,4% e 87.5%, respectivamente),

apenas 691 municípios possuíam conselhos municipais de segurança pública no ano de 2014. Isto corresponde a apenas 12,4% dos municípios. Esta estatística só foi pior para os conselhos municipais de direitos humanos, que estavam em apenas 323, ou 5,8% dos municípios.

Além da existência de conselhos municipais, a MUNIC investiga a existência de pelo menos um conselho comunitário no município (estes podem ser muitos, como apontou a pesquisa da SENASP). Ao todo 480 municípios contavam com tais colegiados, isto é, 9% dos municípios.

Apenas 2% ou 124 municípios possuíam concomitantemente tanto conselhos municipais, como conselhos comunitários. 10% dos municípios apresentava apenas um conselho municipal (567 municípios) e em 7% dos municípios existia apenas conselho(s) comunitários. Isso pode dar um indicativo que os conselhos comunitários e municipais constituem modelos concorrentes, sobretudo nos municípios menores.

9. Referências Bibliográficas

BRONZO, Carla et al. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. 2002.

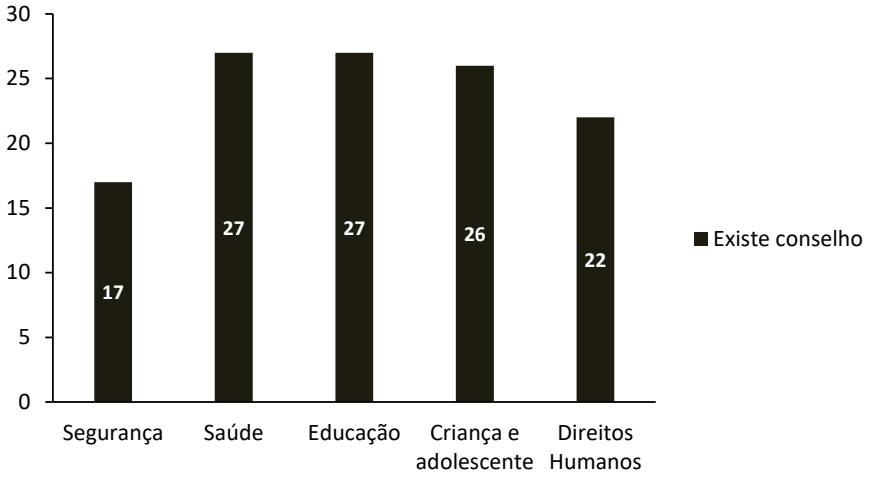
IBGE. Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. – Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 126p.

MORAES, Luciane P. B. Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública. Primeira Conferência Nacional. 1.ed. – Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

SENTO-SÉ, J. T.; SANTOS, A. C.; FERREIRA, T. Os conselhos comunitários de segurança pública do Rio de Janeiro. Institucionalização e participação. In: **Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, nº 11, ago/dez, 2012, pp. 99-114.

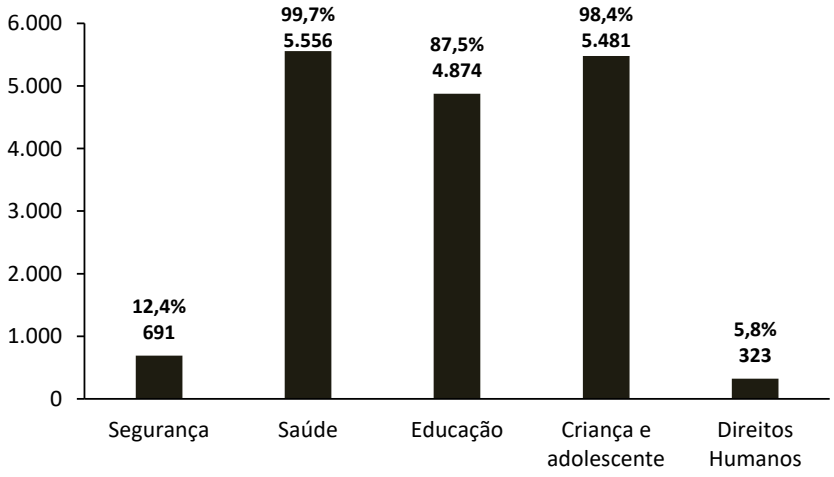
10. ANEXO: Gráficos

Gráfico 1: Existência dos conselhos estaduais de políticas públicas em 2014



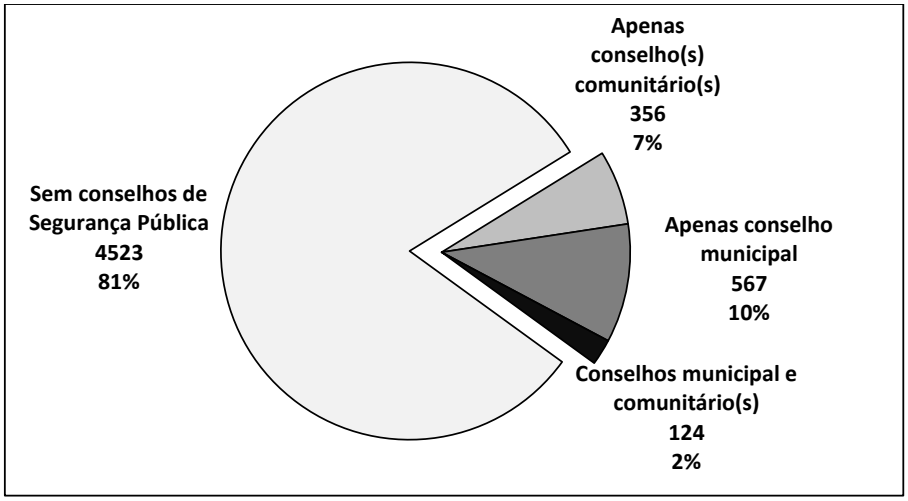
Fonte: IBGE/Pesquisa de informações básicas estaduais 2014

Gráfico 2: Existência de Conselhos Municipais de Segurança e outros conselhos municipais setoriais selecionados (2014)



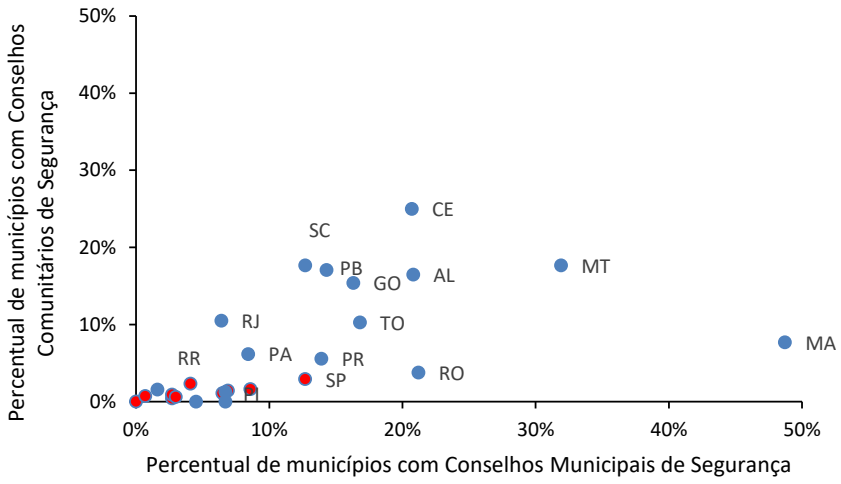
Fonte: IBGE/Pesquisa de informações básicas municipais 2014

Gráfico 3: Existência de Conselho Municipal e Conselho(s) Comunitário(s) de Segurança Pública nos municípios em 2014



Fonte: IBGE/Pesquisa de informações básicas municipais 2014 (MUNIC)

Gráfico 4: Conselhos municipais e comunitários de Segurança nos estados, 2014



Fonte: IBGE/Pesquisa de informações básicas municipais 2014 (MUNIC)
Bolinhas em vermelho indicam estados sem conselho
DF não considerado pois tem apenas uma unidade

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

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

ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação

Os sentidos da participação no processo de construção de um plano municipal dirigido ao enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Telma Regina de Paula Souza (Unimep)[1]

Dagmar Silva Pinto de Castro (Unimep)[2]

[1]Professora titular de Psicologia Social, coordenadora do NEPQSo/Unimep, trsouza@unimep.br.

[2] Pesquisadora do PMEVSCA, professora titular do PPGA-FGN/Unimep, dscastro@unimep.br.

Resumo

Em uma parceria entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do município de Piracicaba e a Universidade Metodista de Piracicaba, o Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Questões Sociais (NEPEQSo) da universidade coordenou o processo de construção do Plano Municipal para o Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PMEVSCA). Isso ocorreu por meio de uma metodologia participativa que buscou envolver todos os setores do poder público e da sociedade civil, os quais devem compor o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nesse processo, pôde ser observado: a dificuldade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em assumir seu papel político na elaboração de políticas públicas; o baixo envolvimento dos profissionais que atuam em Programas, Projetos e ações (públicos e privados), dirigidos ao público-alvo, na construção da proposta de Plano; e a pequena participação da sociedade nas Audiências e Consultas Públicas. Analisou-se esse processo e os sentidos da participação na formulação de políticas públicas dirigidas aos direitos da criança e do adolescente.

Palavras-chave: Participação. Plano Municipal. Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil tem vivido uma expressiva mudança na administração pública e passa por transformações dos processos e métodos de trabalho derivados, sobretudo, do surgimento de novas tecnologias e da crescente demanda da sociedade por serviços públicos eficientes, eficazes, ágeis e objetivos. Isso tem exigido que as organizações públicas se atualizem e adotem novas práticas com vistas à prestação de um serviço público de melhor qualidade ao cidadão. Não só no que diz respeito ao projeto de reforma do Estado brasileiro advindo da crise fiscal, do modo de intervenção do Estado e do modelo burocrático de gestão pública, temas debatidos no decorrer dos anos 90 do século passado, mas há que se reconhecer que, a partir da Constituição de 1988, o Brasil passa por processos que exigem a participação da sociedade nos processos decisórios. São muitos os desafios a se vencer, em nível local. Um dos principais desafios refere-se às desigualdades de conhecimento a respeito das políticas públicas, dos direitos e instrumentos disponíveis para essa aprendizagem. Um passo além para o cumprimento da gestão democrática dos entes da federação ocorreu com a Lei 101/2000 e Lei 12.527/2011, que dizem respeito à exigibilidade de apresentar os dados relativos aos gastos públicos, como consta em seu art. 3º, inciso I a V: "observação da publicidade [...]; divulgação de informações de interesse público; utilização de meios de comunicação [...]; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e desenvolvimento do controle social da administração pública". Em que pese a importância da Lei e seu impacto para que haja um processo transparente e democrático, estudos apontam que há limites em seu alcance como instrumento de formação de nova cultura do controle social, quer pelo Legislativo ou mesmo por parte da sociedade (COHEN, 2009).

Os dados estão disponibilizados nos portais, obrigatórios pela legislação vigente, porém não se sabe a efetividade ou o seu impacto para o gestor público, para a Câmara de Vereadores ou mesmo para o cidadão (SANO, 2012; SILVA, 2010; ROTHBERG; NAPOLITANO; RESENDE, 2013). Um desdobramento, por ser algo ainda novo em um país que possui recente abertura democrática, com histórica cultura de clientelismo/autoritarismo (SORJ, 2001; CHAUÍ, 2002; KERBAUY, 2005, 2001; LEAL, 1975; MAINWARING, 2001; MESSEMBERG, 2002; SOUZA, 2004) nos processos da gestão do público pela cultura do autoritarismo brasileiro com raízes profundas, como expressa Lamounier (2009), não é tão simples desfazer-se de "três séculos de colonização e quase quatro de escravidão" (p. 58). Segundo Draibe (2002, p.2), somado ao histórico do processo de colonização, o Brasil trouxe para o século XXI marcas do século anterior relativas à desigualdade social e à fragilidade no

sistema de equidade e justiça social “em ambiente de forte instabilidade econômica, e cujo ponto de chegada alimenta-se da atmosfera política da consolidação da democracia, mas enraíza-se no terreno do férreo ajustamento fiscal e das reformas pró-mercado”.

Nessa mesma linha reflexiva, Nogueira (1998) já havia apontado que convive-se no Brasil com as contradições de avanços e miséria sem processar-se mudanças estruturais ou rupturas radicais, confundindo-se o novo com velhas práticas institucionais. Sinais indicativos dessa discussão apontam para as tensões geradas, o descumprimento das agendas relativas ao processo de ampla participação da sociedade na elaboração das políticas públicas como via de processos de empoderamento e qualificação da participação social no sentido em que Freire (1986) abordava a respeito dos processos de educatividade fundamental ao exercício da cidadania. Esses aspectos são retomados por Dowbor (2006) e Streck (2003) em seus estudos sobre a educação para a cidadania, entendida na concepção de uma educação para a liberdade, que problematiza os processos oriundos de uma educação bancária que reproduz processos da assimetria social e política em nosso país.

Os autores Pinho e Sacramento (2009) assinalam vários instrumentos que foram criados para processos democráticos: o OP (Orçamento Participativo); a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal); o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal); o acesso, via internet, ao processo de transferências do FPE (Fundo de Participação dos Estados) e do FPM (Fundo de Participação dos Municípios); as TVs e as rádios da Câmara e do Senado; a criação de ouvidorias; a criação de conselhos, entre outros (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Apesar dos avanços destacados, Pinho e Sacramento (2009, p.1364), destacam que somos marcados por “[...] uma sociedade passiva, nepotismo, favoritismo, privilégios para alguns/poucos, falta de participação da sociedade civil, autoritarismo, populismo, crise de credibilidade das instituições [...]”.

Pode-se dizer que as características destacadas pelos autores Pinho e Sacramento (2009), e também por Souza (2004) e Dagnino (2002), pouco se alteraram até o presente momento. Aspectos da cultura autoritária nos processos decisórios, no que diz respeito aos negócios comuns, perfazem as trilhas da construção da democracia brasileira. Não é simples para uma sociedade, habituada a conviver com aquilo que lhe é de direito, ser ofertado como um favor apropriar-se de uma cidadania mais plena. Os mecanismos disponibilizados para a efetiva participação da sociedade nos processos democráticos requerem a transparência em seu uso, capacidade de leitura crítica e conhecimento das informações necessárias. Não bastam as inovações ocorridas por meio dos instrumentos criados pela

democracia, em especial nas políticas públicas, sem mecanismos de avaliação e formas da coordenação administrativa e financeira que também atendam aos avanços do controle social no seu monitoramento e avaliação.

Como enfrentamento, busca-se, cada vez mais, que a decisão de quais políticas serão implementadas parta da gênese da participação qualificada da sociedade e tenha na sua execução um Estado responsável pela sua operacionalização em nível de excelência, com processos de contínua avaliação. Mesmo reconhecendo que as políticas públicas ocorrem no campo de forças dos interesses do poder econômico, a sociedade deve se qualificar, pois é seu papel intransferível o monitoramento e a avaliação delas. Especialmente superar o que Dowbor (2013) identifica nos processos de construção das políticas públicas que dizem respeito à fragmentação das políticas, ausência de um sistema integrado e transparente de informações e agrupamentos políticos reforçados pelo loteamento das diversas secretarias.

A política pública deve atender ao ciclo da participação concreta da sociedade em seu processo de elaboração, com transparência na execução, por meio de operadores que rompam com o ranço do clientelismo e reconheçam os direitos dos cidadãos. O aparato de serviços prestados ao público deve ocorrer de forma efetiva e eficaz e com mecanismos para sua avaliação e monitoramento *ad intra* e *ad extra*. O que sai desse parâmetro corre o risco de ser retórica sem impactar em transformações estruturais no trato com os cidadãos.

Quando se volta para a questão do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, o processo de garantir os direitos infanto-juvenis reveste-se de maior complexidade, uma vez que a questão está cercada de encobrimentos sob a falsa moral, por exemplo, a retirada dos planos de educação da discussão da diversidade e gênero. Embora a violência sexual contra crianças e adolescentes seja fenômeno presente em nossa sociedade machista, há uma recusa em confrontar-se com os "demônios" expostos por essa ferida. Nesse cenário, construir de forma participativa um Plano de Enfrentamento à Violência Sexual infanto-juvenil torna-se um desafio em tempos sombrios de retrocesso dos processos de abertura e conquistas de direitos. Por reconhecer a sexualidade humana como o livre encontro entre indivíduos envolvidos pelo mútuo desejo, e que essa liberdade tem sido regulada por diversos interesses, inclusive de dominação, impõem-se a necessidade social de uma política sexual que contemple a liberdade e a ética da responsabilidade. No plano ético, a dominação é uma violência que pode ser praticada de diversas formas, o abuso e a exploração sexual são algumas dessas formas que devem ser enfrentadas, em especial, se praticada contra crianças e adolescentes, visto estarem em processo de

desenvolvimento, com poucos recursos físicos, emocionais e cognitivos para livremente consentirem a investidas sexuais por parte de outros com maior poder de força ou sedução.

Nesse sentido, como afirma o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, “entende-se a violência sexual (...) como todo ato, de qualquer natureza, atentatório ao direito humano ao desenvolvimento sexual da criança e do adolescente, praticado por agente em situação de poder e de desenvolvimento sexual desigual em relação à criança e adolescente vítimas” (CONANDA, 2013, p. 22). Como violência, o abuso e a exploração sexual devem ser coibidos por meio de políticas públicas que favoreçam a liberdade sexual eticamente responsável e que protejam todos que estão sujeitos à dominação, especialmente crianças e adolescentes. Entendendo que o Estado é o responsável por promover e garantir políticas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, o Plano Municipal de Enfrentamento da Violência Sexual contra Criança e Adolescente – PMEVSCA de Piracicaba – é o planejamento dessa política. É reconhecido que ela deve envolver a todos: governo e sociedade, e deve ser coletivamente planejada, executada pelo governo, acompanhada e avaliada pela sociedade, para se garantir que crianças e adolescentes não sejam alvo de dominação e impedidos do pleno desenvolvimento de sua sexualidade. Isso reforça a necessidade de colocar a Universidade em sua responsabilidade de articuladora de processos que visam a construção de políticas públicas participativas. Com as discussões anteriores, justifica-se o objetivo deste estudo, que foi o de analisar os sentidos da participação no processo de construção de um plano municipal dirigido ao enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. Esse processo se deu a partir da parceria entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do município de Piracicaba e a Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep). O Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Questões Sociais-NEPEQSo da Universidade coordenou o processo de construção do PMEVSCA por meio de uma metodologia participativa que buscou envolver todos os setores do poder público e da sociedade civil que compõem o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em setembro de 2015, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEMDES) encaminhou para o Centro de Estudos Aplicados em Psicologia (CEAPsi) da Unimep um ofício solicitando parceria para a elaboração do PMEVSCA. Considerando-se que essa demanda implica em um trabalho extencionista, foi constituída uma Equipe para a elaboração de um Projeto de Extensão, que condicionou a sua realização a algumas condições:

- responsabilização política do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), visto esse ser responsável pela formulação de políticas públicas no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- coordenação política do processo de construção do Plano realizada pelo CMDCA junto com a SEMDES, visto ser a Secretaria responsável pela coordenação da política pública de proteção social;
- envolvimento de outros Conselhos de Direitos da Cidade;
- intersetorialidade pactuada com Secretarias estratégicas, com nomeação de um técnico específico e exclusivo para o trabalho;
- metodologia participativa, garantindo consulta e audiências públicas;
- planejamento integrado com outros Planos já elaborados (e que podem ser revistos), tais como: Plano Municipal dos Direitos à Convivência Familiar e Comunitária, das medidas socioeducativas, Plano da Educação, Saúde, Assistência Social, mobilidade urbana, etc;
- ter o Plano Municipal Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente como ponto nodal dos demais planos.

A SEMDES aceitou as condições, assumindo a responsabilidade de encaminhar as correspondências necessárias para os setores públicos e auxiliar com documentos e divulgações necessários.

2 O DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA

Fazer o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes é um grande desafio, visto se tratar de um fenômeno complexo e invisível. A complexidade envolve vários aspectos históricos das relações de dominação-subordinação humanas. A sexualidade figura como dispositivo de poder/controle que permeia as relações de gênero, afirmando a supremacia masculina e a subserviência feminina, nos diversos grupos/coletivos humanos a partir do patriarcalismo, subjacente nas estruturas que forjam a ordem social ainda na atualidade. Nessa perspectiva, estamos entendendo a violência sexual como dispositivo de poder naturalizado, o que marca a complexidade desse fenômeno, remetendo-o para a dimensão da cultura, cuja mudança implica em um longo processo de transformação das relações de poder justificadas na histórica naturalização das identidades de gênero. Isto posto, afirmamos que uma política pública para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes exige a ressignificação das relações de dominação/opressão, o que ultrapassa os limites da planificação de ações setoriais (governamentais e não governamentais), pois envolve mudanças na cultura que mantém essas relações.

Entendemos que, do ponto de vista histórico, para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, é imperativo que o reconhecimento da igualdade humana seja universal, incluindo a igualdade de gênero. Essa conquista exige um posicionamento ético contrário à competitividade que caracteriza nossas sociedades. Nas relações de gênero, a mulher vem conseguindo se incluir na esfera pública cada vez mais, sem que a ressignificação do poder masculino avance, o que, em certa medida, empodera a mulher e enfraquece o homem, que resiste a esse enfraquecimento por meio da força física, incluído o estupro, dentro e fora das relações estáveis. A afirmação do poder masculino, no uso da força física, estende-se a todos aqueles que podem ser reféns dessa força, incluindo crianças e adolescentes. Se a mulher escapa a essa intransigente afirmação, as crianças e adolescentes podem ser presas mais fáceis e serão alvos da ação física. Paralelo a essa afirmação identitária masculina, encontraremos casos e casos de psicopatologias manifestas em relações sadomasoquistas que também podem expressar enfraquecimento egóico produzido pela repressão sexual, como assevera Reich (1975) ao teorizar sobre a função da genitalidade na constituição do caráter (não no sentido moral da palavra) e sobre o sadomasoquismo como formação reativa secundária. Por muito tempo a repressão da sexualidade teve função de garantir a ordem social e as conquistas históricas que o mundo ocidental produziu nas lutas pela libertação sexual, não dissipam automaticamente as consequências dessa repressão. A sexualidade ainda é um dispositivo de controle e teremos um logo percurso histórico para que ela possa ser vivida plenamente como dispositivo de prazer. Enquanto isso, ações devem ser promovidas para afirmar a sexualidade como relação de troca de prazeres, assim como para prevenir abusos e exploração sexual, para impedir e cuidar dos que usam a sexualidade como afirmação de poder e para proteger e cuidar das possíveis vítimas dos atos de violência sexual. No último caso, o cuidado também terá um impacto preventivo, visto as pesquisas apontarem que, em muitos casos, as vítimas do abuso sexual, assim como de qualquer ação violenta, poderão ser atores desses mesmos atos que os vitimizaram.

Não é possível pensar em um plano de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes sem considerar as questões aqui expostas, que extrapolam a planificação de ações pontuais, mesmo envolvendo diversos atores articulados para esse enfrentamento. Ao mesmo tempo, seria utópico e paralisante acreditar em transformações radicais que alterassem o curso da história da noite para o dia. Resta-nos pensar em ações celulares, cotidianas, e até pontuais, que, insistentes quantitativamente, possam produzir efeitos qualitativos ao longo do tempo, e tais

ações só serão eficazes se forem intencionais, planejadas conscientemente e constantemente avaliadas em seus resultados, ou seja, se forem uma política pública.

Considerando os mecanismos de gestão pública construídos para o gerenciamento de um Estado democrático de direitos na sua função de proteção social, as ações devem envolver diversos e diferentes atores sociais (governamentais e não governamentais) em constante diálogo com a sociedade, organizada por meio de diversos e diferentes grupos sociais. Essa é uma premissa operacional fundamental na planificação de ações que objetivam incidir sobre a sociedade como um todo.

Essas questões fundamentaram o Projeto de Extensão aprovado pela Universidade, que assumiu, por meio de uma pequena equipe, a coordenação técnica do processo de elaboração do Plano, incluindo o monitoramento de sua execução.

No Projeto de Extensão (como todos os documentos produzidos no processo, disponível no *site* do Observatório das Políticas Públicas dirigidas a Criança e ao Adolescente de Piracicaba – OCAP[3]), foram apresentadas as iniciativas nacionais em relação ao tema, assim como normativas e os Planos Nacionais de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, com ênfase no último (CONANDA, 2013), que orientou a estrutura do texto produzido no município de Piracicaba, contemplando seis eixos temáticos: I - Promoção da sexualidade responsável e Prevenção da violência sexual, II – Atenção, III – Defesa e responsabilização, IV – Participação e Protagonismo, V – Comunicação e Mobilização Social e VI – Estudos e Pesquisas e as deliberações das últimas Conferências Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente relacionadas aos eixos nacionais. No texto submetido à apreciação do gestor municipal, para cada ação proposta em cada eixo foram definidos os setores públicos responsáveis pela implementação da ação e os parceiros que podem se articular ao processo coordenado pelos setores responsáveis. Um cronograma de execução foi elaborado objetivando indicar o planejamento de cada ação, segundo prioridade, periodicidade e recursos necessários.

As ações imediatas podem e devem ser implementadas imediatamente, não requerem grandes recursos técnicos, financeiros e de recursos humanos, mas requerem uma organização dos setores (parceiros), que deve ser coordenada pelo setor responsável por essas ações.

As ações permanentes são estruturantes de cada eixo, exigindo compromisso político dos gestores e compromisso ético e profissional dos setores, implicam na

[3]OCAP – Observatório da Criança e da Adolescente de Piracicaba. Disponível em: <http://unimep.br/universidade/institucional/site/ocap/index.php?fid=182&ct=11363>.

construção de um pacto de gestão democrática que não exige recursos financeiros, portanto são ações que deverão ser construídas democraticamente por todos os atores públicos.

As ações prospectivas, enquanto metas e objetivos que devem ser planejadas técnica e financeiramente, portanto devem ser contempladas no próximo Plano Plurianual (2018-2021).

Foi orientado que a operacionalização dessas ações, com definição de metas anuais, método de construção, prazos, monitoramento e avaliação, deve estar contemplada nas Programações Anuais de cada Setor Público, aprovadas pelos Conselhos gestores relacionados aos setores responsáveis por cada ação e pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Piracicaba (CMDCA), com o acompanhamento do Comitê Intersetorial Permanente de Monitoramento do PMEVSCA.

3 METODOLOGIA

Partimos do pressuposto que a metodologia participativa solicita a articulação entre diferentes atores sociais para a construção do saber, no caso em foco, para a elaboração de um planejamento de ações de enfrentamento à violência sexual no qual todos são responsáveis. A participação deve ser concebida como um ato interativo entre os diversos atores sociais, na perspectiva de conhecer o contexto no qual se encontram inseridos, as situações que precisam de intervenção e as alternativas para superação de problemas. Trata-se, portanto, de um processo de reflexão-ação, característico dos processos dialógicos marcados pela participação ativa dos sujeitos envolvidos e pela valorização do saber de cada um, constituindo-se em uma polifonia com ideias consensuais e também divergentes. Para garantir esse processo dialógico e fundamentado, foram trabalhadas seis etapas, nas quais a Equipe do Projeto participou ativamente, definindo essa pesquisa como participante (BRANDÃO, 1984), sendo os dados de todo o processo registrados em memórias e documentos disponibilizados a todos os envolvidos que puderam dialogar ao longo do processo. As etapas foram:

Etapa 1: Análise da Situação

Foi realizado estudo exploratório acerca da violência, especialmente a sexual, contra crianças e adolescentes em Piracicaba, por meio de consulta a setores municipais relacionados ao tema, incluindo os responsáveis pela execução do fluxo de atendimento no município (que se encontra em fase experimental e de avaliação). A consulta foi realizada por meio de questionários elaborados pelo Programa de Ações

Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro (PAIR) e permitiu uma síntese das ações municipais em relação ao problema. Também foram buscados dados municipais sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes junto aos conselhos tutelares, centro de referência especializada em assistência social, Instituto Médico Legal e Delegacia de Defesa da Mulher, o que evidenciou a precariedade no registro desses dados no município. A sistematização desses dados permitiu a construção de um pré-diagnóstico da realidade no município, que foi apresentado para os setores participantes e outros atores e incluído no texto do Plano.

Etapa 2: Realização do I Encontro Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Criança e Adolescente com os participantes da consulta anterior, atores do Sistema de Garantia de Direitos, gestores, técnicos que operacionalizam as Políticas Públicas no município de Piracicaba, além de outros atores, como representantes de Conselhos de Direitos, do Conselho do Orçamento Participativo, representantes do Departamento Regional de Assistência Social (DRADS) e da Saúde (DRS10) e adolescentes que estão na Comissão de Monitoramento do CMDCA. Foram realizadas: a apresentação da sistematização produzida na primeira fase, para complementações pertinentes e validação dos resultados; mobilização dos atores para a construção do PMEVSCA e a constituição dos Grupos de Trabalho (GT) Intersetoriais para a definição de ações a partir dos dados sistematizados. Dois Grupos foram constituídos:

> GT A (planejamento de ações), para contemplar os eixos: prevenção, atenção, defesa e responsabilização;
>
> GT P (planejamento da participação e monitoramento e avaliação das ações) para contemplar os eixos: comunicação e mobilização, participação e protagonismo e estudos e pesquisas.

Etapa 3: Construção de Proposituras: Trabalho dos GTs

Cada GT intersetorial definiu um coordenador que compôs a Equipe do Projeto de extensão para a organização das atividades afetas à construção do texto do Plano, articulação intergrupos (GTs) e elaboração do texto-base integral para consulta pública.

Atividades dos GTs:

- criação de agenda para reuniões de trabalho;
- análise detalhada do texto da sistematização do I Encontro Intersetorial e complementações pertinentes;

- proposições de Programas, Projetos, Ações Integradas e Serviços com cronograma para implantação, implementação, monitoramento, avaliação e previsão orçamentária;
- texto-base parcial para consulta pública após a edição desse articulado com o texto do outro GT.

Paralelamente às atividades dos GTs, a Equipe do Projeto trabalhou em duas frentes:

- subsidiando os GTs com informações e conhecimentos pertinentes;
- sistematizando e divulgando as proposituras dos GTs.

Etapa 4: Audiência Pública

Inicialmente pretendia-se a realização de audiências públicas em todas as macrorregiões do município, contando com a colaboração do Conselho do Orçamento Participativo, entretanto esse Conselho não respondeu à solicitação da Equipe do Projeto, apenas dois membros desse Conselho (representantes de uma das macrorregiões) se inteiraram da construção do Plano, os demais, segundo o presidente desse Conselho, não se envolvem com nada e são cooptados pelo poder público. Trabalhamos, então, com as coordenações do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), que se dispuseram a promover a discussão do Plano em todos os CRAS para a participação qualificada da população na Audiência Pública, que ocorreu na Câmara de Vereadores. A Audiência foi divulgada em jornais e rádio municipais. Na Audiência foram apresentadas as propostas por escrito para os presentes, e após a exposição de cada eixo abriu-se debate no qual as propostas puderam ser questionadas e outras formuladas. O texto foi trabalhado após a audiência e foi a base para a Consulta Pública.

Etapa 5: Consulta Pública

O texto do Plano elaborado com as contribuições da Audiência foi submetido à Consulta Pública, por meio do *site* OCAP, de forma ampla, com grande divulgação e tempo para a efetivação da participação social. Essa etapa visou a mobilização social e protagonismo, garantindo acesso à informação e participação social. As contribuições dos participantes na Consulta foram analisadas pela Equipe do Projeto, aceitas integralmente, parcialmente ou rejeitadas. As aceitas foram integradas ao texto e esse foi discutido pelos GTs, assim como as respostas para cada contribuição. As justificativas das propostas rejeitadas também foram discutidas pelos GTs, originando um texto de Devolutiva encaminhado para todos os participantes da Consulta e disponibilizado no OCAP.

Etapa 6: Submissão do Plano ao Executivo para encaminhamento ao Legislativo para a sua formalização legal. Em dezembro de 2016, o PMEVSCA foi protocolado na Secretaria de Governo pela SEMDES. Em 2017, mesmo sem resposta do Executivo e do Legislativo, portanto, sem sua aprovação legal, no processo de elaboração do Plano Plurianual 2018-2012, a Equipe do Projeto reuniu os GTs para inclusão das Ações Prospectivas no PPA, tanto por meio do PPA Cidadão (sistema de participação virtual) como de Plenárias Regionais (em uma delas as ações foram protocoladas).

Próximas etapas (a serem realizadas)

Após a aprovação Legislativa, pretende-se realizar o II Encontro Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Criança e Adolescente, para a pactuação dos responsáveis pela implementação das ações aprovadas e a criação do Comitê Intersetorial Permanente de Monitoramento do Plano, previsto no próprio Plano. Nesse momento, será lançada uma Cartilha com as questões centrais abordadas no Plano, e outras educativas em relação ao tema, para ampla divulgação no município.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Considerando o processo de elaboração do PMEVSCA e questões analíticas anteriormente pontuadas, nesta análise focamos a reflexão nos sentidos da participação dos atores envolvidos no processo: gestores, conselheiros de direitos, sociedade civil e especialmente os técnicos governamentais que atuam na execução de Programas, Projetos e Ações das políticas públicas, que deveriam ser operadores dos direitos pretendidos no Plano. Os sentidos apontados nesta análise não estão focados na participação individualizada e sim nos coletivos de origem dos participantes.

No caso da comunicação aos gestores e secretários municipais, as quais são encaminhadas para as Secretarias, não temos clareza se essas chegam até eles, ou se são recebidas por assessores ou departamentos de comunicação que decidem os encaminhamentos com base em protocolos que orientam o funcionamento de cada Secretaria. No caso da gestora da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, que estabeleceu a parceria com a Universidade por meio de um de seus Departamentos, pudemos observar uma participação significativa, no âmbito de suas responsabilidades, visto ela ter participado ativamente do I Encontro Intersetorial, que abriu os trabalhos, da Audiência e da Consulta Públicas. Ela não esteve presente nas reuniões dos GTs, mas sim nos espaços públicos em que as propostas de ações do Plano foram debatidas. Observamos que essa gestora tem acompanhado presencialmente debates relacionados às responsabilidades da Secretaria, atendendo

a um protocolo institucional, mas também construindo uma visibilidade que favorece suas relações com diversos órgãos governamentais e não governamentais. O Departamento que fez contato com a Universidade foi responsável pela comunicação aos setores e esteve presente no processo, mas indicou que a construção do Plano era apenas uma exigência protocolar e expõe que os Planos não têm sido referência de planejamento na Secretaria, simplesmente são elaborados e arquivados. Durante todo o processo, a Equipe buscou esclarecer e orientar sobre o papel dos Planos na execução da política pública e a necessidade dessa ser monitorada e avaliada, o que foi um dos aspectos incluídos no Plano. O que pudemos observar, porém, foi que a participação é um termo esvaziado de sentido político, pois figura como uma retórica legitimadora do processo, independente da qualidade e quantidade da participação. Nenhum esforço é realizado no sentido de fomentar e qualificar a participação e garantir uma democracia participativa nos processos e formulação das políticas, tanto que nenhum questionamento acerca da representatividade dos coletivos que participaram do processo foi realizado. A gestão parece não se importar em como a representação é realizada, se o representante presente nos espaços de formulação representa de fato os lugares de suas origens e se esses levam para seus coletivos o processo que fazem parte. Também parece não se importar com quantas vezes o "representante" esteve presente, o que ele disse ou fez; basta comparecer uma vez no processo para que a Secretaria, setor ou órgão público apareça nos documentos finais que não serão publicizados nem para os que participaram do processo. O sentido da participação é o cumprimento de uma exigência externa, mas não tem impacto algum sobre os processos decisórios nos órgãos presentes no processo.

Isso não é uma novidade. Mesmo em períodos de governo de esquerda, quando se apostava em uma certa utopia emancipatória, a despolitização caracterizava os sentidos da participação, como pudemos ver em pesquisas realizadas por Tatagiba e Teixeira (2003) na gestão da ex-prefeita Marta Suplicy (2001-2004) – na época, do Partido dos Trabalhadores –, em que a pesquisadora buscou compreender como ocorria o processo de descentralização administrativa por meio das subprefeituras e seu impacto na forma como a participação cidadã ocorreu na cidade de São Paulo, ao que ela conclui:

> Talvez uma pista possa estar na *despolitização da participação*. Analisando as falas – tanto do poder quanto da sociedade civil – parece que estamos diante de uma mesma chave de significados que remete a uma *participação instrumentalizada*. Os sentidos da participação para o governo e movimentos parecem, em certa medida, duas faces de uma mesma moeda, à luz da qual se pode evidenciar o esvaziamento do discurso político, do qual a instrumentalização da participação nos parecer mais uma das consequências (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2003, p. 238).

Nesse contexto, só interessa o processo de gestão das políticas públicas, que deve instrumentalizar a participação para o consentimento necessário da agenda programática da política pública. A instrumentalização se faz de fora e de dentro das instituições participativas, como os Conselhos de direitos, fundos e conferências.

Em uma leitura foucaultiana, na qual a sociedade não é uma grande unidade e sim uma infinidade de partes singulares e disseminadas em todos os lugares ─ sendo o Estado uma parte que se opõe e se articula às outras, não tendo o privilégio da totalidade ─, o Estado tem que criar uma tecnologia política para legitimar suas oposições e articulações na administração da totalidade das partes. Assim, o controle social pode, nessa tecnologia, ser a estratégia do Estado para manter-se no poder legitimamente, ou consensualmente, o que não impede as resistências, o que impõe ao Estado a necessidade de se fazer parte da totalidade, investindo-se contra si mesmo. Nesse processo, mantém sua força dividindo-a com a sociedade organizada pela tecnologia política – que regulamenta, o tempo todo, o funcionamento dos espaços públicos, transformados em Instituições Participativas, que comportará as mesmas mazelas da democracia representativa, que, por representar os interesses dos representantes, atualmente mediaticamente visível, tem produzido a crise das representações e a descrença nas instituições políticas de forma geral, fato que acentua a baixa participação social que observamos no processo em análise.

No caso dos conselheiros do CMDCA, embora a Universidade tenha condicionado a parceria com a SEMDES ao reconhecimento desse Conselho como coordenador político do processo, esse não se envolveu, e esteve ausente de quase todas as reuniões, assim como não incluiu na pauta de reuniões informações sobre o processo e o texto do Plano encaminhado ao prefeito. A presidente do Conselho justifica a ausência pela sobrecarga de trabalhos burocráticos do Conselho e a baixa participação/colaboração dos membros do Conselho, além do pouco conhecimento acerca do papel do Conselho na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, e acerca dos conhecimentos específicos sobre os temas, demandas e normatizações em relação aos direitos humanos de forma geral e da população específica relacionada ao Conselho. Acompanhamos as análises de Almeida e Tatagiba (2012), quando estas analisam o baixo poder dos conselhos gestores na democratização das políticas públicas, ao que elas relacionam, entre outros fatores, a frágil ancoragem institucional e societária dessas instâncias, que entendemos como espaços públicos que se pretendem instituições participativas, mas não se objetivam como tal:

> E aqui parece que estamos diante de um paradoxo: a vitalidade do modelo conselho/conferência/fundo e o seu peso no redesenho das políticas setoriais parece vir acompanhada de sua baixa capacidade para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas.(...) Ou seja, as disputas travadas no interior dos conselhos parecem ter dificuldades de extrapolar suas fronteiras e repercutir no ambiente *político-societal* e *político-institucional* de forma mais ampla, o que limita seu poder na conformação das políticas setoriais, com impactos sensíveis sobre sua capacidade de democratizar as políticas públicas(ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 71).

No caso do Conselho aqui tratado, a dificuldade de extrapolar suas fronteiras e repercutir no ambiente político-societal é grande, considerando que a sociedade representada nesse conselho não se refere a movimentos sociais, e sim a prestadores de serviço, parceiros do governo municipal que podem torná-los reféns de seus interesses, assim como eles próprios podem representar seus próprios interesses, daí a baixa colaboração apontada na fala da presidenta desse Conselho, o que também aparece na análise de Almeida e Tatagiba (2012).

> Afinal, nos conselhos, os atores sociais que carreiam as demandas para dentro do Estado o fazem também em nome dos interesses das organizações que eles representam. O que deve ser ressaltado aqui é que são essas mesmas organizações que processarão aquelas demandas em termos de decisões de políticas públicas [...] implicam uma justaposição de competências para seus atores: eles encaminham ao mesmo tempo deliberam sobre demandas sociais; exercem o controle social e são objetos desse mesmo controle; são responsáveis pelo controle e, muitas vezes, pela própria execução das políticas (ALMEIDA, TATAGIBA, 2012, p. 76).

O Conselho tem papel deliberativo nas políticas públicas, mesmo com baixa competência para o exercício desse papel, e tem também papel fiscalizador das políticas, como instância legalmente constituída, e sua ausência ou baixa presença nos espaços de elaboração das políticas públicas tem que ser problematizado, o que já vem sendo apontado nos estudos de caso realizados no Brasil há muito tempo, o que também cabe a outros espaços participativos, cuja participação mantém-se instrumentalizada.

> [...] parece correto afirmar que a tendência a uma participação branda e não-crítica não está restrita aos conselhos, mas estende-se a um grande número de experiências consideradas inovadoras, não apenas no Brasil, mas também em outros países latino-americanos. [...] Se por um lado elas avançam no aspecto gerencial, estabelecendo a importância do planejamento e monitoramento das ações, submetendo a ação estatal ao controle social, por outro lado elas apresentam um reduzido poder de inovação no que respeita ao centro de formulação das políticas e seus tradicionais percursos e atores. Se inovam nas estratégias gerenciais, também podem acabar levando à reprodução dos canais tradicionais de definição das políticas (TATAGIBA, 2004, p. 212).

No caso de Piracicaba, tem sido limitado o avanço gerencial, mesmo com considerável esforço que alguns conselheiros realizam para isso, como tem sido sua posição de maior autonomia na administração do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que tem financiado projetos inovadores que poderão se

converter em políticas públicas. Também tem atuado para a ordenação da rede de atendimento no caso de violação dos direitos da criança e do adolescente. Mas, em relação a políticas mais amplas, sua ação é limitada e o controle social dessas políticas, ou da prestação de contas que devem ser submetidas aos níveis superiores da administração pública, geralmente são realizadas por meio de sistemas eletrônicos, com solicitação de informações não definidas por eles, onde inserem dados predominantemente quantitativos, muitas vezes imprecisos ou que mascaram a execução real dos serviços e as metas atendidas.

Em relação aos técnicos governamentais, que estiveram mais presentes no processo de elaboração do PMEVSCA, mesmo de forma inconstante e com frequentes trocas de “representantes”, pudemos observar uma “passividade” gritante que nos permite entendê-los, nos espaços participativos, como auditório. A oratória, encarnada pela Equipe da Universidade, era acompanhada sem oposição, como se todos falassem de um mesmo lugar, e talvez por isso nenhuma contribuição foi apresentada quando deveriam consultar seus órgãos de origem para a proposição de ações. As poucas contribuições, durante as reuniões e de forma individualizada, foram textuais, e apenas em três momentos esboçou-se uma certa discordância: (1) diante de propostas que implicavam em mudança do horário de trabalho (instituições de serviços ou horários que facilitem o acesso da população aos serviços, com horários noturnos ou nos finais de semana); (2) na proposta de criação de um Programa de proteção a mulheres ameaçadas no espaço doméstico, a qual justificava-se na ausência de demandas em algumas falas, a real demanda em outras e a ausência de diagnóstico que identifique a demanda, o que criou um estranhamento entre técnicos mais administrativos e técnicos com contato direto com a população nos serviços; e (3) em relação à existência ou não de um Projeto realizado por um órgão da saúde nas escolas, voltado à educação sexual. As divergências, portanto, (1) retratam interesses particulares nas definições de condições do trabalho, com resistência à possível alteração em horários de trabalho; (2) retratam desconhecimento acerca das reais demandas da população, evidenciando a ausência de diagnóstico, o que todos reconhecem como um problema municipal, mesmo o órgão que deveria ser o responsável por esse diagnóstico e ainda (3) retratam o desconhecimento dos técnicos acerca dos serviços que o município disponibiliza para a população. Esses três casos têm impactos diretos na execução das políticas públicas enquanto serviços realizados por servidores públicos. A grande parte das 73 ações formuladas no Plano não foi elaborada no contexto dos Grupos de Trabalho e sim foram propostas pela Equipe da Universidade, tendo os GTs o papel de ratificadores ou não das propostas. A Equipe da Universidade estimulou os GTs na elaboração de propostas,

sistematizando informações, formulando questionamentos, apresentando experiência de outros lugares. Entretanto, observamos que eram sempre os mesmos atores que se pronunciavam, e sempre a partir de um argumento apresentado pela Equipe, por isso, a ideia de auditório, cujo silêncio pode contemplar muitos sentidos, e as manifestações são reações ao contexto do discurso e não ao repertório de ações e posicionamentos de um lugar que deveriam representar. As práticas sociais especializadas, decorrentes das políticas setorizadas que cada Secretaria representaria, forjam uma visão míope da complexidade social que exige práticas articulatórias e integralizadoras das políticas públicas, o que não observamos nos discursos dos técnicos.

Em relação à participação social, focada na audiência e consulta públicas, realizadas após o trabalho de elaboração dos GTs, a participação quantitativamente considerada foi pífia, mas foram os espaços onde antagonismos surgiram. Na audiência pública cerca de 100 pessoas participaram, e predominava entre elas técnicos, alguns conselheiros municipais, estudantes universitários, secundaristas e outros. Nesse espaço apareceu oposição a propostas do Plano em relação à diversidade, gênero e educação sexual nas escolas, ponto polêmico que já havia sido problematizado na aprovação do Plano Municipal da Educação, fazendo com que fosse retirado desse Plano as ações relacionadas ao tema. Na Consulta, o mesmo cidadão, estudante universitário, mantém sua oposição, fundamentada em normas e leis e nos valores que reiteram a separação do espaço público do privado; esse último considerado como espaço que não deve ter interferência do Estado e a sexualidade como exclusividade privada, portanto negada como tema nas escolas. Também aparece nessa Consulta a reação do gestor municipal da assistência social, se contrapondo às ações que envolvem a criação de equipamentos sociais para o atendimento de algumas demandas, assim como aparecem contribuições que puderam ser contempladas no Plano. De técnicos de outro setor, no caso Saúde, também aparece questionamento em relação à notificação da violência, com base nas exigências do Ministério da Saúde. Isso indica que o cumprimento das exigências de cima tem que ser realizado independentemente de sua eficácia, visto que o Sistema de notificação desse Ministério não tem sido realizado no município, mas os técnicos não se dispõem a repensá-lo, mesmo diante do esclarecimento acerca dessa possibilidade na descentralização política administrativa. Tal fato abre a possibilidade para que cada município crie dispositivos mais adequados para seu município, o que pode implicar em ajustamentos das exigências da MS à realidade municipal. Outras questões surgiram e nos permite entender que esses espaços, mesmo que quantitativamente pouco significativos, foram os que mais qualificaram o Plano. É

preciso considerar que a pouca expressividade quantitativa nesses espaços públicos está relacionada a dois fatores: a ausência ou insuficiência de canais de comunicação entre governo e sociedade, o que impede a sociedade do acesso à informação, e a fragilidade da cultura política no município, em que pese existirem coletivos atuantes por meio de movimentos sociais, associações participativas, sindicatos e indivíduos sem filiações que sempre estão nesses espaços públicos. Historicamente o município foi palco de grandes movimentos que levaram ao poder municipal, em dois mandatos, partidos de esquerda como o PT, mas, em parte pelo próprio fracasso dessas administrações, especialmente no segundo mandato, a esquerda tem sido rechaçada pela sociedade, com alguns pequenos grupos que mantém um ativismo de oposição, fortemente relacionado à ocupação de cargos no Legislativo. Grosso modo, a cultura política na cidade representa o ativismo de grupos que ganham e perdem visibilidade conforme a disputa em jogo. Apesar desses limites, e sem uma pesquisa que fundamente nossa análise, observamos que as ações coletivas fomentadas nesses lugares têm produzido reações no poder público, tanto de resistência quanto de incorporação de demandas, mas as incorporações representam uma concessão que nem sempre são levadas a cabo, ou o são no formato definido pelo governo municipal e sem entrar na pauta da política efetivamente. Nesse sentido, é difícil argumentar a existência de uma comunidade cívica (PUTNAM, 2000) no município, que impacte nas políticas públicas com implicações orçamentárias, que são condições para a execução dessas políticas. A ideia de capital social, defendida por Robert Putnam (2000), Boschi (1999) e outros, que ajudam a reduzir as práticas clientelistas e centralizadas na administração pública, são precárias no município de Piracicaba, o que compromete a participação social, ou a enquadram no desenho institucional sob o domínio do poder público, como podemos observar na participação no Orçamento Participativo, realizado por um Conselho totalmente cooptado pelo governo. Mas não estamos atribuindo à cultura política a baixa participação na construção do Plano aqui analisada. Sem dúvida essa é uma variável que deve ser considerada, mas sempre articulada com as instituições formais que são responsáveis pela execução dos Planos, instituições essas que também sofrem o impacto das pressões da sociedade, quer essa se constitua como uma cultura política ou não. Há uma relação que consideramos de determinação recíproca entre essas duas dimensões: sociedade organizada (termo que preferimos à ideia de comunidade cívica ou capital social, que toma para si responsabilidades que deveriam ser do Estado) e instituições governamentais. As instituições participativas, nessa perspectiva, seriam profícuas enquanto arenas nas quais essas dimensões sociais se encontram para debates e tomadas de decisão, o que não evidenciamos na sua plenitude no processo de

elaboração desse Plano. Nesse sentido, acompanhamos a compreensão de Castello, G., Houtzager, P. P. e Lavalle, A. G. (2012) quando afirmam:

> A reciproca constituição entre "Estado" e "sociedade", ou entre instituições políticas e atores societários, ocorre mediante processos que, ao longo do tempo – e no mesmo movimento -, vão moldando e vão sendo moldados pelas diferentes instituições políticas existentes. Tal ponto de partida coloca em cheque (sic) as fronteiras entre "Estado" e "sociedade" e, portanto, cancela no nascedouro qualquer tentação de definir a sociedade civil como lócus de virtude ou o Estado como bloco monolítico hermético à sociedade e internamente homogêneo (CASTELLO; HOUTZAGER; LAVALLE, 2012, p.187).

Essa é uma premissa analítica, pois nossos dados não permitem que analisemos o estatuto político da sociedade civil piracicabana, mas observamos que é possível inferirmos, considerando a totalidade dos atores que participaram até agora do Plano em foco, que a sociedade está em um nível pré-político, visto especialmente pela ausência de uma comunicação pública transparente e acessível a toda a sociedade, e mesmo que o fosse, sua linguagem não é facilmente traduzida por toda a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. In: **Revista Serv. Soc. Soc.** São Paulo, n. 109, jan./mar.2012, p. 68-92.

BOSCHI, R. R. descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999, p. 655-690.

BRANDÃO, C. R. **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CASTELLO, G.; HOUTZAGER, P. P.; LAVALLE, A. G. A construção política das sociedades civis, IN Lavalle, A. G. (org.) **O horizonte da política**: questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Editora Unesp: Cebrap: CEM, 2012.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil, mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Perseu Abrano, p. 5-8, 2002.

COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, A. (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

CONANDA Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, Maio, 2013. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/criancas-e-adolescentes/publicacoes-2013/pdfs/plano-nacional-de-enfrentamento-da-violencia-sexual-contra-crianca-e-adolescentes>. Acesso em: 10/09/2015.

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

DOWBOR, L. **Educação e desenvolvimento local**. 2006. Disponível em: <http://dowbor.org/2006/04/educacao-e-desenvolvimento-local-doc.html/>. Acesso em: 12/04/2017.

_____. Prefácio. In: VIEIRA, A.M.; CASTRO, D.S.P.; OLIVEIRA, R.J. (org). **Políticas Públicas Integradas conceitos, metodologias participativas e casos**. , S.B.Campo: Umesp, 2013.

DRAIBE, Sônia. M. **Protección Social en una Era Insegura**: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización, PNUD - Taller Inter-Regional, Santiago, Chile, Mayo 14-16, 2002.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática para a liberdade**. 17ª Edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

KERBAUY, M. T. M. **A morte dos coronéis**: política interiorana e poder local. Araraquara: Laboratório Editorial/Unesp, 2000.

_____. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 337-365, out. 2005.

LAMOUNIER, B. Bases do autoritarismo revisitado: diálogo com Simon Schwartzman sobre o futuro da democracia brasileira. In: Luisa F. Schwartzman, Isabel F. Schwartzman, Felipe F. Schwartzman, Michel Lent (org). **O Sociólogo e as Políticas Públicas: ensaios em homenagem à Simon Schwartzman**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 53-66, 2009.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

MAINWARING, S. P. **Sistemas partidários em novas democracias**: o caso do Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MESSEMBERG, D. **A elite parlamentar do pós-constituinte**: atores e práticas. São Paulo: Brasiliense, 2002.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade Civil, entre o público não-estatal e o universo gerencial.. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 52, p. 185-202, jun. 1998.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S.. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, Dec. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10/09/2015.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

REICH, W. A função do Orgasmo. São Paulo: Ed. Brasilense, 1975.

ROTHBERG, D.; NAPOLITANO, C. J. ; RESENDE, L. P. Estado e burocracia: limites de aplicação da Lei de Acesso a Informações no Brasil. **Revista Fronteiras** (online), v. 15, p. 108-117, 2013. Disponível em:

<http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/fem.2013.152.04>. Acesso em: 10/09/2015.

SANO, H. Governo eletrônico nos municípios brasileiros: um conto de fadas da Web 1.0?. ENAPG-ANPAD, Salvador, BH, 2012. **Anais...**

SILVA, D. B. Transparência na esfera pública interconectada e dados governamentais abertos. In: SILVEIRA, S. A. (org.). **Cidadania e redes digitais**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010, p. 115-135.

SORJ, Bernardo. **A Nova Sociedade Brasileira**. Rio de Janeiro. Zahar. 2001.

SOUZA, R. B. **Clientelismo e voto na Califórnia fluminense**. 28º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2004. CD Rom.

STRECK, Danilo R. **Educação para um novo contrato social**. Petrópolis: Vozes, 2003.

TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff; SOUZA, Nelson Rosário (orgs.). **Democracia e participação**: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, 2004

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Participação e democracia. Velhos e novos desafios. In: **Revista Civitas**, Porto Alegre, v.6, n. 1, jan.-jun.2006 p. 223-240, 2003.

PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

III Encontro Internacional • UFES - Vitória, ES - 30/05 a 02/06/2017

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;

ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação;

Participação social no campo da cultura: uma análise do processo de consulta das Metas do Plano Nacional de Cultura e da Conferência Livre para a Democratização da Comunicação

Jose Marcio Barros (UEMG E PUC-Minas)
Camila de Alvarenga Assis e Silva (PUC-Minas)

Resumo:

Este texto apresenta os resultados de uma pesquisa sobre o exercício da participação social na construção de políticas públicas de cultura no Brasil. Para tanto, tivemos como objeto empírico o processo de consulta das Metas do Plano Nacional de Cultura e da Conferência Livre para a Democratização da Comunicação realizadas pelo Ministério da Cultura em 2011.

Para a análise específica, foram descritos de forma pormenorizada as estruturas, os processos e procedimentos adotados nas duas instâncias empíricas analisadas, além de se traçar os antecedentes e os desdobramentos processuais que geraram as metas do PNC e da Conferência Livre em análise. Foi construída uma matriz de análise em que todas as participações, nos dois processos, foram transcritas e analisadas em seu conteúdo, de forma a permitir a elucidação das recorrências e singularidades lógicas e factuais que alimentam o conjunto de propostas e argumentações ali contidas.

Ao arguir os resultados da participação social nos dois processos buscou-se contribuir para a compreensão crítica dos efetivos avanços do modelo e colaborar com os esforços de ampliação na compreensão do exercício da democracia.

Palavras-chave:

Cultura; Participação Social; Plano Nacional

INTRODUÇÃO

Este texto apresenta os resultados de uma pesquisa[1] sobre o exercício da participação social na construção de políticas públicas de cultura no Brasil. Para tanto, tivemos como objeto empírico o processo de consulta das Metas do Plano Nacional de Cultura e da Conferência Livre para a Democratização da Comunicação realizadas pelo Ministério da Cultura em 2011. Os estudos sobre os processos de democracia deliberativa no Brasil, incluindo aqui a questão da participação social, se desenvolveram de forma muito expressiva no Campo das Ciências Políticas. Entretanto, ainda são escassos os estudos que, seguindo as perspectivas de Wampler & Avritzer (2004) e Dagnino (2004), procuram ir além do reconhecimento da participação social, procurando arguir sua efetividade. Nesse caminho crítico, o conceito de "confluência perversa" de Dagnino, que aponta para um aspecto paradoxal do processo neoliberal de democratização que é o alinhamento entre Estado e sociedade civil, e as questões referentes a uma "colonização da informalidade do mundo da vida pelos imperativos da burocracia", no processo de participação, apontadas por Wampler & Avritzer, se mostram centros importantes para investigações mais críticas. Se olhamos para o campo das políticas culturais, os estudos são ainda mais ausentes. Se os novos arranjos participativos, termo cunhado por Tavares (2010), apontam para um processo de consolidação de uma democracia participativa e deliberativa, resta como desafio saber a qualidade e a efetividade destes processos no engendramento de políticas públicas. Tal pergunta se justifica, ainda, mais pelo fato de, como afirma Zimbrão (2013), os mecanismos de participação, consulta e deliberação no campo da cultura se encontrarem apenas parcialmente institucionalizados, pois, apesar de a lei que criou o Sistema Nacional de Cultura prever a existência de conselhos paritários e a realização de conferências periódicas, falta a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura. Em relação às políticas públicas de cultura, ainda não temos dispositivos e mecanismos institucionalizados que garantam às deliberações das Conferências Nacionais de Cultura desdobramentos conectados à elaboração de políticas públicas e à proposição de leis. Em outros termos, as conferências de cultura, até então, têm caráter consultivo e não vinculante. Portanto, nesse caso, os efeitos bem sucedidos das diretrizes aprovadas nas duas conferências (em 2005 e em 2010) sobre as decisões governamentais estão diretamente relacionados ao contexto propício – por haver convergência entre as pautas de atores sociais e políticos e à vontade política do Ministério da Cultura (ZIMBRÃO, 2013, p.13). Ao arguir os resultados da participação social nos processos e produtos de instâncias de consulta e deliberação, como

[1] Projeto de Pesquisa Comunicação e Cultura: Um estudo sobre a participação social e as proposições em processos de consulta e deliberação públicas, financiado pelo CNPq. Processo: 409682/2013-6 Chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES Nº 43/2013 Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas. Desenvolvida por Jose Marcio Barros (UEMG E PUC Minas), Camila de Alvarenga Assis e Silva(PUC-Minas) e Núbia Ribeiro Braga (UEMG)

as Metas do Plano Nacional de Cultura e a Conferência Livre para a Democratização da Comunicação e Cultura Digital, buscou-se contribuir para a compreensão crítica dos efetivos avanços do modelo e colaborar com os esforços de ampliação daquilo que Santos & Avritzer (2002, p.78) chamam de “experimentalismo democrático”, expressão de novas gramáticas sociais de forma a identificar de que forma apontam para a pluralização cultural e distributiva da democracia, e para efetividade da institucionalidade apontada por Zimbrão (2013). Para a análise específica dos objetos empíricos, em um primeiro momento, foram descritos de forma pormenorizada as estruturas, os processos e procedimentos adotados nas duas instâncias empíricas analisadas, além de se traçar os antecedentes e os desdobramentos processuais que geraram as metas do PNC e da Conferência Livre em análise. Foi construída uma matriz de análise em que todas as participações, nos dois processos, foram transcritas e analisadas em seu conteúdo, de forma a permitir a elucidação das recorrências e singularidades lógicas e factuais que alimentam o conjunto de propostas e argumentações ali contidas.

I - PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Passadas mais de duas décadas da promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, os termos democracia e participação e a defesa de sua imbricada relação, parecem ter se constituído em presença constante e obrigatória em um largo e diferenciado espectro de debate e disputas políticas, ideológicas e discursivas. Longe de expressar consenso, a recorrência na articulação entre os dois termos, revela a vitalidade da disputa entre modelos conceituais e ideológicos.

> Nos dias de hoje, os termos “participação” e “democracia” têm sido amplamente utilizados pelos mais variados setores sociais. É possível encontrar a defesa desses conceitos nos programas de governo de praticamente todos os partidos políticos. Se podemos considerar esse fato um avanço, dada a tradição autoritária presente na história brasileira, por outro lado, ao avaliarmos os discursos e as práticas efetivas, podemos perceber que, apesar da apropriação dos termos, os significados e suas implicações políticas e culturais estão amplamente em disputa. (TEIXEIRA, 2004, p. 7)

O episódio recente de disputa entre o Poder Executivo Federal e a bancada de oposição na Câmara Federal, em torno da Política de Participação Social instituída pelo Decreto 8243/2014 e sustada pelo Projeto de Decreto Legislativo 1491/2014, expressa de forma contundente um processo histórico singular: o Brasil, como afirmado por muitos analistas do campo das Ciências Políticas, constitui-se como um dos maiores e mais complexos

laboratórios de implementação efetiva da democracia. A vitalidade e complexidade deste debate estão relacionadas, dentre outros fatores, a duas questões de fundo: o fato de a democracia não conseguir realizar-se efetivamente como um governo de todos e para todos e os limites e fracassos da representação como um dos componentes centrais do exercício democrático. Segundo Chauí (2005, p.23), na perspectiva liberal a ideia e a prática da democracia se esgotam na ideia da representação, da rotatividade do poder e na busca de soluções para o bem comum.

> A cidadania é definida pelos direitos civis e a democracia se reduz a um regime político eficaz, baseado na ideia da cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais. Essa concepção da democracia enfatiza a ideia de representação, ora entendida como delegação de poderes, ora como "governo de poucos sobre muitos", no dizer de Stuart Mill (CHAUÍ, 2005, p.23).

Em polo oposto, na perspectiva social democrata, a questão da participação assume um papel central

> o pensamento de esquerda, no entanto, justamente porque fundado na compreensão do social como divisão interna das classes a partir da exploração econômica e, portanto, como luta de classes, redefiniu a democracia recusando considerá-la apenas um regime político, afirmando, então, a idéia de sociedade democrática. Em outras palavras, as lutas dos trabalhadores no correr dos séculos XIX e XX ampliaram a concepção dos direitos que o liberalismo definia como civis ou políticos, introduzindo a ideia de direitos econômicos e sociais. Na concepção de esquerda, a ênfase recai sobre a ideia e a prática da participação, ora entendida como intervenção direta nas ações políticas, ora como interlocução social que determina, orienta e controla a ação dos representantes (CHAUÌ, 2005, p.23-24).

Ainda com a autora, falar de democracia, portanto, significa ir além de um modelo de regime político, tomando-a como um modo de organização da sociedade de forma a garantir, no contexto das diferenças de classes, a isonomia, a liberdade de expressão, o reconhecimento positivo do conflito mediado pelas instituições, a legitimidade dos "espaços sociais de lutas (os movimento sociais, os movimentos populares, os movimentos sindicais) e pela instituição de formas políticas de expressão permanente (partidos políticos, Estado de direito, políticas econômicas e sociais) que criem, reconheçam e garantam direitos" (CHAUÍ, 2005, p.25). De forma geral, pode-se falar de democracia quando há direitos e processos de participação que exercem o controle social sobre os governantes. É neste sentido, que a relação direta e fundante da participação social na construção democrática é pensada. Só se pode falar em democracia se a participação se apresenta como possibilidade a todos e expressão de uma igualdade política. Isso significa, que a participação em regime

democrático, deve se dar de forma livre e objetiva, ou seja, por meio de procedimentos claros, abertos e acessíveis. Daí a importância de se buscar sempre qualificar, nos processos participativos, quem participa e como participa.

Santos e Avritzer (2005), por seu turno, afirmam duas singularidades no debate sobre a questão da democracia no Século XX. A primeira, refere-se à forma como, nos países que a adotaram como modelo político, a via da representação por meio da eleição dos governantes se impôs como modelo à dimensão da participação social e direta. A segunda, relaciona-se à compatibilidade entre o capitalismo e a democracia, desdobrada em um duplo sentido: os impedimentos estruturais para a democracia e a visão de seus efeitos distributivos irreversíveis. A partir dos anos 70, entretanto, afirmam os autores, o debate sobre o significado estrutural da democracia se transformou em uma preocupação com os modelos de exercício democrático e seus paradoxos modernos, especialmente no que se refere à consolidação de democracias de baixa intensidade[2] e a consequente degradação das práticas democráticas relacionadas, especialmente, à diminuição da participação social e à crise da representação.

No Brasil, alguns especialistas reconhecem a existência de um modelo de democracia participativa em larga escala, colocado em processo de construção no pós Constituição de 1988 e, especialmente, a partir do primeiro Governo Lula (POGREBINSCHI, 2012). Esse modelo estruturou a questão da democracia participativa na ampliação e no fortalecimento de três mecanismos complementares para a tomada de decisões políticas: a negociação (mesas de negociação e de diálogo), a consulta (audiências/consultas públicas e ouvidorias) e a deliberação (conselhos e conferências nacionais) (POGREBINSCHI, 2012, p.92). Além disso, os processos de modernização tecnológica introduziram, também, novos elementos para o campo da participação social.

A democracia digital refere-se às possibilidades que a infraestrutura das TICs oferece para a extensão das oportunidades democráticas. Enquanto experiência, ela deve assegurar a participação social nos processos de tomada de decisão política. Dessa forma, de acordo com GOMES (2011), a democracia digital compreende iniciativas, experiências e práticas políticas que, relacionadas aos requisitos democráticos básicos, se apoiam em recursos, dispositivos e ferramentas proporcionadas pelas tecnologias digitais com o objetivo de

[2]Termo cunhado por Boaventura de Sousa Santos para designar democracias que priorizam a representação à participação e que limitam essa última a aspectos pouco decisivos da vida social.

suplementar, corrigir ou reforçar aspectos das práticas políticas e sociais, tanto do Estado quanto dos cidadãos". (GOMES apud SILVA, 2013, p.12).

O advento das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) suscitou a possibilidade de criação de novas formas de aproximar a esfera civil dos processos de tomada de decisão política por meio de projetos que propõem a democracia direta, a deliberação democrática e o engajamento cívico. Dessa forma, ferramentas e dispositivos técnicos passaram a ser desenvolvidos em prol de iniciativas de Democracia Digital que proporcionam a chamada e-Participação. Em termos gerais, e-Participação é uma expectativa generalizada em torno da participação social nos processos de tomada de decisão política por meio do uso das TICs, mais especificamente da internet. Ela pode ocorrer tanto como resposta da esfera civil ao fomento da esfera pública - por meio de consultas públicas, conferências digitais, Orçamento Participativo eletrônico (e-OP) – quanto por iniciativas da própria esfera civil. A participação política, mediada pelas TICs, ocorre em diferentes instâncias, dependendo do modo como estão constituídas as ferramentas de participação e suas plataformas - como fóruns de discussão, blogs, chats, sistema de votação, consultas públicas, etc.

No Brasil, as iniciativas que promovem a e-Participação por parte do poder público, ocorrem tanto nos âmbitos institucionais federais, quanto estaduais e municipais e, também, entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Tradicionalmente, os governos têm explorado alguns canais online para interagir com a sociedade, desde recursos mais simples, como espaços para o envio de perguntas, dúvidas e sugestões, até formas mais sofisticadas, embora em menor grau, como chats - geralmente para discussão de temáticas específicas - e fóruns - que costumam contar com a participação de especialistas no assunto a ser tratado, onde a população "leiga" pode ou não emitir opinião, a depender das regras previamente estabelecidas (Morais, 2013).

Um exemplo de iniciativa realizada pela Câmara dos Deputados é o portal chamado E-democracia , cujo objetivo é promover a discussão e o compartilhamento de conhecimento no processo de elaboração de políticas públicas e projetos de lei de interesse nacional. A página contém fóruns com especialistas sobre assuntos em tramitação na Câmara, comunidades para discussão e acompanhamento de projetos, espaço para acompanhamento ao vivo de eventos que ocorrem na Câmara dos Deputados, dentre outras propostas. Já no âmbito Federal, em 2014 foi lançada a plataforma "Participa.br". De acordo com a descrição dessa plataforma, "trata-se de mais um espaço para participação social no Brasil, escuta e diálogo entre o Governo Federal e a Sociedade Civil".

O Participa.br é um ambiente virtual de participação social que utiliza a internet para o diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil com o objetivo de promover a interação e a divulgação de conteúdos relacionados às políticas públicas do governo federal por meio do amplo acesso dos usuários a ferramentas de comunicação e interação, fóruns de debate, salas de bate papo, vídeos, mapas, trilhas de participação com diversos mecanismos de consulta, dentre outros. (BRASIL. Decreto nº 8.243). Esta plataforma virtual, reúne consultas públicas online em andamento - de setores como saúde, educação, cultura, etc. -, oferece espaço de sugestão para debates que ainda não foram pautados, informa sobre o andamento das consultas públicas, oferece conteúdo sobre Participação Social – artigos, comunidades de debates, fóruns, etc. -, dentre outras propostas.

Além dos exemplos acima citados, há uma série de outras iniciativas governamentais, dentre elas a Conferência Livre sobre a Democratização da Comunicação e Cultura Digital e a consulta pública para a votação das metas do Plano Nacional de Cultura, que serão tratadas adiante de forma mais detalhada. Contudo, por mais que este quadro - tanto pelo viés da iniciativa pública quanto pela iniciativa civil - possa parecer motivador, ainda é preciso considerar dois fatores relevantes. O primeiro seria a existência de uma “blindagem antipúblico” (Gomes, 2005a; Bentivegna, 2006) por parte do sistema político, que arma barreiras contra a participação social. “Mesmo quando há ferramentas e possibilidades participativas e interativas, elas não são efetivamente capazes de alterar a lógica de tomada de decisões ou o funcionamento do sistema político”. (SAMPAIO, 2009, p.126).

A este fator, acrescenta-se a observação de que nenhuma das investidas em e-Participação, por parte dos governos, ultrapassa o segundo grau de Democracia Digital, ou seja, à esfera civil cabe, no máximo, opinar sobre algum processo de decisão política, sendo que a deliberação e a tomada de decisão ficam a cargo dos representantes. O que faz com que a e-Participação que emerge da esfera civil soe mais legítima. Já o segundo fator é que, na perspectiva da Democracia Digital, o e-Gov, a e-Governança e a e-Participação exercem uma importância fundamental para a aproximação dos cidadãos junto ao Estado. Todavia, não podemos desconsiderar que grande parte da população brasileira vivencia uma exclusão digital, encontrando-se distante das TICs, o que faz com que a e-Participação reflita aspectos e pensamentos de uma minoria em porcentagem. Além disso, o termo exclusão digital não é mencionado pelos pronunciamentos governamentais, fala-se apenas em baixo interesse pelos negócios públicos ou dificuldades em lidar com as TICs. O ainda restritivo acesso à internet não condena a e-Participação, apenas a relativiza, especialmente

porque a simples possibilidade de acesso aos recursos não significa, necessariamente, que a e-Participação apresentará efeitos.

Diante deste cenário, o Brasil ainda tem muito o que caminhar em direção a Democracia Digital legítima e a uma e-Participação mais efetiva e democrática. Primeiramente, é preciso que haja uma ampliação das políticas de acesso às TICs. Além disso, os projetos políticos precisam acompanhar e contemplar o constante aperfeiçoamento das ferramentas disponíveis para promover, cada vez mais, a aproximação da esfera civil na concepção e implementação das políticas públicas e da decisão política.

II – A consulta pública das metas do PNC na plataforma virtual e a Conferência Livre para a Democratização da Comunicação e da Cultura Digital

O Plano Nacional de Cultura (PNC), criado pela Lei n° 12.343, de 2 de dezembro de 2010, é um conjunto de 53 metas, 36 estratégias e 274 ações com a finalidade de nortear a implementação de políticas culturais. O PNC, com vigência de 10 anos, isto é, até 2020, é resultado de uma série de discussões nos fóruns, seminários, câmaras setoriais, conferências de cultura e consultas públicas que ocorreu a partir de 2005, sob a supervisão do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) (http://pnc.culturadigital.br/entenda-o-plano/#o-que-e-o-plano-nacional-de-cultura-pnc).

Entretanto, as metas do PNC foram construídas, no período compreendido entre 2003 e 2010, a partir da participação social em diferentes etapas e instâncias, mas, também, por meio de consulta pública virtual que ocorreu entre 21 de setembro a 20 de outubro de 2011 - por meio da plataforma interativa “pnc.culturadigital.br”. Cabe lembrar que o ano de 2003 foi marcado pelo "Seminário Nacional Cultura para Todos", momento em que a sociedade foi consultada na avaliação e no direcionamento das políticas culturais e, também, quando iniciou-se a discussão em torno das metas. Na plataforma virtual “pnc.culturadigital.br” são disponibilizados, além de informações diversas sobre o Plano, a divulgação, o acompanhamento e o monitoramento do processo de implementação das metas. Foi nesta plataforma que se deu a consulta pública da primeira versão das metas do PNC. A consulta pública foi pensada no sentido de reforçar a participação social direta e com o objetivo de qualificar as metas propostas pelo MinC (Ministério da Cultura) em um debate público.[3]

Para participar da consulta pública da definição das metas do PNC, o interessado deveria realizar um cadastro na plataforma virtual. O cadastro solicitava os dados do participante

[3] Um processo de revisão das metas do PNC foi iniciado em 2016, mas descontinuado pelas duas gestões do Ministério da Cultura que assumiram após o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Roussef.

para realizar o login no sistema: email, senha, nome, CPF, estado, município, área de atuação, ocupação. Se o participante representasse alguma entidade, deveria inserir os dados da mesma: nome da entidade e CNPJ. Após ler e concordar com os termos de uso da consulta, o cadastro do usuário era concluído e, a partir daí, a participação estava autorizada. Em cada meta estavam relacionados o horário do comentário, a data, o comentário do participante e, ao final, o nome completo e identificação do mesmo. Esta participação envolvia sugestões para alteração das metas propostas; comentários que questionassem ou colaborassem com aspectos tratados pelas metas ou que sugerissem a elaboração de uma nova meta. Além disso, o participante deveria considerar a ementa, pois cada meta foi apresentada com uma ementa que a justificava. Após o encerramento da consulta, as contribuições registradas na plataforma foram analisadas e sistematizadas para que seus resultados fossem divulgados. Entre 7 e 8 de novembro de 2011, foi realizada uma Oficina Especial com a finalidade de analisar as contribuições advindas da consulta pública para definir e pactuar as metas da versão final do PNC. Participaram dessa oficina gestores do Ministério da Cultura, instituições vinculadas, conselheiros e representantes setoriais do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Segundo o documento "Metas do Plano Nacional de Cultura: Processo de Construção e Metodologia" a consulta realizada por meio da plataforma “pnc.culturadigital.br” recebeu 8.979 visitas por 6.273 pessoas diferentes. Obteve um total de 488 comentários sobre as metas disponibilizadas para o debate, 157 contribuições de colegiados e 62 novas metas sugeridas. Na primeira versão para a consulta pública foram apresentadas 48 metas elaboradas pelo MinC, construídas 275 ações do PNC, organizadas em 9 temas.

Já a Conferência Livre para a Democratização da Comunicação teve sua origem em agosto de 2012 quando da formação do *Grupo de Trabalho para Formulação de Políticas Transversais na área da Cultura e Comunicação,* instituído pela Portaria 548, de 02 de agosto de 2011, proposto e coordenado pela Diretoria de Educação e Comunicação para Cultura da Secretaria de Políticas Culturais do MinC e composto por representantes da Secretaria de Políticas Culturais (SPC), Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC), Secretaria do Audiovisual (SAv), Secretaria Executiva (SE), Secretaria de Economia Criativa (SEC), Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC), Agência Nacional de Cinema (ANCINE), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), Fundação Biblioteca Nacional (FBN) e Fundação Casa de Rui Barbosa. Desta forma, após uma série de atividades e encontros, este GT se baseou nas ações apontadas pela II Conferência Nacional de Cultura (Brasília), pela Conferência Livre de Comunicação para a Cultura (Recife) e pelo Plano Nacional de

Cultura para construir as diretrizes de formulação do *Programa de Comunicação para a Cultura,* ou *Programa Comunica Diversidade*, e do conjunto de ações que auxiliariam na definição da estratégia implementada nos eventos *Seminário e Oficina Nacional de Indicação de Políticas Públicas de Comunicação para a Cultura*, cujas propostas de ações viriam a consolidar o *Programa Comunica Diversidade* e, futuramente, pautar a *Conferência Livre*.

No *Seminário,* foi realizado um debate sobre políticas públicas de comunicação para a cultura com o intuito de subsidiar as discussões que viriam a acontecer na *Oficina,* abordando questões como Comunicação e Cultura - Cenários e Perspectivas e Comunicação para a Cultura e a promoção da Diversidade Cultural. Por sua vez, durante a *Oficina* os participantes procuraram contribuir com a proposição de ações de Comunicação para a Cultura, que consolidariam o *Programa Comunica Diversidade*. Como já foi dito anteriormente. No total, 187[4] ações foram elaboradas e apresentadas pelos seis GTs durante o fechamento da *Oficina*. No ano seguinte, estas mesmas ações, acrescidas de outras 25, organizadas sob os mesmos seis eixos, foram à consulta popular online na Conferência Livre para a Democratização da Comunicação e da Cultura Digital.

Com o objetivo de debater e oferecer subsídios para a construção de propostas para políticas de comunicação e cultura digital no Brasil, a Conferência Livre foi uma ação realizada pelo Ministério da Cultura (MinC), por meio da Secretaria de Políticas Culturais, que ocorreu entre os dias 29 de agosto e 13 de outubro de 2013. Ao todo, foram 45 dias de abertura da plataforma virtual[5] para consulta popular acerca das ações de comunicação e cultura digital a serem enfrentadas pelo Ministério da Cultura até o ano de 2017. A Conferência Livre elencou as prioridades no campo das relações entre comunicação e cultura digital presentes na meta 45[6] do Plano Nacional de Cultura (PNC) e as metas

[4] Em nossas pesquisas detectamos uma dualidade de informações quanto a estes números. No portal http://confelivrecomcult.culturadigital.br/ informam 187, já no relatório da Seminário e Oficina elaborado pelo MinC, este número passa para 199.
[5] http://confelivrecomcult.culturadigital.br/
[6] Meta 45 - Atender 450 grupos, comunidades ou coletivos beneficiados com ações de Comunicação para a Cultura. O objetivo desta meta é promover a comunicação como um aspecto que diz respeito à cultura, além de fortalecer as redes, os coletivos e os produtores de comunicação alternativa já existentes. É pela rádio, pela TV, pela internet, pelas revistas e pelos jornais que a sociedade constrói e circula alguns dos valores que simbolizam a cultura de um povo. Nem sempre as expressões da diversidade cultural são veiculadas nesses meios de comunicação. Por meio da mídia e dos meios de comunicação, pode-se conhecer a variedade de modos de ser do brasileiro. Por isso, é importante fomentar iniciativas que ampliem o exercício do direito humano à liberdade de expressão cultural e do direito à comunicação. *O público desta meta são: as comunidades e povos tradicionais, grupos de culturas populares, LGBT, mulheres, pessoas com deficiência, negros e negras, cultura de rua (hip hop, grafite, etc.), população de favelas e outros grupos em situação de vulnerabilidade social. (Plano Nacional de Cultura – (Lei 12.343/2010).

propostas no *Programa Comunica Diversidade* - resultado do *Seminário e Oficina de Indicação de Políticas públicas de Comunicação para a Cultura*.

Dessa forma, a Conferência Livre disponibilizou para consulta popular online, por meio do site "confelivrecomcult.culturadigital.br", um total de 224 propostas subdivididas em seis eixos: Educar para Comunicar, Produção de Conteúdos, Distribuição de Conteúdos, Meios para a Comunicação, Comunicação e Protagonismo Social e Comunicação e Renda. O site "confelivrecomcult.culturadigital.br" esteve alocado na plataforma virtual do Ministério da Cultura. Nele informações sobre o processo, a divulgação e o acompanhamento da consulta estavam disponibilizadas além das abas Cadastro, Contato, Início, Blog, Sobre, Como partilhar, III CNC, Ações em Consulta e Ações.

O processo de consulta da Conferência Livre contou com a participação de 163 usuários, apesar de ter sido amplamente divulgado e permanecido aberto para votação durante o período de 45 dias. Para participar o usuário deveria, primeiramente, se cadastrar na plataforma para depois fazer o login. Para se cadastrar, era preciso preencher os dados com e-mail, senha, nome, CPF, estado, município, área de atuação e ocupação. Caso o participante representasse alguma entidade, deveria preencher o campo "nome da entidade" e "CNPJ". Após ler e concordar com os termos de uso da consulta, o cadastro do usuário era concluído e, então, a votação poderia ser feita. A partir do login, o usuário tinha acesso às ações a serem votadas e à ferramenta de comentários. O conjunto das 12 ações mais votadas por unidade da federação poderia ser encaminhado por um (a) delegado (a) à Conferência Estadual ou Distrital de Cultura e, futuramente, pautaria a III Conferência Nacional de Cultura cujo tema da edição foi "Uma Política de Estado Para a Cultura: Desafios do Sistema Nacional de Cultura".

A consulta foi organizada e estruturada utilizando as ações consolidadas no Programa Comunica Diversidade, conforme explicitado anteriormente. Cada participante tinha o direito de priorizar até duas ações por eixo e a quantidade de comentários em cada ação era livre.
O intuito da plataforma da Conferência Livre foi o de subsidiar as conferências estaduais de cultura de forma a fomentar a construção de políticas de comunicação e cultura digital em alinhamento com a Meta 45 do Plano Nacional de Cultura e com o Programa Comunica Diversidade. Por meio dela, foi possível extrair os resultados das propostas priorizadas por cada estado e, dessa forma, possibilitar que cada unidade da federação se posicionasse sobre suas 12 ações prioritárias em relação ao tema da Comunicação e Cultura Digital. Assim, os delegados poderiam dar seguimento à pauta nas conferências estaduais ou

distritais. A impressão que se tem é a de que vigora uma morosidade nesses processos de decisão e implementação dessas propostas e, consequentemente, na formulação de políticas públicas que realizem a interface da comunicação com a cultura. A possibilidade de participação social por meio digital pode até soar, à primeira vista, como facilitadora de processos de consulta pública, mas, basta um olhar um pouco mais cauteloso para perceber que os processos de consulta por meio digital pouco mobilizam ou otimizam as tomadas de decisões baseadas em consulta popular.

III – A análise

Para a análise das consultas, tendo em vista o grau de efetiva participação, optou-se por realizar um recorte considerando as metas que, em conjunto representaram a metade de todas as participações. Isso significou a eleição das metas 01, 02, 03, 04, 08, 09, 16, 17 que contabilizaram 49% dos comentários totais, como o nosso corpus de análise. Para aferir o grau de conversação da consulta os comentários foram identificados entre: a) comentários referentes a outros comentários realizados anteriormente de comentários e b) comentários referentes às propostas da meta. Conforme o quadro abaixo, do total de comentários realizados na consulta (312), observa-se que 300 deles dizem respeito à proposta da meta, correspondendo a 96% do total de comentários. Já os comentários referentes a outros comentários anteriores somam 12, ou seja, apenas 4% do total de comentários.

Grau de conversação da consulta nos comentários		
Origem	**Quantidade**	**Porcentagem**
Comentário de comentário	12	4%
Comentários referentes às Propostas	300	96%

Quadro 01: Grau de conversação da consulta das Metas do PNC nos comentários das propostas
Fonte: Adaptado de www.participa.br

Para a análise da participação foram criados dois critérios: tipo da participação e classificação da participação, todos eles ligados aos comentários feitos diretamente sobre cada meta, uma vez que existem comentários feitos em relação a outros comentários que não se referem ao conteúdo da meta. O tipo da participação foi subdivido em três subcategorias: elogiosa, crítica e crítico/elogiosa. A categoria “elogiosa” revela se o

comentário feito reconhece e exalta a meta ou a realidade sob a qual ela incide. A subcategoria “crítica” revela se o comentário reconhece a complexidade, os problemas e a incapacidade e ou insuficiência da meta de dar conta da realidade. Já a “crítico/elogiosa” é a junção das duas categorias e revela se o comentário reconhece a complexidade da meta e, ao mesmo tempo, exalta a realidade sob a qual incide.

Em relação ao critério “classificação da participação”, foram criadas três subcategorias: “propositiva”, “não propositiva” e “evasiva”. A subcategoria “propositiva” diz respeito a quando o comentário apresenta objetivamente uma alternativa de ação. A “não-propositiva” se dá quando, no comentário, não há ação explícita proposta em relação à meta. Por sua vez, a “evasiva” se dá quando o comentário se refere a questões que não se relacionam com a meta.

Ao todo, foram contabilizados 216 comentários feitos em relação à meta. O quadro abaixo mostra como se deu a participação em relação aos critérios explicados anteriormente:

Tipo da participação			**Classificação da participação**		
Subcategoria	Quantidade	Porcentagem	Subcategoria	Quantidade	Porcentagem
Crítica	151	71,5%	Propositiva	167	77,3%
Elogiosa	45	21,3%	Não Propositiva	41	19%
Crítico-Elogiosa	15	7,1%	Evasiva	08	3,7%

Quadro 02 – Tipo e classificação da participação nos comentários das propostas da consulta das Metas do PNC.

Fonte: Adaptado de www.participa.br

A princípio, observa-se que a maioria dos comentários críticos (71,5%) foram, também, propositivos (77,3%) e que os comentários elogiosos (21,3%) corresponderam, em sua maioria, aos não propositivos (19%). É interessante observar que os comentários críticos correspondem a mais do que o triplo dos comentários classificados como elogiosos, o que nos aponta para uma visão indagadora por parte dos participantes em relação à proposta versus realidade de implementação. A maioria dos comentários críticos não se prende somente à crítica e, de fato, alia a crítica à proposição de alternativas, na maioria das vezes refletindo necessidades territoriais e setoriais.

Os comentários cuja classificação quanto ao tipo da participação foram crítico/elogiosos reforçam os propositivos. Estes comentários, além de reconhecerem a complexidade da meta e exaltarem a realidade sob a qual ela incide, também apresentam uma alternativa de

ação para a crítica feita. Contudo, correspondem à minoria no tocante ao tipo da participação, totalizando 7,1%. Quanto aos comentários somente elogiosos – que correspondem a 21,3% do total de comentários – é previsível que sejam apenas isto, pois revelam uma satisfação em relação à meta proposta, não tendo, assim, sugestões de alterações ou readequações a serem feitas.

Observa-se que além de o número de participantes deste processo de consulta – 282 pessoas ao todo – ter sido extremamente baixo, dada a relevância do tema, a participação parece ter refletido mais as particularidades de cada participante em detrimento de se pensar e discutir propostas com abrangência nacional. Fator que, de certa forma, desvia da proposta da consulta, uma vez que um Plano Nacional não pode ser estruturado por meio da soma de particularidades.

Quando nos debruçamos sobre a Conferência Livre podemos perceber que o processo não gerou conversação entre os participantes, além de, do ponto de vista propositivo não apresentar expressividade. A grande maioria dos participantes não estabeleceu diálogo com os demais participantes, limitando-se a expressar sua convicção sobre a proposta de forma majoritariamente elogiosa e minoritariamente crítica.

O caráter da participação foi marcado pela postura evasiva. O Eixo 1 denominado “Educar para Comunicar” agregou 76 propostas. O processo de consulta, entretanto, mobilizou os participantes apenas para 18 deste total, correspondendo a 23% das propostas. A grande maioria das propostas (58), não mereceu nem comentários e nem priorizações. As interações neste eixo somaram 75 priorizações e 21 comentários, sendo que, estes últimos, em sua grande maioria (20) se referiam à proposta e apenas uma estabelecia um diálogo com os demais comentaristas. Dos 21 comentários, 20 (95%) foram elogiosos e apenas 01 foi crítico. Mesmo assim, a crítica não se referia a algum aspecto objetivo das 76 propostas, mas a uma manifestação irônica sobre a proposta mais mobilizadora referente à formação em gestão cultural. Por outro lado, 81%, ou seja, 17 comentários foram classificados como não propositivos, 03 foram evasivos e apenas 01 de natureza propositiva, referindo-se ao desenvolvimento de cursos em plataforma de educação à distância. Dos 21 comentários do Eixo 1, 09 foram referentes à proposta 1.01 (Criar cursos de formação e capacitação para professores, agentes culturais e sociedade civil.) e todos caracterizaram-se como reafirmações discursivas do texto da proposta, sem qualquer acréscimo de conteúdo ou estratégia.

A segunda proposta mais comentada foi a de número 1.33 (Promover parcerias com o MEC para o desenvolvimento de cursos técnicos de nível médio, ou de extensão, voltados para a formação de profissionais na área da cultura), que também referia-se ao campo da formação. A proposta obteve 03 comentários que, na totalidade, reafirmava a necessidade de formação e qualificação técnica no campo das artes. Outros 09 comentários se fragmentaram entre as 18 propostas que mereceram comentários por parte dos participantes da consulta da Conferência Livre. O curioso é que o tema “Educar para comunicar” foi traduzido nas propostas e comentários como expressão da necessidade de se oferecer cursos e treinamentos, revelando uma concepção conservadora da relação entre formação e desenvolvimento de competências.

No que se refere ao Eixo 2 da Conferência, a temática denominada “Produção de Conteúdos Culturais”, continha 25 propostas. Destas, 17 (68%) tiveram algum tipo de participação, sendo 40 participações relativas à priorização e apenas um comentário crítico e evasivo sobre uma única proposta – “Criar comissões técnicas, com a participação de representantes da comunidade, pessoas com notório saber na temática e assessoria jurídica para a realização de mapeamento, diagnóstico e registro de patente de manifestações e saberes tradicionais”.

Já sobre o Eixo 3 – “Distribuição de Conteúdos Culturais”, 41 propostas foram apresentadas à consulta, mas apenas 13 (32%) tiveram participação, sendo 18 priorizações e nenhum comentário. O Eixo 4, referente à questão dos “Meios para a Comunicação” tiveram 47 propostas de ação, sendo que apenas 7 (15%) obtiveram algum tipo de participação na consulta. Das participações, 10 foram votos de priorização e apenas um comentário relativo à proposta “Criar um checklist com itens de acessibilidade, a ser disponibilizado no Salicweb, que contemple todos os recursos de acessibilidade com vistas a assegurar que apenas os projetos adequados aos recursos de acessibilidade assistiva, sejam aprovados pelo Ministério da Cultura e suas vinculadas”. O comentário de forma crítica, mas, evasiva, reforça a necessidade de não se neglicenciar em relação ao direito à acessibilidade.

Já o Eixo 5 – “Comunicação e Protagonismo Social” – que apresentava 15 propostas, teve 06 (40%) destacadas pela participação, sendo esta participação caracterizada por 14 votos de priorização e nenhum comentário e/ou debate.

Por fim, o Eixo 6 referente à questão da “Comunicação e Renda”, apresentou 20 propostas, sendo que 11 (55%) apresentaram algum tipo de participação. Nestas participações, encontramos 26 votos de priorização e 04 comentários, sendo todos relativos às propostas e

nenhuma conversação entre os participantes. Dos 04 comentários, 03 deles são elogiosos e 01 crítico. Não houve comentário propositivo. 02 comentários referem-se à proposta "Destinar a verba publicitária do MinC aos meios de comunicação comunitários e alternativos com comprovada atuação da área (rádios, tvs, jornais de bairro, zines, sites, blogs e perfis em redes sociais)" e outros 02 à proposta "Garantir a continuidade dos editais, todos os anos, como política de estado." Todos os comentários expressam concordância, sem contudo, apresentar qualquer proposição operacional.

IV - Questões finais

Como as análises realizadas sugerem, a e-participação, a despeito de sua potência interacional e inclusiva, se mostrou, pequena, não abrangente e geradora de pouca conversação social. Atribuir essa baixa participação às dificuldades de acesso à internet, não nos parece uma explicação suficiente.
As análises dos comentários apontam, também, para um paradoxo. As metas nacionais são submetidas a um olhar que é sempre territorial e setorial, que parece transformar o Plano Nacional em um conjunto de particularidades, um mosaico de particularidades. É um plano nacional territorialmente pensado sempre pelas particularidades e filtrado com os interesses setoriais e corporativos. Os Planos Municipais, Estaduais e Setoriais são os que deveriam dar conta dessa particularidade. O Plano Nacional corre o risco de se transformar em uma colcha de retalhos, uma vez que os comentários no processo da consulta *online* estão mais voltados para aspectos particulares de grupos, de setores, de forma mais local do que realmente para uma proposta ampla e nacional. A participação social parece empoderar mais os sujeitos que participam na apresentação das suas próprias ideias em contraposição ao que está colocado, do que consolidar uma esfera pública onde as pessoas debatem de forma mais intensa e aberta uns as concepções dos outros. Neste sentido, a e-participação parece ter se configurado mais como um palanque eletrônico para que seus usuários pudessem apresentar seus discursos e perspectivas do que propriamente um espaço de diálogo e debate.

Após a Constituição de 1988 os processos de participação social foram institucionalizados e, a partir daí, criou-se mecanismos de participação social nas políticas públicas, como exemplo: os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências, nesta pesquisa, amplamente abordados. Mesmo assim, vale lembrar que as experiências participativas possuem uma configuração bem plural e diversa não só de sujeitos políticos, mas de formas de organizações (Ongs, movimentos sociais, sindicatos, etc). No caso, em específico, da

participação social via consulta pública em plataforma digital, percebe-se que esta forma se insere nas novas realidades configuradas pelas tecnologias digitais. Entretanto, como a pesquisa demonstrou, é cada vez mais premente a necessidade de se aproximar a esfera política da esfera civil, de modo a assegurar, ampliar e modernizar os mecanismos que viabilizem tal prática da participação social. Os dispositivos virtuais se apresentam como potentes meios para consulta pública, na medida em que otimizam tempo, distância e custos. Porém, seu uso e apropriação deixam a desejar no que se refere à capacidade de apropriação e geração de efetiva conversação social. Se por um lado, acreditamos não proceder a ideia de que a e-participação é pouco expressiva pela descrença no uso do espaço virtual, por outro, o que nos parece central é a questão mais ampla de se fazer e crer na política na atualidade. A participação social, em consultas públicas virtuais, parece ainda ter que enfrentar um longo caminho até se configurar como alternativa efetiva de participação social. A recente participação, para a construção das metas do Plano Nacional de Cultura na plataforma digital de consulta pública, demonstra uma reduzida adesão se pensarmos em termos quantitativos e do ponto de vista qualitativo por uma radical ausência de conversação social, além da priorização de questões que afetam diretamente os sujeitos, sem a devida mediação para a dimensão e foro nacional..

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. 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. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100002 HYPERLINK "http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100002&script=sci_arttext"& HYPERLINK "http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100002&script=sci_arttext"script=sci_arttext>
Acesso em 05/05/2015.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. Teoria & Sociedade, número especial, pp. 16-41, 2005.

BADARÓ, Monica. Gestão pública e Participação. **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM)**, Salvador, 2005. Disponível em: <http://www.flem.org.br/paginas/cadernosflem/pdfs/CadernosFlem8-VersaoCompleta.pdf>
Acesso em maio 5/05/ 2015.

BARROS, José Márcio. Comunicação e cultura – dois lados de uma mesma moeda? Análise das referências cruzadas entre as conferências nacionais de comunicação e cultura. In: 4º Encontro Nacional da União Latina da Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (ULEPICC-Brasil), Rio de Janeiro, 2012.

BARROS, José Márcio; CARVALHO, Raquel. Conferência Livre para Democratização da Comunicação e Cultura Digital: mediação, midiatização e participação em rede. In: **XXIII Encontro Anual da Compós**, 2014, Belém. Anais...Belém: Universidade Federal do Pará, 2014.

BARROS, José Márcio; MOREIRA, Fayga Rocha. A Comunicação e Participação nas Metas do Plano Nacional de Cultura: uma aproximação. **Revista Eptic Online**, Vol.15 n.3 p. 146-161set.-dez. 2013

BENTIVEGNA, Sara. Rethinking politics in the world of ICTs. **European Journal of Communication**, n. 21, p. 331-343, 2006.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui o ambiente virtual de participação social Participa.br. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 11 de novembro de 2014.

BRITTES, Juçara. Saber militante: teoria e crítica nas políticas de comunicação do Brasil, Vol. 8 – **Coleção GPs ebook São Paulo**, INTERCOM 2013.

CANCLINI, Néstor García. **Culturas Híbridas - estratégias para entrar e sair da modernidade**, São Paulo, EDUSP, 1997.

CHAUÍ, Marilena, "Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização", in TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 23 a 30.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. From Povertyto Power. **Oxfam International**, 2008. Disponível em <http://www.cdes.gov.br/conteudo/7208/a-participacao-social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-brasil-alexandre-ciconello.html> Acesso em 10/07/2014.

CSERMAK, Caio. Culturas Populares e Políticas Culturais no Brasil: A Nação e suas Margens, Sociais e Humanas, **Santa Maria**, v. 27, n. 01, jan/abr 2014, p. 37 - 57.

DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, noº 3, 2011, p. 259-305. Disponível em Disponível em: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=21821418002> Acesso em 05/05/2015.

DAGNINO, Evelina. Políticas culturais, democracia e projeto neoliberal. In: Revista Rio de Janeiro, (15), p. 45-65, janeiro / abril de 2005.

DOCUMENTO Técnico de Elaboração das Metas do Plano Nacional de Cultura 48 Disponível em <http://pnc.culturadigital.br/wp-content/uploads/2013/07/DOCUMENTO_TECNICO_METAS_PNC.pdf> Acesso em 28 de setembro de 2015.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº7. Brasília, janeiro - abril de 2012, p.249-284. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522012000100011 HYPERLINK "http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522012000100011&script=sci_arttext"& HYPERLINK "http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522012000100011&script=sci_arttext"script=sci_arttext> Acesso 15/02/2015.

FRAGOSO, Suely; Recuero, Raquel; Amaral, Adriana. Métodos de Pesquisa para internet. Porto Alegre: Sulina, 2011

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004a.

GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. Revista Fronteiras – estudos midiáticos, v. 3, p. 214-222, set./dez. 2005a.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. **Cad. EBAPE.BR**, Dez 2005, vol.3, no.4, p.01-18. ISSN 1679-3951.

GOVERNANÇA Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Publicas. **Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios**. RELATÓRIO FINAL, agosto de 2011. Projeto/pesquisa. Pólis – Inesc. Disponível em <http://www.forumdca.org.br/arquivos/forumdca/publicacoes/file_8341f109f1dd6aa7ef8341f109f1dd6aa7effd72d95aa42884_146.pdfl> Acesso em agosto de 10/08/2014.

KLIKSBERG, Bernardo. Como por em Prática a Participação? Algumas Questões Estratégicas. p.61-98. Artigo retirado do Caderno: **Gestão pública e Participação, Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM**), Salvador, 2005. Disponível em: <http://www.flem.org.br/paginas/cadernosflem/pdfs/CadernosFlem8-VersaoCompleta.pdf> Acesso em 10/07/2015.

LIEDTKE, Paulo Fernando; AGUIAR, Itamar. Políticas Públicas de Comunicação no Governo Lula (2003-2010): avanços e retrocessos rumo à democratização do setor, In: BRITTES, Juçara. **Saber militante: teoria e crítica nas políticas de comunicação do Brasi**l, Vol. 8 – Coleção GPs ebook, São Paulo, INTERCOM 2013.

LIMA, Venício A. de; RABELO, Bráulio Santos. **Monopólio ou oligopólio? Contribuição ao debate**. Disponível em: http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/_ed833_monopolio_ou_oligopolio_contribuicao_ao_debate/

MINISTÉRIO DA CULTURA, Governo Federal. **Metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília, Dezembro de 2011. Disponível em <http://pnc.culturadigital.br/consultapublica/wp-content/uploads/2012/01/METAS_PNC.pdf> Acesso em 28 abr. 2016.

MORAIS, Kátia Santos de. **Mídias sociais e a participação política em ambiente digital no Brasil: estudos de casos no Governo Federa**l. 2010, 157 f. Dissertação - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

NAÇÕES UNIDAS. Benchmarking egovernment: a global perspective. New York: United Nations Division for Public Economics and Public Administration, **American Society for Public Administration**, 2002.

PAIVA, Cláudio Cardoso et al. Manifestações Sociais em Rede: Jornadas de Junho 2013. Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho Vigilância, Criptografia, Ativismo e Redes Sociais Federadas, do **VIII Simpósio Nacional da ABCiber**, realizado pelo ESPM Media Lab, dezembro de 2014, na ESPM, SP.

PARTICIPAÇÃO Social no Brasil: entre conquistas e desafios / **Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília**, 2014. Disponível em: <http://issuu.com/secretariageralpr/docs/participacao_social_no_brasil/6> Acesso em 10/02/2015.

PESQUISA sobre o **Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil: TIC Domicílios e Usuários**, 2009.

PETINELLI, Viviane; Faria, Claudia Feres ; LOUREIRO, I. L. Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação? Revista Brasileira de Ciência Política (Impresso), v. 2, p. 249-284, 2012.

PIERANTI, Octavio Penna; MARTINS, Paulo Emílio Matos. Políticas públicas para as comunicações no Brasil: adequação tecnológica e liberdade de expressão, **RAP**, Rio de Janeiro 42(2):303-25, Mar./abr. 2008

PLANO Nacional de Cultura - **Versão da 3ª edição da publicação das metas do Plano Nacional de Cultura**. Disponível em: <http://pnc.culturadigital.br/2013/01/01/2533/> Acesso em 28 de setembro de 2015.

PLANO Nacional de Cultura: **Relatório 2014 de Acompanhamento das Metas**, Brasília – DF, Setembro/2015. Disponível em <http://pnc.culturadigital.br/wp-content/uploads/2015/09/relat%C3%B3rio_compilado1.pdf> Acesso em 28 de setembro de 2015.

PLANO Nacional de Cultura (Lei 12.343/2010). Disponível em <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Lei+12.343++PNC.pdf/e9882c97-f62a-40de-bc74-8dc694fe777a.>

POGREBINSCHI, Thamy. Participação como método democrático de gestão, **Plenarium**, Julho/agosto/setembro, 2012, p. 90 a 99.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional, **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 3, 2011, pp. 259 a 305.

RELATÓRIO do Seminário e Oficina de Indicação de Políticas Públicas para Cultura e Comunicação. Coordenação Geral de Comunicação e Cultura – Secretaria de Políticas Culturais – **Ministério da Cultura SCS**, 2013. Disponível em <http://culturadigital.br/comunicadiversidade/.>

RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. A Constituição de 1988 e a comunicação: história de um processo inacabado de regulamentação, **Editorial**, nº 7, ano IV, 2012, disponível em http://cpdoc.fgv.br/mosaico/?q=artigo/constitui%C3%A7%C3%A3o-de-1988-e-comunica%C3%A7%C3%A3o-hist%C3%B3ria-de-um-processo-inacabado-de-regulamenta%C3%A7%C3%A3o

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. **Revista Galáxia**, São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun. 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa & AVRITZER, Leonardo, Para ampliar o cânone democrático, in SANTOS, Boaventura de Sousa, Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira , 2002 (p.39 a 80)

SANTOS, Boaventura Sousa; AVRITIZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura Sousa (org) Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002, p. 39 a 82.

SILVA, Alcione. Resultado final da Conferência Livre Democratização da Comunicação e Cultura Digital 2013. **Ministério da Cultura**. 23 de outubro de 2013. Disponível em: <http://confelivrecomcult.culturadigital.br/2013/10/resultado-final-da-conferencia-livre-democratizacao-da-comunicacao-e-cultura-digital-2013/>.

SILVA, Enid Rocha Andrade . Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões Sobre os Avanços e Desafios no Período de 2003 - 2006. Texto para Discussão (IPEA), v. 1378, p. 01-37, 2008.

SILVA, Maria Paula Almada e. **Participação política e transparência online: um panorama sobre a democracia digital no Brasil a partir de iniciativas da sociedade civil**. 2013. 176f. Dissertação - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, vol. XI, núm. 2, outubro, 2005, pp. 450-468.

SZEREMETA, Jerzy. Participação Genuína na Era da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC). Gestão Pública e Participação, **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM)**, Salvador, 2005, p.99-133. Disponível em: <http://www.flem.org.br/paginas/cadernosflem/pdfs/CadernosFlem8-VersaoCompleta.pdf> Acesso em 10/08/2014

TAVARES, Francisco Mata Machado, Em busca da deliberação: mecanismos de inserção das vozes subalternas no espaço público Revista Brasileira de Ciência Política, nº9. Brasília, setembro - dezembro de 2012, pp. 39-70,

TAVARES, Rogério. Onde está a Comunicação Social na Constituição, **Observatório da Imprensa**, edição 573, 19/01/2010.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P. NOBRE, Marcos (orgs.). Participação e deliberação: **Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**, São Paulo, Editora 34, 2004.

ZIMBRÃO, Adélia, Conferências nacionais de cultura e seus desdobramentos em políticas públicas, Texto apresentado no IV Seminário Internacional – Políticas Culturais, Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, 2013

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

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

POLÍTICAS PÚBLICAS NA COMUNIDADE DE SANTANA

SEMINÁRIO TEMÁTICO 06

ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação
Regina Laisner (UNESP/Franca) e Lindijane Almeida (UFRN)
Sessão 04 | Políticas sociais e inclusão: participação e cidadania

KATIA MIKA NISHIMURA (PUCCAMP e UNIFOA)
VITOR BARLETTA MACHADO (PUCCAMP)

Resumo

Nos últimos anos, algumas políticas públicas voltadas à população afro-descendente têm sido implementadas na sociedade brasileira. Este trabalho discute a o desenvolvimento de algumas dessas políticas públicas voltadas ao ensino de história e cultura afro-brasileira em uma comunidade quilombola na região sul-fluminense. A discussão se apoia na avaliação da implementação dessas políticas públicas da perspectiva de quem vivencia o cotidiano de uma escola pública localizada em uma comunidade remanescente de quilombo.

Palavras-chave: políticas, quilombola, avaliação

RESUMO EXPANDIDO

Quando as políticas públicas de inclusão foram implementadas no Brasil do início do século XXI, como as políticas de cotas nas universidades públicas e a implementação da Lei 10.639/2003 acerca da obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileira, alguns setores1 da sociedade manifestaram-se posicionando-se contra a adoção dessas medidas, chamando-as de “racistas”, de políticas de promoção de privilégios para alguns, etc.. Essa reação capitaneada por políticos de partidos conservadores pode ser verificada entre outros grupos na sociedade brasileira. O que sinaliza uma resistência em reconhecer os direitos de uma parcela significativa da população brasileira. Discutir problemas e propostas para a Educação no Brasil, nesse sentido, implica em, primeiramente, reconhecer que somos um país com uma população de maioria negra, como bem destacou Alencastro (2010) em audiência pública em 2010. Uma maioria que desconhece sua história e a de seus antepassados. Aliás, reconhecimento é algo que tem se mostrado difícil em um país que esconde o genocídio dos indígenas brasileiros em terras do seu interior. Há alguns anos vem se registrando um aumento das manifestações contrárias às políticas públicas inclusivas voltadas a diferentes grupos sociais (mulheres, negros, indígenas, homossexuais, deficientes físicos) e os últimos acontecimentos políticos deste ano de 2016 resultam desse movimento de reação de setores conservadores da sociedade brasileira. Este texto procura apresentar a experiência do trabalho de pesquisa e extensão desenvolvido junto à comunidade quilombola de Santana dentro do cenário brasileiro de implementação das políticas públicas de inclusão dos últimos anos. Neste sentido, procura apresentar a Comunidade quilombola e relatar como se desenvolveu o trabalho, as dificuldades e os desafios de discutir o ensino de história e cultura afrobrasileira e de educação ambiental nesse cenário, considerando as particularidades de Santana. As ações voltadas para as Comunidades Remanescentes de Quilombos estiveram dentro do escopo das políticas públicas geridas pela extinta Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, SEPPIR. Este trabalho apresenta reflexões oriundas de diferentes projetos de extensão e pesquisa realizados na Comunidade Quilombola de Santana, em Quatis, RJ. A comunidade, de cerca de 30 famílias, vive em isolamento parcial devido à sua localização, que dificulta o contato com os moradores do centro de Quatis. Os moradores possuem diferentes carências, de saúde, emprego, educação, trabalho, algumas das quais foram alvo de trabalhos e atividades desenvolvidos por projetos de extensão e pesquisa. A ex-ministra da igualdade racial, Luiza Bairros, bem como o

superintendente da SUPIR, Marcelo Dias estiveram na comunidade. A existência de políticas públicas específicas, geridas por setores dedicados ao tema da igualdade racial, possibilitou uma visibilidade para a comunidade de Santana, antes relegada ao abandono institucional. Por meio do desenvolvimento de um projeto de apoio à escola municipal localizada no interior da comunidade foi possível conhecer o cotidiano escolar de uma comunidade quilombola e os desafios do ensino de história e cultura brasileira em uma escola pública com carência de recursos materiais e com alta rotatividade de profissionais em sua equipe.

POLÍTICAS PÚBLICAS NA COMUNIDADE DE SANTANA

No início do século XXI políticas públicas de inclusão foram implementadas no Brasil, tais como as políticas de cotas em universidades públicas e a implementação da Lei 10.639/2003, obrigando o ensino de história e cultura afro-brasileira nas escolas, provocando a manifestava de certos setores[1] da sociedade que se posicionaram contra a adoção destas medidas, classificando-as como "racismo às avessas", afirmando que tais políticas promovam privilégios para alguns, entre outros argumentos que careciam de qualquer fundamentação. Essas reações, capitaneadas por políticos de partidos conservadores, também se verificou entre outros grupos na sociedade brasileira, revelando que existe uma resistência ao reconhecimento dos direitos de uma parcela significativa da população brasileira. A discussão de problemas e propostas para a Educação no Brasil, considerando tal cenário ainda adverso, implica em, primeiramente, reconhecer que somos um país com uma população de maioria negra, como bem destacou Alencastro (2010) em audiência pública em 2010. Mas é uma maioria que desconhece sua própria história, do sofrimento de seus antepassados. Aliás, reconhecimento é algo que tem se mostrado problemático em um país que ainda esconde o genocídio dos seus indígenas[2], os quais ainda lutam pela posse de suas terras. Há alguns anos registra-se o aumento das manifestações contrárias às políticas públicas inclusivas voltadas a diferentes grupos sociais (mulheres, negros, indígenas, homossexuais, deficientes físicos), sendo os últimos acontecimentos políticos de 2016 resultados desse movimento de reação de setores conservadores da sociedade brasileira.

Este texto apresenta a experiência do trabalho de pesquisa e extensão desenvolvido junto à comunidade quilombola de Santana, dentro do cenário brasileiro de implementação das políticas públicas de inclusão dos últimos anos. Começamos apresentando a comunidade de Santana e relatamos como se desenvolveu o trabalho, as dificuldades e os desafios de discutir o ensino de história e cultura afro-brasileira e

[1] O DEM (Democratas), partido político, entrou com uma ação junto ao STF – Supremo Tribunal Federal contra a implementação das cotas étnico-raciais na Universidade de Brasília. "Na ação, ajuizada em 2009, o DEM questionou atos administrativos do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília (Cepe/UnB) que determinaram a reserva de vagas oferecidas pela universidade. O partido alegou que a política de cotas adotada na UnB feriria vários preceitos fundamentais da Constituição Federal, como os princípios da dignidade da pessoa humana, de repúdio ao racismo e da igualdade, entre outros, além de dispositivos que estabelecem o direito universal à educação." No entanto, "O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) considerou constitucional a política de cotas étnico-raciais para seleção de estudantes da Universidade de Brasília (UnB). Por unanimidade, os ministros julgaram improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, ajuizada na Corte pelo Partido Democratas (DEM). http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=206042 de 26 de abril de 2012.

[2] Conforme os dados apresentados pelos Relatórios – Violência contra os povos indígenas no Brasil, 2014 e 2015, do CIMI (Conselho Indigenista Missionário) http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=publicacoes&cid=30

de educação ambiental nesse cenário, considerando as particularidades da própria comunidade.

Estudos e pesquisas recentes (SILVA e GÓES, 2013; PARÉ, OLIVEIRA e D'AQUI, 2007; SENRA, 2009; DIAS e GÓES, 2013; MIRANDA, 2012; JESUS e GOMES, 2013, GONÇALVES, 2013) têm destacado as dificuldades e conquistas na tarefa de implementar o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana nos diferentes níveis do ensino público e privado, conforme determina a Lei 10.639/2003. Infelizmente, pode-se dizer, a partir do envolvimento com a comunidade da Escola de Santana, que os dados resultantes do desenvolvimento dessa pesquisa contribuem para confirmar as estatísticas das dificuldades. Situada há pelo menos 5 km de distância do centro de Quatis, no sul-fluminense, a Comunidade Quilombola de Santana não padece somente das consequências do distanciamento físico da cidade, marcado pelas vias de terra e pedra e pelo trajeto acidentado de morros. A trajetória de *Santana*, como é chamada pela própria comunidade, é caracterizada pelo não reconhecimento de sua existência por parte dos moradores da cidade de Quatis. Não são somente contrários ao direito que os moradores de Santana têm de residir naquelas terras, mas também não reconhecem sua existência como uma comunidade remanescente de quilombo. As resistências enfrentadas pela comunidade se relacionam diretamente com a não aceitação das políticas de cotas no ensino superior por alguns setores da sociedade brasileira.

A formação da comunidade quilombola de Santana se insere no processo social, histórico e cultural nacional de reconhecimento dos direitos das populações remanescentes de quilombos, marcado por conflitos, principalmente pela questão fundiária e disputas pelas terras onde estão localizados. A história dos quilombos é portanto uma história de resistência. Em Santana, localizada nas terras de uma antiga fazenda, os conflitos agrário passam pela retomada de terras que foram ocupadas ao longo dos anos por diferentes fazendeiros da região, que lentamente expulsaram dali seus moradores iniciais, conforme veremos mais adiante. Mas a luta dessas comunidades começa na própria definição da palavra *quilombo*, que assumiu diferentes significados em diferentes localidades e épocas. No Brasil ela designa, historicamente, espaços e movimentos de resistência ao sistema escravista, remetendo à comunidades em ruptura com a sociedade oficial. Atualmente quilombo nos remete às comunidades remanescentes e à reafirmação da cultura e do estilo de vida africano (CALHEIROS & STADTLER, 2010; LEITE, 2008).

Na perspectiva das políticas públicas implementadas a partir de 2004, essas comunidades são tomadas como grupos sociais que possuem uma identidade étnica que os distingue dos outros grupos da sociedade brasileira. A definição da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) destaca os elementos necessários para a compreensão do que vem a ser uma comunidade quilombola *"grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar".* (PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA, 2009). Sobretudo, são comunidades constituídas por processos substantivamente diversos, que incluem os mais de 300 anos de escravidão que subjulgou a população negra, a luta pela abolição, remetendo às desigualdades dos dias atuais. A identidade da comunidade quilombola se constrói historicamente a partir das experiências vividas, das trajetórias e valores partilhados que têm continuidade no grupo[3].

A história e a formação da sociedade brasileira são marcadas pela escravidão, pela violência e repressão dirigidos à população afrodescendente. O Brasil foi o país que mais importou africanos e africanas escravizados e foi o último a abolir legalmente a escravidão, Cerca de 40% de todos os africanos escravizados vieram para o território brasileiro (PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA, 2009). Embora oficialmente a população negra tenha conquistado o direito de ir e vir em 1888, muitos permaneceram trabalhando para os seus antigos senhores nas fazendas monocultoras, passando a a receber uma remuneração precária e frequentemente nas mesmas condições degradantes de antes. À marginalização social e política decorreu-se uma lógica fundada na ideologia da mestiçagem.

Apesar dos conflitos que marcaram esse processo em que a população negra deixou de ser escrava, o mito da democracia racial foi forjado, a miscigenação realizou-se e o racismo foi cotidianamente negado (TELLES, 2003; SANSONE, 2004). A compreensão dos quilombos a partir de uma perspectiva de resistência veio com os movimentos de esquerda. No final da década de setenta, a criação do Movimento Negro Unificado (MNU), as mudanças intelectuais e as crescentes mobilizações negras nas áreas urbanas e rurais pressionaram o governo por políticas

[3] O decreto no. 4.887 de 20 de novembro de 2003 assim veicula a definição normativa de quilombo

> "consideram-se remanescentes das comunidades de quilombos, grupos étnico-raciais, segundo os critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida".

O artigo 68º. do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal, faz referência às comunidades quilombolas remanescentes como formada por

> "indivíduos, agrupados em maior ou menor número, que pertençam ou pertenciam a comunidades, que, portanto, viveram, vivam ou pretendam ter vivido na condição de integrantes delas como repositório de suas tradições, cultura, língua e valores historicamente relacionados ou culturalmente ligados ao fenômeno sócio-cultural quilombola".

compensatórias. Esses movimentos sociais se deram em um contexto em que, no cenário internacional, a defesa da diversidade era tomada como um dos direitos fundamentais da humanidade (CALHEIROS & STADTLER, 2010). Após 100 anos da proibição da escravidão, a Assembleia Nacional Constituinte, que trouxe a temática da inclusão para o debate público, incluiu na Constituição Federal alguns artigos que tratam da política afirmativa, como por exemplo, "o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que reconheceu aos "remanescentes de quilombo a propriedade definitiva das terras que estejam ocupando", assim como obrigou o Estado a "emitir-lhes os títulos respectivos" (BRASIL, 1988, *online*)" (CALHEIROS & STADTLER, 2010: 136).

A formação da Comunidade Quilombola de Santana remete à segunda metade do século XIX. O tráfico de escravos havia sido proibido em 1850, gerando uma preocupação imediata com a questão da mão-de-obra necessária à continuidade das atividades agrícolas no Brasil nos mesmos princípios que os anteriores. No mesmo ano tivemos o estímulo à imigração européia e a provação da Lei de Terras, estabelecendo que as mesmas somente poderiam ser adquiridas mediante pagamento à vista. Nesse período a região onde hoje é o Quilombo de Santana era parte da Fazenda Retiro, de propriedade do Comendador Manoel Marques Ribeiro, produtor de café. Não há registro exato do número de escravos que ali trabalharam, mas uma passagem do testamento do Comendador Ribeiro, de 16 de agosto de 1869, nos informa o seguinte:

> "Declaro que por minha morte e de minha mulher ficão (sic) libertos os Escravos seguintes: José Feitor e sua Mulher; Mannuel Mulato, sua Mulher e suas Filhas; Francisco Mineiro e sua Mulher; Leandro e sua Mulher; e aos demais escravos casados se lhes dará vinte mil réis a cada um, e a seis Filhos cinco mil réis. A cada um dos Escravos solteiros se lhes dará a cada um dous mil réis..." (Fernandes, 2003)

O testamento nos esclarece que ali viviam várias casais de escravos com seus filhos, além de outros vários escravos solteiros. Foi o Comendador Ribeiro quem mandou construir na fazenda, no alto da serra, uma capela em homenagem à Santana (ver anexo, imagem 01), que hoje se encontra sob administração da Igreja Católica de Quatis. É da capela que surgiu o nome da comunidade. Maria Isabel de Carvalho, única filha do Comendador Ribeiro com sua esposa Anna Esméria Nogueira, herdou todas as terras que gerenciou juntamente com seu esposo, João Pedro de Carvalho, filho do Barão de Cajuru (João Gualberto de Carvalho). O Comendador e sua esposa, falecida em 30 de outubro de 1888, ainda permanecem enterrados na entrada da capela de Santana (ver anexo, imagem 02). Em 1878 Maria Isabel e João Pedro distribuíram terras ao redor da capela para os escravos da fazenda, na espectativa de

conseguir estabelecer ali um novo núcleo de povoamento. O Barão de Cajuru faleceu em visita ao casal e seu corpo se encontra em túmulo do lado de fora da capela (ver anexo, imagem 03). João Pedro faleceu em 29 de agosto de 1889, estando também enterrado na entrada da capela. Em 03 de setembro de 1903 Maria Isabel, que não teve nenhum filho, novamente realizou uma distribuição de terras da Fazenda entre seus antigos trabalhadores (Arruti *et al, 2001)*, já libertos, deixando tal vontade confirmada em seu testamento quando de seu falecimento em 1904.

Muita confusão persiste hoje no imaginário dos moradores da região sobre a história de Santana. Nas visitas realizadas à cidade de Quatis foi comum encontrarmos pessoas que se referem à fazenda de Santana como de propriedade do Barão de Cajuru, oriundo de Minas Gerais, também erroneamente identificado como o doador das terras aos seus moradores. Barbosa (2005) registrou também confusão sobre o histórico de Santana, em trabalho financiado pelo Ministério da Educação, relatando fala de uma moradora da comunidade afirmando que as terras do Quilombo pertenciam ao Barão de Cajuru e que Maria Isabel teria sido sua filha... A confusão certamente foi estimulada pela presença do túmulo do Barão de Cajuru no terreno da capela, feito em mármore de Carrara, contando originalmente com a estátua de um anjo no seu topo (hoje guardado na Igreja de Quatis), muito mais ostensivo do que os túmulos de seus verdadeiros proprietários dentro da capela. É que o testamento do Comendador determinou que somente seus parentes diretos deveriam ser enterrados dentro da capela. Interessante que João Pedro nem mesmo herdou o título de Barão do pai, que foi passado à seu irmão mais velho, em julho de 1889, Militão Honório de Carvalho. As diversas mudanças no histórico da fazenda pelos moradores da região revelam as complexas dinâmicas da memória na construção do discurso oficial sobre o passado, determinante para o estabelecimento da identidade quilombola.

Apesar de terem a posse da terra esses antigos moradores não conseguiram garantir sua permanência na mesma. Discriminados pelos moradores da cidade e isolados geograficamente eles não conseguiram se estabelecer como pequenos produtores rurais, precisando buscar trabalho assalariado sazonal nas fazendas vizinhas. O crescimento de suas dívidas determinou o abandono das terras e a ida para a cidade, onde seus descendentes ainda vivem. Outros fazendeiros da região puderam avançar então sobre as terras da Fazenda de Santana, permanecendo apenas um pequeno núcleo de moradias ao redor da capela, enquanto a antiga sede da fazenda desaparecia no mato. A capela mesmo quase desabou completamente, depois que todo seu mobiliário e imagens foram retirados. Nos anos 1990 restavam somente suas paredes, com o mato cercando os túmulos de seus antigos proprietários.

Foi grande o fluxo de migrantes nas terras de Santana, principalmente de Minas Gerais, mas poucos conseguiram de fato se fixar. Foi na segunda metade do século XX que a família de Sebastião Francisco da Silva, descendentes de escravos , veio morar na região. Seu filho Miguel foi uma das lideranças da comunidade, principalmente durante o processo de reconhecimento de sua condição de quilombolas. Neste processo alguns descendentes dos primeiros moradores voltaram para a região. Santana foi reconhecida como *comunidade remanescente de quilombo* pela Fundação Palmares em 1998, no entanto, o processo de reconhecimento do título das terras ainda não foi concluído. Essa situação tem também desdobramentos quando se trata do acesso da comunidade aos recursos, que eram então disponibilizados pela extinta SEPPIR (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial) ou pelo governo federal, então destinados às comunidades quilombolas, como, por exemplo, os recursos para a reforma e ampliação do prédio da escola municipal ali instalada.

O primeiro contato dos autores com a comunidade de Santana e com a escola se deu em agosto de 2012 com a III Caravana da Cidadania, evento coordenado pelo Escritório da Cidadania do UniFOA (Centro Universitário de Volta Redonda), que presta serviços à população de Volta Redonda e cidades vizinhas. Com a parceria estabelecida entre o Escritório da Cidadania do UniFOA e a Defensoria Pública da União (escritório de Volta Redonda), foi possível conhecer um pouco mais sobre a comunidade quilombola de Quatis. Os profissionais da Defensoria Pública de Volta Redonda então auxiliavam alguns moradores da Comunidade de Santana na luta pelo reconhecimento dos seus direitos, inclusive como trabalhadores livres, considerando que parte dos fazendeiros locais assim como parcela da população da cidade de Quatis não reconhecem os membros da comunidade como cidadãos, portadores de direitos, e questionam a legitimidade da presença deles naquelas terras.

Nessa primeira oportunidade junto à comunidade, um dos elementos que chamou a atenção, além da situação de precariedade das instalações de sua estrutura, foram os sinais de que os laços dos moradores com os elementos da cultura afro-brasileira eram frágeis e estavam em vias de desaparecer. Não há na comunidade a prática de danças e jogos que remetem à cultura dos seus antepassados. Uma das atividades trazidas no evento da III Caravana da Cidadania contou com a presença do grupo de Jongo de Pinheiral (cidade próxima a Volta Redonda). O grupo contagiou os moradores presentes convidando-os a participar da roda (ver anexo, imagem 04). Os moradores adultos e de mais idade participaram com

o entusiasmo da lembrança de algo que remetia à infância. Mas a participação dos mais jovens não foi significativa neste sentido.

Comunidade de Santana e os direitos: os desafios da educação ambiental no contexto da falta de acesso a àgua potável

A comunidade atualmente se apresenta dividida em três grupos bastante heterogêneos. Santana de cima, com algumas casas próximas ao antigo prédio da escola e da Capela de Santana. A Santana do meio, conjunto de casas que ficam na parte íngreme do território e Santana de baixo, onde moram outras famílias que têm uma organização distinta das outras duas áreas. Nessa última, mais distante da Capela de Santana, há mais de uma família que cultiva hortaliças e têm árvores frutíferas, com criação de alguns animais: como porcos, galinhas e peixes. Tanto a criação como o cultivo das hortaliças e frutas são para consumo das próprias famílias. As famílias que residem próximas desse terceiro grupo trocam os frutos do seu cultivo entre si, mas não havia, no tempo do projeto, um relacionamento harmônico com as duas outras partes da comunidade. Em comum todos possuem as dificuldades e o preconceito que sofrem. Um dos principais problemas é a ausência de água potável encanada. As fontes de água que poderiam abastecer os moradores da área de cima e central foram contaminadas com a presença do gado dos fazendeiros do entorno, que os colocaram para pastar justamente nas áreas das nascentes. Os moradores de Santana de baixo se organizaram e fizeram poços de onde retiram a água para a sua sobrevivência. Um dos trabalhos desenvolvidos pela equipe multidisciplinar dessa pesquisa foi com relação a qualidade da água que a comunidade de Santana de cima e do meio consumiam. Os testes revelaram que a mesma era de qualidade imprópria para consumo humano e de animais, devido a quantidade significativa de coliformes fecais. Conhecendo essa informação o grupo de pesquisadores partiu para orientar os moradores, utilizando o espaço da escola, sobre como poder higienizar a água para consumo e alertar para a necessidade da instalação de filtros de água.

Uma outra frente desse trabalho de educação ambiental consistiu em abordar a questão do descarte do lixo produzido na comunidade. Discutiu-se junto aos moradores o destino do lixo e o risco de contaminação do solo e da água com o descarte indevido de alguns materiais, como o óleo de cozinha. Sobre esse último, foi destacada a possibilidade da realização de oficinas de elaboração de sabão, que foi bem recebida pelas mães ali presentes, que se comprometeram a guardar o óleo

utilizado em recipientes com tampas e levá-los para a escola. Não há coleta de lixo na comunidade por parte da prefeitura e até então todo lixo era queimado, conforme depoimento dos moradores. Duas composteiras orgânicas, projetadas por pesquisadoras do UniFOA com material de fibra de côco (ver anexo, imagem 05), foram instaladas na área próxima onde ficava o prédio da escola e os moradores foram orientados como utilizá-la em uma atividade na qual participaram as crianças e algumas mães. Nessa atividade foi destacado pelos pesquisadores que as sobras de alimentos e cascas de frutas e legumes produziriam um composto orgânico que poderia ser transformado em adubo ao final do processo. Foi discutido com as crianças o que seria lixo orgânico e o não orgânico e o que poderia ser reciclado. Elas aprenderam como organizar o material orgânico na composteira, alternando em camadas com terra e folha seca e ao final de três meses puderam utilizar o composto transformado em adubo na própria horta da comunidade. A comunidade sempre se apresentou muito receptiva às atividades propostas pela equipe de pesquisadores do UniFOA. A adesão das mulheres às atividades sempre foi mais significativa que a dos homens. Da participação masculina em uma das reuniões, vale destacar a fala de um senhor de cerca de sessenta anos que com tristeza lembrou das hortaliças que haviam plantado e que, por falta de transporte para serem comercializadas fora da comunidade, foram perdidas e não tiveram retorno para os moradores que haviam trabalhado em seu cultivo: “Como não temos carro fica difícil vender o que plantamos, perdemos muito da última vez...”. Vemos então que a falta de estrutura básica e de recursos tem se colocado como obstáculos muito maiores do que a não adesão dos moradores às práticas orientadas pelas oficinas de educação ambiental.

A Escola Municipal de Santana, entre a precariedade da estrutura e o problema do racismo – dois momentos

A história da Escola Municipal de Santana remete ao trabalho de duas missionárias da Igreja Católica na comunidade nos anos oitenta. Em 1986, a Comunidade de Santana, liderada pelas irmãs Elizabete e Terezinha, com apoio da Prefeitura Municipal Barra Mansa[4], constroem uma escola que funcionava inicialmente na capela de Santana, para atender às crianças e adultos residentes naquela localidade. Em 03 de junho de 1993, a Escola Municipal de Santana (ver anexo, imagem 06) é oficialmente instituída pelo Ato de Criação: Decreto nº 18 da Prefeitura

[4] Na época Quatis era um distrito da cidade de Barra Mansa.

Municipal de Quatis. Em dezembro de 2010, a Comunidade de Santana recebe por meio do Decreto de 15 de dezembro daquele ano a titulação *Território Quilombola de Santana*, diante desse decreto a então Secretaria Municipal de Educação de Quatis indica uma profissional para assumir a direção da escola de Santana. Em fevereiro de 2014, a direção da escola sofre alteração e assume outra direção, que permaneceu à frente da escola durante toda a execução do nosso projeto. No segundo semestre de 2014, o prédio onde funcionava a escola, que já era bastante precário e contava somente com três salas de aula, uma cozinha, dois banheiros, uma varanda externa e um refeitório também na parte externa (embora os alunos se alimentassem com os pratos nas mãos nos arredores da escola, uma vez que as mesas estavam em condições precárias) não resistiu e desabou. Desde então a escola tem ocupado o espaço do Galpão da Comunidade (ver anexo, imagem 07). Esse espaço foi dividido entre cozinha, refeitório, um banheiro e duas salas onde as crianças têm aula, além de um espaço comum onde ficam os armários que guardam o pouco material didático existente, que tem parte também armazenada dentro da cozinha. Esse galpão tem pouca luminosidade e ventilação bastante limitada. Nesse espaço estudam cerca de 43 alunos, entre Ensino Infantil, Ensino Fundamental I e II e uma turma de EJA (Educação para Jovens e Adultos). Esse espaço também abriga a direção, a secretária e a equipe pedagógica (orientador pedagógico e orientadora educacional), que fazem plantões, para atender a comunidade, e se reúnem com o corpo docente e funcionários para os conselhos de classe e encontros pedagógicos[5]. A escola tem entre seus alunos uma criança com deficiência que precisa de um atendimento especial, já que não se locomove sozinha e não fala.

Diante do cenário de precariedade que caracterizava a estrutura geral da escola, antes mesmo do desabamento do prédio antigo, com livros doados por outras escolas e da comunidade de Quatis, na maior parte antigos e desatualizados, encaminhamos um projeto à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, no edital de apoio às escolas públicas do Estado. O projeto foi contemplado e com seus recursos foi possível adquirir equipamento de áudio visual, com computador e impressora, que foram utilizados em atividades realizadas com os alunos na escola e doados para a mesma ao final da execução. Além desse equipamento e dos armários de aço para guardá-los, foram adquiridos também material didático como jogos, mapas, globo terrestre, atlas e mais de cem volumes de

[5] Há uma sala cedida pelo CIEP do município, cerca de 10 km de distância da escola, onde fica toda documentação dos alunos, bem como da escola; ficam também outros materiais didáticos e pedagógicos e outros bens patrimoniais considerados inservíveis.

livros que abordam a temática da história e cultura afro-brasileira, como livros de literatura infanto-juvenil voltados ao público da escola, bem como livros de ciências sobre o funcionamento do corpo humano, com propostas interativas e ilustrados. Esse último atende uma demanda vinda da direção e da professora de ciências que, em uma das reuniões, destacou a necessidade de ter esse material para trabalhar com as crianças, mas também com os adolescentes que enfrentavam as descobertas da puberdade[6].

No espaço anterior que a escola ocupava antes do desabamento do prédio, havia um parquinho com gangorra, escorregador e balanço, fixados também em terreno de terra batida. Havia também uma grande área livre, onde funcionava uma pequena horta, mantida com a ajuda dos alunos e que ajudava a abastecer a cozinha. Com o desabamento da escola e a inconclusão do novo prédio, nenhum desses espaços está disponível (ver anexo, imagem 08). Para entender o significado da inexistência desses espaços para a comunidade e não só para as crianças de Santana, é preciso saber que a escola não era somente o lugar em que os alunos se reuniam todos os dias para estudar e se alimentar, mas era o espaço público da comunidade, de socialização, onde as reuniões para tratar de assuntos importantes aconteciam, inclusive a recepção de todos os visitantes. Enquanto isso, os alunos assistem às aulas no já descrito galpão da comunidade, onde a comunidade também continua se reunindo.

Outro desafio com o qual nos deparamos no desenvolvimento do trabalho junto à comunidade escolar de Santana está relacionado à alta rotatividade da equipe escolar, em especial dos professores. Desde 2012 quando se iniciou o trabalho com a comunidade houve a troca da direção e de todos os professores. Essa situação refletiu-se também no desenvolvimento do trabalho junto à comunidade, pois a cada ano letivo havia a necessidade de recomeçar o trabalho com os professores, apresentar o projeto e propor novamente as atividades. A localização da comunidade em Quatis, em uma região montanhosa, com uma estrada de terra e pedregulho sem iluminação e sinalização, combinada às condições precárias de trabalho a que são submetidos os professores, não contribuem para a fixação dos mesmos na comunidade. Esses são contratados como eventuais, de modo que a vinculação com a escola dificilmente se dá para além de um ano. Para que os professores possam lecionar na escola de Santana um carro da prefeitura fica encarregado do seu transporte.

[6] O problema da gravidez na adolescência é bastante comum na comunidade.

Em 2013, a direção da escola na época, ao descrever a estrutura dos recursos humanos de Santana[7], destacou a necessidade de uma capacitação e atualização dos professores com relação ao próprio entendimento da natureza das comunidades quilombolas, de sua legitimidade, sua importância histórica e a internalização desse conhecimento por parte das crianças da comunidade. Na época, das três professoras que atendiam da Educação Infantil ao 5º ano, duas consistiam em cargos comissionados, com cerca de 20 anos de profissão e uma estava contratada há seis meses, para atender uma turma recém-formada de educação infantil. Havia também alguns professores contratados para atender aos alunos de 2º segmento em regime modular, que até então ao concluirem o 5º ano, eram encaminhados para a Escola Municipal Anésia, no distrito de São Joaquim, precisando andar em uma trilha, cerca de 4 km em terreno por dentro de uma fazenda até a estrada principal, para então, embarcarem em um ônibus escolar, para uma viagem de cerca de 30 minutos até a escola. As funcionárias de serviços gerais (servente e merendeira) são contratadas da própria comunidade, sendo que há um revezamento de contratação, dependendo do apoio político dado em época de campanha, o que fomenta conflitos na comunidade.

Dessa conversa em 2013 com a direção da escola, destaca-se um elemento que contextualiza o posicionamento de uma das professoras frente à fala de uma das crianças que relata o sofrimento do racismo. A diretora da escola destacou que as professoras comissionadas, de então, eram também proprietárias de terras nos arredores do quilombo. Uma delas inclusive era proprietária de terras que se encontravam no processo de desapropriação para os quilombolas. Nenhuma das duas professoras comissionadas, de então, apresentavam clareza sobre o que vem a ser um quilombo e não concordavam com a desapropriação das terras, chegando inclusive em alguns momentos a questionar a titulação da Comunidade.

Em documentário realizado pelos alunos do curso de Comunicação Social do UniFOA em 2012, ficou registrado o não reconhecimento do racismo por parte de uma professora. Uma das crianças relatou ter sido destratada quando foi à cidade de Quatis, atribuindo esse tratamento à cor da sua pele, ao fato de ser negra; na sequência perguntou-se à professora sua impressão sobre a fala da criança. A professora, branca, afirmou que essa sensação descrita pelo aluno deveria ser algo da "cabecinha dele". Na perspectiva dela, algo que não condizia com a realidade, algo que seria fruto da sua imaginação fantasiosa de criança. Esse comentário, na época,

[7] Essa estrutura de recursos humanos em termos numéricos se mantém, o quadro de professores que foi alterado. Com exceção da professora da educação infantil.

sinalizou a urgência de se desenvolver um trabalho com os professores, que poderia ser uma capacitação continuada, já que muitos pareciam desconhecer a história da comunidade de Santana e pareciam minimizar o impacto do racismo no dia-a-dia das crianças e da comunidade. O comentário da professora acerca da fala do seu aluno remete ao triste cenário a que estão submetidas as crianças de Santana que, muitas vezes, não têm o apoio no reconhecimento do fenômeno do racismo que sofrem. Sobretudo, remete ao quadro de despreparo dos profissionais da educação e às dificuldades na implementação da Lei que torna obrigatório o ensino de história e cultura afro-brasileira em todas as escolas.

Recentemente, a fala de uma outra professora aponta elementos na direção da persistência do racismo em Quatis. Ao comentar a situação de duas crianças cuja família teve de se mudar para a cidade, devido a uma necessidade ligada ao trabalho, mas preferiram deixar as crianças estudando em Santana. Questionada sobre a distância da escola em relação ao local de nova moradia e se não seria mais conveniente para as famílias que as crianças estudassem em uma escola na cidade, próxima ao lugar onde residiam, a professora respondeu que os pais acharam melhor as crianças permanecerem estudando em Santana, porque se sentiam melhor e poderiam manter os vínculos com a comunidade. Essa história tem um aspecto interessante relatado pela professora sobre a manutenção dos vínculos das crianças com a comunidade, mas sua fala revela também outro motivo que fez com que os pais preferissem que as crianças continuassem em Santana: “as crianças se sentem melhor aqui”, talvez porque em Santana elas estariam livres de sofrerem a discriminação que já haviam experimentado na cidade de Quatis.

Nesses últimos dois anos do desenvolvimento do trabalho junto à escola, podem-se destacar alguns momentos que remetem ao resgate da cultura afro-brasileira e à adesão das crianças às atividades ligadas a essas questões. Junto à direção da escola que assumiu os trabalhos no início de 2014, foram desenvolvidas algumas atividades com o intuito de promover a discussão dos elementos da cultura afro-brasileira. Uma delas contou com a participação animada das crianças do Infantil e Fundamental I que após assistirem ao filme Kiriku (França, 1998), que retrata as aventuras de um garoto em sua aldeia na África enfrentando uma poderosa Feiticeira, conversaram sobre o protagonista que é corajoso e ajuda sua comunidade que sofria com os desmandos de alguém que os havia deixado inclusive sem água. A proposta consistia em provocar uma discussão com o grupo considerando que a história do filme mostra um personagem negro que com coragem e autoestima se transforma no

grande salvador da sua comunidade, que também passava por um período de privação de recursos básicos como a água. Depois da roda de conversa, as crianças localizaram a comunidade em que vivem no Globo Terrestre apresentado a eles e localizaram também o continente africano onde vivia o personagem do desenho e de onde vieram seus antepassados (ver anexo, imagem 09). As crianças não conheciam mapas e nunca tinham visto e tocado em um globo terrestre, foi o primeiro contato com esse material e ficaram bastante empolgadas. Com manifestações ainda tímidas, as crianças falaram sobre o filme e registraram em desenho suas impressões. Nessa oportunidade foram entregues também livros infantis que contam histórias de lendas africanas para que as professoras pudessem dar continuidade a esse trabalho.

Sabe-se que o trabalho de valorização e resgate da autoestima das crianças quilombolas é um processo que exige esforços para ser contínuo. O trabalho desenvolvido pela equipe de professores com a direção da escola tem apresentado resultados significativos neste sentido. Em julho de 2016, na Feira de Cultura e Conhecimento, evento que envolveu todas as crianças e professores da escola, conseguimos registrar a participação e o entusiasmo das crianças nas atividades. Estas se apresentaram para a comunidade, em demonstrações de dança de rua e de ginástica artística e, em um breve desfile, fizeram referência as olimpíadas que se realizariam no país no mês seguinte (ver anexo, imagem 10). Na postura das crianças e em seu comportamento, de modo geral, podia ser percebida a satisfação e o orgulho de sua participação no evento. A participação dos jovens nas rodas de capoeira e na dança de rua revelou o resgate da autoestima dos alunos da escola. Além das apresentações e demonstrações orientadas pelos professores de dança e de educação física, houve também a exposição dos trabalhos realizados pelos alunos, orientados pela professora de história, e a exposição de fotos da comunidade e de seus membros nos últimos anos levadas pela equipe do nosso projeto. Apesar de ser um período curto de tempo, quase quatro anos, para as crianças da comunidade retratadas nas fotos, as imagens revelaram momentos da sua infância e das pessoas do seu convívio. Vale destacar que embora vivamos em um uma sociedade que se fotografa o tempo todo e exibe suas imagens buscando aprovação, esta não é a realidade da comunidade de Santana em que a presença de eletrônicos e de fotografias impressas não é comum. A exposição de fotos em que se reconheciam nas imagens foi um momento memorável para todos os presentes.

Um dos trabalhos expostos na Feira de Cultura e Conhecimento foi desenvolvido pela professora de história, consistindo no resgate do histórico da

comunidade e envolveu as crianças e os membros mais idosos de Santana. Os alunos entrevistaram alguns dos moradores mais antigos da comunidade e ouviram deles a história de como era a vida em Santana. Foi muito interessante ver a possibilidade do fortalecimento dos vínculos de grupo a partir do desenvolvimento dessa atividade. O resgate da história da comunidade por meio da história oral de seus membros foi muito significativo para as crianças envolvidas, que destacaram, nos relatos, que Santana era o melhor lugar para se viver (ver anexo, imagem 11).

A Oficina de Turbantes levada pelo projeto foi realizada na Feira, consistiu em outro momento de resgate da cultura afro-brasileira e contou com a participação das alunas, alunos, professores e membros da comunidade. Nessa participação, destaca-se o envolvimento dos meninos, conforme o relato da instrutora da oficina, que pertence ao *Meninas de Lenço*, grupo que realiza trabalhos de resgate da autoestima das comunidades negras na região sul-fluminense com a oficina de lenços e turbantes e conta histórias relacionadas ao uso de turbantes, abordando o seu significado nas comunidades africanas. Segundo a instrutora da oficina, o envolvimento dos meninos na atividade não é comum na maioria das vezes em que a realizou, os meninos tendem a não participar e não querem usar o turbante. Em Santana, os meninos se interessaram em aprender a fazer o turbante, permitiram que fossem colocados em suas cabeças e permitiram que fossem fotografados (ver anexo, imagem 12).

Essas foram experiências muito relevantes em uma comunidade que, há pouco tempo, registrava a ausência de elementos que remetiam a história e a cultura afro-brasileira. No primeiro contato com a comunidade, há quase quatro anos, chamou atenção o distanciamento da comunidade com os elementos da cultura afro-brasileira, como o Jongo. Nessa última atividade realizada em julho passado, o que chamou atenção foi a apresentação de crianças que pareciam mais seguras e confiantes, empenhadas e animadas, orgulhosas de seu trabalho e de suas tradições.

Considerações finais

Santana convive com problemas muito comuns à outras comunidades pobres e outras comunidades quilombolas no país, tais como o alcoolismo, a violência doméstica, a gravidez na adolescência, o desemprego e o trabalho explorado por

outros, muitas vezes não remunerado. Com a ausência dos direitos, o desrespeito ou o não reconhecimento deles.

Apesar da importância da Igreja Católica na comunidade com a organização do movimento de luta pelos direitos quilombolas nos anos 80 e 90, a saída das missionárias parece também ter resultado no afastamento da comunidade do catolicismo. Próximo ao prédio do Galpão, há a construção de uma pequena igreja evangélica pentecostal, que parece também abrigar o atendimento médico aos moradores quando acontece a visita do médico de família que vem à comunidade[8]. A situação de abandono em que se encontra a Capela de Santana, construída em 1867, também reflete esse distanciamento da comunidade com a fé católica.

O desenvolvimento do projeto de extensão e pesquisa e o envolvimento com a comunidade e com o grupo da escola, identificou os problemas enfrentados, não somente pelo grupo de crianças e adultos que frequentam a escola, mas que atingem a todos na Comunidade Quilombola, como a questão da água. Os alunos da escola de Santana lidam cotidianamente com a precariedade dos recursos materiais e humanos, como a substituição e não permanência de professores e profissionais da direção. Lidam também com o preconceito e o desconhecimento da história das populações remanescentes de quilombo. Se por um lado, esse contato revelou os problemas enfrentados pelas comunidades remanescentes de quilombo no processo social do seu reconhecimento e de seus direitos, revelou também as possibilidades de desenvolvimento de um trabalho junto à comunidade escolar, que pode ser árduo, mas que pode dar resultados se for construído cotidianamente como processo contínuo. Santana tem mostrado que um grupo de profissionais esforçados, liderados por direção comprometida com seu grupo, pode fazer um trabalho que, para além de apresentar bons resultados em termos de aprendizagem de conteúdos, pode revelar momentos e imprimir registros de uma infância e uma vivência repleta de significados para seus sujeitos.

REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O pecado original da sociedade e da ordem jurídica brasileira. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo , n. 87, p. 5-11, July 2010 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200001&lng=en&nrm=iso>. access on 01 Sep. 2012. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002010000200001.

[8] A presença de tal profissional, de nacionalidade cubana, se tornou frequente com a adoção do programa Mais Médicos, Programa que agora se encontra em processo de desmonte.

GONÇALVES, Tânia Amara Vilela; Souza de. *Tornar-se Quilombola: políticas de reconhecimento e educação na comunidade negra rural de Santana (Quatis, RJ).* Rio de Janeiro, Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2013.

JESUS, Rodrigo Ednilson de. e GOMES, Nilma Lino. Panorama de implementação da Lei no 10.639/2003: Contribuições da Pesquisa Práticas Pedagógicas de Trabalho com relações étnico-raciais na escola. Em SILVA, Tatiana Dias e GÓES, Fernanda Lira. (Orgs.) *Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes*. Brasília: Ipea, 2013.

OLIVEIRA, Sandra Nivia Soares de. *De Mangazeiros a Quilombolas: Terra Educação e Identidade em Mangal e Barro Vermelho*. Salvador, Dissertação (Mestrado em Educação)– Universidade Estadual da Bahia, 2004.

PARÉ, Marilene Leal; OLIVEIRA, Luana Paré; VELLOSO, Alessandra D'Aqui. *A Educação Para Quilombolas: Experiências de São Miguel dos Pretos em Restinga Seca (RS) e da Comunidade Kalunga do Engenho II (GO).* Cad. Cedes, Campinas, vol. 27, n .72, p. 215-232, maio/ago. 2007.

SCHMITT, Alessandra; TURATTI, Maria Cecília Manzoli; CARVALHO, Maria Celina Pereira de (2002). A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas. *Ambient. soc*., Campinas, n. 10, jun. Hyperlink http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2002000100008%20&lng=pt&nrm= iso.

SENRA, Ronaldo Eustáquio Feitoza. *Por Uma Contrapedagogia Libertadora no ambiente do quilombo Mata Cavalo.* Cuiabá**,** UFMT, Dissertação, 2009.

SILVA, Givânia Maria da. *Educação Como Processo de Luta Política: A experiência de "educação diferenciada" do território quilombola de Conceição das Crioulas*. Brasília: UNB, Dissertação Mestrado, 2012.

SILVA, Paulo Sérgio da. *Contornos Pedagógicos de Uma Educação Escolar Quilombola.* Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Porto Alegre, 2013.

SILVA, Tatiana Dias e GÓES, Fernanda Lira. (Orgs.) *Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes*. Brasília: Ipea, 2013.

CALHEIROS, Felipe Peres; STADTLER, Hulda Helena Coraciara (2010). "Identidade étnica e poder: os quilombos nas políticas públicas brasileiras". *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 1,jun. 2010. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802010000100016&lng=pt&nrm=iso (consultado em 20/9/2012).

FERNANDES, Anibal de Almeida (2003). "Barões e Viscondes - Fazenda Santana Testamento (1, 2 e 3)". *Genealogia e História*. http://www.genealogiahistoria.com.br/index_baroesviscondes.asp?categoria=3&subcategoria=25&categoria2=2&subitens=202 (consultado em: 20/9/2012).

INSTITUTO DE TERRAS, CARTOGRAFIA E GEOCIÊNCIAS (2008). *Terra e Cidadania: terras e territórios quilombolas*. Curitiba: ITCG. 3v. http://www.itcg.pr.gov.br/arquivos/File/Terra_e_Cidadania_v3.pdf (consultado em 25/9/2012).

LEITE, Ilka Boaventura (2008). “O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais”. *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis, v. 16, n. 3, dez. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2008000300015&lng=pt&nrm=iso (consultado em 20/9/2012).

MATTOS, Hebe Maria (1998). *Das Cores do Silêncio: Os Significados da Liberdade no Sudeste Escravista – Brasil, séc. XIX*. 3a impressão, Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

SA, Dominichi Miranda de (2009). “Uma interpretação do Brasil como doença e rotina: ‘a repercussão do relatório médico de Arthur Neiva e Belisário Penna (1917-1935)”. *Hist. cienc. saude-Manguinhos* [online]. vol.16, suppl.1 [citado 2012-09-26], pp. 183-203. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702009000500009&lng=pt&nrm=iso (consultado em 25/9/2012).

SANSONE, Livio (2004) *Negritude sem Etnicidade: O local e o global nas relações raciais e na produção cultural negra do Brasil*. Salvador/Rio de Janeiro.

SCHMITT, Alessandra; TURATTI, Maria Cecília Manzoli; CARVALHO, Maria Celina Pereira de (2002). A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas. *Ambient. soc.*, Campinas, n. 10, jun. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2002000100008&lng=pt&nrm=iso (consultado em 20/9/2012).

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL, SUBSECRETARIA DE POLÍTICAS PARA COMUNIDADES TRADICIONAIS (2009). *Programa Brasil Quilombola: Comunidades Quilombolas Brasileiras: regularização fundiária e políticas públicas*. http://www.seppir.gov.br/.arquivos /pbq.pdf (consultado em 20/9/2012).

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (2010). “Quilombolas de Santana (RJ) apresentam reivindicações ao ministro da Igualdade Racial”. *Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial*, 05 fev. http://www.seppir.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2010/02/quilombo_santana_quatis_rj (consultado em 20/9/2012).

SILVA, Leonardo Soares Quirino da (2006). “Quilombos fluminenses lutam para manter sua identidade”. *Educação Pública – CECIERJ*. 28 nov. http://www.educacaopublica.rj.gov.br/jornal/materias/0344.html (consultado em 20/9/2012).

TELLES, Edward (2003). *Racismo à brasileira. Uma nova perspectiva sociológica*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.

VOLOCHKO, Ana (2009). “A Saúde nos Quilombos”. In: BATISTA, L. E., VOLOCHKO (orgs.), A. *Saúde nos Quilombos*. São Paulo: Instituto de Saúde-SESSP, 2009. (Temas de Saúde Coletiva, 9). p. 147-168.

ANEXOS

Imagem 01 - Capela de Santana

Imagem 02 - Túmulos na entrada da capela

Imagem 03 - Túmulo do Barão de Cajuru

Imagem 04 - Jongo

Imagem 05 - composteira

Imagem 06 - Escola antiga

Imagem 07 - Escola no galpão

Imagem 08 - Escola e parquinho destruído, início das reformas

Imagem 09 - Atividade com o globo terrestre

Imagem 10 - Feira Cultural

Imagem 11 - Trabalho dos alunos

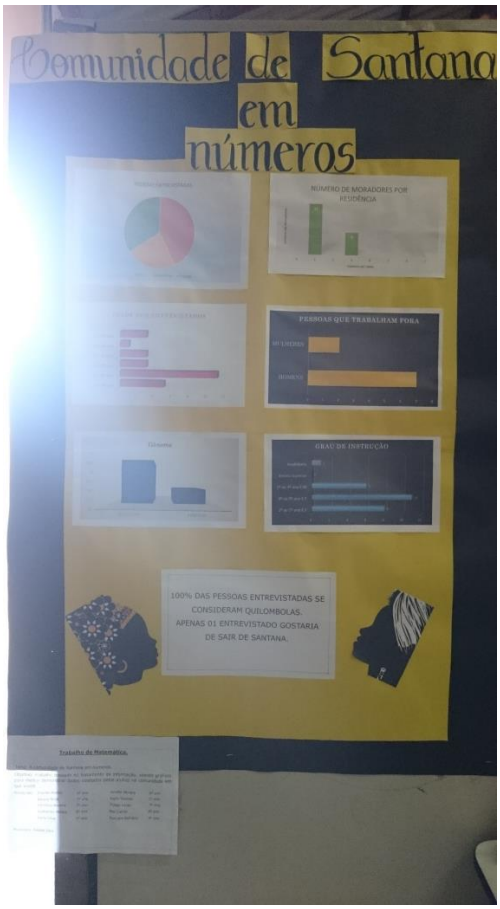


Imagem 12 - Oficina de Turbantes

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

ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação

Implementando a participação social no Programa Córrego Limpo da Sabesp: formas de participar e de fazer política

Maira Rodrigues
NDAC/CEBRAP

Implementando a participação social no Programa Córrego Limpo da Sabesp: formas de participar e de fazer política

Maira Rodrigues[1]

Resumo

O presente trabalho se propõe a analisar como a implementação de uma política pública de limpeza de córregos na cidade de São Paulo combinou as obras de infraestrutura de saneamento a experiências de interação socioestatal a partir da constatação que o objetivo da política só poderia ser alcançado com o compartilhamento de ações entre Estado e sociedade. Desse modo, os atores sociais foram incorporados ao processo de implementação da política com vistas à perenização dos resultados alcançados com as ações dos atores estatais. O estudo mostrou que o acompanhamento do processo de implementação de uma *política pública participativa* permite compreender as continuidades e redefinições da política dentre uma variedade de arranjos de participação social que ela assume ao longo do tempo. Assim, o presente estudo tanto tem como objeto uma política pública que incorpora a participação social em seu processo de implementação, como se volta a análise do próprio processo de implementação dessa política, propondo a incorporação da abordagem propriamente voltada ao estudo desse processo para as análises de *políticas públicas participativas*.

Palavras-Chave: Implementação; Interações; Participação.

Introdução

Experiências de participação social tem se multiplicado em tantos formatos e em tantas políticas públicas, que até mesmo setores não tradicionalmente envolvidos no compartilhamento da gestão de suas políticas com a sociedade vem aderindo a essa realidade. As motivações podem ser distintas entre os diferentes atores, mas a diversidade de instituições e modos de participação criados são uma realidade que requer análises renovadas para a compreensão desse fenômeno. O presente trabalho se insere nesse cenário e se propõe a analisar como a implementação de uma política pública de limpeza de córregos na cidade de São Paulo combinou as obras de infraestrutura de saneamento a experiências de interação socioestatal a partir da constatação que o objetivo da política só poderia ser alcançado com o compartilhamento de ações entre Estado e sociedade. Desse

[1] Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP. Pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva – NDAC do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap. E-mail: mairarodrigues@hotmail.com. O presente artigo apresenta parte das análises realizadas em minha tese de doutorado (RODRIGUES, 2016).

modo, os atores sociais foram incorporados ao processo de implementação da política com vistas à perenização dos resultados alcançados com as ações dos atores estatais.

O estudo mostrou que o acompanhamento do processo de implementação de uma *política pública participativa* permite compreender as continuidades e redefinições da política dentre uma variedade de arranjos de participação social que ela assume ao longo do tempo. O estudo da implementação é bastante difundido na literatura de políticas públicas como forma de compreender como elas funcionam de fato. Essa literatura considera que o processo de implementação envolve interações entre diversos tipos de atores e tem como característica redefinir o desenho e, por vezes, o próprio resultado esperado da política. Mesmo que políticas participativas tenham se difundido no Brasil recentemente, na literatura de participação social ainda é predominante um tipo de análise que avalia os resultados da política apenas a partir do desenho inicial dela. Ao considerar apenas o plano inicial das políticas participativas e desconsiderar propriamente o processo de implementação, essa bibliografia limita a compreensão do papel desempenhado pela interação da diversidade dos atores sobre o desenho e os resultados das políticas públicas.

Assim, o presente estudo tanto tem como objeto uma política pública que incorpora a participação social em seu processo de implementação, como se volta para analisar o próprio processo de implementação, propondo a incorporação do estudo desse processo para as políticas públicas participativas.

A política estudada é o Programa Córrego Limpo, da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp, em parceria com a Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP e o Governo do Estado de São Paulo. Dentre as instituições responsáveis pelo programa, acompanhou-se em especial a atuação da Sabesp na implementação de sua política e as experiências de interação socioestal promovidas pela companhia que tiveram impacto direto sobre o processo de implementação do programa entre 2010 e 2015.

Inicialmente, a Sabesp fomentou a criação de Fóruns de Governança Colaborativa como forma de envolver diversos atores sociais, especialmente de nível local, na gestão compartilhada da despoluição dos córregos na cidade de São Paulo. Cada um desses fóruns tinha como objetivo a elaboração de um projeto que ajudasse a manter a limpeza, seja através de atividades de “conscientização ambiental”, seja através de ações diretas, como mutirão de limpeza das margens do córrego. Assim, os fóruns foram construídos como espaços de discussão e decisão sobre o projeto elaborado por seus participantes e a ser implementado por eles.

Contudo, ao longo do processo de implementação dos fóruns, adaptações foram feitas no programa, considerando as mudanças nas relações institucionais entre Sabesp e Prefeitura Municipal de São Paulo, bem como a chamada “crise hídrica” e suas

consequências econômicas para a Sabesp. Adicionalmente, a companhia valeu-se de avaliação interna sobre o projeto piloto para repensar suas abordagens e com isso adaptar suas estratégias e estabelecer novas parcerias institucionais.

Os estudos sobre implementação afirmam que o processo de colocar a política em ação (BARRETT, 2004) inclui avaliações sobre o desenho da política, consequentemente, redefinindo o papel a ser desempenhado por atores e as relações estabelecidas entre eles, em novos formatos.

No caso do Programa Córrego Limpo, os fóruns não tiveram continuidade e outras formas de interação entre Estado e sociedade foram criadas. Uma dessas novas formas foi um contrato celebrado entre a Sabesp e a Fundação SOS Mata Atlântica, que articulou um programa prévio da ONG, chamado Observando os Rios, com o Programa Córrego Limpo para fazer monitoramento de córregos. Outra forma de adaptação foi a adesão da Sabesp a conselhos gestores de habitação, integrantes do Projeto Renova SP da Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP[2]. O último formato se baseou na relação direta estabelecida entre os técnicos comunitários e lideranças nas comunidades que assumem o papel de zeladores dos córregos.

Uma avaliação dos fóruns através das lentes da literatura de participação social indicaria que deve-se olhar para seu desenho institucional, para a organização ou tradição associativa dos atores ou comunidades envolvidas, a vontade política e a cultura política que envolvem esses fóruns para entender quais problemas atrapalharam sua continuidade. Contudo, a pesquisa de campo mostrou que para além dessas variáveis, outros aspectos importaram para que os fóruns fossem interrompidos. E esses são aspectos próprios do processo de implementação de políticas públicas decorrentes da necessidade de adaptação a diferentes contextos e situações sociais e institucionais observadas ao colocar a política em ação. Assim, além da avaliação sobre o funcionamento próprio dos fóruns e das possibilidades de replicação do modelo para outros córregos do programa, outros fatores intrínsecos ao processo de implementação do Programa Córrego Limpo revelaram-se essenciais para a compreensão das mudanças e reformulações pelas quais ele passa ao longo do período analisado.

De fato, a análise do processo de implementação da participação social no Programa Córrego Limpo a partir da perspectiva própria da literatura de implementação, levou o olhar para as interações estabelecidas entre os atores responsáveis pela política.

[2] Esse projeto faz parte do Plano Municipal de Habitação que faz uso das bacias hidrográficas como unidade para essa política, combinando a atuação com outros setores, dentre eles o saneamento e os programas Córrego Limpo e Projeto Tietê da Sabesp.

Desse modo, foi possível compreender que ainda que o formato inicial de participação social tenha deixado de existir, os atores sociais continuaram a participar da implementação da política junto com os burocratas de nível de rua da Sabesp.

Para fazer esse estudo, ressaltou-se dois pressupostos da literatura de implementação de políticas públicas. O primeiro é que a implementação não é uma fase discreta ou menos importante da política pública, mas que tem impactos de redefinição da política em vários níveis. Assim, entende-se as redefinições das políticas não como sinais de sucesso ou fracasso da experiência de participação social, mas como características próprias do processo de implementação de qualquer política pública.

O segundo pressuposto é que a implementação é um processo de interação e isso pode ser pensado em vários níveis. O primeiro nível seria composto pela "cadeia de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental" (ARRETCHE, 2001, p. 5). Isto é, nas relações estabelecidas entre as burocracias dentro do próprio aparato institucional responsável pela implementação da política. O segundo nível, seria permeado pelas relações estabelecidas entre os diferentes atores estatais e sociais, ou seja, os que colocam a política em prática e os que dela dependem (LOTTA, 2015). Relacionado a esse nível de interação, mas considerando a participação social característica do objeto de estudo, as interações que constituem o Programa Córrego Limpo abarcam também interações socioestatais para além da relação de serviço e demanda. Elas incluem uma relação de mútua constituição do papel desempenhado pelos atores e da própria construção da política pública participativa: discutindo, participando, avaliando e implementando a política. Por fim, outro nível de interação na implementação da política pública é a estabelecida entre as próprias instituições estatais responsáveis pelo programa

A pesquisa foi realizada a partir do acompanhamento dos fóruns, do monitoramento de córregos e reuniões de um Conselho Gestor, além de entrevistas com diversos funcionários da Sabesp, tanto gestores de diversos escalões da burocracia, quanto os técnicos comunitários, burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980) que acompanharam a implementação de cada um dos formatos de participação social. Também foram realizadas entrevistas com lideranças comunitárias, representantes de ONGs, escolas locais e da Fundação SOS Mata Atlântica. A documentação do Programa Córrego Limpo, regimento interno dos fóruns, além de outros documentos relativos ao objeto de estudo foram consultados, servindo como fonte de informação, tanto do desenho inicial do programa, como de suas adaptações na prática.

Além dessa introdução, o presente artigo se apresenta mais quatro seções. Na primeira seção são apresentados os dois pressupostos teóricos sobre o processo de

implementação de políticas públicas que diretamente se relacionam com o caráter de interação socioestatal estudado. A segunda explicita a compreensão da participação social pela Sabesp no interior do Programa Córrego Limpo e as diferentes estratégias empreendidas pela companhia. A terceira tem como objetivo destacar algumas estratégias dos diferentes atores socioestatais para imprimir seus interesses na política de despoluição de córregos em cada um desses formatos. Por fim, as considerações finais apresentam as três principais contribuições do trabalho: a verificação de que a criação de uma instituição participativa por si só não garante a participação e que os formatos da participação podem variar ao longo do processo de implementação da política. Relacionada a esses dois pontos, também se formula que a participação social sem institucionalidade própria não deixa de ser uma participação social institucionalizada, uma vez que seja incorporada como parte da política pública.

I. Implementação como redefinição e como interação

A literatura de políticas públicas estabeleceu uma separação didática entre as várias fases das políticas que ficou conhecida como ciclo de políticas públicas. Ainda que se trate de processos contínuos e por vezes sobrepostos, a possibilidade de investigação das dinâmicas próprias de cada uma dessas fases permitiu melhorar a compreensão desses processos. Pode-se dizer que consolidaram-se quatro principais etapas: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação (LOTTA, 2015).

Estudos sobre implementação tem mostrado que essa fase pode comportar tanto avaliações sobre o desenho da política, como influenciar de fato o desenho dela e colocar em questão quais são os pontos relevantes da agenda.

A questão do sucesso ou fracasso da política pública é uma das chaves possíveis para a avaliação desta, mas não é a única. Marta Arretche (2001) argumenta que uma adequada metodologia de avaliação não deve apenas se concentrar em averiguar o sucesso ou fracasso de determinado programa, pois

> independentemente da “vontade política”, da ética ou do interesse dos formuladores e implementadores, a distância entre formulação e implementação é uma contingência da ação pública. Com efeito, uma adequada metodologia de avaliação deve investigar, em primeiro lugar, os diversos pontos de estrangulamento, alheios à vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e objetivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados. (ARRETCHE, 2001, p. 7).

De fato, essa autora defende que uma adequada metodologia de avaliação deveria observar a distância entre objetivos, metodologia do programa e sua implementação de fato

através das "*decisão dos próprios agentes implementadores*" (ARRETCHE, 2001, p. 7, itálico no texto original).

A compreensão de uma política pública passa também pela investigação dos atores responsáveis pela política e suas ações. Nos estudos sobre implementação, esses atores são recorrentemente retratados a partir da posição que ocupam no ciclo da política, isto é, como agentes tomadores de decisão ou agentes de implementação. Os agentes tomadores de decisão podem ser políticos eleitos, mas também podem estar alocados no interior da burocracia própria a política em pauta, assim como os agentes de implementação.

A análise dos agentes tomadores de decisão e sua relação com os burocratas implementadores é um tema que percorre a agenda de pesquisa sobre implementação, não apenas por que o estudo dessa relação evidencia o processo interativo da implementação, como também revela seu caráter de reformulação da política pública.

> Assim, antes que uma fase (técnica e obediente) que sucede à formulação (política) de programas, a implementação pode ser encarada como um jogo em que uma autoridade central procura induzir agentes (implementadores) a colocarem em prática objetivos e estratégias que lhe são alheios. (ARRETCHE, 2001, p. 4).

Todo burocrata opera suas atividades cotidianas influenciado pelas relações que estabelecem de acordo com sua posição na estrutura burocrática. Isto é, respondem demandas de agentes em posição superior ou subalterna à sua e precisam estabelecer diálogos com seus parceiros para que possam efetivamente colocar as políticas em prática. Por esse motivo, Gabriela Lotta argumenta que deve-se pensar a implementação como interação, pressupondo que "o processo de implementação das políticas é composto de dois elementos-chaves: as práticas realizadas pelos agentes implementadores e a interação que se estabelece ao longo da implementação" (LOTTA, 2015, p. 52).

Se for levado a sério o pressuposto da implementação como processo de interação, a incorporação de atores não estatais aos processos de governos e de elaboração e execução de políticas públicas participativas indica que o estudo das interações entre os vários atores na execução das políticas públicas é chave fundamental para a compreensão desses processos. Nesse sentido, o estudo da implementação de políticas públicas, especialmente daquelas que demandam o envolvimento ativo da população, exige uma abordagem de interação socioestatal.

Esse tipo de abordagem tem como diretriz a compreensão de que a interação socioestatal constitui um processo relacional de mútua constituição do Estado e da sociedade civil. Mas, além disso, argumenta-se aqui que essa proposição também pode

iluminar a construção de políticas públicas participativas de forma conjunta entre os diferentes atores.

A abordagem com foco na interação socioestatal tem ressaltado a importância de compreender as estratégias que os atores utilizam nessa interação (DOWBOR, 2012; ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2011), o alinhamento do interesse dos atores (SERAFIM, 2013), bem como os distintos estágios das instituições: em construção, em processo de transformação ou de consolidação (ABERS e KECK, 2013; SERAFIM, 2013).

Contudo, ainda é ausente uma abordagem que relacione a interação socioestatal com o estudo da implementação de políticas públicas participativas, especialmente a partir da relevância do caráter interativo dessa fase das políticas[3]. Nesse sentido, o presente trabalho pretende contribuir ao estudo da implementação de políticas públicas participativas incorporando as interações estabelecidas entre os atores envolvidos no processo de implementação dessas políticas.

II. Estratégias de envolvimento da população no Programa Córrego Limpo: como a participação social é entendida

Considerando as peculiaridades do objeto de estudo, é importante destacar como a participação social é compreendida no interior do Programa Córrego Limpo da Sabesp. De fato, a opção pelo envolvimento da população nessa política da companhia não faz referência ao debate de ampliação democrática ao qual geralmente se alinha a literatura de participação social. Antes, é um tipo de incorporação da participação social devido à especificidade do tipo de política, relacionado à um recurso ambiental, que abrange a ação de vários tipos de atores, motivo pelo qual a Sabesp busca incorporar a sociedade.

O envolvimento de diversas instituições do Estado, bem como a população de modo geral, no desenho do Programa Córrego Limpo pode ser entendida como uma característica fundamental para a elaboração de políticas de gestão de recursos ambientais. Isto é, trata-se de um tipo de política que lida com problemas multidimensionais, que dificilmente dizem respeito a apenas um ou mais atores estatais, por atravessar múltiplas capacidades, responsabilidades e esferas administrativas. Estudiosos de recursos ambientais e, dentre eles, de recursos hídricos, destacam o caráter peculiar desse tipo de recurso por requerer o envolvimento de diversos atores sociais em várias escalas, criando o comprometimento entre os envolvidos com os resultados das decisões e ações tomadas conjuntamente (OSTROM, 2009) e destacando que a ação do Estado é apenas uma parte da política, que

[3] De fato, em artigo que analisa as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil via Política Nacional de Participação Social – PNPS, Wagner Romão (2015) conclui apontando a necessidade de criação de uma agenda de pesquisa que analise as variáveis de como se implementa uma política de participação social.

para ser bem sucedida “faz-se necessária a cooperação de usuários de água e dos atores sociais em geral” (ABERS et al, 2009, p. 126).

Essa perspectiva relaciona-se fortemente com uma frase muito recorrente entre os funcionários da Sabesp: de que a população é responsável pela poluição, então deve ser responsável também por cuidar dos córregos. E isso se aplica tanto às ligações irregulares de esgoto direcionadas diretamente aos córregos, quanto à poluição difusa e descarte incorreto de lixo e entulho. Uma percepção difundida entre os funcionários da Sabesp é que independente da quantidade e periodicidade das obras de despoluição realizadas, muitos cursos d’água seguiam continuamente poluídos. A avaliação da companhia é que sem informação, educação e envolvimento, os moradores próximos aos córregos urbanos continuam as atividades que os poluem sem reconhecer sua responsabilidade nesse processo.

Além disso, a estratégia de envolver as lideranças e moradores das regiões dos córregos despoluídos no programa também tinha por objetivo criar canais de intermediação entre a Sabesp e essa população. Com isso, pretendia-se obter mais informações sobre as áreas de atuação da companhia, além de permitir melhor focalização de seus investimentos e intervenções. Isso porque na concepção da Sabesp, os moradores próximos aos córregos teriam condições de perceber rapidamente quaisquer mudanças na coloração, cheiro ou densidade da água para indicar possíveis vazamentos ou irregularidades e informar a companhia para que tomasse as providências necessárias.

Assim, a Sabesp tem a intenção de que população se aproprie dos córregos. E ela acredita que a partilha de responsabilidades com a população e o comprometimento desta com a despoluição dos córregos tornariam mais duradouros e eficazes os resultados das ações da companhia dentro do Programa Córrego Limpo. A esse respeito, pode-se identificar que a Sabesp se apoia em dois processos para que aconteça a apropriação dos córregos pela população. Esses processos serão identificados aqui como (a) adesão voluntária e como (b) estratégias institucionais específicas para o envolvimento da população.

A adesão voluntária da população a atividades que mantenham os córregos despoluídos, se baseia numa certa aposta da Sabesp de que uma vez constatados os benefícios provenientes do programa, isto é, que os córregos estão despoluídos, a percepção e relação estabelecida entre a população e os córregos seja alterada de modo positivo para mantê-los limpos. É bastante difundida entre a população a percepção do córrego como esgoto a céu aberto e seu entorno como área de descarte de lixo e entulho. Para a Sabesp essa compreensão é um indicativo da relação negativa estabelecida entre a população e os córregos e apenas com a mudança dessa percepção que a população vai

se apropriar deles e transformar o que é visto como um problema compartilhado em um bem coletivo.

Além das expectativas da Sabesp com relação à adesão voluntária da população ao Programa Córrego Limpo, pelo reconhecimento de seus resultados e benefícios advindos de uma potencial nova relação estabelecida com os córregos despoluídos, um segundo processo de envolvimento da população no programa também é empreendido institucionalmente. Nesse caso, trata-se de ações intencionais de engajamento da população, propriamente meios estabelecidos institucionalmente para a participação social no programa, em geral, com a partir de parcerias com outras instituições.

A primeira dessas ações é a criação dos Fóruns de Governança Colaborativa, em 2010, propostos pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, após contrato de consultoria estabelecido entre as duas instituições. Esses fóruns foram elaborados como instituições de fomento à participação e colaboração entre os atores participantes, com o objetivo de que eles criassem projetos de conscientização ambiental para a manutenção da limpeza dos córregos[4]. A participação nesses fóruns era voluntária e acontecia através de convite feito pelos técnicos comunitários[5] às lideranças identificadas pelo Cebrap e também por eles próprios no seu trabalho cotidiano. Além dos moradores da bacia de cada córrego, representantes da subprefeitura e outras instituições públicas também foram convidados a participar, além de tutores do próprio Cebrap que acompanhavam o funcionamento dos fóruns e davam auxílio nas etapas de sua criação institucional. Os projetos foram implementados no ano seguinte do funcionamento dos fóruns, isto é, em 2011. O repasse do patrocínio da Sabesp foi feito a instituições escolhidas pelos participantes dos fóruns: ONGs, escolas e outros tipos de associações. A Sabesp e as demais lideranças das comunidades acompanharam a realização dos projetos.

Essa interação que a Sabesp estabelece de modo intencional com a população para a implementação do Programa Córrego Limpo constituiu projeto piloto aplicado em cinco áreas de córrego, com intenção de ser reproduzidas nos demais córregos participantes do programa na sequência[6]. No entanto, após a curta duração dos primeiros fóruns – apenas

[4] Os projetos elaborados pelos fóruns foram inscritos numa linha de auxílio da Sabesp para receber apoio financeiro para sua execução. Marcelo Morgado (2011), assessor de Meio Ambiente da Sabesp entre 2007 e 2013, assinala que esses patrocínios fazem parte do entendimento da companhia sobre as parcerias com a sociedade como forma fundamental de atuação com relação aos recursos ambientais.

5 Os técnicos comunitários são burocratas de nível de rua da Sabesp, que implementam as estratégias de participação social e fazem parte do Programa de Participação Comunitária, dentro da área comercial da Sabesp.

[6] No momento da constituição dos fóruns, o Programa Córrego Limpo previa a despoluição de cem córregos ao todo no município de São Paulo.

três meses – e mesmo com a realização dos projetos encaminhados por esses fóruns, a Sabesp mudou de estratégia.

Como parte do processo de implementação da participação social no Programa Córrego Limpo, algumas avaliações da política, conjuntamente com a alteração de atores sociais e estatais envolvidos implicaram redefinições para as estratégias de envolvimento da população. Assim, a partir principalmente de 2013, novos formatos passaram a ser implementados, em conjunto com novas instituições parceiras da Sabesp.

Após a redefinição, o primeiro formato que será trabalhado aqui é o contrato com outra instituição da sociedade civil, nesse caso, a Fundação SOS Mata Atlântica. Essa instituição já desenvolvia um projeto de monitoramento de cursos d'água, chamado de Observando os Rios, que foi combinado com os interesses do Programa Córrego Limpo. No interior desse projeto são formados grupos de monitoramento entre a população que mora no entorno dos córregos, em geral lideranças ligadas a organizações civis ou escolas da região que já trabalham ou que tenham interesse na temática de meio ambiente ou propriamente de preservação de rios e córregos. O monitoramento envolve uma "tecnologia de mobilização", como é chamada pelo coordenador do projeto pela Fundação SOS Mata Atlântica. Isto é, para fazer o monitoramento da qualidade da água, o grupo deve preencher um formulário com base nos consensos estabelecidos entre os participantes do grupo sobre os parâmetros observados. Com base nessa dinâmica, a intenção da Fundação SOS Mata Atlântica é que as pessoas envolvidas entendam e se mobilizem com relação às condições de poluição e/ou limpeza de cada um dos córregos. Junto com o monitoramento, tanto a Fundação SOS Mata Atlântica, quanto a Sabesp, incentivam os grupos para que desenvolvam outras atividades complementares ao monitoramento dos córregos. Isso varia desde roda de discussões sobre as condições do córrego, até a organização de mutirões de limpeza e mesmo shows no entorno dos córregos, que ajudam a divulgar as atividades que estão sendo realizadas, além de estabelecerem uma relação positiva de uso desses espaços.

Uma segunda forma de envolver a população na manutenção da limpeza dos córregos foi a estratégia utilizada por alguns técnicos comunitários da Sabesp de aproveitar os espaços criados pelos Conselhos de Habitação do Projeto Renova SP para levar informações de ligações e uso correto de esgotos, descarte de lixo e entulho, dentre outras relacionadas à educação ambiental no uso do sistema de saneamento básico. Nesse caso, os Conselhos são criados pela Prefeitura Municipal de São Paulo em 2013, no âmbito de sua Política de Habitação e tem como foco principal discussões e tomada de decisões ligadas à implementação de projetos de urbanização e construção de moradias em áreas definidas de acordo com bacias hidrográficas, dando prioridade de atendimento às áreas

participantes do Programa Córrego Limpo. Os técnicos comunitários da Sabesp assumem a posição de conselheiros representantes de órgãos públicos, enquanto que a população elege os próprios conselheiros representantes da comunidade. Esse caso se diferencia dos demais, pois trata-se da combinação de duas políticas por diferentes instituições estatais. Ainda que a PMSP também tenha participado da criação do Programa Córrego Limpo e estabelecido um Termo de Cooperação com a Sabesp, este termo não é renovado com a mudança de prefeito em 2013 e a relação entre as duas instituições no interior do programa é alterada. No entanto, com o Projeto Renova SP ambas as instituições passam a operar nas áreas de córrego participantes do programa e realizando atividades alinhadas às suas responsabilidades no programa. Por esse motivo, os técnicos comunitários identificam seu trabalho nesse conselho como uma nova forma de Governança Colaborativa, ou uma "governança diferente".

Por fim, em alguns córregos participantes do programa, a Sabesp estabeleceu relações diretas com lideranças que moram próximas a eles. Essas lideranças, chamadas de zeladores dos córregos, são responsáveis por manter a Sabesp informada sobre quaisquer alterações das condições dos córregos e seus entornos. Assim, a Sabesp constrói um canal de comunicação com a população dessas regiões e apoia atividades que essas lideranças venham a desenvolver em prol do córrego. É o formato menos institucionalizado e, provavelmente, menos participativo no sentido de formalização e encaminhamento de decisões sobre o programa. Mas, ainda assim, é uma estratégia de interação entre a companhia e a população – propriamente entre os técnicos comunitários e as lideranças locais – reconhecida pela Sabesp como uma forma de manter a população envolvida e colaborando com a manutenção da limpeza dos córregos.

As quatro estratégias descritas aqui (fóruns, monitoramento de córregos, conselhos gestores e zeladores de córregos) fazem parte do processo de implementação da participação social no Programa Córrego Limpo. É interessante como a definição de Governança Colaborativa permanece sendo utilizada pelos burocratas da Sabesp, especialmente os técnicos comunitários que participaram da implementação dos fóruns. Muitos desses burocratas afirmam em suas entrevistas que continuam fazendo a Governança Colaborativa, "mas de outro jeito". Em geral, eles comentam que trata-se de um formato por vezes mais simples, por vezes mais institucionalizado e complexo, mas a compreensão é que são continuidades da estratégia criada com os fóruns e por isso continua carregando o nome deles. Assim, mesmo com o encerramento dos fóruns, outros formatos são buscados para dar continuidade ao envolvimento da população no programa e passam a ser compreendidos como redefinições da participação social sob o guarda-chuva da denominação de Governança Colaborativa.

Complementarmente, essa variedade de formatos de envolvimento da população indicam que a participação social observada ao longo do processo de implementação da política não está diretamente relacionada à participação de atores sociais em instituições específicas, como em geral são os casos tratados pela literatura de Instituições Participativas (AVRITZER, 2008) – que no caso em estudo seriam próximas apenas dos fóruns de Governança Colaborativa ou dos Conselhos Gestores de Habitação. Pelo contrário, indicam formas variadas de compreender a participação social no interior do Programa Córrego Limpo. Nesse caso, a participação social também assume caráter de troca de informações e comunicação entre atores estatais e sociais, bem como de construção de adesão em torno de uma proposta, através do estabelecimento de interações socioestatais com o intuito de promover ações para a manutenção da despoluição de córregos.

A compreensão da continuidade da participação social no programa apesar das redefinições de formato adotadas, só é possível pelo acompanhamento das interações socioestatais estabelecidas entre os atores que fazem parte da política, entendendo que o processo próprio da implementação pode trazer diferentes formas de participar e de fazer a política.

III. Formas de participar e de fazer política

Apresentado o entendimento da Sabesp sobre a participação social em seu programa e as variações de formato que foram realizadas, nesta seção o objetivo é sublinhar as estratégias dos diferentes atores socioestatais para imprimir seus interesses na política de despoluição de córregos em cada um desses formatos.

Dentre as cinco áreas de córregos selecionadas para o projeto piloto de criação dos fóruns de Governança Colaborativa, tanto o córrego Cipoaba, quanto o Ibiraporã foram incorporados ao programa a partir de demandas dos atores sociais locais[7].

No primeiro caso, o Movimento pela Revitalização do Córrego Cipoaba, constituído por alunos e professores de uma escola estadual local localizada próxima às margens do córrego, bem como de outros moradores da região, foi o responsável pela inclusão do córrego tanto no programa, quanto no projeto piloto de implementação dos fóruns. Isto deveu-se ao fato do movimento já ter relações anteriores com funcionários da Sabesp e da subprefeitura da região e estarem pleiteando projetos de manutenção da limpeza e instalação de um Parque Linear no entorno do córrego. A posterior inclusão do córrego Cipoaba no projeto piloto de implementação dos fóruns também teve influência disso, pois

[7] As cinco áreas selecionadas correspondem as bacias dos córregos: Charles de Gaulle, Cipoaba, Cruzeiro do Sul, Ibiraporã e Itupu.

havia uma margem de escolha para os superintendentes das Unidades de Negócios – UNs da Sabesp[8], que optaram por áreas em que existiam tanto facilidades técnicas com relação às obras de despoluição, quanto um relacionamento já construído entre seus técnicos comunitários e a população local.

No caso da bacia do córrego Ibiraporã, que oficialmente chama-se Charque Grande, a inclusão no programa Córrego Limpo aconteceu por pedido da comunidade, no caso, pelo então presidente da Associação de Moradores da Rua Ibiraporã – AMRI junto à Sabesp. De acordo com entrevista com ele e outra participante da associação, o conceito do Programa Córrego Limpo era voltado a atuar em áreas mais pobres e periféricas, porque envolvia também projetos de reurbanização, o que não era o caso da região do Ibiraporã[9]. No entanto, ao perceber que essa diretriz implicava em maiores investimentos e dificuldades para o andamento das obras, ele negociou junto com a Sabesp no sentido de demonstrar que as obras no córrego Ibiraporã seriam mais simples e menos custosas. Além disso, a associação AMRI também se demonstrou bastante atuante na resolução da despoluição do córrego Ibiraporã, ativando outras instituições públicas, como a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB, Prefeitura e mesmo um vereador, para lidar com questões específicas relacionadas à poluição e de responsabilidade dessas instituições. A avaliação final do representante da AMRI foi positiva: "integração Sabesp, comunidade, Prefeitura foi muito importante pra acontecer esse resultado positivo", complementada pela fala da outra participante da associação: "O Córrego Limpo não é simplesmente a Sabesp ir lá e arrumar. Se não tiver alguém por trás ajudando, eles não vão conseguir fazer mais nenhum. Porque a comunidade tem que tá ajudando. Senão, eles não conseguem fazer" (entrevistas concedida em 25 de agosto de 2015).

Em outro caso, na bacia do córrego Charles de Gaulle, também se destaca essa mesma percepção sobre a importância da atuação da população em conjunto com a Sabesp para a conservação da despoluição. Duas entrevistadas assinalaram que com as atividades realizadas a partir das reuniões do fórum melhoraram as condições de conservação do local, inclusive no que diz respeito ao trabalho de limpeza e manutenção do entorno por parte da Prefeitura. Nas palavras de uma delas:

> A própria Prefeitura se conscientizou que tinha que manter, fazer uma manutenção, porque a gente ficava no pé, quando começava a aparecer alguma coisa, mato, a gente já ligava para a sub-prefeitura. (...) Porque nós aprendemos uma coisa, para nós também foi, que se você não se envolve e se você só pedir e conseguir, se você não continuar o trabalho, não se empenhar naquilo para conservar, o poder público

[8] Todas as iniciativas de fomento da participação social da Sabesp são organizadas a partir de sua estrutura administrativa em cinco Unidades de Negócio – UNs, que conformam a unidade de planejamento físico-territorial da Sabesp.

[9] A região do córrego Ibiraporã é bastante homogênea em termos socioeconômicos, com população de classe média e alta e nenhum domicílio em área de vulnerabilidade à pobreza.

> não, não faz nada. A população tem que se apropriar, tem que cuidar, porque se não, perde o trabalho feito. Você tem que continuar agindo. (entrevista concedida em 30 de julho de 2015, grifos meus).

Adiante na entrevista, ela resume o papel que os atores sociais passam a ter com relação ao córrego da seguinte forma: “A gente, sabe o que nós somos? Dedo duro”. Isso porque com as informações recebidas para a manutenção da limpeza do córrego, as lideranças que se envolveram no fórum passam a desempenhar um papel de fiscalização das irregularidades nas ligações de esgoto e descarte de lixo e entulho, notificando as instituições responsáveis com as quais estreitou relações – especialmente Sabesp e Prefeitura.

O último caso a ser destacado aqui é o do córrego Itupu, região na qual o fórum não foi constituído devido a dificuldades em mobilizar as pessoas. Primeiro, porque devido a grande extensão territorial da bacia e os diversos afluentes do córrego, as obras de despoluição previstas para a região eram de alta complexidade e ainda não haviam começado – previstas para apenas dois anos depois. Isto trazia constrangimentos para os técnicos na hora de fazer o convite para a população participar de um fórum para manter a despoluição de um córrego, que ainda estava poluído, enquanto que a companhia que eles representavam não estaria cumprindo seu papel. O segundo motivo era que no mês anterior ao convite para o fórum, setenta casas tinham sido demolidas em uma ação da sub-prefeitura e a população tinha como principal preocupação a questão das remoções previstas para a região e não a preservação ambiental. Por fim, a criação dos fóruns estavam acontecendo em ano eleitoral e algumas pessoas que foram contactadas pelos técnicos comunitários demonstraram desconfiança em relação as intenções da Sabesp com os fóruns, acreditando estar vinculado a questões políticas eleitorais – o que ainda era reforçado por conta do calendário de obras tão distante. Desse modo, a despeito dos esforços da companhia, os atores sociais locais se recusaram a fazer parte do fórum planejado, negando a participação em uma política que não era prioridade para eles, o que também indica que a participação social depende do interesse dos atores sociais e do relacionamento próprio que têm com as políticas públicas.

Com relação ao monitoramento de córregos, o principal diferencial desse formato são as diretrizes do Programa Observando os Rios da Fundação SOS Mata Atlântica. A ideia básica de simplificar os procedimentos para aumentar a participação e o incentivo de atividades paralelas ao monitoramento, são fomentadas com a ampla experiência da ONG com esse projeto. Essas diretrizes se mostraram bastante consistentes ao longo do tempo, completando mais de dois anos de parceria entre a Sabesp e a Fundação SOS Mata Atlântica. Dois grupos de monitoramento em diferentes córregos foram observados na

pesquisa. No caso do córrego Água Preta, formado por um grupo de amigos e liderada pelo fundador de uma cooperativa de reciclagem em processo de institucionalização como ONG, as atividades paralelas ao monitoramento em geral são shows de bandas locais. Já a liderança responsável pelo monitoramento do córrego Buraco da Onça tem uma ONG com atuação há muitos anos na região, trabalhando especialmente com crianças e jovens. Ambas as lideranças demonstraram que a motivação para a participação na atividade de monitoramento é chamar a atenção tanto para a questão da limpeza do córrego que se relaciona com temáticas de trabalho em suas respectivas instituições, quanto dar publicidade para outros projetos que estejam desenvolvendo. Nesse sentido, a parceria com a Sabesp e com a Fundação SOS Mata Atlântica no monitoramento de córregos oferecem apoio e visibilidade para os trabalhos das ONGs locais.

Já a participação dos técnicos comunitários da Sabesp nos Conselhos Gestores do Projeto Renova SP, acontece como uma forma de “carona” da companhia na política de habitação do município. Apesar da participação da Sabesp estar prevista, a ideia de carona é enunciada por um engenheiro entrevistado da companhia que acompanha esses conselhos, porque os burocratas da companhia aproveitam o espaço dos conselhos para fazerem valer a realização dos objetivos particulares da companhia que representam. Contudo, apesar dos burocratas da Sabesp entenderem que entram como um ator a parte do processo nesses Conselhos Gestores, seus técnicos comunitários reconhecem que a participação nessas instâncias, bem como o próprio projeto Renova SP como um todo, trazem elementos que facilitam o trabalho com as comunidades para a manutenção da limpeza dos córregos. De fato, uma técnica comunitária entrevistada diz que acha o trabalho muito parecido com o dos fóruns de Governança Colaborativa, mas até melhor, uma vez que o projeto Renova SP está amparado em legislação própria, inclusive com a nomeação dos conselheiros participantes em diário oficial, constituindo um instrumento importante de atribuição de responsabilidades entre os diferentes atores envolvidos. Além disso, diferente dos fóruns de Governança Colaborativa que eram promovidos e fomentados pela Sabesp, o projeto Renova SP envolve mais atores estatais, como a Prefeitura e suas secretarias. E como suas responsabilidades estão definidas em leis e decretos, constituem maior constrangimento institucional e a atuação depende menos das motivações pessoais dos atores que as representam.

Por fim, a zeladoria dos córregos, como já foi dito, é o formato mais simples de manter a população envolvida no cuidado com os córregos. Nesse caso, a interação se baseia no relacionamento direto entre o técnico comunitário e lideranças locais pontualmente, sem a constituição de um grupo ou atividades de mobilização. Um dos encarregados dos técnicos comunitários caracteriza a figura do zelador como “micro

Governança Colaborativa", pois combina uma divisão de responsabilidades entre a Sabesp e a comunidade, que conjuntamente zelam pela manutenção da limpeza do córrego. Em suas palavras: "não tem um fórum, tem uma prestação de contas. Se precisar de alguma coisa, tem uma reunião, eles vem falar com a gente. Caso não, toca normal, entendeu?" (entrevista concedida em 21 de julho de 2015). Segundo o entrevistado, uma vez estabelecido um elo "micro localizado" é possível fazer uma manutenção perene dos córregos. Assim, a partir do cadastro das lideranças das localidades, os técnicos comunitários mantém uma relação de proximidade com essas pessoas que seriam responsáveis por "responder por tudo". Na concepção do entrevistado, essa liderança representaria os interesses da comunidade e simplificaria a relação da Sabesp com ela, com mais objetividade. Assim, esse modelo responderia às dificuldades institucionais da criação e manutenção dos fóruns de Governança Colaborativa, simplificando o relacionamento entre Sabesp e comunidade. Chama a atenção que esse caso foi relatado justamente pelo encarregado dos técnicos comunitários na Unidade de Negócios Sul da Sabesp, a única que não conseguiu constituir o fórum, no córrego Itupu. Nessa feição de participação, o técnico comunitário atua efetivamente como o mediador da relação entre Sabesp e comunidade, recebendo e repassando demandas e informações entre os dois lados. Da mesma forma, a liderança a quem é atribuída a função de zeladoria cria responsabilidades com a Sabesp, ao mesmo tempo que representa os interesses da comunidade junto à companhia. E na relação estabelecida entre esses dois atores são tomadas as decisões sobre as regiões nas quais serão realizadas ações ou não. Ou seja, como a política se faz na prática.

Considerações Finais

Os estudos sobre implementação afirmam que o processo de colocar a política em ação inclui avaliações sobre o desenho da política, consequentemente, redefinindo o papel a ser desempenhado por atores e as relações estabelecidas entre eles, em novos formatos. Como principal decorrência, esse processo coloca em questão propriamente quais são os pontos que importam na agenda da política pública. No caso estudado, indica mudanças na própria forma de incentivar a participação social no Programa Córrego Limpo.

Conforme foi discutido na segunda seção, a Sabesp acredita no envolvimento da população em seu programa de duas formas: por uma adesão voluntária e como resposta a incentivos institucionais. Essa crença é justificada pelo tipo específico de bem objeto de sua política, um recurso ambiental, que tem como característica afetar uma diversidade de atores, tanto sociais, quanto estatais. De modo que a gestão desse bem requer a

participação de todos esses atores. A variedade de formatos que a Sabesp aplica em seu programa demonstra que essa participação pode ser múltipla.

Contudo, tanto a adesão voluntária aos cuidados com os córregos, quanto a adesão às estratégias institucionais, mostram ser apostas da companhia em interesses que estariam difundidos na sociedade, apenas aguardando serem mobilizados para se transformarem em ações. Isso quer dizer que, da mesma forma que a Sabesp acredita que a limpeza dos córregos tem um efeito "imediato" sobre a população, que ao ver os córregos limpos deixaria de poluí-los, a companhia também julga que a criação e manutenção dos fóruns de Governança Colaborativa seria adotada pela população.

Essa aposta não é exclusiva da Sabesp, mas bastante disseminada pelos atores que elaboram políticas públicas participativas e também alguns estudiosos desse tipo de política. Para parte dessa literatura, "instituições participativas teriam o condão de transformar interesses individuais em interesses coletivos ou gerais" (MOURA, 2011, p. 96) por sua simples existência.

O argumento aqui não é que sejam apostas descabidas, mas que se apoiam no potencial compartilhamento de interesses entre atores distintos como se fosse garantido. De fato, o desenho de políticas públicas se caracteriza por delimitar estratégias de alcance de objetivos que traduzem interesses específicos. Mas se esses interesses são realizados e de que forma, isso só pode ser observado na ação prática das políticas.

E uma vez que as políticas que envolvem participação social tem como característica a interação entre diversos tipos de atores, a abordagem de interações socioestatais revela lições importantes para pensar o processo de implementação dessas políticas. Ao considerar que "sociedade civil e Estado são sempre mutuamente constitutivos" (DAGNINO, 2011, p. 124; apud GURZA LAVALLE e SZWAKO, 2015, p. 181; grifo meu[10]) essa literatura define que os dois tipos de atores se constituem nas relações que estabelecem entre si. Mas pode-se argumentar que essa proposição também pode iluminar a construção de políticas públicas participativas de forma conjunta entre os atores. Isto é, pensar que a política não é constituída previamente a partir do desenho elaborado por um ator estatal e oferecido aos atores sociais. Mas sim que a política se define a partir do diálogo entre os interesses dos diferentes atores e as condições de realização desses interesses, durante o processo de implementação.

Considerando a interação entre Sabesp e população no interior do Programa Córrego Limpo, a pesquisa identificou algumas expectativas de um ator em relação ao outro. Da parte da Sabesp, a expectativa é que a população desenvolva consciência

[10] DAGNINO, E. "Civil society in Latin America". In: Edwards, M. (org.). The Oxford handbook of civil society. Oxford: Oxford University Press, 2011.

ambiental, tomando atitudes de cuidado com os córregos e deixando de poluí-los, de modo que as comunidades se apropriem dos córregos locais. Essa apropriação é entendida como o desempenho de ações de controle social, especialmente no que tange à cobrança das instituições públicas que desempenhem o papel esperado por elas. E nesse sentido, a pesquisa traz evidências de que esse controle social é direcionado muitas vezes para a Prefeitura, compreendida de modo geral como a principal representante do Estado no nível local.

De sua parte, a população também espera "consciência" por parte do poder público para que cumpra com suas obrigações, como a limpeza das margens dos córregos, a coleta de lixo e as obras de saneamento básico – como anunciada na fala de uma liderança comunitária participante dos fóruns. Também tem expectativas de que seu córrego seja despoluído.

Mais do que o compartilhamento de interesses entre esses atores, as demandas entre eles são acordadas através de estratégias de negociação e convencimento. Um caso claro dessas estratégias é a inclusão de córregos no Programa Córrego Limpo a partir das demandas das comunidades. A despeito da política estabelecer comitês com níveis próprios de decisão e seleção sobre os córregos, esses comitês não se fecham para a ação dos atores sociais. A inclusão do córrego Ibiraporã, por exemplo, deixa claro como os atores sociais apreendem os códigos da política e oferecem uma interpretação própria que os beneficia, convencendo a Sabesp a incorporar um córrego que destoa do conceito geral de atendimento. Ainda, com a interação que os atores sociais estabelecem com a Sabesp nesse caso e no caso do córrego Cipoaba, eles garantem além da inclusão dos córregos de seu interesse no programa, a seleção para o projeto piloto de implementação dos fóruns.

Assim, considerando que os interesses dos atores nem sempre são compatíveis, a expectativa de adesão da população aos fóruns foi correspondida em parte, uma vez que se verificou participação na maioria dos fóruns. Contudo, além do fórum do córrego Itupu ter tido dificuldades e, por fim, não ser constituído, os fóruns não se mantêm após o curto período de acompanhamento pela Sabesp e Cebrap.

Entretanto, se a aposta na manutenção da institucionalidade dos fóruns não se verificou, outros formatos de Governança Colaborativa foram negociados e mantidos com a população. A principal vantagem desses formatos em relação aos fóruns é justamente a "simplicidade", observada pelo fato de não necessitarem da criação e manutenção de uma institucionalidade própria. O monitoramento de córregos abarca uma metodologia cuja principal característica é facilitar a participação, com poucas "amarras" – para usar a expressão do representante da Fundação SOS Mata Atlântica. A zeladoria de córregos dispensa qualquer organização de grupo ou atividades, baseando-se apenas no contato

direto individual entre o técnico comunitário da Sabesp e a liderança local. E ainda que os Conselhos Gestores de Habitação constituam um formato institucional, a Sabesp não tem responsabilidade sobre sua criação e manutenção, pelo contrário, "pega carona" na política da Prefeitura.

Desse modo, nem todos os formatos da participação social no Programa Córrego Limpo baseiam-se na criação de instituições próprias para promover essa participação. A não ser no sentido de que as estruturas de implementação constituem instituições, por estabelecerem padrões de relações estáveis entre os atores envolvidos no programa, na definição de Peters (2014). Esse autor defende que cada conjunto de atores responsáveis pela execução de uma política cria um tipo de estrutura de implementação que conforma uma instituição.

Assim, com a incorporação do estudo do processo de implementação da participação social em políticas públicas participativas, a presente investigação fornece três principais contribuições para a literatura que trabalha com o tema.

A primeira é que a criação de uma instituição que promova a participação, como é o caso dos fóruns de Governança Colaborativa, por si só não garante a participação social nem a própria continuidade dessa institucionalidade. Como já foi discutido acima, formatos "mais simples" para a Sabesp demonstraram relativa continuidade e aceitação por parte dos atores locais envolvidos, ao menos se equiparados à participação social promovida pelos fóruns.

A segunda contribuição deste estudo dialoga com a incorporação de mecanismos de participação individual dentre as instituições participativas, como as ouvidorias, pesquisa de opinião e outros "dispositivos que permitem ao indivíduo manifestar suas preferências sobre os serviços e bens oferecidos" (CORTES, 2011, p. 138). A bibliografia tem reconhecido a existência de canais de diálogo entre população e Estado como formas de participação social para além da criação de institucionalidades específicas. Contudo, o acompanhamento do processo de implementação da participação social pela Sabesp permite afirmar que além da participação poder assumir formas distintas em diferentes instituições, as políticas públicas participativas podem variar ao longo do seu próprio processo de implementação, incluindo formatos mais ou menos institucionalizados e mais ou menos individualizados.

Por fim, e complementar a essa observação, mesmo que nem todos os formatos fundamentem-se na criação de instituições próprias para promover o envolvimento da população no Programa Córrego Limpo, ainda assim, eles podem ser entendidos como formas de institucionalizar a participação social nesse programa. Isso porque o conjunto desses formatos refletem esforços institucionais por parte da Sabesp em empreender e incorporar a participação social que vem sendo realizados desde 2009. E só foi possível

reconhecer as variações como parte do mesmo esforço institucional ao percebê-las como componentes de um mesmo processo de implementação da política pública participativa pela Sabesp. Desse modo, a participação social sem institucionalidade própria não deixa de ser uma participação social institucionalizada.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca N.; FORMIGA-JOHNSSON, Rosa M.: FRANK, Beate; KECK, Margaret E. & LEMOS, Maria C. "Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil". *Ambiente & Sociedade*. Campinas, vol. XII, n. 1, jan-junh. 2009.

ABERS, Rebecca Neaera e KECK, Margaret E. *Practical Authority: agency and institutional change in Brazilian water politics*. Oxford University Press, 2013.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. "Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro. Repertórios de participação em um Estado heterogêneo". Texto aprovado para apresentação no 35o Encontro Anual da ANPOCS, Outubro de 2011.

ARRETCHE, Marta. Uma Contribuição para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Orgs.). Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. IEE/PUCSP, São Paulo, 2001.

AVRITZER, Leonardo. "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, June 2008.

BARRETT, Susan M. "Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 years of Implementation Studies". *Public Administration*, Vol. 82 Nº 2, (249-262), 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.

DOWBOR, Monika. "A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)". Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2012.

GURZA LAVALLE, Adrian e SZWAKO, José. "Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate". OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 21, nº 1, abril, 2015, p. 157-187.

LIPSKY, Michael. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família*. Editora Fiocruz, 2015.

MORGADO, Marcelo. "Empresa Sustentável: Retrospecto dos Avanços na Gestão da Perspectiva da Responsabilidade Social". In: OLIVEIRA, Gesner (orgs.) *Transformação cultural em grandes corporações: Sustentabilidade, Regulação e Foco no Cliente – O Caso Sabesp*. São Paulo: Publicação Sabesp, 2011.

MOURA, Taliana Whately. *Lei Seca e Segurança Pública: Problemas e Alternativas de Ação Coletiva*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2011.

PETERS, Guy. "Implementation structures as institutions". Public Policy and Administration 0(0) 1–14, 2014.

RODRIGUES, Maira. *Implementando a participação: interações estatais e socioestatais no Programa Córrego Limpo da Sabesp*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2016.

ROMÃO, Wagner de Melo."Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil". Idéias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP, v.6, n.2, p. 35-58, jul/dez. 2015.

SERAFIM, Lizandra. "Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)". Doutorado em Ciências Sociais. Unicamp, 2013.

OSTROM, Elinor. "A Polycentric Approach for Coping with Climate Change". *Policy Research*, Working Paper 5095, 2009.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

30/5 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

Sessão 04 / Políticas sociais e inclusão: Participação e cidadania

Título do trabalho:

Viabilizando a participação da pessoa idosa nas políticas públicas: O Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo.

Autor: Cíntia Rejane Möller de Araujo (UNIFESP)

Co-autor: Luiz Alberto David Araujo (PUC-S.P.)

Resumo

Argumenta-se, neste artigo, a necessidade de investir-se na capacitação dos conselheiros integrantes do Conselho Municipal do Idoso do Estado de São Paulo, para torná-los sujeitos da política (ao invés de objeto da política), capazes de influenciar o processo decisório de políticas públicas voltadas para o segmento de idosos. Só assim, acredita-se que o referido conselho poderá vir a exercer suas funções deliberativas e fazer frente às elevadas expectativas democratizantes direcionadas a estes fóruns. De fato, diante da notável transição demográfica que se assiste atualmente, torna-se fundamental tanto o Estado como a sociedade (indivíduos, famílias, empresas) refletirem e pensarem estratégias que possam dar conta deste novo cenário. Consequentemente, resta evidente a importância que conselhos de políticas públicas atuantes e propositivos podem assumir no âmbito das políticas públicas, veiculando demandas e interesses, sobretudo de grupos mais vulneráveis, muitos dos quais foram historicamente alijados das arenas de decisão.

Palavras chaves: Idoso, Participação, Conselhos.

Viabilizando a participação da pessoa idosa nas políticas públicas:
o Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo

Introdução

Assiste-se, na atualidade, a uma notável transição demográfica, sendo uma das características peculiares desta revolução, a expansão da expectativa média de vida nos mais diversos países do globo. Consequentemente, nos próximos 50 anos, pela primeira vez na história, haverá no mundo um número maior de pessoas idosas (i.e. de pessoas com 60 anos ou mais) do que de pessoas com menos de 15 anos (UNFPA, 2012; WEF, 2017).

No Brasil, as mudanças na pirâmide etária, nos últimos anos, têm ocorrido de forma bastante célere e prenunciam que o nosso perfil demográfico se aproxima cada vez mais do perfil demográfico de alguns países da Europa ocidental. Com efeito, de acordo com a pesquisa "Síntese de Indicadores Sociais (SIS): uma análise das condições de vida da população brasileira – 2016", do Instituto Brasileiro de Geografia Econômica (IBGE), entre 2005 e 2015, o segmento de população idosa brasileira com 60 anos de idade ou mais cresceu em ritmo superior ao da média mundial, saindo de 9,8%, em 2005, para 14,3%, em 2015, confirmando, como sugerido anteriormente, que a proporção deste grupo etário em relação à população total tenderá a se assemelhar progressivamente à de países desenvolvidos (IBGE-2016)**.**

Na cidade de São Paulo, por exemplo, observam-se igualmente, alterações na pirâmide etária da população, as quais vêm ocorrendo de maneira acelerada, sendo visível o aumento relevante, nas últimas décadas, da população idosa, ou seja, de indivíduos com 60 anos ou mais. Deste modo, se em 1980, o percentual de idosos no município de São Paulo era da ordem de 6,33%, em 2000, este grupo etário representava 9,32%, e em 2010, 11,89%, com base nas análises do Censo Demográfico de 2010, do IBGE. (IBGE, 2010).

Outro estudo elaborado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), denominado "1ª Análise SEADE– 2015", também reitera que o crescimento da população idosa residente no município de São Paulo ocorrerá em ritmo bastante intenso, nas próximas décadas. Assim, de acordo com o mencionado estudo, no ano de 2014, a participação da população de idosos no total da população residente na cidade de São Paulo atingiu 13,2%, ou seja, 1.517.223 idosos, sendo que em 2030, este percentual deverá alcançar 20.1%, ou seja, 2.456.317 de idosos. (SEADE-2016).

Diante deste contexto, em que se constata uma forte aceleração do processo de envelhecimento da população em termos globais, torna-se fundamental tanto o

Estado como a sociedade (indivíduos, famílias, empresas, ONGs) refletirem sobre as implicações sociais, econômicas e políticas decorrentes das referidas mudanças, visando conceber e implementar ações alinhadas com este novo cenário. É com esta perspectiva que, paralelamente, emergem e se consolidam, no Brasil, uma variedade de conselhos de políticas públicas que abordam o tema do idoso, os quais buscam atuar como arranjos de governança na formulação de políticas públicas, reunindo tanto a sociedade civil como atores governamentais.

Por conta do exposto, neste artigo, decidiu-se selecionar o "Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo", como objeto de estudo, valendo destacar, sua duradoura trajetória, uma vez que o mesmo completará 25 anos de existência no segundo semestre de 2017. Assim, reconhece-se o grande potencial deste organismo para influenciar as políticas públicas voltadas para o idoso e busca-se, neste trabalho, resgatar sua trajetória, mapear os temas mais frequentemente debatidos em suas reuniões, identificando aqueles que mais mobilizaram este fórum ao longo dos anos, bem com as principais dificuldades que ele enfrenta para se consolidar.

REFERENCIAL TEÓRICO

Envelhecimento populacional: um breve panorama mundial e nacional

Durante uma grande parte da história da humanidade, viver até uma idade avançada não era comum e a maioria não sobrevivia para usufruir a experiência do envelhecimento. Todavia, aqueles que sobreviviam e alcançavam adentrar a idade madura contavam, em regra, com o apoio de sistemas multigeracionais, visto que frequentemente, três gerações viviam sob o mesmo teto, permitindo-se, com certa facilidade, resolver a questão dos cuidados com os idosos (Gawande, 2015).

Não obstante o cenário acima descrito ter persistido por longo período, o panorama demográfico mundial e nacional começou a se alterar recenemente, de forma intensa e rápida, sobretudo a partir da segunda metade do século passado. De fato, conforme indicam vários estudos internacionais e nacionais (UNFPA, 2012; IBGE – 2010), o aumento da expectativa de vida deverá se ampliar ainda mais nas próximas décadas deste terceiro milênio, confirmando a tendência de ocorrência de mudanças significativas no perfil da população mundial tanto quanto no da brasileira.

Portanto, em face do exposto, resta evidente que um dos grandes legados do século XX é o da longevidade. Com efeito, nota-se que algumas mudanças - tais como a rápida redução da mortalidade associada à queda das taxas de fertilidade observadas nos mais variados países do mundo -, ocorridas nas últimas décadas, geraram as condições necessárias para que se apurasse, já em 2012, a existência de aproximadamente 810 milhões de pessoas com 60 anos ou mais, segundo o relatório

“Active Ageing: A Policy Framework in Response to the Longevity Revolution”, do International Longevity Center Brazil - ILCB (2015).

Ademais, com relação à consolidação das tendências de envelhecimento e de maior longevidade da população mundial, vale lembrar que Kalache (1990) já chamava a atenção, na década de 1990, de que estava em curso, sobretudo nos países em desenvolvimento, um processo de envelhecimento da população cujo traço peculiar era sua extraordinária velocidade. Consequentemente, atento para o risco de não “simplificar ao extremo um fenômeno tão complexo e dinâmico”, ele mencionava que este cenário era decorrente fundamentalmente, da redução das taxas de mortalidade e de fecundidade (KALACHE, 1990, 95). Em outras palavras, Kalache (1990, 2008a) associava o envelhecimento populacional ao crescente número de indivíduos que sobrevivem até atingirem o estágio da velhice, ao mesmo tempo em que também estabelecia uma relação com a redução contínua do número de crianças, sendo lógico o resultado deste processo, a saber: um progressivo aumento da proporção de idosos, no âmbito da população mundial. Camarano e Kanso (2010) e Camarano, Kanso e Fernandes (2016), também reiteram esta percepção, salientando que a partir da segunda metade do século XX, a sobrevivência democratizou-se na maior parte dos países do globo, em razão da redução da mortalidade infantil e das taxas de fecundidade, além dos avanços na medicina, o que fomentou o crescimento expressivo da população idosa.

Contudo, apesar de várias pesquisas e estudos sugerirem a consolidação da tendência de envelhecimento da população mundial lá por volta de meados do século passado, convém registrar que o primeiro plano mundial de ação orientado para o envelhecimento populacional foi apresentado, no âmbito da Assembleia das Nações Unidas sobre o Envelhecimento, ocorrida em Viena, apenas em 1982. Com efeito, o referido evento é reconhecido como marco inicial e inspirador para a construção de políticas públicas de envelhecimento populacional, uma vez que até a mencionada data não existia nenhuma mobilização em termos globais, com relação a esta temática, a qual era, segundo Camarano (2016), tratada de forma marginal pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

No que concerne ao Brasil, é sabido que ao longo de grande parte do século passado, a proporção de idosos na população brasileira foi equivalente a dos países menos desenvolvidos (Kalache, 2008a; 2015). Todavia, nas últimas décadas, de acordo o estudo anteriormente mencionado (i.e. “Síntese de Indicadores Sociais (SIS): uma análise das condições de vida da população brasileira – 2016”), este perfil

começou a se alterar muito rapidamente, mostrando que o Brasil está envelhecendo e não é mais um país de jovens. Ademais, enquanto, por um lado, cresceram as proporções de idosos de 60 anos ou mais e de adultos de 30 a 59 anos, no período de 2005 a 2015 (respectivamente 4,5 e 4,8 pontos percentuais), por outro lado, caíram as proporções de crianças de 0 a 14 anos (5,5 pontos percentuais) e de jovens de 15 a 29 anos (3,8 pontos percentuais), demonstrando uma nítida tendência de envelhecimento demográfico.

Em outras palavras, resta claro que está em curso um processo de envelhecimento da população brasileira, evidenciado pelo progressivo incremento da proporção de idosos em relação ao total da população do país, sendo que nas próximas décadas, é certo que se assistirá a uma mudança relevante no formato da pirâmide etária brasileira, que tenderá a se inverter, visto que os *baby boomers* estão envelhecendo e se tornando *elderly boomers.*

Do ponto de vista de legal, destaque-se que o Brasil possui um vasto arcabouço normativo voltado para apoiar à pessoa idosa, valendo citar, *a priori,* a Constituição Federal de 1988, que constitui um marco importante, visto que a nossa Carta Magna assegurou a este grupo, o direito à vida digna e à cidadania, como consta no seu artigo 230. Posteriormente, a referida temática continuou a receber atenção, por meio da Política Nacional do Idoso (i.e., Lei nº 8.842, de 4/1/1994), que buscou garantir os direitos sociais da pessoa idosa, concebendo condições para proporcionar sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. Na sequência, foram instituídas outras políticas públicas (Criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - 2002; Estatuto do Idoso - 2003; Política Nacional de Saúde do Idoso – 2006, etc.), na tentativa de solucionar os vários desafios que o envelhecimento populacional produz. Todavia, tal qual afirmam vários autores, ainda são grandes os obstáculos a serem transpostos para que as mesmas sejam plenamente efetivadas (Fernandes e Soares, 2012; Silva e Souza, 2010; Kalache, 2008a; 2008b).

Assim sendo, tal qual advertem Camarano (2010) e Camarano e Kanso (2016), reveste-se também de extrema importância buscar identificar as ações que estão sendo empreendidas e articuladas pelos governos e pela sociedade civil, visando promover a defesa dos direitos e interesses deste grupo tanto quanto distinguir quais instrumentos democráticos vem alcançando viabilizar estas ações.

Democracia Participativa e Conselhos de Políticas Públicas no Brasil

Na década de 1980, após quase 20 anos de regime militar, o Brasil iniciou um processo de redemocratização e reorganização de seu sistema político e estimulou o surgimento de arenas participativas, as quais foram institucionalizadas na Constituição

Federal de 1988. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 constitui-se em marco formal fundamental, que incentivou a participação da sociedade Brasileira no processo de políticas públicas, participação esta que é uma característica marcante do país, na atualidade (WAMPLER, 2015, AVRITZER, 2009).

Diante deste cenário, que começou a se consolidar a partir do final dos anos de 1990, assistiu-se a criação de diversas vias de participação, que vieram a se constituir em canais para permitir a vocalização das reivindicações dos mais diversos grupos - sobretudo daqueles que foram historicamente e tradicionalmente excluídos das arenas decisórias -, os quais almejavam poder participar e influenciar as decisões politicas (AVRITZER, 2011, TATAGIBA, 2005). Em outras palavras, testemunhou-se à rápida disseminação da institucionalização da participação societal, que ajudou a ampliar formalmente os parâmetros que balizavam a inserção do cidadão nas decisões sobre políticas públicas (DAGNINO, 2004, WAMPLER, 2015).

Quanto aos conselhos de políticas públicas, eles são regulados por legislação nacional e tem sua atuação prevista nas três esferas governamentais (municipal, estadual e federal), podendo e devendo atuar no campo de formulação e da implementação das políticas, em diversas áreas (saúde, assistência social, idoso, turismo, etc), reunindo assim, potencial para contribuir no planejamento e na fiscalização das ações governamentais. (LUCHMANN, 2008).

Com efeito, esses fóruns são espaços públicos (e não estatais!) e se distinguem por um traço peculiar, ao lado de associações civis e grupos de interesse, reunindo representantes do Estado e da sociedade civil. Ademais, apesar de se constatar que algumas destas arenas não vêm correspondendo às expectativas delineadas pelos modelos teóricos dominantes e tampouco às expectativas de muitos atores que delas participam, elas são importantes como espaços nos quais é possível construir novas práticas, novos procedimentos e onde se permitem que se desenvolvam relações entre diversos atores, cabendo ressaltar que caso estes espaços não existissem, muitos atores que os frequentam, dificilmente se relacionariam (Abers, Kech, 2008).

De acordo com vários autores, esses organismos podem ser definidos, como espaços de afirmação de novos direitos, *lócus* de disputa e de partilha de poder, cujo escopo é deliberar sobre questões que vão orientar e influenciar a ação do Estado, incluindo debates sobre recursos públicos, formato e conteúdo de políticas públicas, etc, promovendo assim, a pluralização da representação política. Consequentemente, estes organismos equiparam-se a fóruns institucionais com potencial de se constituir em espaços de interação entre sociedade e governo, tornando-se verdadeiras arenas de representação mista (integrando atores privados e públicos) e de caráter extraparlamentar, interferindo na formulação de políticas públicas, canalizando

interesses coletivos, expondo conflitos e tensões, tanto quanto buscando construir consensos (GOHN, 2003, 2004; TATAGIBA, DAGINO, 2002; BAVA, 2000, 2005; LAVALLE, 2011, WAMPLER, 2011; ALMEIDA, TATAGIBA, 2012).

Assim, observou-se, nos últimos 20 anos, como mencionado anteriormente, a proliferação destes espaços, que passaram a integrar o panorama institucional brasileiro, assumindo múltiplas feições e formatos, tornando-se, como sugerem Pires et al (2011), parte necessária do cenário político-institucional, com grande potencial para contribuir no processo de políticas públicas. A este respeito, Szwako (2012) menciona, com base em pesquisa do (IBGE), do ano de 2001, que no Brasil, já havia, no referido ano, aproximadamente 5.000 conselhos municipais tanto na área de assistência social como na área da saúde, adicionando ainda que, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2011, cerca de 5 milhões de cidadãos e cidadãs brasileiros participaram da concepção e realização de Conferências Nacionais. Estas cifras refletem a inegável velocidade da institucionalização da participação brasileira, nas últimas décadas, e indicam, como reitera Szwako (2012, p.14), que "...o tecido político-institucional brasileiro se transformou, foi formalmente democratizado, e a participação se tornou parte estruturante deste tecido". No entanto, estes números nada dizem sobre os efeitos da participação nas politicas públicas.

Na verdade, apesar de tais cifras indicarem o potencial existente para a participação social promover mudanças da cultura política brasileira, criando novas relações políticas entre governos e cidadãos, elas (i.e. cifras) não permitem discorrer mais detalhadamente sobre a dimensão destas transformações. Dito de outra forma, tais números não autorizam conclusões a respeito dos impactos reais da participação institucionalizada em relação às políticas públicas e em relação ao contexto sociopolítico do Brasil. Com efeito, tais dados apontam para a necessidade de se continuar investigando, para elucidar várias questões, a respeito do(a): poder (de fato) destes organismos, qualidade e efetividade da participação institucionalizada no processo de políticas públicas, dentre outras etc. (SZWAZO, 2012)

Constata-se, portanto, que a participação é ainda um projeto é construção, uma vez que se percebe a existência de um elenco de instâncias participativas - institucionalizadas e com força legal para atuar nas políticas públicas -, que se debatem para lidar com os desafios da construção da cidadania, visto que ainda persistem, no seu interior, disputas relacionadas à coexistência de velhas e novas práticas políticas (RAICHELIS, 2005). Assim, apesar dos avanços que se expressam na concretização e disseminação destes fóruns, nos vários níveis de governo e áreas da administração pública (saúde, assistência social, idoso, turismo, etc), persistem, em contrapartida, práticas de manipulação e cooptação políticas, nestes organismos.

Ademais, apesar da centralidade do Estado ser traço marcante em muitos desses conselhos, em contraste com a participação da sociedade civil, às vezes pouco propositiva, além de vacilante, cabe aqui salientar que não se pretende, no âmbito deste artigo, defender a exclusão dos agentes estatais de fóruns desta natureza! Ao contrário, reitera-se que é fundamental que existam, no interior destes organismos, além dos atores da sociedade civil, outros interlocutores, oriundos dos mais diversos órgãos estatais, os quais detêm poder decisório e qualificação técnica. De fato, só assim, ou seja, com o apoio destes técnicos estatais será possível promover trocas qualificadas, gerando parcerias e forte comprometimento de todos os agentes, sobretudo no que tange ao processo de políticas (ARAUJO, BITENER, 2016). Neste particular, resgata-se o argumento de Dagnino (2002), que ao se debruçar sobre várias experiências participativas e de construção de governança democrática, acaba concluindo sobre o papel relevante do poder público para o estabelecimento e a consagração da democratização dos espaços de participação social.

Com relação à qualidade da participação dos atores nestas arenas, Costa *et all.*(2014; 22) chamam a atenção para a importância deste assunto, salientando que é preciso "atuar firmemente na educação permanente dos conselheiros e garantir autonomia dos movimentos sociais que lhes dão sustentação". De fato, argumenta-se, neste artigo, em consonância com as considerações de Araujo e Bitener (2016), que a capacitação dos integrantes destes espaços se reveste de importância estratégica, visto que ela pode vir a se constituir na base que permite aos conselhos de políticas públicas exercerem um papel mais propositivo e reivindicativo. Em outras palavras, a qualificação dos conselheiros destes organismos deve ser considerada um dos objetivos prioritários destes fóruns, já que pode concorrer para que eles venham a exercer seu poder (de fato!), no que tange a sugerir, propor, criticar, fiscalizar, empreender ações em conjunto com órgãos públicos, possibilitando assim, a realização de sua vocação deliberativa.

Segundo Raichelis (2000, 2005,), nos últimos anos vem se observando um crescente investimento na capacitação de conselheiros. Isto tem sido feito por meio de cursos, oficinas, escolas e outras modalidades de formação. Contudo, ela alerta para a necessidade de se monitorar tais processos formativos, visando garantir que os mesmos funcionem como instrumentos de efetiva qualificação e fortalecimento da participação, aumentando a capacidade de apropriação e avaliação crítica da realidade social, por parte dos atores que atuam nestes espaços. Para tanto, os projetos de capacitação devem buscar articular as dimensões técnica, politica e ética requeridas para o exercício de uma participação comprometida com a construção de uma agenda universalista, no campo das políticas públicas, com o fortalecimento dos

direitos e com a ampliação do acesso a bens e serviços públicos. Na sequência, Raichelis (2005) chama a atenção para a necessidade de avaliar e socializar os resultados deste amplo movimento, ressaltando também que é preciso que estes projetos de capacitação tenham caráter contínuo.

Considerando ainda o tema da qualificação dos conselheiros, convém atentar igualmente, para a relevância da escolha da representação da sociedade civil que irá atuar no interior destas arenas. Assim, é importante que se assegure que esses atores representam efetivamente os interesses e as demandas da sociedade, ao invés de se portarem como agentes dos interesses particularistas de suas respectivas organizações ou movimentos, ficando assim, mais suscetíveis a eventuais manipulações e cooptações políticas (Moroni, 2005, 2012;Raichelis, 2005).

Por fim, ressalte-se a capacidade destes fóruns para contribuir para a afirmação de políticas públicas, possibilitando, desta forma, o reconhecimento da complexidade da sociedade brasileira, constituída por uma multiplicidade de grupos sociais e seus respectivos interesses.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa é caracterizada como qualitativa. Primeiramente, empreendeu-se ampla pesquisa bibliográfica para reunir conteúdos teóricos sobre os temas do envelhecimento e da participação social. Em uma segunda fase, realizou-se uma pesquisa documental para coletar decretos, leis, relatórios, planos, pesquisas, atas de reunião, etc., relacionados não apenas ao “Grande Conselho do Idoso de São Paulo - GCMI”, mas que também abordassem o tema do envelhecimento. Adicionalmente, os autores acompanharam, como observadores, reuniões do GCMI, para conhecer sua dinâmica e registrar seu *modus operandi*.

No que concerne às atas de reunião, foram reunidas 491 atas de reuniões do GCMI, ocorridas entre 1989 a 2016. Em relação à participação dos autores em 14 (quatorze) reuniões realizadas entre 2014-2016, foram examinados os registros e anotações referentes a elas.

Para proceder a uma leitura crítica do material, adotou-se a técnica de análise de conteúdo, de Bardin (2011), com a finalidade de buscar compreender o conteúdo manifesto e latente dos materiais, ou seja, os significados explícitos e ocultos de algumas expressões, termos e palavras. Ademais, para complementar o entendimento, os autores utilizaram um software denominado Nvivo, que é um recurso projetado para lidar com métodos de pesquisa qualitativos. Com efeito, o referido software é capaz de mapear os temas abordados com maior frequência nos documentos analisados e, posteriormente, construir uma nuvem de palavras,

destacando e hierarquizando aquelas palavras/temas alvos de maior repetição. Assim, com o auxílio do Nvivo, foi possível identificar os principais temas abordados no âmbito do GCMI e gerar uma imagem dos temas mais frequentemente discutidos nas suas reuniões, a qual será reproduzida e melhor detalhada no tópico a seguir.

Com base na análise de todo o material acima elencado, buscou-se reconstituir a trajetória normativa deste conselho, mapear os temas mais frequentemente debatidos nas reuniões, identificando aqueles que mais mobilizaram este fórum, ao longo de sua existência. Os resultados e reflexões decorrentes desta investigação encontram-se pormenorizados na analise de resultados.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Trajetória percorrida pelo Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo (GCMI): decretos e leis que ordenaram sua atuação

De acordo com os registros legais pesquisados, o primeiro organismo, nos moldes conselhistas, institucionalizado e voltado para discutir os temas do idoso, na cidade de São Paulo, foi instituído pelo Decreto Municipal n° 20.554, de 19 de dezembro de 1984 e chancelado pelo Prefeito Mario Covas. Foi denominado "Conselho Municipal da Condição do Idoso de São Paulo" e pode ser considerado o precursor do atual "Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo".

Como reproduzido no quadro a seguir, o referido conselho era vinculado ao gabinete do prefeito de São Paulo, composto por 17 conselheiros, sendo 9 conselheiros governamentais, 4 conselheiros da sociedade civil e 4 conselheiros oriundos de partidos políticos com assento na Câmara Municipal de São Paulo:

Decreto Municipal n° 20.554, de 19 de dezembro de 1984

CONSELHO MUNICIPAL DA CONDIÇÃO DO IDOSO DE SÃO PAULO **Presidente: Prefeito de São Paulo**	
9 Conselheiros Governamentais, oriundos das seguintes Secretarias Municipais:	
• **Cultura** • **Esportes** • **Higiene e Saúde** • **Representante da Assessoria Especial do Prefeito** • **Transportes**	• **Família e Bem-Estar Social** • **Serviços e Obras** • **Negócios Extraordinários** • **Representante do Prefeito (Livre escolha)**
4 Conselheiros da Sociedade Civil, oriundos dos seguintes organismos:	
• **Serviço Social do Comércio – SESC** • **Legião Brasileira de Assistência – LBA**	• **Federação dos Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo** • **Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia – SBGG**

Partidos com bancadas com assento na Câmara Municipal de São Paulo:	
• **1 Representante – PDS** • **1 Representante – PMDB**	• **1 Representante – PT** • **1 Representante – PTB**

Fonte: quadro elaborado pelos autores, a partir de dados contidos no Decreto Municipal n° 20.554, de 19 de dezembro de 1984.

Logo, é possível perceber, que este fórum não era paritário, havendo supremacia dos entes governamentais. Além disso, observa-se inconstitucionalidade no modo de organizar sua formação, em razão de haver representantes do Poder Legislativo, i.e., da Câmara Municipal de São Paulo, atuando como conselheiros e com direito a voto. Em outras palavras, como este fórum era vinculado ao Poder Executivo, a participação de membros do Legislativo (com direito a voto) feria o princípio da autonomia dos poderes.

Na sequência, foi editado pelo Prefeito Jânio Quadros o Decreto n° 25.698, em 6 de abril de 1988, que manteve esse conselho na condição de não paritário e vinculado ao gabinete do Prefeito, passando o mesmo a contar com 14 membros: 10 conselheiros governamentais e 4 conselheiros oriundos da sociedade civil.

Note-se, no quadro a seguir, que foram incluídos, na qualidade de conselheiros, os representantes das Secretarias Municipais de Negócios Jurídicos e de Educação. Em contrapartida, foram excluídos o representante da assessoria especial do Prefeito[i] e os vereadores.

Decreto Municipal n° 25.698, de 6 de abril de 1988.

CONSELHO MUNICIPAL DA CONDIÇÃO DO IDOSO DE SÃO PAULO **Presidente: Prefeito de São Paulo**	
10 Conselheiros Governamentais, oriundos das seguintes Secretarias Municipais:	
• **Cultura** • **Higiene e Saúde** • **Educação** • **Bem-estar Social** • **Serviços e Obras**	• **Negócios Extraordinários** • **Transportes** • **Esportes, Lazer e Recreação** • **Negócios Jurídicos** • **Representante do Prefeito (livre escolha)**
4 Conselheiros da Sociedade Civil, oriundos dos seguintes organismos:	
• **Serviço Social do Comércio – SESC** • **Legião Brasileira da Assistência – LBA**	• **Federação dos Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo** • **Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia – SBGG**

Fonte: quadro elaborado pelos autores, a partir de dados contidos no Decreto Municipal n° 25.698, de 6 de abril de 1988.

A exclusão dos vereadores se deu com base em acolhimento de parecer do Tribunal de Justiça do Estado, que apontava a inconstitucionalidade destes participarem (com direito a voto) de colegiados vinculados ao Executivo.

Prosseguindo a investigação, identificou-se a edição de um terceiro decreto, Decreto Municipal n° 28.096, de 27 de setembro de 1989, que passou a dispor sobre este organismo e vigorou no período 1989 – 1992. A partir deste decreto, o conselho

tornou-se subordinado à Secretaria dos Negócios Extraordinários, tendo seu nome alterado para “Grande Conselho Municipal do Idoso”, atendendo também pela sigla GCMI, a qual será utilizada doravante, para designá-lo.

Decreto Municipal n° 28.096, de 27 de setembro de 1989

GRANDE CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO – GCMI **Presidente: Prefeito de São Paulo**	
28 Conselheiros oriundos da sociedade civil, respeitada a representatividade de pelo menos 5 regiões municipais principais:	
• **Zona Sul** • **Zona Norte** • **Zona Leste**	• **Zona Oeste** • **Centro**
14 Conselheiros Governamentais, oriundos das seguintes secretarias:	
• **Negócios Extraordinários** (1 membro) • **Saúde** (1 membro) • **Esportes, Lazer, Recreação** (1 membro) • **Educação** (1 membro) • **Planejamento** (1 membro)	• **Habitação e Desenvolvimento Urbano** (1 membro) • **Transportes** (1 membro) • **Bem-estar Social** (1 membro) • **Cultura** (1 membro) • **Serviços e Obras** (4 membros)

Fonte: quadro elaborado pelos autores, a partir de dados contidos no Decreto Municipal n° 28.096, de 27 de setembro de 1989.

Esta norma, editada pela Prefeita Luiza Erundina, buscou diversificar e ampliar a composição do GCMI, mantendo, no entanto, seu caráter não paritário (neste caso, em razão da supremacia da representação societal), sendo composto por 42 conselheiros: 28 deles oriundos do movimento de idosos, eleitos anualmente, e apenas 14 vinculados a secretarias do município.

Adicionalmente, vale observar que desde a criação deste fórum, em 1984, até 1992, quando este decreto deixou de vigorar, o conselho do idoso de São Paulo foi regido por três decretos: Decreto Municipal n° 20.554/12/1984, Decreto Municipal n° 25.698/4/1988, Decreto Municipal n° 28.096, de 27/9/1989. Saliente-se, sobretudo, o caráter tênue dos decretos, cuja vigência depende da vontade do representante máximo do Executivo, o qual poderia extinguir este fórum, sem ao menos consultar o Poder Legislativo e tampouco a sociedade civil!

Ademais, observe-se que a promulgação da Constituição Federal, vigente atualmente, se deu apenas em 1988, i.e., apenas 1 (um) ano antes da criação deste conselho, enquanto a “Política Nacional do Idoso”, que data de 1999 e o “Estatuto do Idoso”, que é de 2003, são posteriores a esta fase. Portanto, resta claro que ao longo da vigência dos três decretos acima mencionados não havia ainda nenhuma disposição legal de relevância nacional que tratasse dos direitos dos idosos (com exceção da Constituição Federal Brasileira, que era bem recente!). Este panorama legal sugere que a problemática do envelhecimento da população ainda era pouco visível na sociedade brasileira, havendo também, provavelmente, pouco preparo institucional para lidar com a referida temática. Por conta disso, destaque-se o caráter

pioneiro deste organismo, atuando no sentido de alertar tanto o Estado como a sociedade para os impactos decorrentes do crescimento do contingente de idosos.

Todavia, a partir de 1992, assiste-se à promulgação da Lei Municipal n. 11.242, de 24/9/1992, que passou a reger o GCMI, mantendo-se a supremacia da sociedade civil, e, portanto, seu caráter não paritário, como se pode verificar no quadro a seguir.

Lei Municipal n° 11.242, de 24 de setembro de 1992.

GRANDE CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO - GCMI	
30 idosos titulares e 15 idosos suplentes, eleitos nas Assembleias Regionais, respeitada a representatividade de 6 titulares de 3 suplentes para cada uma das regiões:	
• **Zona Sul** • **Zona Norte** • **Zona Leste**	• **Zona Oeste** • **Centro**
1 Membro representando a Câmara Municipal de São Paulo.	
15 Conselheiros Governamentais oriundos dos seguintes organismos:	
• **Gabinete do Prefeito** • **Secretarias da Saúde,** • **Secretaria dos Esportes, Lazer e Recreação,** • **Secretaria da Educação,** • **Secretaria do Planejamento** • **Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano,** • **Secretaria dos Transportes,** • **Secretaria do Bem-estar Social,** • **Secretaria da Cultura,** • **Secretaria de Serviços e Obras,** • **Secretaria de Administração,**	• **Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC,** • **Hospital do Servidor Público Municipal – HSPM,** • **Instituto da Previdência Municipal de São Paulo – IPREM,** • **Corpo Municipal de Voluntários – CMV,**

Fonte: quadro elaborado pelas autoras, a partir de dados contidos na Lei Municipal n° 11.242, de 24 de setembro de 1992.

Com efeito, em setembro de 1992, presenciou-se uma espécie de “refundação” do GCMI, em razão da promulgação da Lei Municipal nº 11.242, de 24/09/1992, que o vinculou ao Gabinete do Prefeito. Destaque-se ainda que o fato de o mesmo passar a ser regido por uma lei municipal (ao invés de decreto municipal) evidenciava sua maior autonomia, uma vez que não seria mais possível, ao Poder Executivo, extingui-lo[ii].

Observe-se, portanto, a natureza híbrida desta arena, composta por 30 membros da sociedade civil e 15 membros governamentais, mais um (1) membro representante do Poder Legislativo. Ademais, há que se registrar que somente os conselheiros societais têm direito a voto. Em suma, ao todo, são 46 conselheiros, sendo que os quinze (15) conselheiros governamentais, bem como o representante da Câmara Municipal de São Paulo não tem direito a voto.

Cabe ainda mencionar que ao longo da vigência da referida lei até os dias atuais, promulgaram-se algumas importantes legislações que dispõem sobre os direitos dos idosos. São elas: a Política Nacional do Idoso (1999), o Estatuto do Idoso (2003) e a Política Nacional de Saúde do Idoso (2006), dentre outras. Certamente, o

surgimento destas normas reforçou a necessidade da incorporação de pautas, na agenda dos governos (municipais, estaduais, federais), relacionadas ao envelhecimento da população, e isso, provavelmente, ajudou a reforçar a legitimidade do GCMI. Todavia, como mencionado por alguns autores, em tópico anterior – i.e., Fernandes e Soares, 2012; Silva e Souza, 2010, Kalache, 2008a, 2008b; dentre outros -, um dos grandes desafios contemporâneos, não somente deste organismo, como também do Estado e da sociedade brasileira, consiste em efetivar as referidas orientações normativas protetivas da pessoa idosa.

Análise das atas das reuniões e dos registros das reuniões presenciadas

Como se verá na tabela a seguir, alcançou-se reunir 491 atas de reunião deste organismo, referentes ao período que vai de 1989 até 2016. Ademais, os autores acompanharam como observadores, 14 reuniões do GCMI entre 2014 – 2016.

Tabela 1. Atas de reunião do GMI reunidas por categoria e biênio (1989-2016)

	Quantidade de Atas				
Período (biênio)	**Assembleia Geral**	**Assembleia Regional**	**Conselho de Representantes**	**Secretaria Executiva**	**Total**
1989 / 1990	1	0	3	6	10
1991 / 1992	17	1	5	19	42
1993 / 1994	32	0	4	8	44
1995 / 1996	14	0	1	5	20
1997 / 1998	17	0	6	2	25
1999 / 2000	0	0	10	0	10
2001 / 2002	7	0	2	0	9
2003 / 2004	9	0	4	12	25
2005 / 2006	13	5	11	13	42
2007 / 2008	19	0	17	0	36
2009 / 2010	14	8	3	12	37
2011 / 2012	15	0	6	65	86
2013 / 2014	28	1	17	25	71
2015 / 2016	9	1	19	5	34
Total de Atas					491

Fonte: Quadro elaborado pelos autores, a partir da reunião de todas as atas de reuniões disponibilizadas pelo Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo - GCMI.

De fato, ao longo de 2014-2016, reuniram-se atas de vários tipos de reuniões deste fórum – i.e., das reuniões da Assembleia Geral, da Assembleia Regional, do Conselho de Representantes e da Secretária Executiva. Na sequência, após a leitura deste material e com o auxílio do software Nvivo, mencionado no tópico Metodologia, procedeu-se a sua organização, sistematização e interpretação. Registre-se, contudo, a ausência de atas de reunião do período 1984 - 1988. Ademais, infere-se que em alguns dos anos acima listados ocorreram mais reuniões do que as atas de reunião disponibilizadas pelo GCMI. Como o GCMI disponibilizou aos autores, cópias de todo

o seu arquivo, depreende-se que as atas de reunião não incluídas na tabela acima foram extraviadas.

A partir da análise do acervo acima reunido e da presença dos autores em algumas reuniões do GCMI, foi possível identificar os temas abordados com maior frequência nas reuniões desta arena e construir uma nuvem de palavras, hierarquizando aqueles assuntos mais frequentemente discutidos. A imagem a seguir reproduz os temas mais frequentes, valendo observar que quanto maior a palavra, maior a frequência com que o tema foi abordado.

Figura 1: Quadro sobre os temas abordados nas reuniões do GCMI, desde 1989 até 2016, construído com o auxílio do software QSR NVivo.

Deste modo, os temas mais abordados ao longo deste período foram:, Funcionamento GCMI, Regimento Interno do GCMI, Eleições do GCMI, Ausências dos conselheiros às Reuniões do GCMI, Estatuto do Idoso, Habitação, Eventos, Transporte/Locomoção. Cada um destes temas será alvo de maior detalhamento, nos próximos tópicos.

I. Funcionamento do GCMI

São várias as reclamações dos conselheiros, no que tange ao funcionamento do conselho. São elas: insatisfação por não possuírem voz ativa nas reuniões e com o fato de o GCMI ser pouco propositivo e deter pouco poder de influenciar as políticas públicas; inserção ou não inclusão de temas nas pautas de reuniões sem acordo/aviso prévio aos conselheiros; dificuldades de comunicação entre os conselheiros, deles com suas bases (nas suas regiões de origem) e deles com a Direção Executiva, elevado índice de ausência de conselheiros às reuniões (gerando cancelamento de várias reuniões), desorganização das reuniões, baixa aplicabilidade das sanções

previstas pelo Regimento Interno, espaço físico inadequado para as reuniões e outras atividades dos GCMI. Por conta destas e de outras lacunas, as reuniões do GCMI são percebidas como pouco produtivas e pouco efetivas e muitos dos conselheiros sugerem, em suas falas, que se sentem despreparados para a sua função.

II. Transporte

O tema do transporte é um dos mais debatidos nas reuniões, desde 1989 até 2016. No âmbito desta temática e durante a existência deste conselho, identificaram-se várias e distintas reinvindicações, as quais serão mais bem explicitadas seguir:

- Assentos preferenciais para idosos;

Apesar da aprovação da Lei Municipal n° 10.012, em 13/12/1985, que trata da obrigatoriedade da existência de assentos preferenciais para idosos, pessoas com deficiência e gestantes, nos coletivos, a mesma levou certo tempo para ser implementada. Ademais, depreende-se que a própria população demorou a tomar conhecimento da referida lei e a reconhecer este direito da população idosa. De fato, infere-se que, no início, desconhecia-se que os assentos preferenciais deviam ser ocupados prioritariamente pelos grupos acima elencados. Esta temática esteve presente nas atas no GCMI até o início dos anos de 1990, desaparecendo no restante da década, possivelmente, devido ao encaminhamento da questão. .

- Diminuição dos degraus dos ônibus;

Segundo as atas das reuniões da década de 1990, são frequentes reclamações referentes à altura dos degraus do ônibus e aos movimentos bruscos dos coletivos durante o trajeto percorrido. Na verdade, os degraus desse transporte costumam ter altura acima do sugerido para o uso dos idosos (i.e., acima de 20 cm), o que dificulta o ingresso e a saída do idoso do transporte público. Adicionalmente, a locomoção, sobretudo dos idosos com mobilidade reduzida, dentro do ônibus, pode ser difícil, pois muitos destes veículos costumam, durante o percurso, realizar movimentos bruscos. Destaque-se ainda outra queixa dos idosos, relacionada ao desrespeito de alguns cidadãos, e por vezes dos motoristas, quanto à impaciência e à intolerância com as dificuldades dos idosos no momento da entrada e saída dos ônibus.

Adicionalmente, sabe-se que há um projeto de lei - Projeto de Lei 022, de 01/2/ 1995, do vereador Wadih Mutran (PP) -, em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo, que busca obrigar as empresas de ônibus a reduzir os degraus para 20 centímetros. O referido projeto já recebeu parecer favorável na Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente e seguiu para análise em outras comissões.

- Gratuidade do transporte para idosos;

A este respeito, cabe ressaltar que os idosos do Grande Conselho Municipal do Idoso já faziam reivindicação quanto à gratuidade do transporte para este segmento desde a década de 1990, sendo notória a presença deste tema também ao longo dos anos 2000. Finalmente, no ano de 2013, foi promulgada a Lei Municipal n. 15.912, de 16 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a gratuidade do transporte coletivo na cidade de São Paulo, para idosos.

Vale dizer que o referido benefício abrange não apenas os ônibus municipais, mas também metrô, CPTM (Cia Paulista de Trens Metropolitanos) e EMTU (Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de S.P.), conferindo aos idosos com idade acima de 60 anos, gratuidade em todo o transporte público do município de São Paulo.

- Uso de cartão magnético especial para idosos;

Com o advento da gratuidade do transporte para os idosos, no município de São Paulo, em 2013, fez-se necessário a exigência de algum documento que atestasse a idade do cidadão, para que o mesmo pudesse usufruir do benefício. Por conseguinte, a Prefeitura Municipal de São Paulo criou um cartão magnético especial para idosos.Trata-se do “Bilhete Único Especial”, que ao ser apresentado ao cobrador/motorista, permite a liberação da entrada do idoso rapidamente, evitando-se filas e facilitando seu ingresso no transporte público.

III. Regimento Interno do GCMI

Em regra, os debates entre os conselheiros, visando o aprimoramento do Regimento Interno do GCMI sempre foram bastante inflamados, valendo destacar que esta norma já sofreu várias alterações, ao longo do tempo de existência deste fórum.

Os conselheiros atuais, por exemplo, demandam modificações em relação a diversos tópicos, dentre eles: reclamam/pedem punições aos conselheiros com elevado índice de faltas, expressam insatisfação quanto à condução das reuniões (desorganizadas) e quanto à dinâmica das eleições. Em se tratando das eleições, os conselheiros solicitam eleições mais participativas, maior organização quanto à apuração dos resultados das eleições, reivindicando ampla divulgação das mesmas para que a população do município de São Paulo tome conhecimento do GCMI,

Há que se mencionar ainda uma relevante mudança realizada no biênio de 2015-2016, que foi a determinação da obrigatoriedade da paridade de gêneros (homens/mulheres) na composição do GCMI.

IV. Estatuto do Idoso

As discussões sobre o Estatuto do Idoso já constava das atas de reunião do GCMI, desde a década de 1990, quando o mesmo ainda estava em fase de elaboração. Desta forma, antes mesmo desta lei ser aprovada, em 2003, ela foi objeto de acalorados debates, no âmbito desta arena, quando se abordavam e discutiam

muito dos potenciais conteúdos, que se entendia, deveriam ser incluídos no seu texto final. A partir daí a referida norma é repetidamente citada nas reuniões, sendo notório que os conselheiros desejam conhecer mais detalhes sobre ela, para melhor utilizá-la.

V. Eleições dos conselheiros do GCMI

As eleições dos representantes do GCMI também é assunto de grande interesse, constando em várias atas de reunião. Diversos aspectos relacionados às eleições são abordados, tais como: representatividade dos conselheiros, comissão eleitoral, necessidade de maior divulgação das eleições, procedimentos da votação, dentre outros. Destaque-se que a frequência destas discussões sempre aumenta no ano anterior às eleições.

VI. Habitação

O tema da habitação começou a ser discutido já no final da década de 1990, perdendo força em alguns períodos, como por exemplo, quando a promulgação de duas leis importantes - Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) e Política Municipal do Idoso no Município de São Paulo (Lei Municipal n° 13.834/2004) - as quais passaram a assegurar o direito à moradia digna ao idoso. Este tema retorna, volta e meia, com maior ou menor ênfase à pauta das reuniões, sendo perceptível o quanto o segmento do idoso é sensível a esta questão.

Note-se igualmente, a preocupação dos conselheiros com os idosos carentes que necessitam de moradias do tipo CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano). Neste particular, a discussão focaliza principalmente, as condições de moradia e a existência de reserva de moradias para idosos do CDHU, conforme Lei n° 11.124, de 16/6/2005. A referida lei torna obrigatórias as quotas para pessoas deficientes, famílias chefiadas por mulheres, idosos, sendo atribuído a estes últimos uma cota de 5% das vagas no programa em questão, i.e., CDHU.

Na esteira desta discussão, emerge a discussão relativa à acessibilidade, valendo ressaltar que a abordagem, neste caso, não se restringe apenas ao idoso de classe social baixa, incluindo também os idosos mais favorecidos economicamente.

Outro assunto bastante debatido pelos conselheiros, desde a década de 1990, refere-se à disponibilidade de asilos para a população idosa. Em várias atas de reunião analisadas constam denúncias de que alguns dos asilos subsidiados pela Prefeitura de São Paulo apresentam condições inadequadas para acolher este grupo,

VII. Eventos

Os representantes do GCMI vêm participando de diversos eventos – seminários, palestras, eventos esportivos, etc. - ao longo de vários anos, com o intuito de compreender melhor o cenário da longevidade. Neste particular, de acordo com as atas de reunião, convém ressaltar o evento de maior notoriedade para os idosos, a

saber: os “JOMI” (Jogos Municipais do Idoso). Este evento tem caráter anual, sendo também uma conquista notável, no âmbito do lazer, para este segmento da sociedade. Eles, i.e., os idosos, participam dos “JOMI”, ora como atletas, ora como colaboradores - no planejamento, organização e divulgação do mesmo -, em conjunto com várias secretarias municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assiste-se, na atualidade, a uma notável transição demográfica, a qual se expressa na consolidação das tendências de envelhecimento e de maior longevidade da população brasileira. Portanto, reveste-se de extrema importância buscar identificar as ações que estão sendo empreendidas e articuladas pelos governos e pela sociedade civil, visando promover a defesa dos direitos e interesses dos idosos, tanto quanto distinguir quais instrumentos democráticos vem alcançando viabilizar estas ações.

Assim, neste artigo, decidiu-se eleger o “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo”, também denominado GCMI, como objeto de estudo, com o fito de resgatar sua trajetória, mapear os temas mais frequentemente debatidos em suas reuniões, identificando aqueles que mais mobilizaram este fórum ao longo dos anos, bem com as principais dificuldades que ele enfrenta para se consolidar.

Registre primeiramente, a trajetória duradoura deste conselho, que completará 25 anos de existência em 2017, tendo sido criado em 1984. De fato, numa primeira fase, de 1984 até 1992, o GCMI foi regido por 3 (três) decretos, evidenciando o caráter um tanto precário deste organismo, neste período - dada a natureza tênue dos decretos em face das leis -, além de se observar também que este fórum foi mantido não paritário, ora com supremacia de atores governamentais, ora de atores societais. Adicionalmente, como não existia, no referido período, nenhuma disposição legal de relevância (no âmbito nacional, estadual, municipal), que tratasse dos direitos dos idosos, com exceção da Constituição Federal Brasileira de 1988, infere-se que a problemática do envelhecimento da população era pouco visível na sociedade brasileira e, assim, ressalte-se o caráter pioneiro deste organismo, atuando no sentido de alertar o Estado e a sociedade para o incremento da população idosa e seus impactos sociais, políticos, econômicos, culturais, dentre outros.

Na sequência, com a promulgação da Lei Municipal nº 11.242, de 24/09/1992, vigente até os dias atuais, presenciou-se uma espécie de “refundação” deste conselho, que passou a ter maior autonomia, ainda que ele permanecesse não paritário - com vantagem numérica em favor dos atores societais - e ainda que se observasse a supressão do direito de voto dos atores governamentais. Acrescente-se

também que, deste período em diante, com a promulgação de várias legislações voltadas para o idoso (i.e., Política Nacional do Idoso -1999; Estatuto do Idoso – 2003; Política Nacional de Saúde do Idoso – 2006; dentre outras), reforçou-se a legitimidade e a adequação da existência do GCMI. Entretanto, ainda são muitas as vulnerabilidades deste fórum, valendo destacar a falta de preparo dos conselheiros para exercer sua função, o que compromete o processo de consolidação desta arena, impossibilitando que ela exerça plenamente (e de fato!) sua vocação deliberativa, por meio de críticas, propostas, monitoramento, etc., no âmbito das políticas públicas.

Ademais, com auxilio de algumas técnicas, mapearam-se outros temas debatidos no âmbito deste organismo. Neste particular, percebe-se que apesar de suas fraquezas, o GCMI vem alcançando encaminhar algumas de suas reivindicações, através de articulações e de ações que conseguiram sensibilizar os Poderes Executivo e Legislativo. Neste particular, vale mencionar algumas delas, que se tornaram leis municipais, tais quais: os assentos preferenciais para idosos no transporte público e a gratuidade do transporte público para idosos. Todavia, há ainda grandes desafios a serem superados, reiterando-se a necessidade de cursos de capacitação para os conselheiros, visando esclarecer-lhes suas atribuições e responsabilidades no âmbito deste lócus, tanto quanto o papel desta arena. Sem isso, compromete-se seriamente a efetividade do GCMI tanto quanto seu potencial para contribuir de forma propositiva e para lutar pela implementação das diversas legislações, políticas e programas existentes.

BIBLIOGRAFiA

ABERS, R, KECH, M. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, Salvador, v.21, n.52, p.99-112, Jan/Abr. 2008.

ALMEIDA, C. ; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. In: Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

AVRITZER, L. Participatory institutions in democratic Brazil. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2009.

AVRITZER,, L. (2011). A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. Pires RR, organizador. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA. p.13-28.

ARAUJO, C.M., & BITENER, P. (2016, janeiro-março). O Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo: Desafios para Influenciar o Processo de Políticas Públicas. *Revista Kairós Gerontología, 19*(1), pp. 73-102.

BARDIN, L. (2011). *Análise de conteúdo.* São Paulo: Edições 70.

BAVA, S. Os conselhos como instrumentos da sociedade civil. In: BAVA, S. *Conselhos gestores de política pública*. São Paulo: Polis, 2000. p. 68-70.

BAVA, S. C. Democracia e participação: atores, práticas e discursos. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org). Os sentidos da democracia e da participação. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

CAMARANO, A., KANSO, S. As instituições de longa permanência para idosos no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais,** Rio de Janeiro, v.27, n.1, p.233-235, jan/jun 2010.

CAMARANO, A., KANSO S., e FERNANDES, D. Brasil envelhece. In: Alcântara, A.; Camarano, A., Giacomin, K. (Orgs). **Política nacional do idoso:** velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. P.63-103.

CAMARANO, A. Introdução. In: Alcântara, A.; Camarano, A., Giacomin, K. (Orgs). **Política nacional do idoso:** velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. P.15-45.

COSTA, A.; MACHADO, M. G.; TAVARES, R. O.; Lopes, R. G. C. O papel do controle social nas políticas públicas para idosos no Brasil. Revista Portal de Divulgação, n. 42, Ano V. Set/Out/Nov. 2014. Acessível em www.portaldoenvelhecimento.org.br/revista.

CRESCE o número de idosos na cidade de São Paulo. **Informes Urbanos.** N.3, Novembro 2011.p1-3. Prefeitura Municipal de São Paulo.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. Revista Política e sociedade, 2004.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidade. In: DAGNINO, Evelina (org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA). **Envelhecimento no Século XXI: Celebração e Desafio (2012).** Disponível em: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Portuguese-Exec-Summary_0.pdf.> Acesso em: 01 de outubro de 2015.

FERNANDES, M. T.O, Soares, S.M. (2012). O desenvolvimento de políticas públicas de atenção ao idoso no Brasil. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v.46, n.6, p.1494-1502. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0080-62342012000600029> Acesso em: 29 de fevereiro de 2016.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE - 2016). 1ª Análise SEADE: Idosos e Mortalidade: Preocupante Relação com as Causas Externas, n. 35, fev, 2016.

GAWANDE, A. Mortais: nós, a Medicina e o que Realmente importa no Final. Editora Objetiva. 2015. 259p.

GOHN, M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v.13, n.2, p.20-31, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico: Brasil (2010)**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/> Acesso em: 29/02/2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). Síntese de Indicadores Sociais (SIS): uma análise das condições de vida da população brasileira – 2016.

INTERNACIONAL LONGEVITY CENTER BRAZIL - ILCB. Active Ageing: A Policy Framework in Response to the Longevity Revolution. 1st edition. Rio de Janeiro, RJ, Brazil: ILC - Brasil, 2015.

Kalache, A. O Idoso na Grande São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos de População.** Jan/Jun.1990, v.7 (1), p.95-98.

KALACHE, A. "Especialista em terceira idade, Alexandre Kalache, defende envelhecimento ativo". 28/07/2008. 2008a. Jornal "O Globo". Disponível em: http://extra.globo.com/noticias/saude-e-ciencia/especialista-em-terceira-idade-alexandre-kalache-defende-envelhecimento-ativo-549220.html. Acessado em: 28/09/2016.

KALACHE, A O mundo envelhece: é imperativo criar um pacto de solidariedade socialCiência & Saúde Coletiva [en linea] 2008b 13 (julho-agosto) : Acesso em: 28/09/2016. Disponível em:**<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63013402>** ISSN 1413-8123

KALACHE, A "O Brasil envelheceu antes de enriquecer", diz especialista. **Revista Exame.** 30/01/2015. Disponível em: http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/o-brasil-envelheceu-antes-de-enriquecer-diz-especialista. Acessado em 28.09.2016

LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, v.84, p.13-23, 2011.

LÜCHMANN, L. Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. Caderno CRH, Salvador, v.21.n. 52, p.87-97. Jan/Abr, 2008.

MORONI, J. A. O direito à participação no Governo Lula. Saúde em Debate, vol. 29, núm. 71, septiembre-diciembre, 2005, pp. 284-304 Centro Brasileiro de Estudos de Saúde Rio de Janeiro, Brasil

MORONI, J. A. Agendas para a participação. In: Souto, A. L. S.; Paz, R. D. O.(Orgs) Lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012. P.45 – 48.

MOURA, E. S. (1992) Relatório elaborado pela Presidência do Conselho Municipal da Condição do Idoso sobre atividades e trabalhos empreendidos durante 1992.

PIRES, R. R. C., et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, p. 347-364, 2011.

RAICHELIS, R. Esfera Pública e conselhos de assistência social. São Paulo, Cortez, 2000.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. A Abong nas conferências 2005 Criança e Adolescentes – Assistência Social. P. 55- 59.

SZWAKO, J. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. IN: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da (orgs). Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012. N. 52, P.13-44.

SILVA, F. F., SOUZA, A. L. Diretrizes Internacionais e Políticas para os Idosos no Brasil: a ideologia do envelhecimento ativo. *R. Pol. Públ.* São Luis, v. 14, n.1, p.85-94. Jan./jun.2010.

TATAGIBA, L.; DAGNINO, E. 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. p. 47-103.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , n. 25, p. 209-213, Nov. 2005.

_____. Os conselhos de educação e a reforma do Estado. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, São Paulo, v.37, n.11, p.35-40, 2003.

WAMBPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: Pires, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 43-51.

WAMPLER, B. Activating Democracy in Brazil: Popular Participation, Social Justice, and Interlocking Institutions. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2015.

What If You Are Still Alive in 2100? **World Economic Forum Annual Meeting 2017. (WEF-2017)**. Davos-Klosters, Switzerland. 59:48 min. Disponível em: <http://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2016/sessions/what-if-you-are-still-alive-in-2100> Acesso em: 29 de fevereiro de 2016

[i] Note-se que este decreto determinou a permanência de apenas um Representante do Prefeito, que era membro que poderia ser de livre escolha dele.

[ii] Com efeito, em caso de se aventar a possibilidade de extinção desta arena, era preciso que se instalasse uma ampla discussão, na Câmara Municipal de São Paulo, a qual caberia deliberar sobre essa questão.

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

ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação

Experiências de cooperação internacional em saúde no Mercosul

Ana Angélica Martins da Trindade
UFBA

Resumo
Este estudo analisou diretrizes e rumos da cooperação internacional, no sentido de implementar políticas convergentes de saúde para o desenvolvimento regional do Mercado Comum do Sul (Mercosul), considerando-se quatro experiências cooperativas no sentido Sul-Sul. Realizou-se: revisão sistemática da literatura e de documentos; e, entrevistas semiestruturadas com gestores e pesquisadores envolvidos com a governança global em saúde. A análise do tema sugere: (i) a institucionalização do direito regional à saúde; e (ii) proposições de governabilidade regional em saúde com exercício de convergência política e, a longo prazo, promoção de justiça social nos países estudados.

Palavras-chave: Cooperação, saúde, regionalismo

Introdução: O estudo proposto

O estudo em tela apresenta reflexões em torno do empreendimento dos esforços sulamericanos na contemporaneidade – neste caso, Argentina, Brasil e Uruguai, como economias emergentes e países periféricos no contexto da ordem mundial – para equilibrar desafios globais e necessidades locais em termos de desenvolvimento, sendo a saúde tratada como uma questão central e diretamente relacionada à dimensão das políticas públicas, considerando-se as dificuldades em se estabelecer, de fato, condições de acesso universal e igualitário em termos de bem-estar e qualidade de vida, demandas por expressivas parcelas da população da América do Sul. A política de cooperação internacional em saúde pública desenvolvida na região foi destacada por suas práticas solidárias e possibilidades de ampliação da justiça social e democracia. Considerou-se experiências de integração que envolvem três importantes países, membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul), Argentina, Brasil e Uruguai, sendo analisada a implementação de medidas voltadas para as abordagens relacionadas a perspectiva da saúde global.

O Mercosul e suas iniciativas em políticas de saúde relaciona atores diversos, dos governamentais às agências financiadoras internacionais, renovando interações, principalmente, entre Estados Partes (EEPP). A saúde é discutida e reconhecida em sentido ampliado, como um direito humano e social ao assistir cidadãos, sendo de responsabilidade social, dever de todos, compartido com o Estado, cujo acesso independente de credo, etnia, idade ou posição social. Sob o ponto de vista da integração regional, o bloco constituiu o Mercosul Saúde para tratar especificamente do tema e alavancar o desenvolvimento social regional em termos de melhores condições de vida para os EEPP. Assim, ocorreu a integração de comunidades políticas nacionais para além dos interesses meramente comerciais, o que motivou a conformação do Mercado Comum e a aproximação entre os países da região.

Foram analisadas, portanto, as políticas de saúde nacionais e as emergentes perspectivas de governança global em saúde no Mercosul, com possibilidade de justiça social, considerando a influência das práticas de cooperação internacional nas decisões supranacionais, levando em conta os diferentes atores das ações públicas relativas à questão social: Estado, agências internacionais e nacionais, organismos multilaterais, inseridos nos processos políticos de formulação de políticas públicas específicas sobre saúde, influenciadas pelas ideias produzidas na comunidade internacional – organizações e ação coletiva - que compõem, entre outros, o espaço da política mundial hoje e influenciam em níveis nacionais e sub-regionais, tal como em países do Mercosul: Argentina, Brasil e Uruguai.

A Teoria Social Contemporânea fundamentou as análises sobre as novas bases da justiça social, bem como sobre as novas estratégias e formas de políticas democráticas que norteiam a cooperação e as ações dos diversos agentes voltadas para um desenvolvimento social mais integrado. Elementos empíricos e pesquisa documental permitiram uma análise crítica da natureza da política de cooperação empreendida no âmbito do Mercosul Saúde, o que significou a

identificação de possibilidades de consolidação democráticas, baseadas nas práticas do diálogo, dos intercâmbios de informações e de serviços, das negociações, constituídas de forma contra hegemônica nas relações com outras nações.

A cooperação, objeto empírico do estudo, foi discutido a partir de experiências bem-sucedidas de integração em saúde do Mercosul. Em ordem cronológica de surgimento e com ênfase para os temas centrais das ações, foram elas: i) Regulamento Sanitário Internacional (RSI), a versão mais atual é de 2005, e volta-se para a mobilidade dos cidadãos; ii) Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA), criada em 2005 para tratar da saúde animal e proteger a produção rural na região; iii) Observatório Mercosul de Sistemas de Saúde (OMSS), surgiu em 2008 com a função de integração dos sistemas de saúde; e, iv) Convenção Quadro de Controle do Tabaco (CQCT), articulado a partir de 2009, evidencia a importância da mudança de comportamentos para a saúde. Acerca desses acordos foram destacados objetivos e resultados das propostas em termos de integração regional e os efeitos nacionais para Argentina, Brasil e Uruguai. Foram avaliados documentos e discursos referentes a programas de cooperação de caráter supranacional voltados para a saúde que corroboraram o papel político do bloco com a definição de estratégias de harmonização e convergência regionais no sentido Sul-Sul, voltadas para uma nova perspectiva de desenvolvimento que inclui decisões conjuntas a partir do regionalismo para tratar de temas sociais.

Privilegiou-se, ainda, os processos de negociações internacionais que ocorrem em uma das principais instâncias de saúde do Mercosul, a Reunião de Ministros da Saúde (RMS). Este órgão assume caráter político ao definir diretrizes para as políticas públicas. Elabora recomendações regionais para abordagens nacionais da saúde, produzindo documentos importantes sobre acordos internacionais que tratam de: temas diversos, a evolução das discussões, as estratégias para adoção de medidas regionais, entre outros aspectos. O que permitiu compreender perspectivas de avanços nessas negociações internacionais em termos de harmonização e uniformização de regras para tornar normas institucionalizadas como direitos Mercosul, com capacidade de estruturação de um sistema de proteção à saúde comum aos EEPP em questão, Argentina, Brasil e Uruguai.

As iniciativas do Mercosul Saúde representam avanços regionais por conquistarem a institucionalização do direito à saúde, com a criação dos variados grupos de trabalho que tratam do tema, valorizando o contexto social da vida e retomando a dimensão pública como indispensável para alavancar uma agenda progressista em saúde global para a região. Ou seja, as recentes intervenções do Mercosul na área da saúde contribuem para um projeto político regional que, a partir da institucionalização de sua dimensão social, reafirma a democracia na região, com base na integração orientada por parâmetros morais entre países.

Justiça social, reconhecimento e políticas de saúde

Os temas do reconhecimento e da justiça social norteiam entendimentos em torno dos processos de democratização das políticas públicas relativas aos sistemas de proteção social com caráter universal, a saúde em especial. Trata-se da saúde em sua dimensão coletiva que se realiza na esfera pública, capaz de evidenciar o reconhecimento desse bem como um direito humano. Dentre as várias mudanças promovidas pela globalização, encontra-se a formação de blocos regionais. Nestes, além dos esforços para a convergência de interesses e regulamentação em campos diversos, verifica-se a renovação de paradigmas de proteção e bem-estar sociais, para alterar os mecanismos de reprodução da hegemonia do mercado sobre as necessidades em saúde, reveladoras das desiguais condições de vida e da vulnerabilidade dos indivíduos como cidadãos ou como sujeitos de classe social. As demandas sociais, hoje, transcendem aspectos materiais e sustentam-se em valores pós-materiais, revelando a busca pelo reconhecimento de direitos e de pertencimento. Isso inclui a questão do redistributivismo, principalmente em termos de renda e benefícios sociais geridos pelo Estado, a qual permanece como demanda política ao longo das atuais experiências democráticas na América Latina.

As esferas públicas que tratam de questões internacionais se tornaram transnacionais, tais como os espaços de diálogo e tomada de decisões que contam com a participação de diversos atores. Os contatos interpessoais são estabelecidos de maneira transcultural, com destaque para a expansão do pluralismo e da hibridização dos entendimentos de questões comuns de distintas culturas. Diante das mudanças contemporâneas nas relações entre povos e países, as teorias sociais reforçam o pensamento crítico para compreender as alterações vividas, tendo como uma das categorias centrais de análise o reconhecimento. O estudo de tal categoria permite compreender questões em torno dos condicionamentos histórico-culturais no capitalismo, das lutas sociais contra as injustiças, dos novos padrões de justiça (social) emergentes, do igualitarismo e, ao mesmo tempo, do respeito às diferenças culturais. Segundo Matos (2004), destacam-se como formuladores das teorias críticas do reconhecimento Axel Honneth, Nancy Fraser e Charles Taylor.

Para Nancy Fraser (2002 apud MATOS, 2004), filósofa norte-americana filiada à teoria crítica, avaliar os conflitos sociais globais que ocorrem na realidade pós-socialismo revelam riscos e recursos trazidos pela globalização para o enfrentamento de injustiças econômicas, as lutas sociais transnacionais formulam demandas que convergem com as necessidades de redistribuição e de reconhecimento. A tese da autora é que a vida em sociedade exige a inserção das pessoas na dinâmica de relações materiais e subjetivas, de forma que os cidadãos possam participar de maneira independente e com direito à voz e voto no processo de tomada de decisões, para Fraser (2002) as injustiças sociais ocorrem devido à intensificação das desigualdades e às consequentes privações as quais repercutem na perda da capacidade de autointerpretação dos indivíduos, gerando fragilizações das identidades e dos vínculos políticos. A luta pelo reconhecimento se contrapõe a isso, apoiada na indignação e na formulação de denúncias em

torno das contradições sociais. O reconhecimento possibilita a formação de sentimentos de igualitarismo, dignidade e respeito às diferenças entre indivíduos e grupos. Apresenta-se de forma objetiva ao direcionar demandas para políticas públicas referentes à ampliação do acesso e do usufruto dos direitos políticos e sociais. Relaciona-se à política de identidades e se articula com movimentos sociais, dando base para lutas pelo reconhecimento legal e moral de direitos, especialmente, para minorias (como os direitos de gênero, por exemplo). Fraser (2002) atentou que a interdependência do reconhecimento em relação à justiça social exige tanto perspectivas distributivistas como de reciprocidade.

Axel Honneth (2003 apud MATOS, 2004), filósofo e sociólogo alemão, membro da geração mais recente da Escola de Frankfurt e influenciado por Jürgen Habemas, defende a teoria do reconhecimento como teoria crítica destinada a analisar as relações intersubjetivas de reconhecimento que, se desrespeitadas, geram conflitos interpessoais e sociais. A sua preocupação foi entender as transformações no âmbito moral, capazes de consolidar ou não identidades positivas e subjetividades. O autor focou sua análise nos aspectos subjetivos do processo de formação de identidades, sendo a luta por reconhecimento mútuo o melhor meio de assegurar o sentimento de autoconfiança, autorespeito e autoestima, fundamentais para um posicionamento crítico e autoconsciente dos indivíduos na política democrática. O reconhecimento, para esse autor, destaca-se pelo valor ético, o qual, ao favorecer a autorrealização individual na vida cotidiana, permite individuação e, também, inclusão social no coletivo. Honneth (2003) enfatizou a essencialidade do reconhecimento dos direitos fundamentais, uma vez que sujeitos sociais necessitam contar com a proteção jurídica e moral, para garantir liberdade, participação e acesso mínimo a bens materiais e não materiais fundamentais à sua sobrevivência. O reconhecimento dos direitos abrange três esferas capazes de assegurar o autorrespeito, quais sejam, civil, política e social; enquanto a luta pelo reconhecimento busca a garantia do autorrespeito em termos de amor, integridade social, dignidade humana e solidariedade. Sem isso, o desrespeito gera prejuízos sociais e sofrimentos humanos com privações de toda ordem.

Charles Taylor (1993), filósofo canadense, é o terceiro formulador da teoria do reconhecimento. Sua análise pauta-se na necessidade do reconhecimento, na relação entre indivíduo e coletividade, a partir da noção de comunitarismo. Este está relacionado às múltiplas identidades sociais, culturais e étnicas, e tem a capacidade de estimular a formação e manutenção das comunidades culturalmente diferentes. O reconhecimento das diferenças apresenta dimensão pública e assegurada, na medida em que instituições públicas e grupos sociais (culturais) específicos envolvem-se com as questões da diversidade. Para o autor, as políticas públicas necessitam considerar as diferenças (culturais) entre indivíduos e grupos, sendo as identidades culturalmente indispensáveis à própria condição humana. Taylor (1993 *apud* MATOS, 2004) analisou a relação entre reconhecimento e identidades com base no valor da categoria dignidade, em lugar da categoria honra. Enquanto a honra distribui-se desigualmente em sociedades hierarquizadas, a partir de privilégios apoiados na posição social, a dignidade é

entendida como valor universal e igualitário, compartilhado por todos, independentemente de qualquer forma de hierarquia social. O tratamento da identidade considera particularidades e evidencia a originalidade de cada indivíduo como único. As reflexões desse autor apresentam o *self* individual como fruto das interações sociais, o que permite às pessoas se perceberem como sujeitos sociais, definirem qualificações individuais, além de compreenderem o mundo e a posição do indivíduo nele. Merece destaque a prática dialógica que proporciona a formação e o reconhecimento das identidades individuais e coletivas construídas na inter-relação do indivíduo consigo mesmo e com o outro nas esferas públicas (TAYLOR,1993).

As ideias de Fraser, Honneth e Taylor sobre o reconhecimento centram-se na compreensão de aspectos culturais e de subjetividades, indispensáveis para as condições dignas de existência, no âmbito da esfera pública e da política democrática. Fraser (2002) destacou como prioritário para a sociedade atual o enfrentamento de formas de desrespeito à dignidade humana por meio da luta pelo reconhecimento, essencial para estimular a perspectiva de integração entre povos e nações. Isso é relevante para a formação de identidades regionais capazes de reforçar a união e a representação de interesses de uma região. Os movimentos por reconhecimento necessitam de ações governamentais e civis que propiciem a construção de uma esfera pública efetivamente democrática e transnacional, com possibilidades de estabelecer um sistema de valorização social universal baseado, entre outros, no bem-estar social.

No âmbito das políticas públicas (nacionais) de saúde, o paradigma do reconhecimento se refere à defesa de condições sociais de vida digna que dependem das relações entre indivíduos autônomos e capazes de reconhecerem e serem reconhecidos como cidadãos incluídos, porque são dotados de autoconfiança, autorrespeito e autoestima. O caso da saúde como demanda e política públicas permite ao indivíduo exigir o usufruto de uma vida digna, com integridade física e mental. A falta de uma saúde digna fere a autorrealização e leva à manifestação de discriminações. As políticas públicas, quando relacionadas ao paradigma do reconhecimento, difundem as capacidades de construção de valores políticos renovados para a saúde, vinculando-a à dignidade, solidariedade e justiça social (SCHUMACHER; PUTTINI; NOJIMOTO, 2013).

Já as modernas teorias de justiça social voltam-se para aspectos relacionados tanto às instituições como aos indivíduos, configurando um campo de princípios semelhantes aos que norteiam as perspectivas do reconhecimento que são: liberdade, solidariedade, cidadania e igualdade. A justiça efetiva condições de liberdade e igualdade para indivíduos, uns em relação aos outros, aborda ainda a distribuição de recursos sociais e a formação das normas que regem a vida coletiva justa (LANIADO, 2013). Ao relacionar-se à equidade, refere-se à igualdade de posições ou à igualdade de oportunidades, como ressalta François Dubet (2012). No ocidente, a noção de justiça se concentra na liberdade e na autonomia para definir parâmetros de sociedades justas que asseguram a independência das pessoas, umas em relação às outras (SCHUMACHER; PUTTINI; NOJIMOTO, 2013). Tratar do tema justiça social em relação à saúde envolve reflexões no sentido individual e coletivo, sobre a capacidade deste bem efetivar a equidade através do

gerenciamento da política e dos sistemas de serviços oferecidos pelos governos aos seus cidadãos (MILLER, 1998).

A principal inquietação de Miller (1998) é saber se já se chegou ao fim da era da justiça social. O autor defende uma noção de justiça global que se contrapõe à ideia de igualitarismo e se pauta no respeito aos direitos humanos e na obrigação das comunidades garantirem a autodeterminação e a convivência norteada pela noção de justiça social que orienta, ainda, avaliações em torno das instituições, a partir das quais se dá a distribuição de recursos sociais. Das concepções de justiça social dependem, hoje, as políticas comunitárias que, cada vez mais, criam divisões sociais. Os princípios da justiça dependem de como as pessoas os aplicam nas relações sociais com o outro, para quem ou com quem se faz justiça. Porém, tais princípios combinam necessidades, equidade e merecimento. Na política, a justiça social é um ideal que se manifesta nas políticas públicas, leis e comportamentos orientados pelos governos e agências.

Amartya Sen (2010), autor contemporâneo também dedicado a reflexões em torno da justiça social, defende concepções liberais sobre o tema que evidenciam a necessidade de estruturação de arranjos sociais justos para combater as injustiças. Segundo o autor, a razão pública torna as sociedades mais justas, bem como é fundamental o papel do Estado na condução da justiça, da democracia, dos direitos humanos, do desenvolvimento social das nações e da ética. O autor destacou o caráter universal da justiça com liberdades reais que possam ser gozadas por todos.

François Dubet (2012), representante da corrente francesa sobre o estado da justiça social a partir da igualdade de posições, concentrou-se na avaliação da estrutura social e das disparidades de acesso causadas por uma sociedade cuja organização divide desigualmente os indivíduos. Segundo o autor, as políticas públicas são necessárias para a efetivação da justiça social, tendo a igualdade como cerne de sua argumentação. Sua crítica às políticas sociais pauta-se no fato de, na atualidade, as medidas de implementação da redistribuição de riquezas, para assegurar condições de acesso aos bens essenciais da vida (como a saúde), serem oferecidas independentemente das diferentes posições sociais que os sujeitos ocupam. Ao longo do tempo, as posições menos favorecidas foram controladas pelos interesses das classes dominantes, sendo concedidos alguns direitos sociais, de forma estratégica, para minimamente cumprirem as promessas de igualdade e evitarem, assim revoltas e revoluções populares.

Diante dos diferentes entendimentos em torno dos modelos de justiça, essas reflexões indicam a necessidade de definir prioridades de acordo com as necessidades da vida social moderna, com capacidade de assegurar bens básicos conquistados, como direitos que garantem o igualitarismo. O Estado e as políticas públicas são o centro da organização política, com capacidade de materializar a igualdade e incorporar novos mecanismos e instrumentos de garantia de direitos. Na saúde, isso significa ser capaz de alcançar os segmentos sociais mais vulneráveis, ampliando o caráter distributivo das políticas sociais (VENTURA, 2011; DUBET, 2012).

Os princípios de justiça social e do reconhecimento integram os regimes de bem-estar. O modelo de bem-estar social originou-se no século XIX na Europa e, com o pós-guerra, estabeleceu mecanismos de redistribuição e de solidariedade. Tornou-se fonte de conquistas, em termos de benefícios sociais para trabalhadores, assegurando maior acesso aos direitos sociais. Nas três últimas décadas, com a expansão da liberalização do mercado e a globalização econômica e tecnológica, o modelo de bem-estar sofreu dois confrontos graves: foi ameaçado pelos interesses das classes hegemônicas e; por outro lado, fragilizou-se por críticas advindas dos movimentos sociais de esquerda, insatisfeitos com o lento avanço da abrangência social desses direitos, deixando muitos excluídos dos seus benefícios. Para a América Latina, as análises não são consensuais sobre a existência de um modelo de proteção social plenamente viabilizado na região, que tivesse como base o bem-estar social e maior equidade na distribuição de benefícios sociais (IVO, 2007).

As teorias recentes que se referem à justiça social e ao reconhecimento aqui estudadas apontam para dificuldades em abordar as injustiças em saúde que se originam em desigualdades estruturais, especialmente, quando se trata de países periféricos da América Latina que convivem, em sua grande maioria, com limitações institucionais em termos de proteção social, acompanhadas por condições de agravamento dos riscos sociais e perspectivas frágeis de consolidação de uma cidadania universal. No entanto, as recomendações internacionais defendem a institucionalização dos direitos humanos em saúde com a retomada de gastos sociais e de investimentos em políticas públicas que possam efetivar o bem-estar social na região e, principalmente, favorecer a manutenção do equilíbrio do mercado global. Há esforços de muitos dos governos latino-americanos para assegurarem participação social nas decisões de políticas de saúde e incorporarem as demandas das lutas em prol da ressignificação da saúde pública e da distribuição de seus recursos básicos em termos de qualidade de vida, integrando os países da região aos movimentos globais de promoção dos determinantes sociais da saúde.

Mais recentemente, na América do Sul retomou-se a almejada integração regional, o que levou a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991, aproximando países vizinhos, a princípio, em torno de projetos comerciais comuns. Os Estados Partes (EEPP) do Mercosul: Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, passaram ao longo do tempo a atentar para demandas políticas, culturais e sociais, com vistas a definir projetos regionais de desenvolvimento social com capacidade de ampliação da justiça social. Como esta união entre as nações sul-americanas desafia orientações neoliberais na região, difundiram-se ao longo do tempo concepções anti-Mercosul, devido ao descontentamento dos países ricos em relação aos seus interesses no Sul. Assim, boa parte da existência do Mercosul tem sido marcada por sentimentos de incertezas e descrenças por parte das próprias nações sul-americanas. O bloco recebe, também, frequentes críticas dos grupos conservadores que dominam a mídia na região, sendo apresentadas avaliações em torno da atuação e do papel da experiência da integração à sociedade com resultados negativas e inexpressivas (DRAIBE, 2007).

Muitas das rivalidades políticas e das desconfianças tradicionalmente presentes nas relações entre EEPP do Mercosul foram enfrentadas com a união de esforços regionais, gerando, assim, perspectivas de estabilidade política e aproximação sociocultural para os países membros. O Mercosul avançou ao modificar o padrão de relações intrabloco, priorizando a política externa como preocupação central, bem como a dimensão identitária regional (LANIADO; SANTOS, 2014; MENDONÇA et al, 2008). Em longo prazo, o bloco pode seguir caminhos distintos, como retomar o crescimento com equidade, a partir da integração regional, priorizando o bem-estar das populações locais, ou, em sentido oposto, tornar-se mais um instrumento de reprodução das relações imperialistas que atendem às expectativas dos países ricos e externos à região. Ou, ainda, pode, até mesmo, estruturar-se um imperialismo interno com a preponderância de interesses de uma determinada nação sobre as demais. A direção do projeto futuro do Mercosul será definida pela participação não somente de governos, mas, principalmente, da sociedade sul-americana como um todo (DRAIBE, 2007).

Em termos de ações na área de saúde que contribuem com a integração regional, a cooperação internacional merece destaque por promover trocas e intercâmbios e por gerar mecanismos de negociações que estimulam diálogo entre governos e representantes da sociedade civil, tendo como fundamento os valores democráticos. Com isso, percebe-se que a integração em saúde avança significativamente, diante da interação entre países e da institucionalização de novos padrões de ação regionais. Diretrizes das políticas de saúde são redimensionadas e norteiam de forma distinta a relação entre Estados Partes (EEPP) com o restante do mundo, sendo possível desconstruir perspectivas de subalternidades, almejar padrões de boa vida para as populações dos países do Mercosul e constituir um sistema comunitário, no qual haja aprendizado a partir das experiências semelhantes, tendo como referência o modelo de integração europeu que conseguiu se estruturar institucionalmente, no sentido de garantir independência aos estados membros; implementar métodos decisórios supranacionais, que procuram ir além do consenso, com o intuito de superar as possíveis oposições individuais nacionais dos governos participantes; criar mecanismos que ampliem a participação da comunidade nas decisões; e facilitar o vínculo dos indivíduos, das empresas e entre outros atores com os EEPP e com a estrutura regional como um todo (MEDEIROS et al., 2010; NUNES JUNIOR, 2011).

O Mercosul foi, ainda, incorporando perspectivas de enfrentamento das desigualdades, a partir da adoção do princípio da coesão social, com vistas a superar abordagens utilitaristas e economicistas sobre o bem-estar das populações. Tornou-se, hoje, referência para a diplomacia política internacional, visando uma integração profunda capaz de assegurar liberdades fundamentais de pessoas, bens e capitais que favoreçam a região e a coordenação de políticas sociais transfronteiriças. Interesses nacionais são aproximados para que haja a convergência política entre países. Para tanto, a unificação e a intersetorialidade das políticas sociais se tornou prioridade. O bloco ampliou sua inserção regional nos foros internacionais com acordos pactuados

conjuntamente, os quais possibilitam a articulação e a implementação de reformas, especialmente, nos sistemas de saúde nacionais, com o compromisso de avaliação contínua e conjunta (GALLO; COSTA, 2004; LANIADO; SANTOS, 2014).

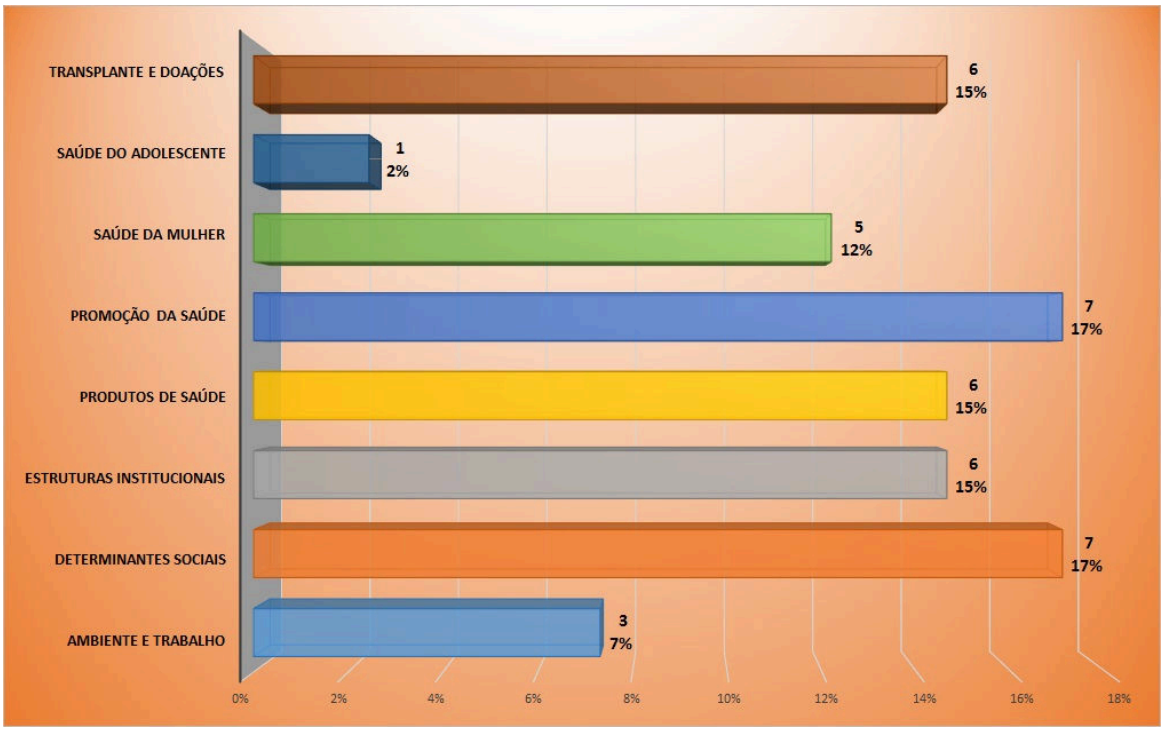
No entanto, as análises sobre o Mercosul revelaram, além dos avanços, limitações em termos da morosidade das decisões e da implementação de normas para serem difundidas entre os EEPP; emprego de recursos em atividades desnecessárias, como o deslocamento semestral das comissões de trabalho; pouca coordenação entre as políticas sociais; lenta harmonização legislativa e institucional das estruturas políticas; instabilidade política causada por alguns EEPP, como é o caso da Argentina; necessidade de objetivos mais claros e efetivos sobre a redução de assimetrias regionais; além dos poucos resultados em torno da institucionalização da participação social, nos processos de decisões políticas; ações mais efetivas em torno da constituição da agenda da convergência; diferentes capacidades de regulação em termos de negociações; e valorização da solidariedade cosmopolita.

O Mercosul e as experiências integrativas em saúde

A partir dos anos 2000, o Mercosul voltou-se para questões sociais, constituiu diferentes grupos de trabalho que passaram a tratar de variadas demandas sociais da região. Sobre a saúde, o bloco conta, hoje, com dois foros específicos para tratar do tema: o Subgrupo de Trabalho Nº 11 Saúde (SGT N° 11) e a Reunião de Ministros da Saúde (RMS), que dispõem, ainda, das Coordenações Nacionais. O SGT11 e a RMS são as instâncias centrais para abordar o tema da saúde e as Coordenações Nacionais são dependentes deles e agrupam representantes nacionais dos Ministérios da Saúde dos países membros. Tais representantes, denominados coordenadores nacionais, unem-se para participar das decisões em torno da saúde, com a função de organizar as atividades, acompanhar, avaliar e compor as agendas da RMS e SGT N° 11, e constituem o comitê coordenador da harmonização de trabalhos e de resultados (QUEIROZ, 2011).

O Gráfico 1 a seguir, elaborado com base nos documentos analisados da RMS (2005-2011), demonstra que se manteve estável a quantidade de acordos firmados no órgão, com discreta diminuição no período de 2006 e elevação em 2008, o que indica um movimento constante de negociações em saúde, com perspectivas de permanência e expansão ao longo do tempo. De acordo com os propósitos dos acordos, em 2005, houve uma preocupação com a estruturação das políticas que, ao longo do tempo, foram implementadas a partir de planos de ação e estratégias. Novos temas surgiram e se manteve presente a preocupação de acompanhar as recomendações internacionais.

GRÁFICO 1: Temas de Acordos RMS (2005-2011)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos documentos da RMS 2005 – 2011

Os dados indicam como temas mais frequentes os Determinantes Sociais e Promoção da Saúde, que sugerem uma mudança paradigmática sobre concepções de saúde, a qual norteia tanto o planejamento quanto a definição de ações que reforcem a consolidação de tal paradigma no âmbito das políticas públicas no setor. Na categoria Promoção da Saúde, identificaram-se documentos de adesão às recomendações internacionais, especialmente, as das Declarações de Alma Ata e de Otawa, e as das Assembleias Mundiais de Saúde (AMS), como essenciais para renovar a política de saúde. Essas categorias são seguidas por preocupações em constituir estruturas institucionais sólidas que possibilitem a formação de redes de informações e serviços regionais para o tratamento do tema Transplante e Doação e Saúde da Mulher, por exemplo. Sem desconsiderar, no entanto, a saúde no sentido comercial, como mostra a categoria Produtos da Saúde, o que corrobora, neste sentido, com as conclusões do estudo realizado por Sánchez (2007), que destacou nos registros das reuniões da RMS a atenção dada aos assuntos que envolvem o comércio de produtos de saúde.

Muitos são os desafios para a saúde no bloco, em termos como: a abordagem de temas relacionados mais especialmente aos serviços de saúde; medidas efetivas de redução das assimetrias que atingem o sistema de proteção social; harmonização das capacidades das EEPP para implementar recomendações regionais e internacionais; planejamento em torno do fluxo de comunicação entre as entidades de saúde, como os Ministérios da Saúde e das Relações

Exteriores; avançar com a intersetorialidade entre as políticas sociais; e implementar serviços nas zonas de fronteiras para transformá-las em zonas de convivência e oportunidades regionais.

As metas regionais apontam para perspectivas de: harmonização de ações; redes regionais; posições conjuntas; saúde nas fronteiras; regulação regional de serviços de saúde; planejamento conjunto; capacitação nacional; proteção social; prevenção de doenças; determinantes sociais da saúde; promoção da saúde; informações em saúde; e cidadania em saúde.

A cooperação se destaca nas ações regionais como um meio político de exercitar posturas conjuntas da região diante de temas globais, manifestadas através da diplomacia da saúde com variados atores internacionais, como Organização Mundial do Comércio, Organização Mundial da Saúde, Banco Mundial, etc. e com outros blocos, como com a União Europeia. A saúde passa a ser abordada no plano regional e em termos de justeza de distribuição de recursos sociais.

Os três países do Mercosul estudados – Argentina, Brasil e Uruguai –, indicaram diferentes concepções de saúde e de bem-estar adotadas pelos governos nacionais. São concepções relacionadas com sentimentos de pertencimento e respeito aos bens públicos, e que, se solidificadas, contribuirão para a construção de um sistema regional de proteção social alicerçado na integração do bloco. A proteção social depende da renovação de políticas públicas em relação a recursos sociais disponíveis, capacidade institucional, qualidade das respostas às necessidades sociais de diferentes grupos e valorização dos bens públicos indispensáveis à vida, especialmente, a saúde (AVELINO; BROWN; HUNTER, 2007).

A análise das políticas de saúde desses países evidenciou diretrizes pautadas em significados reforçados ou ressignificados, a depender dos seguintes efeitos: i) construção de valores cívicos e referenciais culturais relacionados às relações sociais e às noções de cidadania e de solidariedade; ii) vínculos estabelecidos com o exercício da liberdade e da justiça, ao ampliar o acesso aos serviços e ações de saúde de forma equânime; e iii) contribuições às mudanças de comportamentos em termos de hábitos e estilos de vida, tornando-os mais saudáveis (FLEURY; OUVERNEY, 2008).

Na Argentina, predomina a ênfase na saúde como um direito humano e uma questão de equidade; no Brasil, a saúde associa-se às questões políticas em torno da universalidade, da participação social e da descentralização; e no Uruguai, a saúde é focada como um bem público, permeado por questões éticas, indispensável à justiça social e ao projeto de integração regional. Destacam-se, nas abordagens dos três países, os resultados das práticas de cooperação em saúde desempenhadas pelos Ministérios da Saúde, por proporcionarem integração entre institutos de pesquisa, com maiores possibilidades de investimentos e troca de conhecimentos. Dá-se ênfase, também, à difusão da solidariedade que une as práticas cooperativas entre os países estudados, possibilitando apoio mútuo, em especial, oferecendo retaguarda para os menores.

Nos três países destaca-se o reconhecimento da igualdade social em planos e programas que se organizam com base nos direitos humanos relacionados à própria saúde, às mulheres, às

crianças e aos idosos; para que sejam estruturadas condições viáveis de usufruto das garantias legais. Destacam-se as ações que contribuem com o desenvolvimento do autorrespeito, da autoestima e da autoconfiança, defendidas por Honneth (2003) em suas teorias, na medida em que vínculos afetivos são almejados nos programas de estímulo à amamentação e à proximidade com as referências territoriais e culturais das comunidades, com relações mais humanizadas entre equipes de saúde e usuários dos serviços, entre outros aspectos que serão solidificados com a integração dos sujeitos sociais à sociedade.

Os governos da Argentina, do Brasil e do Uruguai até 2015 evidenciaram direitos políticos e sociais que passam a compor agendas de saúde, incluindo o reforço de normas e legislações que possibilitem institucionalidades renovadas para as políticas públicas de saúde, baseadas na intersetorialidade, na interdisciplinaridade e nos determinantes sociais da saúde. Como os indivíduos necessitam da proteção legal e moral para assegurar o acesso à saúde, os países do Mercosul estudados procuram responder às exigências da vida digna, atribuindo ao Estado a responsabilidade pública de garantir direitos fundamentais, por meio de leis, instituições e abordagens subjetivas. Assim, o cumprimento de deveres torna-se, igualmente, importante para o uso fruto das liberdades. O Mercosul une iniciativas para reforçar suas instituições sociais baseadas na defesa da igualdade de oportunidades e da tolerância com as diferenças culturais. Na área de saúde, conforma-se um espaço institucional próprio que assegura aos sistemas de saúde a formação de redes de serviços organizados e articulados, distintos dos formatos anteriores que executavam a mera administração de clínicas, hospitais, ambulatórios (FRASER, 2002; SATO, 2014; OMSS, 2013).

Os países do Mercosul dão os primeiros passos em termos de formação de um sistema regional de proteção social em saúde, as políticas de saúde visam a obter efeitos distributivos relacionados ao desenvolvimento econômico e à justiça social. Medidas já iniciaram o reconhecimento de garantias importantes na área, como: descriminalização do aborto e regulação do uso da maconha (Uruguai); a ampliação da vigilância em saúde e medidas de prevenção à violência (Brasil); e defesa dos direitos humanos em saúde e das liberdades fundamentais (Argentina). No geral, são diretrizes regionais que orientam normas e leis de implementação das políticas de saúde em nível nacional, as quais podem ser entendidas como conquistas, com vistas a reforçar valores cívicos e a solidariedade, permitindo a inclusão social. Como destacam Ferreira e Castro (2010), uma das principais metas em termos de políticas de saúde para o Mercosul é garantir ao cidadão o acesso aos serviços de saúde em qualquer EEPP, de forma que não existam barreiras à livre circulação.

As experiências de cooperação internacional em saúde no Mercosul

A estrutura institucional da saúde no Mercosul tem se alterado, no sentido de assumir uma postura mais autonomia, com órgãos e normas voltados, especificamente, para o tema, bem como de elevar o interesse pela cooperação Sul-Sul neste setor, visando a compartilhar experiências e

conhecimentos, favorecendo a ação internacional na região e acenando para a unificação das políticas sociais nacionais. Os atores da cooperação produzem novos aprendizados e asseguram, a partir de uma infraestrutura renovada com base no bem-estar e em relações solidárias, um melhor processo de integração. Essa cooperação apresenta experiências bem-sucedidas no bloco, já que há intensificação do diálogo sobre a multidimensionalidade da saúde, atrelada ao desenvolvimento social e humano para os Estados Partes (EEPP). Pode-se afirmar que, hoje, as práticas cooperativas do Mercosul reforçam a inserção do bloco nas relações internacionais e, internamente, interferem no sistema de proteção social dos países membros, na medida em que se busca a universalização da saúde como um direito conjugado ao crescimento econômico e às conquistas em torno de mais igualdade. O Mercosul Saúde diversifica cada vez mais suas abordagens e confirma a expansão do tema na comunidade regional, com preocupações como as relacionadas a seguir: sistema de informação e comunicação em saúde; regulamento sanitário internacional; saúde e desenvolvimento; controle da dengue; saúde ambiental e do trabalhador; política de medicamentos e banco de preços de medicamentos; gestão de riscos e redução de vulnerabilidades; doação e transplantes; HIV-Aids; saúde sexual e reprodutiva; e controle do tabaco (FRASER, 1996 apud SCHUMACER; PUTTINI; NOJIMOTO, 2013; MERCOSUL, 2008).

Foram estudadas quatro iniciativas de cooperação internacional em saúde do Mercosul, envolvendo Argentina, Brasil e Uruguai, desenvolvidas no período de 2005 a 2011, escolhidas em função das contribuições trazidas à supranacionalidade e à integração na região. A primeira delas foi o Regulamento Sanitário Internacional (RSI), aprovado pela Organização Mundial da Saúde em 1951 como um tratado de saúde pública voltado para a vigilância. O intuito era o de prevenir a propagação de doenças específicas e pré-determinadas, como a febre amarela, varíola, febre recorrente, cólera e tifo. A notificação obrigatória e as medidas sanitárias foram acordadas entre países, para que houvesse o controle de riscos à saúde, intensificados pela circulação de pessoas e mercadorias (GOMES; CASTRO, 2012). Em 2005, um novo RSI, foi implementado. A OMS estipulou o prazo máximo de 2016 para as nações incorporarem completamente as normas de execução do controle sanitário do novo instrumento, a fim de superar desafios no setor por parte de todos os países signatários do acordo internacional (TORRONTEGUY, 2010; GOMES; CASTRO, 2012; MENDONZA, 2007).

Os Estados que ratificaram o RSI contam com uma rede mundial de alerta e resposta aos surtos epidêmicos reconhecidos pela OMS, a chamada *Global Outbreak Alert and Response Network* (GOARN), que dispõe de recursos internacionais para orientar e favorecer trâmites relacionados a emergências em saúde pública. No âmbito sul-americano, o RSI foi discutido envolvendo os setores de vigilância em saúde dos países. A partir dos anos 2000, o Mercosul assumiu na região a coordenação das demandas sociais em saúde, com o intuito de assegurar esse bem público, tão fragilizado pelas crises na região. O RSI foi assumido como um compromisso do bloco com a garantia da circulação de pessoas e mercadorias, principalmente, nos pontos de fronteiras, a adoção das recomendações do acordo envolve a Reunião de Ministros

da Saúde (RMS) por ser este o órgão que define políticas regionais para o bloco (FERREIRA; CASTRO, 2010; OMS, 2005).

Para atender às orientações do RSI, a Argentina privilegiou ações de imunização para diferentes fases etárias, oferecendo vacinação obrigatória e gratuita através do Programa Nacional de Control de Enfermedades Inmunoprevenibles, criado em 2003, e que contempla um leque variado de vacinas. Outra ação em saúde sanitária, nesse país, recomendada pela RSI, foi a incorporação de medidas de enfrentamento da pandemia de gripe A (H1N1), tais como: aquisição de mais de um milhão de antirretrovirais e equipamentos médicos; contratação de médicos e enfermeiros; estrutura de monitoramento da evolução da contaminação; unificação de diagnósticos e tratamento no país; vacinação gratuita, que, em cinco meses, atingiu 93,4% dos cidadãos, contra doenças respiratórias, o que inclui a H1N1 (ARGENTINA, 2012).

Um importante programa que responde às necessidades sanitárias naquele país é o Plan Nacional de Prevención y Control del Dengue y la Fiebre Amarilla, para enfrentar o mosquito Aedes Aegypti que afeta grande parte da população. De 2009 a 2010, houve uma redução de 96% dos casos dessas doenças. Capacitaram-se as equipes sanitárias e ações foram voltadas para áreas de risco e zonas de fronteiras. O programa Dirección de Enfermedades Transmisibles por Vectores do Ministério da Saúde passou a organizar ações e captar recursos humanos e materiais para tratar das doenças transmissíveis prevalentes regionalmente (ARGENTINA, 2012).

No Brasil, a adesão às recomendações sanitárias internacionais levou à criação de Comitês de Implantação do RSI, nos pontos de entrada no país, os quais difundem protocolos de referência para orientar a ação de agentes envolvidos nas situações de risco. Dois exemplos podem ser citados: o Protocolo de Enfrentamento da Influenza A (H1N1), voltado para portos, aeroportos e fronteiras; e o Protocolo de Manejo Clínico e Vigilância Epidemiológica da Influenza, que se refere às orientações gerais para a conduta clínica, os aspectos laboratoriais e o uso de antirretrovirais. Ou seja, medidas de assistência e de pronto atendimento foram articuladas e incluídas na política sanitária. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) é o órgão responsável pela evolução das capacidades básicas de prevenção, detecção, análise, comunicação e resposta às emergências de saúde pública no Brasil. Elabora normas e regulamentos, além de controlar o fluxo de pessoas e produtos em aeroportos, portos e fronteiras, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores (que trata da saúde pública no âmbito internacional). O país conseguiu, ainda, formar uma rede de vigilância que monitora agravos à saúde e cuida das situações de Emergências de Saúde Pública, com 22 (vinte e dois) Centros de Informações Estratégicas e Resposta em Vigilância em Saúde, as chamadas Redes CIEVS (OMSS, 2013; FERREIRA; CASTRO, 2010).

A avaliação da implementação do RSI, no país, é realizada pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS) em parceria com o Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia (ISC/UFBA). Juntas monitoram as capacidades nacionais, a fim de detectar e responder às situações de emergência de saúde pública, e contribuíram, ainda, com a

elaboração de um Plano Diretor Nacional. Teixeira et al. (2012) revelam que as avaliações de 2011, sobre a implementação do RSI no Brasil, indicam que, em termos de marco legal, institucional e administrativo, foram alcançados percentuais próximos a 100% das metas estabelecidas. A capacidade de detectar, avaliar e notificar eventos, com perspectivas de se traduzirem em emergências de saúde pública, também, alcançou um desempenho próximo do percentual total esperado, com exceção do item referente a recursos físicos. Já a capacitação para investigar, intervir e comunicar eventos de emergência, em saúde pública, alcançou um percentual um pouco mais baixo de 85%, com destaque para melhoras evidenciadas em relação a avaliações anteriores.

As negociações em torno do RSI, para o Uruguai, permitiram ajustes institucionais em termos técnicos e administrativos, para aprimorar os serviços sanitários do país. O Ministério da Saúde do Uruguai é composto pela Divisão de Epidemiologia, Divisão de Saúde Ambiental e Ocupacional e Divisão de Evolução Sanitária, criadas desde 2011. A Divisão de Epidemiologia assumiu as funções de vigilância de doenças que necessitam de notificação obrigatória, enfermidades de transmissão sexual, infecções hospitalares, vigilância de laboratórios etc., e de eventos ocorridos em pontos de entrada. Controla, então, as ações recomendadas pelo RSI, juntamente com o Centro Nacional de Enlace para o RSI. A Divisão de Evolução Sanitária acompanha a produção, circulação e qualidade de alimentos e fármacos, e especialmente controla doenças transmitidas por alimentos. E a Divisão de Saúde Ambiental e Ocupacional realiza a identificação, análise, prevenção e controle dos fatores e situações de risco ambiental e ocupacional relacionados à saúde.

Os eventos de notificação obrigatória se estabelecem a partir do Código Nacional sobre Enfermedades y Eventos de Notificación Obligatoria que, atualmente, está em revisão para se adequar às orientações do RSI. O país constitui uma Rede Nacional de Laboratórios de Saúde Pública que, junto com a vigilância epidemiológica, ajudam em diagnósticos. Dados revelam que, em 2011, o país implementou as seguintes capacidades básicas: 84% de meios para detectar e notificar, 59,9% de avanços em termos de investigação, intervenção e comunicação e 57,4% de conquistas legais e administrativas (MSP, 2004 apud OMSS, 2013).

O RSI favorece a articulação e coordenação política entre EEPP, com avanços em termos do reconhecimento da saúde como justiça social, em relação à Argentina, Brasil e Uruguai, ao enfocar as dimensões coletiva e social da saúde, com intervenções sobre condições antes muito pouco controladas pelos governos e pela sociedade. As novas políticas abarcam produção, importação, exportação, armazenamento e circulação de produtos, medicamentos, equipamentos, além da própria circulação das pessoas. É, de fato, o reconhecimento público da saúde como um direito humano, no sentido político/legal e moral, para, assim, criar condições seguras de deslocamento e de permanência das pessoas nos EEPP. Como consequência, há esforços dos países estudados em viabilizar os princípios universais de igualitarismo, dignidade e respeito por meio da melhoria dos serviços públicos. É possível, então, observar que políticas de saúde são,

também, posturas de tolerância acerca das diferenças e da não discriminação incorporadas, politicamente, pela comunidade democrática e transnacional do Mercosul.

O segundo acordo de cooperação internacional estudado no Mercosul volta-se também para a saúde sanitária, que é o Programa de Acción Mercosur Libre de Fiebre Aftosa (PAMA), criado em 2005. A decisão Mercosur/CMC/Dec Nº 25/05, sob a responsabilidade do Comitê Mercosul Livre de Febre Aftosa – CMA, com representantes da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, um delegado da Associação Latino-Americana De Integração (ALADI) e um chefe de serviços veterinários do Comitê Veterinário Permanente (CVP), é um mecanismo regional de enfrentamento deste problema sanitário. O PAMA desenvolve-se por meio de programas nacionais e busca uniformizar as ações entre os diferentes países e regiões, com vistas à erradicação da febre aftosa. Busca consolidar uma rede de controle da febre aftosa nas Américas por meio da harmonização de programas nacionais, para padronizar atividades e resultados regionais. As estratégias de ação continuam priorizando: áreas com histórico de persistência da febre aftosa e localidades com risco desconhecido, e estrutura sanitária em desenvolvimento; projetos de fronteiras (com destaque para a zona de fronteira entre Argentina, Brasil e Uruguai); o funcionamento de sistema de laboratórios de diagnóstico e controle de vacinas; o fortalecimento dos sistemas nacionais e regionais de vigilância; a produção de vacinas de qualidade em condições de biossegurança; fortalecimento do nível local de ação; sistema de prevenção de áreas livres; e desenvolvimento de programas de capacitação, assistência técnica e comunicação social (ALADI, 2014).

A partir das ações do PAMA, segundo avaliação da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), destacam-se os seguintes resultados para os países do Mercosul:

i) avanços acerca de investimentos em saúde, com utilização para aquisição de equipamentos. Em 2007, de um total de US$ 13,888.550 de recursos do Mercosul destinados ao PAMA, a Argentina recebeu US$ 2,612.000; ao Brasil coube o maior montante de verbas, US$ 3,601.800; e o Uruguai recebeu US$ 1,737.800 (EFSUL, 2012).

ii) a estrutura institucional do PAMA conta com os Ministérios da Agricultura dos EEPP e dos Estados Associados participantes do programa, os quais se encarregam de sua implementação, sendo fundamental a atuação regional do Comitê Mercosul Livre de Febre Aftosa (CMA) que acompanha a adoção nacional das recomendações consensuadas no bloco. A atuação conjunta, por meio das ações de cooperação em prol da erradicação da doença, com a renovação dos compromissos relativos à prevenção da aftosa, tem ajudado a recuperar a relevante atividade socioeconômica da pecuária na região (EFSUL, 2012);

iii) intercâmbios científicos, realizados a partir do desenvolvimento de estudos técnicos voltados para a saúde animal, colaboram com a harmonização de procedimentos e reforçam aspectos regionais importantes em torno da saúde como um todo (PAHO, 2015);

iv) entendimentos ressignificados da noção de vigilância facilitam diagnósticos e identificações de problemas específicos de uma região;

iv) relações cooperativas intensificam-se com a Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) e com o Centro Pan-Americano de Febre Aftosa (PANAFTOSA). A maior parte das recomendações do organismo internacional foi cumprida.

O PAMA representa uma oportunidade de unificar planos regionais de políticas de saúde que favoreçam o desenvolvimento social no Mercosul. Em termos da questão da febre aftosa, há um crescimento conjunto no combate ao problema entre os três países avaliados, a Argentina, o Brasil e o Uruguai. A aftosa, que era tratada isoladamente por decisões governamentais, tornou-se objeto de interações entre diferentes atores, a partir do PAMA, envolvendo governos, entidades privadas, organismos internacionais, representantes da sociedade civil etc. O entendimento sobre as fronteiras e a interdependência nas relações internacionais redefiniram-se, superando os limites rígidos da soberania e as abordagens em torno de questões meramente econômicas. Hoje, as interações entre países fazem parte de relações políticas mais amplas (SATO, 2010).

A terceira experiência estudada foi o Observatório Mercosul de Sistemas de Saúde (OMSS) foi criado através do acordo Nº 18/08 da XXV Reunião de Ministros da Saúde (RMS), celebrado no Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento de políticas de saúde regionais. Foi inspirado no Observatório Europeu de Sistemas e Políticas de Saúde que se tornou uma referência para o processo de integração na região europeia. Implementado a partir de 2010, com o apoio financeiro e de recursos humanos dos Estados Partes (EEPP), conta com a adesão da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) / Organização Mundial de Saúde (OMS). Ambas cooperam com as ações do OMSS, disponibilizando recursos financeiros e acompanhamento de resultados. O OMSS visa a ampliar o acesso a uma atenção de qualidade para as populações envolvidas. Propõe uma articulação na região em termos de estruturas institucionais e tecnológicas das redes de serviços, dos sistemas de financiamento e da gestão dos mesmos, da organização do trabalho, entre outros aspectos, além da promoção do controle social e da garantia da participação social. Segundo a RMS, as melhorias nos serviços de saúde dependem do monitoramento de informações sobre as metas almejadas e da cooperação entre os atores, com vistas a assegurar o compartilhamento de experiências, sendo resguardadas as necessidades locais, expressas por políticas nacionais. Três elementos despontam como centrais nas iniciativas do OMSS: i) a difusão de informações sobre o que ocorre nos sistemas de saúde dos EEPP e Estados Associados; ii) o intercâmbio de informações que favoreçam reformas nos sistemas de saúde; e iii) a participação social. (OBSERVASALUD, 2015; MERCOSUL, 2008).

Com relação às informações e produções acadêmicas, a partir do OMSS, o Mercosul-Saúde passou a reunir especialistas e pesquisadores para debater ideias em torno das avaliações dos sistemas de saúde dos EEPP. Foi produzido e disponibilizado à sociedade no site do Observatório um importante estudo comparativo entre os sistemas de saúde da Argentina, Brasil e Uruguai. Esse estudo comparativo favorece o acompanhamento das reformas nacionais, com

vistas a intensificar esforços de convergências de interesses, especialmente, entre os três países estudados, o que foi referido em capítulo anterior. Entre as parcerias acadêmicas, a mais recente delas foi com a Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (Fiocruz) do Brasil. Anteriormente, ocorreu uma parceria com a Universidade I-Salud da Argentina, que também já havia aderido à rede de instituições de investigação do órgão. Ambas ocorreram em 2014. É crescente, também, a participação do Observatório em foros internacionais, como os que são realizados pela União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e Foros Andinos de Saúde. A aproximação entre as três principais instâncias da região – Mercosur, Unasul e Comunidade Andina de Nações (CAN) – é mais uma conquista importante para ampliar a integração regional e tratar de temas sociais e econômicos (OBSERVASALUD, 2015).

A Convenção Quadro de Controle do Tabaco (CQCT) foi a quarta experiência de cooperação estudada. Refere-se a ações de proteção para diferentes gerações das consequências do fator de risco do tabaco. A CQCT iniciou-se a partir de uma articulação para realizar um tratado internacional de cooperação, no sentido de combater a propagação do tabagismo. Em 2003, a Assembleia Mundial de Saúde indicou a CQCT como o primeiro tratado internacional de saúde pública da história da Organização Mundial de Saúde (OMS), tendo como resposta 192 países signatários para combater a crescente epidemia de tabaco no mundo. A CQCT passou a vigorar internacionalmente a partir de 2005. Tornou-se um marco para a saúde pública mundial por contar, até 2014, com a ratificação de 178 países e por determinar a adoção de medidas intersetoriais nas áreas de publicidade e propaganda, patrocínio, advertências sanitárias, tabagismo passivo, tratamento de fumantes, comércio ilegal, preços e impostos. A luta contra o tabaco foi assumida como objeto da política regional na RMS desde 2003, contando com intervenções regulatórias que começam a ser pactuadas no Mercosul-Saúde e são difundidas pelos EEPP, caracterizando um esforço multilateral que envolve governos e movimentos antitabagistas, para a implementação de medidas de controle do tabaco (OBSERVATÓRIO NACIONAL DE CONTROLE DO TABACO, 2015).

Na Argentina, desde 2011, promulgou-se uma lei nacional de proibição da publicidade, promoção e patrocínio do tabaco, exceto para pontos de venda e comunicações diretas da indústria do tabaco com o consumidor. No mesmo ano, o Brasil também aprovou uma lei proibindo a propaganda no rádio, televisão, jornais, outdoor e pontos de venda, porém, permite, ainda, a exposição dos produtos de tabaco nos pontos de venda. No Uruguai, proibiram-se a propaganda nos principais pontos de venda e a apresentação de produtos de tabaco acesos em filmes e *shows*, além da exibição da marca. Vale destacar que não há, nos três países, restrições à publicidade de produtos de tabaco pela *internet*.

Outra importante conquista trazida pela CQCT foram as advertências sanitárias que aparecem nas embalagens dos produtos, para promover a consciência pública sobre o uso do tabaco, desde 2004. O Brasil se destaca por ter legislação sobre as advertências, imagens ilustrativas e frases nos maços de cigarros. Em 2008, o Uruguai passou a inserir imagens

ilustrativas e advertências que ocupam 80% das embalagens. A Comissão Intergovernamental para o Controle do Tabaco no Mercosul (CICT) criou um banco de imagens de advertências sanitárias, para padronizar aquelas que são publicadas nos maços de cigarro e em material publicitário em geral, na região. A Argentina, por exemplo, já fez uso de tais advertências.

A educação em saúde foi retomada como um instrumento da saúde pública que, ao ser aplicado estrategicamente, visa garantir a eficácia da implementação das medidas da CQCT, a partir da mudança de comportamento. Ações educativas são realizadas em escolas, ambientes de trabalho e unidades de saúde de atenção primária, com uso de material educativo, para apoiar campanhas publicitárias de prevenção. A educação em saúde é incorporada pelos países do Mercosul com apelos à necessidade de salvar vidas (BRASIL, 2012).

Considerações Finais

Esta investigação voltou-se para um tema muito presente nas propostas de regionalização do Mercosul, ao focar a cooperação internacional em saúde e sua contribuição no processo de integração, ainda, incompleto. Evidenciaram-se alguns dos efeitos da aproximação entre os países estudados, para a harmonização conjunta das políticas públicas nacionais e para as perspectivas de articulação de medidas de bem-estar social que beneficiam o nivelamento do desenvolvimento regional. As análises sobre o Mercosul indicam proposições em torno de uma governabilidade regional em relação à saúde, tendo na cooperação internacional um de seus mecanismos centrais de viabilização. As práticas cooperativas, envolvendo Argentina, Brasil e Uruguai, fomentam o multilateralismo a partir da intensificação de relacionamentos entre diferentes atores (coletivos), além do exercício da convergência política e de promissores progressos em torno de um projeto, a longo prazo, de institucionalização da integração e de promoção da justiça social, em nível regional.

Os EEPP têm se esforçado para alcançar o bem-estar social, especialmente, a partir do reconhecimento dos direitos humanos e da ampliação da justiça social, a fim de assegurar, regionalmente, o igualitarismo e o respeito às diferenças. Os padrões de justiça se renovaram e estabeleceram padrões mais transnacionais, contribuindo para o combate às injustiças econômicas e culturais, especialmente, na realidade sul-americana, a partir da capacitação política de sujeitos, da emancipação política e inserção social (FRASER, 2000).

O reconhecimento e a realização de princípios de justiça têm acenado com possibilidades de melhorar políticas redistributivas para a região, a partir de práticas de solidariedade e da viabilização do usufruto dos direitos sociais. As atuais abordagens políticas que tratam das injustiças sociais na América do Sul passam a contar com espaços públicos transnacionais, nos quais se valoriza o diálogo e se investe na ampliação da representação popular.

Novas formas de regulamentação política também se estabelecem, com perspectivas de mais conquistas em termos de democracias nacionais articuladas com diferentes interesses dos EEPP, através de práticas cooperativas regionais. As mudanças graduais se instauram com base

em valores pós-nacionais, sendo a solidariedade cosmopolita fundamental para a governança regional se respaldar no respeito aos direitos humanos tanto em relação à distribuição de recursos materiais, quanto em relação à melhoria das relações intersubjetivas (FRASER, 2000).

Os acordos internacionais de cooperação sobre saúde realizados no Mercosul destacam-se por indicar uma repolitização da questão da saúde, agora defendida como um bem público essencial, relacionando-a às condições de vida e de trabalho das populações. Evidenciam, conforme constatado nesta pesquisa, um importante investimento institucional da região em termos de prevenção e promoção da saúde.

Referências

ALADI, Associação Latino-Americana de Integração. Disponível em: http://www.aladi.org. Acesso em: 31/12/2014.

ARGENTINA, Ministerio de Salud. El derecho a la salud: 200 años de políticas sanitarias en Argentina. Ministerio de Salud Nacional, 2012.

ARON, R. Que é uma teoria das relações internacionais? In: MILANI, C. R. S. (Org.). Relações internacionais perspectivas francesas. Salvador: EDUFBA, 2010.

AROUCA, S. O dilema preventivista – contribuição para a compreensão e crítica da Medicina Preventiva. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003.

AVELINO, G; BROWN, D. S; HUNTER, W. A. Internacionalização econômica, democratização e gastos sociais na América Latina 1980-1990. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

BADIE, B. Um mundo sem soberania, os estados entre o artifício e a responsabilidade. Lisboa: Instituto Piaget (Coleção Economia e Política), 2000.

BRASIL, INCA. Relatório Evolutivo da Comissão Intergovernamental para o Controle do Tabaco. INCA, 2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em: http://www.abc.gov.br/. Acesso em: 10/03/2015.

_____. Febre Aftosa. Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Aniamal/programa%20nacional%20sanidade%20aftosa/Perguntas%20frequentes%20-%20Febre%20aftosa.pdf. Acesso em: 18/02/2015.

_____. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro; Assessoria de Assuntos Internacionais. Relatório de Gestão 2007 da Coordenação Nacional da Saúde no Mercosul. Brasília: Ministério da Saúde, 2008.

_____. Portal ANVISA. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br. Acesso em: 20/01/2015.

CHARILLON, F. Rumo à regionalização na política externa? In: MILANI, C. R. S. (Org.). Relações Internacionais: perspectivas francesas. Salvador: EDUFBA, 2010.

CIMADAMORE, A. Governabilidad y niveles de análisis en proceso de integración del Mercosur. In: SIERRA, G; ALVARADO, M. B. (Comp.). Democracia, governanza y dessarollo en el MERCOSUR: hacia un proyecto propio en el siglo XXI. UNESCO, CLACSO, 2004. p. 41 – 49.

CONVENÇÃO QUADRO DE CONTROLE DO TABACO. Organização Mundial da Saúde (OMS), 2003. Disponível em: http://www.redesaude.org.br/generoetabaco/download/114_Convencao-Quadro-para-o-Controle-do-Tabaco.pdf. Acesso em: 20/03/2015.

DRAIBE, S. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. Cad. Saúde Pública, v. 23, sup.2, p. 5174 - 5183, 2007.

DUBET, F. Repensar la justicia social. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.

EFSUL, ENTIDADES FISACALIZADORAS SUPERIORES DO MERCOSUL E ASSOCIADOS. Relatório de Auditoria Consolidada no Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA). Brasília: Tribunal de Contas da União, 2012.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state.Lua Nova, São Paulo, n. 24, p.85-116, set. 1991. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em:11/01/2015.

FERREIRA, F. P; CASTRO, L. P. G. Direito à saúde e a globalização. Revista Anhanguera, v. 11, n. 1, p. 61-86, jan./dez. 2010.

FLEURY, S; OUVERNEY, A M. Políticas de saúde: uma política social. In: GIOVANELLA, L. (Org.). Políticas e sistemas de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

FRASER, N. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 63, p.7 - 20, outubro de 2002.

_____. Rethinking recognition. New Left Review, n. 3, p.107 - 120, maio/jun. 2000.

GALLO, E; COSTA, L. (Org.) Sistema Integrado de Saúde do MERCOSUL. SIS-MERCOSUL: uma agenda para integração. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2004

GOMES, C. B; CASTRO, L. P. G. O novo Regulamento Sanitário Internacional. RDisan, SP, v. 13, n. 2, p. 137-155, jun./out. 2012.

GRANDI, J. Déficit democrático y social en los procesos de integración. s/d. Disponível em: http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15166/29128. Acesso em: 20/052014.

HONNETH, A. Democracia como cooperação reflexiva: John Dewey e a teoria da democrática hoje. In: SOUZA, J. (Org.). Democracia hoje. Brasília: Editora UNB, 2001.

_____. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

HUMAN RIGHTS WACTH. Argentina debe garantizar el acesso de las mujeres a servicios de salud, 2010. Disponível em: http://www.hrw.org/es/news/2010/08/10/argentina-debe-garantizar-el-acceso-de-las-mujeres-servicios-de-salud. Acesso em: 08/02/2015.

IBAÑEZ, J. El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa. Revista electrónica de estudios internacionales, ISSN 1697-5197, p. 1 - 11, ano. Disponível em:

http://www.reei.org/index.php/revista/num1/agora/nuevo-regionalismo-latinoamericano-anos-noventa. Acesso em: 20/04/2014.

IVO, A. B. L. Regimes de bem-estar e pobreza na América Latina. Cadernos CRH, Salvador, v.20, n. 50, p. 189 - 196, maio/ago. 2007.

KEOHANE, R. O; NYE, J. Power and interdependence: world politics in transition. Boston: Little Brown and company, 1977.

_____: _____. Transnational relations and world politics International organization. International Organization, V.25, N. 3, p. 329 - 349, 1971. Disponível em: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_materiales/materiales016.pdf, Acesso em: 20/02/2014.

LANIADO, R. N. Justiça social. In: IVO, A. B. L. (Coord.). Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas. São Paulo: Annablume, 2013.

_____; SANTOS, R. S. O papel do conhecimento e da ciência para a integração regional de países do Mercosul-Brasil e Argentina. In: KRAYCHETE, E. S.; MILANI, C. R. S. Desenvolvimento e cooperação internacional, relações de poder e política dos Estados. Salvador: EDUFBA, 2014.

LAURELL, A. C. La salud-enfermedad como proceso social. Revista Latinoamericana de Salud, México, n. 2, p. 7-25, 1982. (Trad. E. D. Nunes).

MATOS, P. O reconhecimento, entre justiça e identidade. Lua Nova, n. 63, p. 143 - 161, 2004.

MERCOSUL, CMC DEC n.18/08. Documentos de Viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, 2008. Disponível em: portal.mj.gov.br/services. Acesso em: 30/12/2014.

MEDEIROS, M. (et al). A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 18, n. 37, p.31-57, out. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/. Acesso em: 31/12/2014

MENDONÇA, M.(et al). MERCOSUL – Um mercado do sul. Revista de História Contemporânea, n. 1, p. 1 - 16, nov-abr 2008.

MENDONZA, G. J. A. Novo Regulamento Sanitário Internacional: plataforma para governança global da saúde, Ethos Gubernamental, 2006/2007. Disponível em: http://files.bvs.br/upload/S/1555-8746/2007/vn4/a79-99-2.pdf. Acesso em: 13/02/2015.

MESA-LAGO, C. El desarrollo de la seguridad social en América Latina. Estudios e informes de la CEPAL, nº 43, Santiago, 1985.

MILLER, D. Perspectivas de justiça social. Análise social, v. XXXIII, p. 323 - 339, 1998.

NAVARRO, V. Has socialism failed? An analysis of heath indicators under Capitalism and socialism. 1993. Disponível em: http://philpapers.org/rec/NAVHSF. Acesso em: 10.05.2014.

NUNES, JÚNIOR A. T. A União Europeia e suas instituições. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 48, n.192, out./dez. 2011. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242926/000936206.pdf?sequence=3. Acesso em: 31/12/2014.

OBSERVATORIO DA POLÍTICA NACIONAL DE CONTROLE DO TABACO. Instituto Nacional do Câncer. Disponível em: http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/observatorio_controle_tabaco/site/home/convencao_quadro/o_que_e. Acesso em: 22/02/2015.

OBSERVASALUD, OBSERVATORIO MERCOSUR. Disponível em: www.observasalud.mercosur.int. Acesso em: 19/03/2015.

OMSS, OBSERVATORIO MERCOSUR SISTEMAS DE SALUD. Los sistemas de salud de Argentina, Brasil y Uruguay en perspectiva comparada. GIOVANELLA, L. (Org.). 2013.

OIE, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL. Disponível em: http://www.oie.int/es/quienes-somos/. Acesso em: 19/02/2015.

OLESKER, D; GONZÁLEZ, T. La construcción del Sistema Nacional Integrado de Salud (2005-2009). Montevideo, Uruguay: Ministerio de Salud Pública. 2009. In: SOLLAZZO, A.; BERTERRETCHE, R., El Sistema Nacional Integrado de Salud en Uruguay y los desafíos para la atención primaria. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/csc/v16n6/21.pdf. Acesso em: 02/03/2015.

ONU MULHERES. Respostas à violência baseada em gênero no Cone Sul: avanços, desafios e experiências regionais. Relatório Regional, Julho de 2011.

OMS, ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 58°Assembleia Mundial da Saúde, Revisão do regulamento Sanitário Internacional, 2005. Disponível em: http://www.saude.sp.gov.br/resources/ccd/publicacoes/rsi/documentacoes-sobre-rsi/regulamento_sanitario_internacional_-__versao_-_portugues.pdf. Acesso em: 05/03/2015.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD / ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Salud en las Américas: edición de 2012. Panorama regional y perfiles de país. Washington, DC: OPS, 2012.

PAHO. Implantação do regulamento sanitário internacional. Disponível em: http://www.paho.org. Acesso em: 22/02/2014.

_____. Termo de Cooperação n°48 (TC 48). Coordenação Nacional da Saúde no Mercosul, Ministério da Saúde, Brasil. Disponível em: http://www.paho.org. Acesso em: 20/03/2015.

_____. PANAFTOSA. Disponível em: http://www.paho.org/panaftosa/images/Gallery/textos/cvp.pdf. Acesso em: 19/02/2015.

_____. Saúde nas Américas. Uruguay. Disponível em: http://www.paho.org/saludenlasamericas/index.php?id=65:uruguay&option=com_content. Acesso em: 10/02/2015.

QUEIROZ, L. G. Agenda regional da saúde no Mercosul: arquitetura e temas. Rev. Panam Salud Pública, v. 30, n. 2, p. 182-188, 2011.

SÁNCHEZ, D. M. Processos de Integración em salud: uma reflexión sobre los desafios del MERCOSUR em salud, CAD. Saúde Pública, Rio de Janeiro, n. 23, p. 5156 - 5163, 2007.

SANTOS, B. S. Para uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

SANTOS, U. P; OLIVEIRA, F. H. P. Três fases da teoria cepalina: uma análise de suas principais contribuições ao pensamento econômico latino-americano. Revista de Administração da PUCRS, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 4-17, jul./dez. 2008.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação sul-sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 50,n. 2, p. 42-59, 2007.

SASSEN, S. Territory and territoriality in the global economy. International Sociology. Vol.15, n.2, junho de 2000.

SATO, E. Cooperação internacional: um componente essencial das relações internacionais. RECIS, RJ, v.4, n.1, p. 46 - 57, 2010.

SATO, N. S. T. A Evolução da dimensão social da integração regional: o caso das normas do Mercosul-saúde. 2014 Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SAÚDE BUSINESS FORUM. Disponível em: http://www.saudebusinessforum.com.br/. Acesso em: 29/01/2015.

SCHUMACHER, A. A; PUTTINI, R. F; MINIMOTO, T. Vulnerabilidade, reconhecimento e saúde da pessoa idosa: autonomia intersubjetiva e justiça social. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 37, n. 97, p. 281-293, abr./jun. 2013.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. SP: Companhia das Letras, 2010.

TAYLOR, C. La política del reconocimiento. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

TEIXEIRA, M. G (et al) . Evaluation of Brazil's public health surveillance system within the context of the International Health Regulations (2005).Rev Panam Salud Publica, Washington, v. 32,n. 1,p. 49- 55, jul.2012. Disponível em: http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892012000700008&lng=en&nrm=iso. Acesso em:06/02/2015.

THERBORN, G, Globalizations, dimensions, historical waves, regional effects, normative governance. International Sociology, n. 15, p. 151 - 179, 2000.

TORRONTEGUY, M. A. A. O direito humano à saúde no direito internacional: efetivação por meio da cooperação sanitária.2010. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2010.

TOSERA, N., La salud en Uruguay: un rompecabezas a armar. Montevideo, Uruguay: Ensayo, 2013.

VENTURA, M. Direitos humanos e saúde: possibilidades e desafios. Saúde e Direitos Humanos, Brasília, ano 7, n. 7, p. 87 - 100, 2011.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

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

ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação.

Participação social em projetos públicos de pagamento por serviços ambientais para a conservação dos recursos hídricos no Sudeste brasileiro.[1] [2]

Rafael Eduardo Chiodi – UFLA

Paulo Eduardo Moruzzi Marques – ESALQ/USP

[1] A pesquisa da qual derivou este trabalho recebeu apoio financeiro da FAPESP e do CNPq.
[2] A participação no evento teve o apoio financeiro da FAPEMIG.

RESUMO: O pagamento por serviços ambientais (PSA) é um mecanismo para promover a conservação da natureza de caráter voluntário, constituindo uma alternativa complementar aos instrumentos regulatórios. No Brasil, os projetos Conservador das Águas em Extrema/MG, ProdutorES de Água em Alfredo Chaves/ES e Projeto Piloto em Nazaré Paulista e Joanópolis/SP constituem referências pioneiras. Este trabalho veicula uma análise sobre a participação social no âmbito de tais projetos, direcionando o olhar aos espaços públicos participativos e a percepção dos beneficiários sobre os dispositivos de PSA. O estudo de caso, através de entrevistas junto aos gestores, executores e beneficiários, foi a metodologia empregada. Identificou-se as associações de moradores/produtores como espaços de participação pré-existentes nas localidades, tendo sido inicialmente mobilizados pelos gestores públicos. Apesar de importantes, estes espaços não foram imprescindíveis à efetiva implantação deste dispositivo. De fato, a negociação individualizada foi o principal meio para estabelecer contratos privados e assegurar o desenvolvimento dos projetos.

Palavras-chave: Participação social, desenvolvimento rural, conservação ambiental.

1. Introdução

Nas últimas décadas, houve uma série de deslocamentos nas concepções centrais que fundamentam as políticas ambientais de conservação. Muradian (2013) designa de “mudança de paradigma” tal fenômeno em torno de ideias e práticas no âmbito da agenda internacional da conservação. Com efeito, o autor se refere a três paradigmas que guiam as ações de importantes atores vinculados à política ambiental, cada qual predominando em certo período. Trata-se dos paradigmas das “áreas protegidas”, das “abordagens integradas de conservação e desenvolvimento” e, por fim, do “pagamento por serviços ambientais coaseano”.

Estes três paradigmas tiveram e têm ressonância direta nas políticas brasileiras para a conservação. Em especial, apresentam distintas formas de incorporação da participação social dentro dos seus principais instrumentos, evidenciando formas particulares de relação entre Estado e sociedade no que tange a conservação ambiental.

Aqui, o foco se dirige para as novas políticas ambientais, em especial, aquelas que refletem o reconhecimento das múltiplas dimensões da agricultura e dos territórios rurais. Neste sentido, trata-se de analisar o mecanismo de pagamento por serviços ambientais (PSA), considerado como instrumento do novo paradigma da conservação (MURADIAN, 2013). Especificamente, o mecanismo de PSA para a conservação dos recursos hídricos (PSA-Água) vem sendo implementado em contextos nos quais é importante a presença da agricultura familiar.

O PSA é concebido em razão da crença de que o incentivo econômico voluntário será mais eficiente que os instrumentos regulatórios de comando e controle para mobilizar os atores para a proteção das águas e florestas (WUNDER, 2007). Os serviços ambientais abrangem as intervenções que favorecem as condições e os processos pelos quais os ecossistemas mantêm suas funções e sustentam a vida (DAILY, 1997). Dessa forma, quem promove a manutenção ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos está promovendo um serviço ambiental e é susceptível de receber um pagamento por serviço ambiental (PSA). Em sua definição mais difundida, o PSA seria uma transação voluntária na qual um serviço ambiental bem definido, ou uma forma de uso da terra que possa assegurar este serviço, é comprado por pelo menos um comprador de pelo menos um provedor, sob a condição de que este último garanta a provisão deste serviço (WUNDER, 2007).

No Brasil, o dispositivo de PSA-Água foi recentemente incorporado às políticas públicas ambientais. Das dezoito principais inciativas de PSA compiladas em Pagiola et al. (2013), treze delas são vinculadas ao PSA-Água. A grande parte das iniciativas se insere na esfera de políticas públicas estaduais e municipais de gestão de recursos

hídricos. Através da elaboração e aprovação de leis e/ou da regulamentação por decretos viabilizando uma existência legal, estes poderes executivos criam formas de funcionamento, de financiamento e de controle para o mecanismo de PSA-Água.

A partir de 2006, o uso do mecanismo de PSA-Água conhece uma expansão significativa após o lançamento do Programa Produtor de Água da Agência Nacional das Águas (ANA). Destinado prioritariamente às áreas críticas de mananciais hídricos, tal programa tem como objetivo controlar a poluição difusa em bacias hidrográficas, fomentando ações para reduzir a erosão do solo, melhorar a qualidade da água e regular o regime hidrológico de rios. O programa difundi as diretrizes do modelo "Produtor de Água", dentre as quais: a) utilizar o mecanismo de PSA, b) ser aplicado em áreas rurais, visando preferencialmente, pequenos proprietários rurais, c) usar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e execução, d) privilegiar práticas sustentáveis de produção e, e) implementar sistemas de monitoramento de resultados (ANA, 2013). Com base no modelo "Produtor de Água", são concebidos os principais projetos públicos que mobilizam o mecanismo de PSA-Água. Entre os pioneiros, encontram-se o Conservador das Águas, em Extrema/MG, o ProdutorES de Água, em Alfredo Chaves/ES, e o Projeto Piloto Produtor de Água nas Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (Bacias PCJ), em Nazaré Paulista e Joanópolis/SP.

Neste sentido, a pesquisa de tese que origina este trabalho: "Pagamento por serviços ambientais: a produção de água como uma nova função da agricultura familiar no Sudeste brasileiro" permitiu identificar os espaços de participação pré-existentes nos contextos destes três projetos públicos, apontando em que medida foram considerados para efetivar a participação social no âmbito deste dispositivo de política pública. Nesta linha, discutimos dimensões da participação no projeto segundo a ótica dos seus beneficiários e analisamos até que ponto a participação ativa dos beneficiários se torna preponderante à implantação do mecanismo de PSA-Água.

2. Metodologia

A pesquisa partiu de estudos de caso, fundados sobretudo em entrevistas semiestruturadas. Logo, é fundamentalmente qualitativa: dados quantitativos foram mobilizados de forma complementar. Tal como Minayo (1994), consideramos que a pesquisa qualitativa se volta para a realidade social que não pode ser apenas quantificada ou reduzida a operacionalização de variáveis, pois envolve um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes.

Para abordar os espaços públicos no âmbito dos projetos ProdutorES de Água, Conservador das Águas e Projeto Piloto, o ponto de partida foi a realização de entrevistas realizadas com os proprietários rurais beneficiários e com os formuladores,

gestores e executores dos projetos. As entrevistas focaram sobretudo o funcionamento e o histórico de operacionalização do projeto. Ademais, fontes documentais públicas relativas às práticas, à legislação e a discursos pertinentes ao objeto de estudo foram consultadas.

Para captar a percepção dos beneficiários foram entrevistados 32 proprietários rurais (22% do universo dos beneficiários) em Extrema/MG, 30 proprietários (21% do universo dos beneficiários) em Alfredo Chaves/ES e 15 proprietários (43% do universo dos beneficiários) em Nazaré Paulista e Joanópolis/SP. Nas entrevistas, os proprietários rurais explicaram seu envolvimento com o projeto, o que nos ofereceu elementos para analisar a atribuição de significados desta participação. Assim, como questões centrais, nosso foco se dirigiu à motivação para a adesão ao projeto e o papel dos beneficiários nos processos de tomada de decisões.

3. Descrições dos arranjos dos projetos de PSA-Água

ProdutorES de Água em Alfredo Chaves/ES

O projeto ProdutorES de Água foi criado pela Lei Estadual n° 8.995 de 23 de setembro de 2008, tornando-se a primeira lei estadual a regulamentar o PSA para a conservação da água no Brasil. A lei propôs, como objetivos do PSA, recompensar financeiramente o proprietário rural em função do valor econômico dos serviços ambientais prestados pela área de sua propriedade destinada para cobertura florestal.

O projeto foi pioneiramente desenvolvido no município de Alfredo Chaves/ES na Bacia do Rio Benevente. Em 2009, foram assinados 27 contratos, em 2010, 75 e, em 2011, 36. Os contratos previam que os proprietários rurais deveriam manter a cobertura florestal em questão sem qualquer tipo de intervenção, o que permitiria receber anualmente o PSA. Os recursos foram garantidos via Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Espírito Santo (FUNDAGUA), criado pela Lei n° 8.960, de 21 de julho de 2008 para financiar o Programa de PSA e outras ações vinculadas a pasta de recursos hídricos.

O Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo (IEMA) foi o responsável pela operacionalização do projeto. A adesão ao projeto seguiu alguns critérios de elegibilidade: os proprietários deveriam possuir suas terras em zonas ripárias, em faixa de declividade igual ou superior a 20%, e/ou com formação de cobertura florestal nativa do ecossistema regional, além de poder comprovar a posse da terra. O valor de cada contrato variou conforme a área ocupada por vegetação ciliar nativa ao longo de cursos d´água dentro da propriedade, considerando no máximo até 100 metros de distância do mesmo, a declividade do terreno e o estágio sucessional da cobertura florestal (BELOTE et al., 2008). No entanto, o valor mínimo de R$ 246,34 por

hectare ao ano foi garantido com base no custo de oportunidade da terra ponderado para as principais culturas agrícolas do estado (BELOTE et al., 2008).

Conservador das Águas em Extrema/MG

A Lei Municipal 2.100, de 21 de dezembro de 2005, que criou o projeto Conservador das Águas, tornou-se a primeira no país a regulamentar o PSA para a conservação da água. A lei objetiva: a) aumentar a cobertura vegetal em sub-bacias hidrográficas; b) implantar corredores ecológicos; c) reduzir os níveis de poluição difusa rural; d) difundir o conceito de manejo integrado de vegetação, solo e água; e, e) garantir a sustentabilidade socioeconômica e ambiental das práticas implantadas. Tudo por meio do apoio financeiro aos proprietários rurais que cumpram metas de adequação ambiental.

Na prática, o projeto teve início em 2007 envolvendo 21 proprietários rurais da sub-bacia das Posses. Em 2013, chegou-se a 161 proprietários em três microbacias (PROJETO CONSERVADOR DAS ÁGUAS, 2014). Em 2013, o valor pago aos proprietários era de R$ 210,00 por hectare ao ano, tendo como base de cálculo o custo de oportunidade do principal uso da terra no município, a pecuária. O valor recebido era mensal e relativo ao tamanho total da propriedade, que em média era de 30 hectares. Assinado o contrato de quatro anos, o proprietário deveria entrar em acordo com os técnicos do projeto sobre as ações de conservação florestal, de restauração florestal, de conservação de solos e de saneamento rural que deveriam ser realizadas em sua propriedade (PEREIRA, 2013).

Os recursos financeiros para o PSA, em maior parte, são garantidos pelo orçamento público municipal e, em menor parte, captados de outras fontes públicas e privadas. A operacionalização do projeto é assegurada pela Prefeitura Municipal de Extrema via Departamento de Serviços Urbanos e Meio Ambiente (DSUMA), que possui equipe e estrutura própria. A adesão ao projeto é em princípio voluntária e os critérios de elegibilidade estabelecidos indicam que a propriedade rural deva estar inserida em uma das sub-bacias trabalhadas pelo projeto, sua área deva ser maior ou igual a dois hectares e ter outorga de uso da água (PEREIRA, 2013).

Projeto Piloto no PCJ em Joanópolis e Nazaré Paulista/SP

O Projeto Piloto Produtor de Água no PCJ surge diretamente do Programa com o mesmo nome da Agência Nacional das Águas. No entanto, foi a Deliberação dos Comitês PCJ n° 51/06, que permitiu o uso de recursos da cobrança pelo uso da água nas Bacias PCJ para o PSA. O objetivo do projeto é aplicar o modelo provedor-recebedor, incentivando os proprietários rurais que contribuam com a proteção e

recuperação dos mananciais através de pagamentos financeiros. As intervenções focam a conservação dos recursos hídricos através de ações de proteção de fragmentos florestais, de restauração florestal e de conservação de solo.

O edital de abertura para a chamada dos proprietários aconteceu em 2009 e se encerrou em 2012. Ao longo deste período 41 contratos foram assinados. Os proprietários deveriam apresentar documentação pessoal e da posse do imóvel. Os recursos utilizados para o PSA foram oriundos da cobrança pelo uso da água, gerenciados pelos Comitês PCJ e executados pela Agência das Bacias PCJ. Ademais, este projeto agregou parcerias que adicionam recursos financeiros para fins variados: implementação e manutenção de áreas de restauração florestal, construção de barraginhas, contratação de equipe técnica, apoio estrutural e operacional.

Os valores pagos aos proprietários seguem critérios quantitativos e qualitativos, transferidos semestralmente em função das práticas conservacionistas aceitas e implementadas. Estas últimas tinham como base três parâmetros: a) o Percentual de Abatimento de Erosão (PAE), que é calculado levando-se em conta as perdas de solo antes e após a adoção das práticas de conservação; b) a Avaliação da Restauração Florestal da APP hídrica, que tem como base a avaliação da qualidade da restauração após ser efetuada pelo projeto; c) Conservação de Florestas, que tem como base o estágio sucessional da floresta que é protegida pelo cercamento (ANA, 2013).

As entidades gestoras e executoras do projeto se reúnem na Unidade de Gestão do Projeto (UGP) que é composta por representantes da: *The Nature Conservancy* (TNC); da Câmara Técnica Rural dos Comitês PCJ; Agência das Bacias PCJ; Secretaria Estadual de Meio Ambiente de São Paulo (SMA); Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento de São Paulo (SAA) via Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI); *World Wildlife Fund* (WWF-Brasil); Agência Nacional das Águas (ANA); Associação Mata Ciliar; Iniciativa Verde; Fundação Banco do Brasil; Prefeitura Municipal de Nazaré Paulista; Prefeitura Municipal de Joanópolis e Prefeitura Municipal de Extrema.

4. Paradigmas da conservação e participação social no Brasil

Nas últimas décadas, houveram mudanças nos paradigmas que fundamentam as políticas ambientais de conservação. Estes paradigmas foram os das “áreas protegidas”, das “abordagens integradas de conservação e desenvolvimento” e, por fim, do “pagamento por serviços ambientais coaseano” (MURADIAN, 2013).

Estes três paradigmas tiveram e têm ressonância direta nas políticas brasileiras para a conservação. Trataremos cada um deles sob a perspectiva do atributo relativo ao envolvimento dos atores interessados. Em especial, considerar-se-á a incorporação

da participação social pelos principais instrumentos concebidos sob cada um destes paradigmas a fim de evidenciar a relação entre Estado e sociedade no que tange a conservação ambiental.

O Estado, aqui, é tratado especificamente como uma instituição central em torno da formulação e implementação de políticas públicas, as quais assumem modelos normativos distintos no que tange a incorporação do mecanismo de participação de atores da sociedade civil tendo em vista as reivindicações por democratização (NOBRE, 2004). Portanto, a participação social se relaciona ao acesso de um leque importante de atores na esfera de formulação das políticas públicas (quem pode participar), aos tipos de interação entre os atores (quais informações são compartilhas e quais decisões são tomadas) e ao grau de influência dos atores não estatais (relação entre discussão e decisão) (FUNG, 2006).

O paradigma das "áreas protegidas" fundou-se na criação de áreas naturais integralmente protegidas, onde qualquer atividade humana foi concebida como incompatível com os preceitos da conservação da biodiversidade (MURADIAN, 2013). No Brasil, a política de áreas protegidas mobilizou o instrumento regulatório, no qual o Estado tem o papel central de formular, regulamentar, acompanhar, fiscalizar e aplicar sanções ao não-cumprimento das normas e padrões estabelecidos (DIEGUES, 2008). Desde 1937, data de criação do Parque Nacional de Itatiaia, até 1979, 90% (percentual em hectares) das áreas protegidas federais eram de proteção integral (DRUMONT, 2006). A exclusão das populações existentes nessas áreas, obviamente, foi acompanhada da impossibilidade de participação social no processo de formulação, gestão e execução desta política (DIEGUES, 2008).

Em nível internacional, a crítica central às áreas protegidas se refere à exclusão humana de determinados ambientes, o que é socialmente injusto, além de ter uma efetivação impossível em muitos casos (MURADIAN, 2013). No Brasil, as críticas contra as áreas protegidas se fortalecem com a democratização, quando os movimentos sociais insistem sobre seus resultados negativos para com o modo de vida e organização de populações atingidas. O movimento dos seringueiros na Amazônia foi uma referência nacional de combate ao modelo (LITTLE, 2003).

Com a emergência da noção de desenvolvimento sustentável, as concepções que embasam as políticas de conservação se deslocam para formular "abordagens integradas de conservação e desenvolvimento". Os projetos fundados nesta abordagem e aqueles de gestão de recursos naturais de base comunitária procuravam integrar comunidades e organizações locais às agências de desenvolvimento na formulação de políticas que priorizavam a conservação ambiental no âmbito de um desenvolvimento social (MURADIAN, 2013).

No Brasil, essa mudança de concepção se acomodou no interior do movimento em curso que reivindicava ampliar a participação da sociedade civil também no campo das questões ambientais (DIEGUES, 2008). De acordo com Little (2003), os resultados do processo de mobilização social com a expansão da ação civil organizada, juntamente com o aumento das instituições, da legislação e do financiamento governamental focado na questão ambiental, resultou na ampliação do espaço público dedicado à questão ambiental.

Entre as décadas de 1980 e 1990, um indicador desse processo de mudança foi a expansão significativa de áreas protegidas de uso sustentável, as quais não somente permitiam a permanência das comunidades como exigiam que fizessem parte dos seus conselhos gestores. Ao final destas duas décadas, as áreas protegidas de uso sustentável representavam 69% (percentual em hectares) das áreas protegidas federais, contra 31% daquelas de proteção integral (DRUMONT, 2006). Além disso, destaca-se a proliferação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente e o início da implementação dos Comitês de Bacias Hidrográficas como instâncias deliberativas de gestão dos recursos hídricos (JACOBI, 2003). Assim, são os projetos sob abordagens integradas que se ajustam ao processo de redemocratização do país e aos princípios da participação na gestão ambiental.

Contudo, os projetos integrados de conservação e desenvolvimento sofrem também severas críticas. A central dizia respeito às intervenções com múltiplos objetivos (ambientais e sociais), cujos efeitos seriam insuficientes (MURADIAN, 2013). Ferraro e Kiss (2002) apresentam como alternativa aos projetos integrados e àqueles de gestão de base comunitária o “pagamento direto”, por ser portador da melhor relação entre custo financeiro e benefício ambiental para as políticas de conservação. Nessa ótica, é o Teorema de Coase que fornece a base teórica a partir da qual se pressupõe que, nas negociações em mercados com ausência de custos de transação, os agentes individuais internalizam em seus custos as externalidades negativas (degradação ambiental), contribuindo com maior eficiência para alcançar objetivos em termos de bens comuns (MURADIAN, 2013).

Por fim, em 2005, a Avaliação dos Ecossistemas do Milênio (MA, *The Millennium Ecosystem Assessment*) lança a noção de serviços ambientais na agenda política internacional (BONIN; ANTONA, 2012). A MA (2005) estabeleceu o conceito de serviços ambientais para avaliar as consequências das mudanças dos ecossistemas para o bem-estar humano e para fornecer bases científicas para as ações necessárias à conservação e ao uso sustentável dos diferentes biomas. Portanto, da aliança entre conceitos ecológicos e princípios econômicos emerge o assim designado paradigma do “PSA Coaseano” (MURADIAN, 2013).

A legitimidade do PSA se funda na crença segundo a qual este mecanismo seria mais eficiente para a conservação ambiental que os instrumentos regulatórios de comando e controle. Graças à igualdade e flexibilidade, derivadas do voluntariado e da mútua motivação, o PSA ofereceria um ponto de encontro entre proprietários rurais e agentes privados ou Estado, os primeiros considerando seus custos de oportunidade enquanto provedores dos serviços e, os segundos, tendo disposição para remunerar os serviços efetuados. O compromisso voluntário entre as partes terá no contrato o meio para a fixação de consequências legais (ENGEL et al., 2008).

Desse modo, as mudanças dos paradigmas da conservação coincidem com transformações normativas das formas de relação entre o Estado e atores privados. O paradigma das áreas protegidas marca o Estado centralizador e autoritário, que excluiu qualquer possibilidade de participação dos atores diretamente afetados pelas suas decisões. A abordagem integrada, ao contrário, torna o Estado permeável diante da construção de políticas de desenvolvimento e conservação, quando compartilha as responsabilidades e decisões com a sociedade civil, favorecendo a ampliação dos direitos dos grupos mais organizados. No âmbito do PSA coseano, o Estado passa a desempenhar o papel de parte contratante de um serviço, assumindo novas formas de se relacionar com atores privados.

5. Espaços de participação social nos contextos estudados

Nas localidades onde os projetos de PSA-Água foram executados, identificou-se a existência de diferentes espaços de participação social, a saber: associações de moradores, associações de produtores, sindicatos rurais e cooperativas de produção. Em Extrema/MG, da totalidade dos entrevistados, 41% declararam participar de algum destes espaços; em Alfredo Chaves/ES, 67% e; em Nazaré Paulista e Joanópolis, 60% participavam.

Claramente, são as associações de moradores/produtores os espaços mais ocupados pela população rural, uma vez que se trata de organizações visando atender mais diretamente as demandas locais. Também são os espaços mais controlados pela população local, uma vez que as pautas de suas reuniões são elaboradas com base nas necessidades locais e acontecem geralmente no próprio bairro rural.

O sindicado rural, apesar de presente em todos os municípios, não se constitui em um espaço de participação. De modo geral, os proprietários rurais são filiados ao sindicato e pagam mensalidade, mas participam muito pouco do movimento do sindicato. Geralmente buscam informações e apoio quando necessitam, especialmente sobre questões trabalhistas e de aposentadoria, mas não participam ativamente da vida sindical (reuniões, assembleias, negociações).

Uma cooperativa foi identificada no município de Alfredo Chaves. Esta se dedica quase que exclusivamente aos aspectos produtivos. A relação entre os proprietários rurais e a cooperativa centra-se na comercialização da produção agropecuária e na aquisição de insumos produtivos.

Além destes espaços, existem outros de nível municipal, mais voltados à formulação, à gestão e ao controle de políticas públicas. Vale citar em Extrema, o Conselho Municipal de Meio Ambiente, em Alfredo Chaves, Nazaré Paulista e Joanópolis os conselhos municipais ligados ao desenvolvimento rural. No entanto, em raras entrevistas estes conselhos foram citados como espaços de participação. Os conselhos, apesar de serem espaços abertos à sociedade civil, sempre são restritos em número de representações institucionais, o que limita a participação da população rural.

Portanto, devido à importância das associações de moradores/produtores no que tange a participação dos proprietários rurais, foram elas as instâncias procuradas inicialmente pelos gestores e executores dos projetos de PSA-Água para apresentar, mobilizar e angariar as primeiras adesões de voluntários-beneficiários.

Em Alfredo Chaves/ES, as primeiras reuniões ocorreram no bairro Matilda com os membros da associação de moradores, posteriormente aconteceram em outros bairros rurais. Como o projeto englobava grande parte do município, as primeiras reuniões foram feitas em comunidades mais populosas, mais organizadas e próximas à sede municipal. Segundo um dos executores entrevistados, as primeiras reuniões tinham como objetivo apresentar o Projeto ProdutorES de Água em seus detalhes e pré-acordar uma visita da equipe técnica do projeto à propriedade, onde seria negociada e estabelecida as condições de adesão ao projeto.

Em Extrema/MG, a decisão por onde começar partiu da definição de se iniciar pelo bairro rural com menor cobertura florestal. O bairro das Posses recebeu as primeiras investidas da equipe técnica da Prefeitura Municipal de Extrema. Neste bairro, as apresentações do Conservador das Águas ocorreram dentro da associação de moradores. Como houve resistência por parte de proprietários que possuíam em suas propriedades as principais nascentes do bairro, o processo logo seguiu para a negociação individual. Os espaços das reuniões deixaram de ser importantes diante da negociação particular com cada proprietário.

Em Nazaré Paulista e Joanópolis, já existia uma aproximação prévia e um diálogo estabelecido entre os executores do Projeto Piloto e as associações de moradores do bairro Moinho e do bairro Cancã, pois eram localidades onde já vinha sendo executado o Programa Mata Ciliar da Secretária de Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Neste caso, o Projeto Piloto surge como uma continuidade do Programa Mata Ciliar. Mesmo assim, as metas estipuladas previamente de adesão ao Projeto Piloto não foram

atendidas, o que levou os gestores dos projetos contratarem uma empresa exclusivamente para fazer as abordagens individuais aos proprietários e aumentar o número de contratos.

Portanto, a mobilização inicial para a adesão aos projetos, nos três casos, partiu do acesso aos espaços das associações. Entretanto, estes espaços serviram apenas para apresentar a proposta e aproximar os gestores e executores dos projetos do "público-alvo" potencial, os proprietários de imóveis rurais. Em todos os casos, as reuniões foram, de toda evidência, espaços usados inicialmente para obter a aceitação passiva de alguns proprietários.

Assim, as reuniões comunitárias não são suficientes para efetivar os projetos, o estabelecimento de contratos individuais com cada proprietário rural não ocorre neste momento. Desse modo, o maior esforço dos executores para angariar adesões foi reservado às negociações individuais. Tal característica, inerente ao mecanismo de PSA-Água, subentende uma importante limitação para a efetividade da participação social. Corrobora com esta interpretação, os resultados da compilação feita por Novaes (2014) sobre 42 programas definidos como de PSA em andamento no Brasil. O autor chega à conclusão que apenas 36% deles mencionam adotar algum tipo de gestão participativa, o restante parece não adotar nenhuma forma de gestão participativa.

Uma das explicações da ausência de uma gestão social participativa está no caráter de negociação contratual intrínseco ao mecanismo de PSA-Água, uma vez que se destina à conservação ambiental em propriedades privadas. Um dos executores do Projeto Piloto afirmou que a grande dificuldade inicial em campo foi "quebrar a inércia" que existia nas localidades em relação à questão da conservação e recuperação florestal. Assim, foram exigidos tempo e negociações individualizadas junto aos proprietários.

No contexto do ProdutorES de Água, segundo relatos dos entrevistados, um dos técnicos responsáveis pela execução em campo do projeto visitava constantemente os proprietários para oferecer e negociar adesões. Tal necessidade levou o técnico a ficar bastante conhecido nas comunidades rurais de Alfredo Chaves, o que parece ter o motivado a concorrer a um cargo político nas eleições de 2012.

No caso do Conservador das Águas, tal apontamento está expresso no livro "Conservador das Águas 5 anos" escrito pelos implementadores do projeto. Tal obra permite entender como a participação dos agricultores foi tratada. Sobre o início da mobilização de campo os autores escreveram: "[...] tínhamos que abrir negociação com os agricultores. Para isso, começamos a nos reunir com proprietários da sub-bacia das Posses que, a partir dos critérios que havíamos escolhido, seria o ponto inicial." (PEREIRA et al., 2010, p. 35). Em outro trecho, "[...] precisávamos partir para a prática

e realizar de fato as ações para a adequação ambiental nas propriedades rurais, buscando alianças e entendendo que deveríamos negociar muito bem com os proprietários e não utilizar só os mecanismos de comando e controle" (PEREIRA et al., 2010, p. 29). Mais à frente, sobre a propriedade que abrigava a principal nascente da sub-bacia das Posses: "A negociação não foi fácil. Depois de muita persistência conseguimos convencer o Sebastião a aderir ao projeto" (PEREIRA et al., 2010, p. 39).

Destes apontamentos, constata-se que a participação derivará de uma negociação e culminará na adesão ao projeto. Os técnicos chegaram com uma proposta pronta para ser apresentada, negociada em parte e aceita pelos proprietários rurais. Neste caso, a participação social como o direito a uma ação ativa no enfrentamento dos problemas agroambientais parece dar lugar a participação entendida como a negociação e a adesão a um contrato. Será inconsistente extrapolar tal conclusão ao mecanismo de PSA-Água em seu conjunto, uma vez que ele pode incorporar diferentes concepções. Porém, conforme a definição de PSA de Wunder (2007), percebe-se que uma negociação se adequa melhor do que uma participação social ativa para a efetividade deste instrumento econômico para a gestão ambiental.

6. Percepções sobre a participação

No Brasil, o mecanismo de PSA-Água integra uma nova geração de políticas ambientais embasadas no conceito de desenvolvimento sustentável, assumindo forte influência do princípio da participação social. Tal princípio se refere ao direito que os diferentes atores da sociedade têm em agir ativamente no enfrentamento dos problemas ambientais (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012). Foi neste sentido que se explorou a percepção dos entrevistados sobre a participação social dentro dos projetos analisados.

Primeiramente, os projetos de PSA-Água surgem de anseios externos aos da população onde os projetos ocorreram. Ou seja, não emergem de interesses manifestos pelos proprietários rurais. Mesmo antes da execução dos projetos, os atores institucionais (gestores e executores) tinham pouca inserção nestas localidades rurais. A única exceção foi o Projeto Piloto, assumido como uma espécie de continuidade de outras ações públicas.

De todo modo, nos contextos dos três projetos, a intervenção pública aproximou atores externos e população rural, estabelecendo novas relações entre estes sujeitos. Neste quadro, nosso interesse foi discutir a percepção dos proprietários envolvidos diretamente com os projetos, em particular no que diz respeito às razões de adesão ao projeto.

No ProdutorES de Água, a inserção ao projeto foi principalmente motivada pelo pagamento financeiro. Foram 66% dos entrevistados que responderam dessa forma.

Dentre os que não responderam dessa forma, a principal motivação foi a conservação ambiental, o que representa o interesse em proteger cursos d`água e fragmentos florestais. No Projeto Piloto, a inserção ao projeto foi principalmente pela conservação ambiental. Foram 87% dos entrevistados que responderam dessa forma. E no Conservador das Águas, 44% aderiram para contribuir com a conservação ambiental.

Neste ponto, convém discutir o aspecto da adesão voluntária dentro dos projetos de PSA-Água, um dos princípios centrais do mecanismo. Os participantes do ProdutorES de Água e do Projeto Piloto foram praticamente unânimes em afirmar o caráter voluntário dos projetos, o que não ocorreu no caso do Conservador das Águas. Os gestores deste último optaram inicialmente por utilizar a coerção para que alguns proprietários aderissem ao dispositivo. Até 2008, quando haviam 35 contratos assinados, segundo Gavaldão (2008), metade das adesões a este projeto foram identificadas como não voluntária, o que contraria o seu princípio de voluntariado. Sobre esta questão, alguns entrevistados manifestaram da seguinte forma: “o prefeito fez a lei e nós fomos obrigados a participar”, “fui obrigado”, “não obriga, mas se não entrar corre na justiça” e “fui um pouco obrigado sim”. A coerção se configurou no fato de que caso estes entrevistados não aderissem ao projeto, o órgão ambiental fiscalizador iria ser acionado para multá-los por irregularidade ambiental, o que acarretaria em um processo judicial e na adequação ambiental com recursos próprios.

Os motivos para aderir aos projetos indicaram que a participação social ativa foi um ponto sensível. Para aprofundar a análise sobre tal ponto, cumpre discutir as respostas de nossos interlocutores sobre a abertura dos técnicos do projeto para ouvirem e incorporarem sugestões. Nos três contextos estudados, 66% (N=77) dos entrevistados concordaram que suas opiniões foram ouvidas pelos técnicos responsáveis das reuniões e foram importantes ou alteraram as ações do projeto. Aqueles que discordaram afirmaram que não foram consideradas suas opiniões ou que não se manifestaram.

Apesar das peculiaridades de cada projeto, seus arranjos imputam uma flexibilidade restrita à participação. Na relação entre equipe técnica e proprietários, há flexibilidade no que diz respeito às práticas e manejos susceptíveis de adoção: os proprietários podem decidir, através de uma negociação, quais e quantas medidas de adequação ambiental poderiam ser adotadas. Todavia, as medidas sobre a mesa de negociação já estavam determinadas. Ademais, não houve possibilidades de influir sobre o arranjo dos projetos. Um proprietário no Projeto Piloto expressou tal questão dessa maneira: “veio com o plano pronto... não aceitaram contraproposta”. No caso do ProdutorES de Água, como não houve implementação de ações conservacionistas, a negociação girou em torno do tamanho da área a ser inserida no projeto. Assim, em

alguns casos, os resultados da negociação são mais favoráveis ao desejo dos proprietários em outros menos, a depender de cada situação. Wunder (2008) chama tal tipo de projeto de "*top-dow*", pois chega pronto. Corbera et al. (2007) entendem a centralização no processo de tomada de decisão sobre a implementação dos projetos como uma grave deficiência em termos de participação. Este tipo de arranjo se afasta da concepção segundo a qual a flexibilidade nos processos de desenho e adaptação institucional é central para assegurar a efetividade de longo prazo de novas instituições para a conservação, pelas possibilidades de correção de erros de percurso.

Efetivamente, escutar opiniões não garante a participação ativa dos proprietários rurais. Nas etapas de formulação e gestão dos projetos, as decisões são tomadas no nível de coordenação, sob referências técnica e política distantes dos diretamente implicados. Para Cunha e Melo (2003), a participação no campo das políticas ambientais nem sempre é pensada em todos os seus níveis, envolvendo apenas as etapas de implementação, deixando os processos de formulação e gestão centralizados nas instituições públicas. Nos casos analisados, a participação social, quando muito, se reduz à negociação de um contrato. De fato, o voluntariado se distancia de uma imposição legal, mas não garante que uma participação ativa dos atores afetados pelas políticas públicas seja concretizada.

Por outro lado, o instrumento econômico PSA visa mudar padrões de comportamento de agentes para assegurar uma adequada conservação ambiental (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012). Muitas vezes, se destina a atores privados para tratar de questões de cunho coletivo. No Brasil, a água é um bem de domínio público, a sua gestão, manejo e conservação transpassando a propriedade privada. Por ser um recurso renovável, a água se encontra sob forte variabilidade, ao mesmo tempo natural mas também em razão da ação antrópica. Portanto, a gestão hídrica exige uma abordagem integrada (WEBER, 1997). Tratar a sua conservação de modo individualizado leva a uma percepção de que a água é um bem privado. Tal reducionismo torna invisíveis complexidades sociais e ecológicas. A invisibilidade da complexidade dos sistemas ecológicos, de outros valores sociais que não os econômicos e das assimetrias institucionais (direito de propriedade) já foram criticamente identificados no mecanismo de PSA (KOSOY; CORBERA, 2010). Ainda, convém pensar que algumas dimensões da vida coletiva, sobretudo quando se trata das interações entre sociedade e natureza, só podem ser consideradas em escalas amplas. Nesta ótica, a democracia aplicada ao meio ambiente é mais complexa do que a soma de vontades individuais (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012). Tal reflexão permite apontar para uma limitação do mecanismo de PSA-Água como uma política pública agroambiental participativa.

Ainda, vale destacar que certas insatisfações evidenciadas nas entrevistas não são totalmente associadas com a adesão ao mecanismo de PSA-Água, considerado como tendo uma lógica favorável aos proprietários. De todo modo, transparece uma desconfiança da população rural em relação à ação do Estado, vinculado ao autoritarismo e ao controle e punição. O Estado está personificado nos órgãos de proteção do meio ambiente: em Alfredo Chaves, o IEMA; em Extrema, o Departamento Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, e; em Nazaré Paulista e Joanópolis, a Secretária Estadual de Meio Ambiente. Estas instituições personificam o "meio ambiente", tal como designado popularmente.

No entanto, constatou-se também que, devido à aproximação entre técnicos e proprietários rurais durante a execução dos projetos, estas desconfianças se amenizaram nos contextos estudados. Tal fenômeno indica um resultado positivo do mecanismo em romper a rigidez das regulamentações de comando e controle e melhorar a imagens destes órgãos perante a população rural. Contudo, não há como separar: os mesmos órgãos que implementam uma política de caráter voluntário são responsáveis por fiscalizar, autuar e multar os proprietários rurais.

Apesar dos aspectos restritivos para entender os projetos como participativos, há em geral uma percepção positiva refletida no interesse em continuar nos projetos, o que cerca de 90% (N=77) dos entrevistados afirmaram. Foram várias as justificativas: pela preservação das "matas" e das "águas" para os filhos e netos, pelo pagamento, pelo desinteresse em usar as áreas novamente, por não poder legalmente mais usar as áreas etc. Este último caso, deve ser explicado, pois as áreas de preservação permanente recuperadas pelos projetos, após alcançarem o estágio médio de regeneração, tornam-se proibidas de serem suprimidas pela Lei da Mata Atlântica (Lei n° 11.428, de 22 de dezembro de 2006). Muitos proprietários têm consciência desta proibição. Assim, entendem, em um sentido de estarem sendo enganados, que a estratégia dos projetos é incentivar esta recuperação com o pagamento, mas depois o dispositivo de incitação será suspenso. Assim, não têm interesse em sair dos projetos. Estes proprietários entenderam de um modo negativo uma das finalidades do mecanismo de PSA-Água. A sua finalidade de ser um instrumento da política ambiental complementar aos instrumentos de regulamentação por comando e controle (PEREIRA, 2013; PAGIOLA et al., 2013).

De modo geral, a aplicação deste instrumento econômico teve baixo poder de despertar um exame de consciência por parte dos agricultores familiares sobre a problemática agroambiental. A negociação em detrimento da participação ativa na concepção, elaboração e execução da política pública fez com que estes não se sentissem parte dos projetos. Como os projetos não surgem de uma demanda local, o

investimento na construção do sentimento de pertencimento poderia ter sido priorizado. Bursztyn e Bursztyn (2012) escreveram que para o sucesso de políticas públicas de nível local, não basta que a decisão seja legítima, é preciso também que os atores a assumam como sua. Porém, o tempo exigido para consolidar um processo participativo de um grupo social historicamente excluído da esfera política, com certeza, será muito mais longo do que o tempo exigido para uma negociação individual, por mais que esta seja difícil e demorada. Se, por um lado, os problemas ambientais exigem medidas rápidas, por outro lado, estas últimas podem não ser duradouras.

7. Conclusão

Identificou-se diferentes espaços públicos de participação social nos contextos rurais onde os projetos de PSA-Água foram implementados. Apesar dos mais importantes serem as associações de moradores e de produtores, em termos de participação dos proprietários rurais, estes não foram imprescindíveis para a efetividade da implantação do dispositivo de política pública em estudo. De fato, este PSA tem na negociação individualizada o principal meio para estabelecer contratos privados e assegurar o desenvolvimento dos projetos em detrimento da mobilização para uma participação social efetiva.

A concepção de voluntariado do mecanismo de pagamento por serviços ambientais se afasta da concepção impositiva das políticas ambientais de caráter regulatório. Porém, o voluntariado não garante e pouco contribui para a construção de políticas mais participativas. Os agentes do Estado, mesmo com a implementação de um novo mecanismo de política ambiental de caráter contratual e voluntário e acessando espaços de participação da sociedade civil, manteve formas de ação centralizadas.

Assim, apesar do dispositivo priorizar a remuneração compensatória, isso não favorizou a participação efetiva com vistas a ajustar as medidas adotadas as realidades dos seus beneficiários. Observa-se um engajamento muito tímido dos agricultores em favor das ações propostas para conservação ambiental.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Portaria n. 196, de 30 de agosto de 2013.** Aprova, na forma do Anexo, o Manual Operativo do Programa Produtor de Água [...]. Disponível em: http://produtordeagua.ana.gov.br. Acesso em: 10 jan. 2014.

ASSUMPÇÃO RODRIGUES, M.M. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

BELOTE, T.S.; MONTEIRO DOS SANTOS, R.; AHRNET, F.; MACHADO JUNIOR, J.A. Projeto Produtores de Água: uma nova estratégia de gestão dos recursos hídricos através do mecanismo de pagamento por serviços ambientais. **OLAM:** Ciência & Tecnologia**,** Rio Claro/SP, v. 8, n. 3, p. 48-67, jul./dez. 2008.

BONIN, M.; ANTONA, M. Généalogie scientifique et mise em politique des services écosystémiques et services environnementaux. **Vertigo**, Montréal, v. 12, n. 3, déc. 2012. Disponível em: http://vertigo.revues.org/13147. Acesso em: 13 mar. 2013.

BURSZTYN M.A., BURSZTYN M. **Fundamentos de política e gestão ambiental**: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CORBERA, E.; KOSOY, N.; TUNA, M.M. Equity implications of marketing ecosystem services in protected areas and rural communities: Case studies from Meso-America. **Global Environmental Change**, Victoria, v. 17, p. 365–380, 2007.

CUNHA L.H.; COELHO M.C.N. Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA S.B.; GUERRA A.J.T. (Org.). **A questão ambiental**: diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, Cap. 2, p. 43-79.

DAILY, G.C. Introduction: what are ecosystem services? In: DAILY, G. C. **Nature's services:** societal dependence on natural ecosystems. Washington: Island Press, 1997. cap.1. p. 1-10.

DIEGUES, A.C. **O mito moderno da natureza intocada**. 6. ed. São Paulo: HUCITEC/NUPAUB-USP, 2008.

DRUMMOND, J.A.; ANDRADE, J.L.F.; NINIS, A.B. **O estado das áreas protegidas do Brasil**. Brasília, 2006.

ENGEL, S.; PAGIOLA S.; WUNDER S. Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. **Ecological Economics**, Philadelphia, PA, v. 65, p. 663-674, 2008.

PROJETO CONSERVADOR DAS ÁGUAS. Prefeitura Municipal. **Conservador das Águas**: 9 anos. 2014.

FERRARO, P.J.; KISS, A. Direct payments to conserve biodiversity. **Science**, New York, v. 298, p. 1718-1719, nov. 2002.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, Washington, special issue, p.66-75, dez. 2006.

GAVALDÃO, M. **Avaliação da percepção ambiental e dos impactos sócio-econômicos do projeto "Conservador das Águas" Extrema, Minas Gerais, Brasil**. Relatório III de Resultados e Discussão, nov. 2008.

JACOBI, P.R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 315-338, jan./dez. 2003.

KOSOY, N.; CORBERA, E. Payments for ecosystem services as commodity fetishism. **Ecological Economics**, Philadelphia, v. 69, p. 1228-1236, 2010.

LITTLE, P.E. Introdução: os desafios da política ambiental no Brasil. In: LITTLE, P. E. **Políticas ambientais no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2003. cap. 1, p. 13-21.

MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Ecosystem and human well-being**: synthesis. Washington: Island Press, 2005.

MINAYO, M.C.S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO M. C. S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994. cap. 1. p. 9-29. 1994.

MURADIAN, R. Payments for Ecosystem Services as Incentives for Collective Action. **Society & Natural Resources**: An International Journal, New York, v. 26, n. 10, p. 1155-1169, 2013.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: (Org.) SCHATTAN, V.C.P.; NOBRE, M**. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: editora 34, 2004. cap. 1. p. 21-40.

NOVAES, R.M.L. Monitoramento em programas e políticas de pagamentos por serviços ambientais em atividade no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura,** Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 408-431, 2014.

PAGIOLA, S.; GLEHN, H.C.; TAFARELLO, D. **Experiências de pagamento por serviços ambientais no Brasil**. São Paulo: SMA - SP/CBRN, 2013.

PEREIRA P.H.; CORTEZ B.A.; TRINDADE T.; MAZOCHI M.N. **Conservador das águas**: 5 anos. Extrema, Prefeitura Municipal, 2010.

PEREIRA, P.H. Projeto Conservador das Águas - Extrema. In: (Org.) PAGIOLA, S. GLEHN, H.C.; TAFFARELLO, D. **Experiências de pagamento por serviços ambientais no Brasil**. São Paulo: SMA-SP/CBRN, 2013. cap. 2, p. 29-40.

WEBER, J. Gestão de recursos renováveis: fundamentos teóricos de um programa de pesquisas. In: VIEIRA, P.F.; WEBER, J. (Org.). **Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez Editora, 1997. cap. 3, p. 115-146.

WUNDER, S. The efficiency of Payments for Environmental Services in Tropical Conservation. **Conservation Biology**, Washington, v. 21, n. 1, p. 48-58, 2007.

WUNDER, S.; BÖRNER, J.; TITO, M. R.; PEREIRA, L. **Pagamento por serviços ambientais:** perspectivas para a Amazônia Legal. Brasília: MMA, 2008. 136p.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;

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

ST– 06

Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação

Políticas Públicas e Participação Social na gestão de desastres socioambientais: o caso da Barragem de Fundão/MG

Marta Zorzal e Silva (UFES)
João Mendes da Rocha Neto (UNB)
Domitila Costa Cayres (UFES)

Políticas Públicas e Participação Social na gestão de desastres socioambientais: o caso da Barragem de Fundão/MG.

Marta Zorzal e Silva[1]
João Mendes da Rocha Neto[2]
Domitila Costa Cayres[3]

Resumo

O estudo tem como tema a participação social no processo de formulação e implementação de políticas públicas e como objeto as instituições criadas para gestão dos impactos causados pela ruptura da barragem de rejeitos da Samarco S/A, em Mariana-MG, em 05 de novembro de 2015. Pretende-se investigar a forma e os mecanismos criados para viabilizar a participação social nos programas e ações que serão realizadas visando à reparação dos danos causados, mecanismos estes definidos pelo Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) realizado entre o Governo Federal, os governos estaduais e as empresas envolvidas no desastre que estabeleceu a forma institucional de governança das ações a serem executadas. O TTAC previu a instalação de uma instância colegiada, o Comitê Interfederativo, que além do poder público tem previsão de participação da sociedade civil. Focalizamos nos aspectos desse arranjo institucional, que podem indicar novas formas de participação social, tanto na formulação de políticas públicas como na implementação; bem como buscamos examinar o funcionamento do arranjo no que concerne às relações entre participação e políticas públicas

Palavras-Chave: Participação Social, Política Pública, Desastre Ambiental Barragem de Fundão-Mariana, TTAC.

Introdução

Passados quase trinta anos desde a promulgação da Constituição de 1988 e a implementação de diversos mecanismos de cogestão de políticas públicas, há certo consenso da importância que os formatos de participação e representação assumiram no cenário nacional. A crescente consolidação de arranjos de naturezas diversas (conselhos gestores, orçamentos participativos, planos diretores, conferências, fóruns, etc.), nas mais variadas instâncias e nos diversos setores de políticas públicas, nos permite apreendê-los como instituições participativas – IPs (Pires, 2011). A expansão destas instituições que buscam inclusão e incidência da sociedade civil sobre as ações governamentais não foi, contudo, acompanhada de uma aproximação sistemática entre os debates do campo da participação social e aqueles oriundos do campo das políticas públicas.

[1] Dra. em Ciência Política, docente do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais - UFES
[2] Dr. em Administração Pública, docente do Programa de Pós-graduação em Administração da UNB
[3] Doutora em Sociologia Política (UFSC) e Pós-Doutoranda em Ciências Sociais (UFES).

Do ponto de vista da produção acadêmica sobre instituições participativas, o acúmulo de estudos nos últimos anos promoveu importantes inflexões e deslocamentos analíticos fruto da combinação entre pesquisa empírica, sofisticação metodológica e refinamento teórico. Assim, alguns analistas voltaram atenção para as diferentes modalidades de representação mobilizadas nas IPs e os critérios de legitimidade ali colocados em marcha (Gurza Lavalle; Houtzager e Castello, 2006; Lüchmann, 2007; Almeida, 2013). Outros buscaram compreender os resultados esperados da participação nas políticas públicas (Wampler, 2011), seus efeitos nas ofertas dos serviços públicos (Cortes, 2011) e o impacto na gestão e atuação dos governos (Pires e Vaz, 2010). Outro flanco focou ainda nas interações Estado-sociedade (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011; Abers e Von Bülow (2011), e na relação entre diferentes esferas de governo e partidos políticos (Martins, 2014). Em decorrência das especificidades que cada campo de conhecimento, estes esforços não se reconverteram "na incorporação mais consistente de problemas, conceitos e ferramentas de análise que permitisse compreender as relações entre participação e políticas públicas" (Almeida, Tatagiba e Cayres, 2015, p. 278) – sendo necessário, como lembra (Dowbor, 2012), "buscar o elo perdido" entre as abordagens de modo a lançar luz nas reconfigurações que as práticas participativas assumiram na gestão das políticas públicas em contextos democráticos.

Por seu turno, o campo de análise de políticas públicas no Brasil é ainda recente, mas já configura um complexo debate onde se entrecruzam diversas disciplinas, concepções, objetivos e variáveis que, apesar de sua pungência, oferece riscos de fragmentação e dispersão face à difícil tarefa de estabelecimento de patamares teóricos mínimos para discussão e comparação entre os diferentes achados de pesquisa (Marques e Faria, 2013, p. 07). A ênfase de muitos estudos nos mecanismos formais, desenho institucional, atuação da burocracia de carreira e políticos eleitos tende ainda a obscurecer a importância que outros atores assumem na definição das ações governamentais, dentre eles movimentos sociais, ONGs, consultores privados, academia e ativistas que ocupam cargos temporários de gestão na esfera estatal. Assim, sob o olhar do campo prático-teórico das políticas públicas, em alguma medida permanece em aberto o questionamento se e sob que condições as instituições participativas provocam melhorias no funcionamento dos governos, seja na formulação de políticas condizentes com as necessidades dos sujeitos, seja na adequada implementação e/ou na garantia de acesso e qualidade dos bens públicos ofertados (Pires e et.al., 2011, p. 348).

Tratar o tema da participação na sua interface com a produção de políticas públicas se torna ainda mais desafiador frente à constatação de variações significativas entre os diferentes setores da política no que tange a permeabilidade à participação e a natureza e trajetória de

consolidação da área no contexto político mais amplo. Assim, as políticas públicas de saúde tem se mostrado mais permeáveis à participação se comparadas às de segurança públicas, tradicionalmente mais fechadas e marcadas por práticas corporativas dos segmentos que alçaram representação nas IPs (Sá e Silva, 2011). As políticas de desenvolvimento agrário, por seu turno, foram marcadas desde a sua origem por acirradas disputas entre a manutenção do agronegócio e o incentivo a agricultura familiar, o que impactou significativamente a constituição e adesão das IPs e os rumos das políticas públicas de desenvolvimento rural no país (Abers, Serafim e Tatagiba, 2011). A posição em que as IPs são inseridas nos organogramas e nos diferentes níveis de governo também revela diferenças importantes, como é o caso do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional que no governo Lula foi vinculado à Presidência da República. A relação entre participação e políticas públicas passa igualmente pelo questionamento sobre as relações de poder exercidas ou reproduzidas dentro desses arranjos que, no caso das políticas ambientais, por exemplo, ganham expressão nas assimetrias de linguagem e domínio de conhecimento técnico, verificadas na esfera nacional e agravadas no nível municipal (Fonseca, Bursztyn e Moura, 2010). Vale ainda lembrar que a inclusão de atores e demandas da sociedade civil nas diversas políticas públicas está intimamente conectada e delimitada pelo nível de proximidade e tensão que produz nas funções essenciais de manutenção do Estado (Dryzek, 2000). Sob este prisma, não seria difícil concordar que uma demanda social tem pouca probabilidade de alcançar êxito se o seu conteúdo tenciona a política econômica adotada no governo. Mas, se em contrapartida a participação não transgredir os limites que ameacem as tarefas do núcleo duro da ação estatal, as chances de obter bens tangíveis aumenta consideravelmente.

Ainda que sem a pretensão contemplar estes vários pontos, este artigo busca uma aproximação, ainda que preliminar entre estes dois campos de estudo (política pública e participação social). Analisa a arquitetura institucional criada para formulação de políticas públicas de reparação e mitigação dos danos causados nos territórios atingidos pelo rompimento, em novembro de 2015, da barragem de rejeitos de mineração de Fundão, na cidade de Mariana/MG, que insere princípios participativos em suas diretrizes.

Trata-se, com efeito, do maior desastre ambiental envolvendo rejeitos de mineração do mundo[4] e envolveu parte do complexo mineral da mineradora Samarco S.A., em Minas Gerais, uma *joint-venture*[5] entre a brasileira Vale S.A. (maior mineradora do país) e a anglo-

[4] Todos os argumentos que seguem nos parágrafos seguintes sobre o rompimento da barragem de Fundão foram extraídos de Mansur e et.al. (2016), salvo nos casos devidamente citados.
[5] A expressão *joint-venture* designa um tipo de associação entre duas ou mais empresas para criação de uma outra em que são combinados recursos e capital para operação empresarial em ramo específico sem que, com isso, as empresas associadas percam sua personalidade jurídica. Em Milanez, Santos e Mansur (2016) é possível encontrar um histórico de constituição da Samarco.

australiana BHP Billiton (maior mineradora do mundo). Com o rompimento, da barragem de Fundão - MG foi liberado cerca de 60 milhões de m^3de lama tóxica que percorreram quase 700 km de Mariana, em Minas Gerais, até a foz do Rio Doce no estado do Espírito Santo (IBAMA, Laudo técnico preliminar, nov./2015).

A barragem de Fundão entrou em operação em 2008, período associado como o de pico do ciclo das *commodities* que teve seu *boom* no início de 2003 e desaceleração a partir de 2013. Conforme dados do Banco Mundial (2015), o preço da tonelada de minério de ferro era comercializado a US$ 32 em 2003, passando para US$ 196 em 2008 e chegando a US$ 53 em 2015. Neste ciclo, que percorre toda a primeira década dos anos 2000, a participação do Brasil na exportação mundial de minério passou de 5,0% para 14,5% e em 2013 o país era o segundo maior exportador de minério de ferro do globo.

Apesar do pós-*boom* das *commodities* a Samarco continuou apostando na ampliação de sua escala operacional por meio da intensificação do processo de extração e beneficiamento na região de Mariana, sofisticação logística na interligação com o Espírito Santo e instalação, no Porto de Ubú, de mais uma usina de pelotização, preparando assim o minério para transporte transoceânico através deste terminal privado. A busca por elevação de sua produtividade foi, todavia, acompanhada por um processo de endividamento e pressão dos acionistas para de manutenção dos níveis de receita[6]. A ampliação da capacidade instalada de produção também gerou maior excedente de rejeitos, aumento do consumo de recursos naturais[7] e negligência com os aspectos de segurança, expressos tanto na ausência de monitoramento da barragem e dispositivos de alarme sonoro em caso de rompimento[8], quanto no aumento do número de acidentes de trabalho[9]. São estas constatações que permitem Mansur et.al. (2016, p. 19) concordarem com outros estudos que indicam uma “forte correlação entre o ciclo de pós-*boom* (fase de desvalorização dos preços dos minérios após ciclo de valorização) e o aumento do número de rompimento de barragem”.

Associados a estes pontos, a intensificação no processo produtivo veio na esteira da orientação exportadora do próprio Estado brasileiro em que a exportação de minério permite a entrada de moedas forte no país[10], da precarização e inação de uma série de instituições

[6] Ver mais detalhes em Milanez, Santos e Mansur (2016).
[7]De acordo com Mansur e et.al (2006, p. 29), houve escassez hídrica na região de Mariana e o abastecimento por rodízio foi implementado pela prefeitura.
[8]Perícias realizadas após o rompimento mostraram que houve descumprimento nas legislações de monitoramento e segurança operacional.
[9]Dos catorze trabalhadores mortos na tragédia provocada pela Samarco/Vale/BHP Billiton, doze eram terceirizados e as mortes por acidentes de trabalho na mineração em Minas Gerais são três vezes maiores que a média do país.
[10] Em alguma medida, é possível afirmar que o desenvolvimento da indústria mineral-extrativista está alinhado a uma orientação econômica estatal que associa, no âmbito interno, o binômio desenvolvimento-produtividade ao

públicas responsáveis pelos licenciamentos ambientais[11] e da crescente estratégia de financiamento de campanhas eleitorais[12] – revelando parte da complexa relação do Estado com o setor privado e o mineral em especial. Soma-se ainda a este intrincado cenário a contratação de consultorias especializadas no diálogo com a população local que, ao mesmo tempo, mapeavam os possíveis pontos de descontentamento e tensão com a atividade mineradora e promoviam o discurso da responsabilidade social da empresa com iniciativas filantrópicas em uma realidade social, como a de Mariana, caracterizada por considerável desigualdade de renda, pobreza rural e concertação de negros.

O rompimento da barragem em novembro de 2015 provocou além de quatorze mortes, a destruição de residências e infraestruturas na região Bento Rodrigues/Mariana e Barra Longa, além de impactos sociais e ambientais de curto e longo prazo ao longo da calha do rio. Houve desabastecimento de água em várias cidades ao longo do curso do Rio Doce, as quais têm no rio a sua principal, quiçá única, fonte de capitação. Foram arrasadas áreas de vegetação nativa, pasto, territórios indígenas e tradicionais, bem como propriedades de produção familiar. Espécies de fauna e flora endêmicas do Rio Doce foram extintas. As atividades pesqueiras e ribeirinhas ficaram comprometidas e também a água contaminada com materiais pesado, além de gerar danos ainda não dimensionados na saúde, alcançou a região costeira no norte do estado do Espírito Santo, com o avanço da pluma tóxica de resíduos sobre o mar (IBAMA, 2015).

Nos momentos seguintes ao rompimento, a população se organizou para prestar assistência imediata aos impactados, sendo necessária a intervenção do Ministério Público logo nos primeiros dias para que a Samarco apresentasse soluções emergenciais, como hospedagem dos desabrigados em hotéis, por exemplo. A empresa também foi autuada pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo (IEMA) em função do desabastecimento de águas nos município do norte do Estado e a Procuradoria Geral do Espírito Santo entrou com ação cautelar para que uma equipe de monitoramento e mitigação dos danos na fauna e flora fosse constituída (Gonçalves, Pinto e Wanderley, 2016). A partir daí uma série Ações Civis Públicas foram ajuizadas contra a empresa pelos Ministérios Públicos dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, as quais estavam em curso até março de 2016, quando foi assinado um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) entre, de um lado, a União e os governos estaduais de Minas Gerais e do Espírito Santo e, de outro, a Samarco, a Vale e a BHP Billiton. Ainda que “a possibilidade de os impactados efetivamente participarem, serem ouvidos e influenciar em todas as etapas e

setor industrial e de infraestrutura e, externamente, ao abastecimento do mercado internacional com bens naturais semitransformados extraídos no Brasil (Mansur e et.al., 2016). Ver também, Zorzal e Silva. (2004)

[11] Cf. Santos e Wanderley (2016).

[12] Somente a título de exemplo, em 2014 as empresas do grupo Vale repassaram mais de R$79 milhões em financiamento de campanhas para diversos partidos nas esferas estaduais e federais (Coelho e Pinto, 2016).

fases" (Cláusula 11. TTAC, p. 28) esteja prevista no termo, o fato é que a população atingida não participou das discussões do acordo. Ademais, a homologação do TTAC colocou fim aos litígios do Ministério Público e, segundo a interpretação de alguns, reduziu a capacidade de atuação futura da instituição no controle público sobre o cumprimento das cláusulas do acordo (Coelho, Milanez e Pinto, 2016).

Frente a este contexto, brevemente delineado, perguntamos: como pensar em processos e mecanismos que garantam uma efetiva participação dos afetados em um cenário refratário a participação social que se inaugurou no Brasil a partir do Golpe parlamentar de 2016, que destituiu uma presidente eleita para dar posse ao seu vice, claramente articulado pelas elites políticas e econômicas pouco propensas a políticas participativas? Em que medida as Câmaras Técnicas criadas pelo Comitê Interfederativo, enquanto órgãos consultivos exercerão de forma efetiva a função de orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução dos programas e medidas definidos pelo TTAC? Quais os principais tensionamentos que decorrem dessa relação entre Câmaras Técnicas/CIF e a Fundação Renova, por um lado; e entre a Fundação Renova e a população impactada, por outro.

Sem a pretensão de responder a estas questões e de desenvolver aproximações novas neste debate, buscamos apenas sob o norte destas indagações compreender, de modo ainda preliminar e exploratório, o desenho institucional do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta, as estratégias mobilizadas para promover (ou não) a participação social dos afetados e o modelo de governança estabelecido para gerir e executar os 40 programas previstos no TTAC, que buscam minimizar e compensar os impactos desta tragédia.

A escolha deste objeto empírico foi motivada pela singularidade do caso, um desastre ambiental de grandes proporções envolvendo um setor historicamente refratário a processos participativos, pelos desafios teóricos, analíticos e metodológicos exigidos, pelo modelo de gestão adotado que prevê envolvimento das diferentes esferas da federação, as empresas mineradoras e os afetados, e pelas tensões existentes entre as gramáticas participativa, burocráticas e empresarial-mineral. Está investigação está ainda ancorada em pesquisa mais ampla destinada a apoiar redes de pesquisa para recuperação da Bacia do Rio Doce[13] e pela participação de dois dos autores na composição da Câmara Técnica de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social (CT-CPDCS).

[13]Trata-se da pesquisa, ainda em fase inicial de execução, intitulada "Sem o rio e sem o mar: implementação de tecnologia social de governança participativa para políticas públicas de recuperação da Bacia do Rio Doce no Espírito Santo", aprovada pelo Edital nº. 06/2016 – CAPES-FAPEMIG-FAPES-CNPq-ANA, que conta com a participação, além da UFES, de diversos pesquisadores da USP, UNISINOS e UERJ.

Nosso objetivo é, portanto, duplo: apresentar a engenharia institucional criada para gestar políticas públicas no que tem sido visto como o maior desastre ambiental do ramo mineral contribuindo, deste modo, com o campo de pesquisa acima delineado e colaborar com estudos e proposições futuras no âmbito das ações a serem realizadas no TTAC. Para isso, além desta introdução e das considerações finais o artigo está estruturado em mais três sessões. No item seguinte exploramos a incorporação de instrumentos de resolução negociada de conflitos no Brasil, bem como as características do Termo de Transação e Ajuste de Conduta (TTAC) realizado entre a União, os estados de Minas Gerais e o estado do Espírito Santo, por um lado, e as empresas Samarco S.A., Vale S.A. e BHP Billiton, por outro, "visando à recuperação, mitigação, remediação e reparação, inclusive indenização, pelos impactos socioambientais e socioeconômicos, quando possível, causados pelo rompimento da barragem de Fundão, pertencente ao complexo minerário de Germano, em Mariana-MG, bem como prestação de assistência social aos impactados" (TTAC, 2016, pg. 02). No item dois abordamos a forma como vem sendo produzidas e implementadas as políticas públicas concernentes aos Programas que mais claramente envolvem a necessidade de comunicação e participação social pela população impactada. Trata-se dos programas relativos ao eixo Organização Social[14]. Desse modo, no âmbito deste eixo focamos a análise em apenas dois programas o *Programa de Proteção social*, que será abordado a seguir, e o programa de *Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social* que será abordado no próximo item. Por fim, nas considerações finais, elencamos observações ainda preliminares sobre o processo em curso.

1 – Do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)

Desde o final da década de 1980, no contexto mais geral das reformas político-institucionais de cunho liberalizante que vieram sendo implementadas no Brasil, foram incorporados no ambiente político-institucional do país instrumentos relacionados às chamadas iniciativas de "resolução negociada" de conflitos (COLI, 2015; VIÉGAS et.al., 2014). Segundo Coli (2015)

[14]O TTAC define na **CLÁUSULA 08:** Os eixos temáticos e respectivos PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS a serem elaborados, desenvolvidos e executados pela FUNDAÇÃO a ser instituída, detalhados em capítulo próprio, são os seguintes: I. ORGANIZAÇÃO SOCIAL: a) Programa de levantamento e de cadastro dos IMPACTADOS; b) Programa de ressarcimento e de indenização dos IMPACTADOS; c) Programa de proteção e recuperação da qualidade de vida dos povos indígenas; d) Programa de proteção e recuperação da qualidade de vida de outros povos e comunidades tradicionais; e) Programa de Proteção Social; f) Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social; e g) Programa de Assistência aos Animais. E na **Cláusula 18** estabelece que: "Para a reparação e a compensação das consequências socioeconômicas do EVENTO, deverão ser elaborados, desenvolvidos e executados pela FUNDAÇÃO os seguintes PROGRAMAS, agrupados em sete eixos temáticos: i) **Organização Social**; ii) Infraestrutura; iii) Educação, Cultura e Lazer; iv) Saúde; v) Inovação; vi) Economia; e vii) Gerenciamento do Plano de Ações". No que concerne especificamente ao eixo Organização Social os seguintes programas estão agrupados: a) Programa de levantamento e de cadastro dos IMPACTADOS (Cláusulas 19 a 30); b) Programa de ressarcimento e de indenização dos IMPACTADOS (Cláusulas 31 a 38); c) Programa de Proteção Social (Cláusulas 54 a 88); d) Programa de Assistência aos Animais (Cláusulas 73 a 75) d) Programa de Auxílio Financeiro Emergencial aos IMPACTADOS (Cláusulas 137 a 140); e) Programa de gerenciamento dos programas socioeconômicos (Cláusulas 144).

estas iniciativas são conhecidas internacionalmente pelo termo *Alternative Dispute Resolution* – ADR. Como princípio jurídico, atualmente está presente “em um grande número de Estados, instituições e organizações que almejam a supostamente produzir soluções de caráter “consensual”, do tipo “ganha-ganha” (*win–win*), para dar termo a conflitos de natureza diplomática, trabalhista, comercial, socioambiental, urbana, dentre outros” (COLI, 2015, p.316)

Desse modo, ao lado do conjunto de reformas políticas e econômicas que ganham prioridade no cenário brasileiro dos anos de 1990, também o sistema de justiça introduziu reformas com o intuito de criar novas formas de tratamento de conflito que não propriamente a via judicial. Além disso, foi feito todo um esforço no sentido de se buscar “reconfigurar instituições vinculadas às arenas tradicionais de tratamento de conflito, como, por exemplo, o Ministério Público” (VIÉGAS et.al., 2014, p. 3). Como resultante desse processo às arenas tradicionais de tratamento de conflitos buscam reorientar seus profissionais para que

> ...atuem como “mediadores” ou “negociadores”, que passam a buscar a compreensão dos problemas e dos interesses envolvidos nesses conflitos com o intuito de conduzirem as partes litigantes a acordarem entre si, evitando assim as complicações de um processo judicial. Pautando-se em discursos de eficiência e eficácia, harmonia e pacificação, consenso e solidariedade, negociação e acordo, participação e diálogo, informalidade e celeridade, bem como ancorando suas decisões em conhecimentos técnicos especializados (conhecimento perito), buscam “desburocratizar” suas formas de tratamento de conflito ao utilizarem instrumentos considerados mais céleres e de menor custo administrativo. (VIÉGAS et.al., 2014, p. 3).

Sob este aspecto, Acselrad & Bezerra (2007) argumentam que durante a década de 1990 verificou-se um movimento de desqualificação das antigas arenas de “tratamento” de conflitos, especialmente da esfera jurídica, no âmbito latino-americano. Atribuem essa iniciativa ao Banco Mundial que, através do Documento Técnico Número 319 denominado *O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe,* dissemina a ideia da necessidade de auxiliar “as reformas do judiciário na região, com vistas a adequar o próprio poder judiciário aos imperativos do crescimento econômico centrado nas práticas de livre-mercado” (ACSELRAD & BEZERRA, 2007, p. 7). Segundo argumento do Banco Mundial era preciso “redesenhar o poder judiciário de modo a compatibilizá-lo com ‘mercados mais abertos e abrangentes’” (BANCO MUNDIAL, 1996, *apud* ACSELRAD & BEZERRA, 2007, p. 7); por isso o Banco propunha como opção os “Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos” conhecidos como “MARCS”. Para o Banco Mundial estes mecanismos extrajudiciais de composição de conflitos teriam a vantagem de tratar os conflitos de modo “amigável” (Idem, Ibidem, p. 7), e, por conseguinte supostamente de maneira mais ágil do que se os mesmos viessem a ser judicializados.

Em relação aos conflitos que emergem contemporaneamente em relação ao meio ambiente assistimos, segundo Acselrad e Bezerra (2007, p.13)

> ... à recente formação do subcampo da "resolução negociada" dentro do campo ambiental, caracterizada pelo fato de que nele certos atores apresentam-se como dotados de autoridade para dirimir litígios, contribuindo, consequentemente, para uma reconfiguração relativa das regras do jogo vigentes no campo ambiental.

Destacam ainda estes autores que o repertório de regulação negociada de conflitos, quanto se trata de questões ambientais, é relativamente diverso. Afirmam que segundo o Departamento de Desenvolvimento Sustentável da FAO, estes vão desde a negociação direta, a conciliação, a facilitação a mediação, até a arbitragem, e que a prática de resolução negociada não é consensual dentro do próprio subcampo, bem como as definições de cada uma delas.

O termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais foi inserido na legislação ambiental brasileira por meio da Lei de Crimes Ambientais através da Medida Provisória n° 2.163-41/2001, que acrescentou o artigo 79-A a esta lei, disciplinando a celebração de termos de compromisso pelos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) (VIÉGAS et.al., 2014, p.5). Em linhas gerais o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é definido como sendo :

> ... uma forma de solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial (RODRIGUES, 2002 apud VIÉGAS et. al. 2014, p.5).

Tendo em vista que cabe aos órgãos públicos promover a solução extrajudicial de conflitos dos interessados, a legislação brasileira pertinente dispõe para certos órgãos públicos a tarefa para perseguirem formas alternativas para o tratamento dos conflitos ambientais às exigências legais. Segundo Abelha (2004), a ideia de se "legitimar" órgãos públicos à propositura de compromissos de ajustamento deveu-se à concepção de que entes com personalidade jurídica (como o IBAMA, o PROCON, o Ministério Público etc.) "são aqueles que lidam direta e diariamente com a realidade dos direitos da sociedade, experimentando todos os dias, em concreto, a necessidade de pacificação social pela via extrajudicial" (ABELHA 2004; *apud* VIÉGAS, et. al. 2014 p. 4)

Na prática estas formas alternativas para o tratamento dos conflitos introduz maior flexibilidade aos procedimentos jurídicos na medida em que permite que cada órgão legitimado:

> ... delineie o modo como concebe e operacionaliza seus TACs, de acordo com as necessidades específicas de suas atribuições como órgão público, possibilitando

> assim que cada órgão faça sua escolha no sentido de selecionar os interesses legítimos a serem protegidos nos acordos, bem como que escolha as pretensões (ou exigências) consideradas como as mais adequadas e eficientes para a satisfação dos interesses transindividuais (VIÉGAS, et. al. 2014 p.7).

Desse modo, de acordo com Acselrad e Bezerra (2007) determinados atores institucionais apresentam-se como empreendedores empenhados em questionar a esfera judicial e promover as tecnologias da resolução negociada, "disputando entre si a autoridade/perícia para arbitrar os conflitos especificamente ambientais" (Idem, p. 13). Transfere-se, portanto, para o órgão legitimado a tarefa de propor as formas de operacionalização do Termo de Ajustamento de Conduta. Com isso o TAC subordina-se ao referido órgão "no processo de escolha do dispositivo legal que o ancore e à interpretação dos ditames jurídicos estabelecidos pelo legislador para esse dispositivo" (VIÉGAS, et. al. 2014 p.8); o qual tende a atender "às necessidades específicas de suas atribuições como órgão público e à sua posição política assumida diante do conflito para estabelecer o conteúdo do Termo de Ajustamento de Conduta" (Idem p.8).

1.1 – O desenho institucional do TTAC: o caso do desastre ambiental de Fundão

O Termo de Transação e Ajuste de Conduta (TTAC) celebrado entre a União e os Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, denominados de compromitentes, e as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, denominadas compromissadas, inscreve-se na forma de solução extrajudicial de conflitos socioambientais promovida por órgãos públicos, e como tal beneficia-se das justificativas elencadas pela legislação para o Mecanismo Alternativo de Resolução de Conflitos.

Os órgãos públicos[15] legitimados como compromitentes pelo Acordo foram: no âmbito da União IBAMA, ICMBIO, ANA, DPNM e FUNAI, autarquias públicas federais, no Estado de Minas Gerais o IEF e o IGAM, autarquias estaduais, vinculadas à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e a FEAM - Fundação Estadual do Meio Ambiente, todos representados pela Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais; e no Estado do Espírito Santo o IEMA, o IDAF e a AGERH, autarquias estaduais, todos representados pela Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo. Como se observa, 11 órgãos públicos estão envolvidos no TTAC, sendo 5 autarquias da união e 6 autarquias estaduais, 3 para cada um dos estados. Apesar da complexidade dos impactos nos

[15] IBAM - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; ANA - Agência Nacional de Águas; DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral; FUNAI - Fundação Nacional do Índio; IEF - Instituto Estadual de Florestas; IGAM - Instituto Mineiro de Gestão de Águas; FEAM - Fundação Estadual Do Meio Ambiente; IEMA - Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos; IDAF - Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo; AGERH - Agência Estadual de Recursos Hídricos.

ecossistemas naturais aquáticos tanto na região continental quanto na região marinha, bem como nos ecossistemas terrestres, incluindo as dimensões social, econômica, cultural, política, institucional e de salubridade das populações urbanas e rurais afetadas chama atenção a ausência da presença de órgãos ou instituições ligados às políticas sociais nos termos do Acordo. Todos os 11 órgãos legitimados pertencem à área ambiental.

Contendo 260 cláusulas o TTAC nas disposições preliminares estabelece as principais premissas, o objeto e a definição dos termos que pautou a celebração do Acordo. Nestas premissas estabelece "*a necessidade de assegurar aos IMPACTADOS, incluindo as pessoas físicas e jurídicas, comunidades e movimentos sociais organizados, a participação social na discussão e acompanhamento das ações previstas no presente Acordo*"; bem como "*a necessidade de dar acesso à informação ampla, transparente e pública, em linguagem acessível, adequada e compreensiva a todos os interessados, como condição necessária à participação social esclarecida*"; (TTAC, p.5)

Além disso, conceitua o que é participação social nos seguintes termos: *"Entende-se como Participação nos PROGRAMAS a possibilidade de os IMPACTADOS efetivamente participarem, serem ouvidos e influenciar em todas as etapas e fases decorrentes do presente Acordo, tanto na fase de planejamento como na efetiva execução dos programas e ações referidas neste Acordo, devendo tal participação ser assegurada em caráter coletivo, seguindo metodologias que permitam expressão e participação individual, nos termos deste Acordo".* (Cláusula 11, TTAC, p.28)

Apesar dessas definições acerca da participação social observa-se que tal definição carece de maior precisão conceitual, na medida em que essa noção é conceituada de forma genérica e abrangente, ao mesmo tempo em que não define as formas de operacionalização da participação social na implementação dos programas previstos.

Em relação ao modelo de governança estabelecido entre os órgãos públicos legitimados e a Fundação criada para gerir e executar os 40 programas previstos, o TTAC, criou um Comitê Interfederativo com função de orientar e validar os atos da referida Fundação. No que concerne a representação na composição de sua direção, o Acordo assim define: 2 (dois) representantes do Ministério do Meio Ambiente (IBAMA e ANA); 2 outros representantes do Governo Federal (Casa Civil e Secretaria de Governo); 2 representantes do estado de MG (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, e secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional - SECIR) 2 representantes do estado do Espírito Santo (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional – SEDURB, e Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEAMA), 2 representantes dos municípios de MG afetados (Mariana e Rio Doce); 1 representante dos

municípios do ES (Linhares); e 1 representante do Comitê de Bacia Hidrográfica do Doce – CBH-Doce); e, no que tange ao seu funcionamento estabelece que será de acordo com seu regimento, a ser aprovado pelos seus membros (Cláusulas, 243 e 244).

Desse modo, o IBAMA, em julho de 2016, aprovou o Regimento Interno do Comitê Interfederativo (CIF), estabelecendo suas finalidades e estrutura de funcionamento, nos seguintes termos:

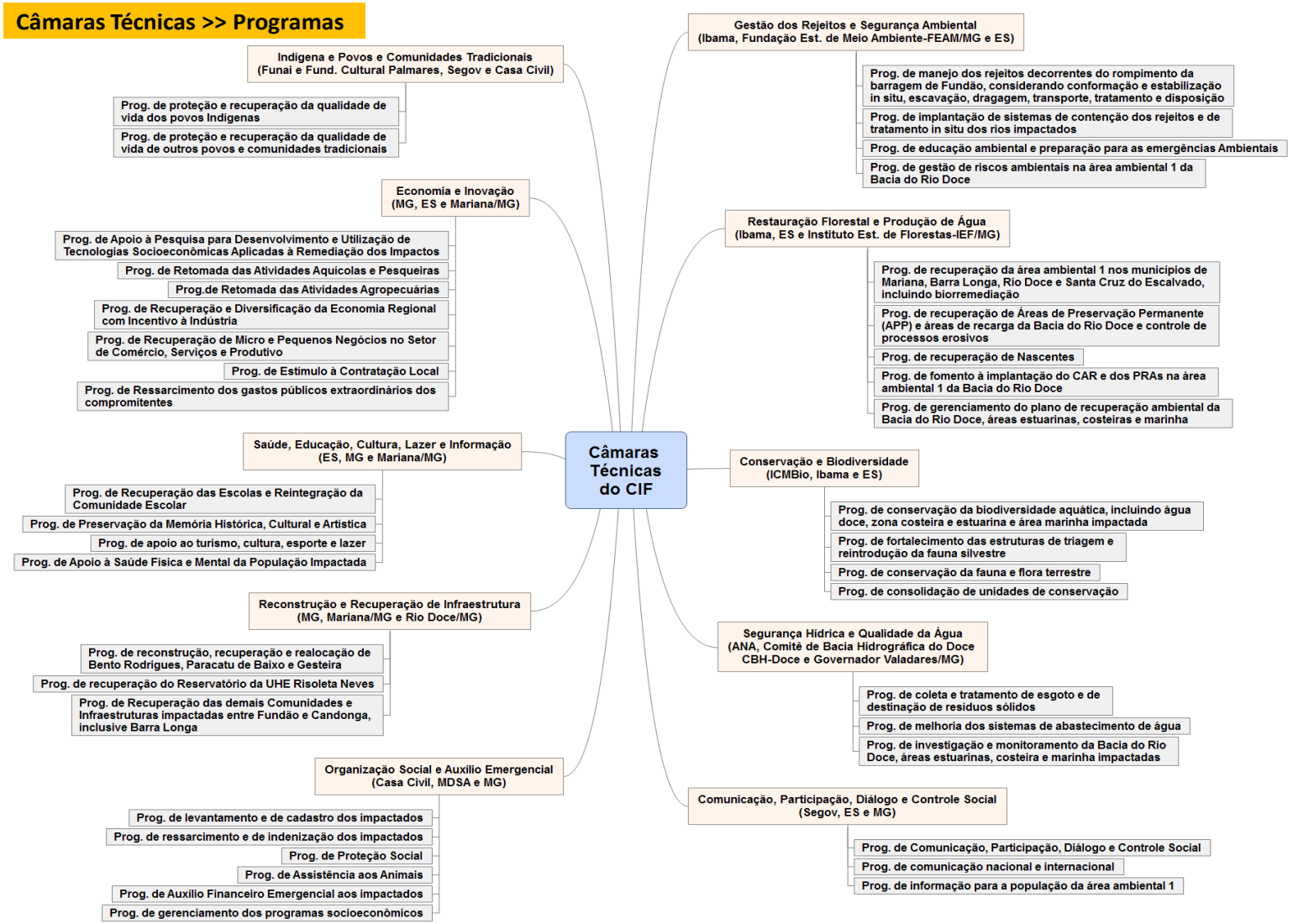
> O Comitê Interfederativo tem por finalidade orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução das medidas impostas, no TTAC, à Fundação de Direito Privado - FUNDAÇÃO - de que trata a sua cláusula 209, promovendo a interlocução permanente entre a Fundação, os órgãos e as entidades públicas envolvidas e os impactados
>
> Parágrafo único. O Comitê Interfederativo atuará como instância externa e independente da FUNDAÇÃO de que trata o caput deste artigo, não afastando a necessidade de obtenção das licenças ambientais junto ao(s) órgão(s) ambiental(is) competente(s), nem substituindo a competência legalmente prevista dos órgãos licenciadores e demais órgãos públicos. (Art. 1º. da Portaria nº. 18, de 07-07-2016, publicada no DOU, nº. 130, 8/07/16, Seção I, p.49)

Para dirigir o CIF e o auxiliar no desempenho da sua finalidade de orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução das medidas, o Regimento estabelece que ele seja presidido por um dos representantes indicados pelo Ministério do Meio Ambiente (Art. 5º.) e para o auxílio na execução de suas atividades propõe a criação de Câmaras Técnicas (Art.3º) conforme segue.

> O Comitê Interfederativo poderá instituir Câmaras Técnicas, permanentes ou provisórias, fixando, no ato de criação, sua composição, atribuições e forma de operação.
>
> Parágrafo único. Para a composição das Câmaras Técnicas, poderão ser convidados representantes de órgãos ou entidades públicos diversos, consideradas as respectivas competências institucionais.

Em seguida foi aprovada pelo CIF a Deliberação nº 07, de 11-07/16, que Instituiu 10 (dez) Câmaras Técnicas Permanentes do Comitê Interfederativo (CT/CIF), e dispõe sobre sua competência, coordenação, programas afetos e a forma de funcionamento (Art. 1º); bem como estabelece que elas sejam **órgãos executivos** instituídos para auxiliar o CIF.

O quadro I a seguir mostra as Câmaras Técnicas e os respectivos programas vinculados a cada uma delas.



Fonte: Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial – CTOS. Oficina de Proteção Social – Abril-2017

Como podemos observar no diagrama apresentado, cada uma das Câmaras Técnicas está vinculada a determinados órgãos de Governo tanto no âmbito federal como estadual e regional. Isto implica que o princípio que rege a formulação e implementação das políticas de cada um dos programas previstos no TTAC, não é atribuição exclusiva da fundação Renova, criada para dar conta das múltiplas políticas públicas demandadas pelo acidente. Isto é, cada um dos 40 programas estabelecidos pelo TTAC possui interface direta com políticas públicas já existentes. Decorrem desse modelo institucional dinâmicas muito complexas na interação entre o Governo e suas diversas instituições envolvidas, o Comitê Interfederativo e as Câmaras Técnicas, de um lado e, a Fundação Renova e suas mantenedoras, de outro. A forma como esse conjunto de instituições governamentais e a Renova visualiza as metas e os objetivos dos programas a serem implementados confluem para um processo decisório no âmbito do CIF que nem sempre encontra transito fácil, o que acaba gerando morosidade na definição dos mesmos e, por conseguinte, a situação de não atendimento das populações impactadas na urgência necessária que a situação de desastre ambiental exige.

No próximo item abordaremos o *Programa de Proteção Social* vinculado à Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial (CTOS) com a finalidade de evidenciar a dinâmica dos processos decisórios, bem como a forma como a participação social é tratada no âmbito desse programa.

2 – Do Programa de Proteção Social – Cláusulas 54 a 58 do TTAC

A escolha do Programa de Proteção Social para análise deve-se ao fato de que entre os programas ligados a CTOS este programa é o que mais diretamente está relacionado com as circunstâncias de agravos à saúde e de urgências de diversas ordens que afetaram as condições de vida da população impactada após o desastre. Como mencionado anteriormente, trata-se de um universo bastante amplo e diverso tendo em vista a extensão de quase 700 km de percurso do rio Doce[16]. Claro que desse total nem todos foram diretamente impactados. De acordo com laudo técnico preliminar do IBAMA, foram afetados de forma direta 40 municípios, sendo 35 mineiros e 5 capixabas (IBAMA, nov.2015, p.7).

[16] Segundo dados do Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (ANA, 2010), a região conta com uma população estimada em torno de 3,5 milhões de habitantes, e está distribuída em 228 municípios, sendo 202 mineiros e 26 capixabas. Mais de 85% desses municípios têm até 20 mil habitantes e aproximadamente 73% da população total da bacia concentram-se na área urbana, segundo dados de 2007. Além disso, os mesmos dados mostram que mais de 100 municípios possuem população rural maior que a urbana, a qual é em grande parte absorvida pela exploração agropecuária (ANA, 2010, p.36).

Considerando que o volume dos impactos sociais e ambientais atingiu de forma mais contundente os municípios mineiros próximos a barragem de Fundão[17], as ações de Apoio Humanitário Emergencial da Samarco concentraram-se nestes dois municípios[18]. Nos demais municípios, embora tivesse sido dada grande prioridade, sobretudo aos problemas relativos à contaminação da água, devido aos transtornos causados, a ação de proteção social não contou com a mesma celeridade dada aos municípios mencionados. Nestes outros municípios a ênfase esteve centrada no *Programa de levantamento e de cadastro dos impactados*, e no *Programa de ressarcimento e de indenização dos impactados,* cujo processo gerou uma série de tensões e conflitos na relação entre a Samarco/Renova e as famílias atingidas, e também das próprias famílias e/ou indivíduos das comunidades afetadas entre si, especialmente nos municípios do estado do Espírito Santo. Grande parte desses conflitos derivou do fato de muitos dos atingidos não terem sido cadastrados; ou, por não atender ao perfil definido pela Samarco, ou por não estar no território delimitado para cadastro, entre outros motivos. Por conseguinte, estes sujeitos não foram beneficiados pelo *Programa de ressarcimento e de indenização dos impactados,* implementado logo após o desastre. Os efeitos desse tensionamento e sofrimentos gerados merecem, por si só, um estudo a parte.

Em relação ao Programa de Proteção Social a Renova apresentou o plano de ações estruturadas para a proteção social à Câmara Técnica de Organização social, em dezembro de 2016, estruturado a partir de dois eixos: a) Apoio Humanitário Emergencial, b) Ações socioassistenciais, socioculturais e apoio psicossocial. Apesar de o desastre ter afetado diretamente 40 municípios, ao longo do rio Doce, o Plano em suas premissas iniciais enfatiza que:

> Conforme o Termo Assinado, esse programa será implementado com priorização da área onde ocorreu deslocamento físico de pessoas, **Mariana e Barra Longa**, por meio de serviços de assistência social previstos pela Política Nacional de Assistência Social, respeitando todos os atos normativos que regulam a política mencionada. (RENOVA -PG 005 – Programa de Proteção Social, p. 01 – *grifos nossos*)

Na sequência, destaca que todas as ações do programa deverão ser pautadas pela Lei Orgânica da Assistência Social (1993); pela Política Nacional de Assistência Social (2004); pelo Protocolo Nacional conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres (2012).

[17]Municípios que tiveram prioridade no atendimento: Mariana (Bento Rodrigues) e Barra Longa

[18] A Fundação prevista para execução dos Programas contidos no TTAC foi criada somente em 30/06/2016, e começou a operar em agosto do mesmo ano. Desse modo desde o rompimento da barragem em novembro de 2015 até agosto de 2016, as ações de apoio emergencial foram realizadas pela Samarco S. A. e pelos Órgãos públicos estaduais de MG e ES e dos municípios impactados.

Em relação ao segundo eixo o Programa tem como premissa promover as ações socioassistenciais, socioculturais e de apoio psicossocial por meio de três modalidades:

> a) Apoio aos serviços socioassistenciais e atendimento psicossocial ofertado pelos serviços municipais e rede; b) Apoio à gestão da Política Pública de Assistência Social nos municípios impactados; c) Execução direta de atividades socioculturais para grupos focais: impactados diretos, sobretudo, grupos vulnerabilizados: crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e mulheres (RENOVA - PG 005 – Programa de Proteção Social, p.04)

As atividades correspondentes a essas três modalidades são detalhadas, a partir de uma perspectiva técnica insulada, que tem como embasamento propostas feitas por consultores externos, e não prevê mecanismos e espaços de participação efetivos. Observa-se, enfim, que o Programa foi elaborado sem a devida participação dos impactados na sua formulação, tal como previsto na clausula 11 do TTAC e também não prevê participação na sua execução.

Por seu turno, a Câmara Técnica de Organização Social do CIF não aceitou a referida proposta do programa de Proteção Social. Justificou a negação argumentando que o escopo do programa restringia-se a apenas dois municípios quando todos os municípios localizados na calha do rio Doce demandam ações de proteção social. Além disso, o programa carecia do respaldo da participação social dos impactados e dos gestores municipais na sua elaboração. Como resultante, a Câmara Técnica recomendou que a elaboração do programa de proteção social fosse precedido pela realização de Oficinas de Proteção Social nos municípios afetados, visando à escuta dos gestores dos órgãos municipais responsáveis pelas políticas de Assistência Social.

Desse modo a CTOS, com apoio da Renova, realizou, em março/abril de 2017, 5 (cinco) rodadas de oficinas, agrupando municípios em cada rodada, de acordo com a proximidade territorial em uma das cidades do grupo[19]. De acordo com a programação das mesmas, elas foram realizadas com os seguintes objetivos:

> a) Levantar subsídios para implementação de uma ação coordenada e intersetorial entre o poder público e a Fundação Renova à população impactada pelo rompimento da Barragem de Fundão, a partir da escuta dos municípios. b) Qualificar o desenho do Programa de Proteção Social previsto no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta – TTAC, a ser implementado pela Fundação Renova. (CTOS. Programação, março/abril, 2017, doc.)

As oficinas seguiram um extenso programa de trabalho. Inicialmente foi apresentado o programa de proteção Social previsto no TTAC, as ações da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), as ações da Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social, e as ações de

[19] As oficinas realizadas obedeceram ao seguinte cronograma: Mariana-MG (20/03/17); Ipatinga-MG (31/03/17); Governador Valadares-MG (07/04/17); Colatina-ES (18/04/17); Linhares-ES (19/04/17)

proteção social já realizadas pela Renova. Em seguida foram formados grupos de trabalhos por município, os quais deveriam trabalhar uma agenda com os seguintes temas: a) Ações em curso e realizadas por cada município para proteção social da população impactada pelo desastre; b) Impactos para a população c) Impactos no acesso e permanência nos serviços, programas e benefícios da Assistência Social, d) Impactos para outras políticas sociais. A análise de cada grupo deveria contemplar os impactos e as ações que seriam necessárias, com a indicação do responsável pela execução das mesmas (Poder Público ou Fundação Renova).

Como resultado foi produzido para cada município participante um material riquíssimo, que demonstra o quão distante estava o plano inicial da Renova para o atendimento à proteção social. O passo subsequente será a sistematização dos resultados de todas as Oficinas, os quais serão utilizados para a elaboração de Planos de Ação para cada um dos municípios impactados. Em seguida estes Planos deverão ser validados e consolidados pelo CIF, instância máxima de deliberação do processo; e posteriormente devem ser apreciados pelos municípios.

3 - Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social: entre o genérico instituído no TTAC e a lentidão na viabilização da participação efetiva.

Um dos maiores desafios para o arranjo institucional do CIF é a participação social e o diálogo com as comunidades impactadas pelo desastre ambiental, apesar desses mecanismos se constituírem em pilares do Termo de Ajustamento de Conduta (TTAC), assinado pelo poder público e as empresas envolvidas no desastre.

Como frisamos inicialmente, os processos participativos em políticas públicas no Brasil já possuem uma considerável trajetória, no entanto, o objeto aqui analisado é peculiar, pois requer muito mais que uma ação articulada de intersetorialidade. Trata-se de uma ação articulada para fazer reparações que se orienta pela urgência da resolução dos problemas resultantes do rompimento da Barragem de Fundão, sem desconsiderar a institucionalidade das políticas públicas existentes e sua intersetorialidade.

No caso específico, apesar do problema vir se constituindo[20] há muito tempo, sua explicitação só se deu com o rompimento da barragem, o que na gênese já dificulta o diálogo e a participação, de forma organizada, bem como a integração com as políticas públicas, revelando um quadro de desarticulação institucional. Zucarelli (2016) pontua como o problema se expressou nos momentos iniciais:

[20] Autores como Milanez, Santos e Mansur destacam que problemas com a armazenagem de rejeitos de mineração na área do desastre já se manifestavam anteriormente.

> Nesse contexto caótico, iniciativas institucionais distintas foram dirigidas às vítimas, a exemplo da instauração de um fórum coordenado pelo governo do Estado de Minas Gerais no formato de encontros periódicos de negociação. Para isso, a *Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e outros grupos envolvidos em Conflitos Socioambientais e Fundiários*, criada anteriormente pelo Decreto nº 203/2015, foi convocada para tratar a tragédia no município de Mariana. Todavia, depois de duas reuniões, a iniciativa da *Mesa*, que tinha como propósito fundador, tratar questões referentes às ocupações urbanas, sucumbiu-se ao fracasso juntamente com a sua não legitimação pelas próprias vítimas. (2016, p. 322)

Assim, os mecanismos legais instituídos para assegurar a participação nem sempre têm facultado um diálogo qualificado entre os atores que participam dessas instâncias colegiadas, em face da assimetria de informações, bem como das disputas de poder que nelas se expressam. No CIF e nas CT's responsáveis pelos programas previstos no TTAC isso não se dá de forma diferente, pois neles se expressa a segmentação que marca a implementação das políticas públicas no país. Da mesma forma, as culturas organizacionais mais ou menos permeáveis a participação da sociedade também se constituem em um obstáculo. Ainda persiste em alguns órgãos do poder público a percepção de um *trade-off* entre a atuação da burocracia e a participação social, como um fator que implicaria em baixa efetividade nas respostas.

Outro fator que dificultou a organização de uma estratégia de comunicação, diálogo, participação e controle social, foi o próprio alcance dos efeitos do desastre, fossem eles físicos, sociais, culturais, ambientais e institucionais. Quanto a esta última dimensão vale salientar que a natureza da ação emergencial secundarizou (e invisibilizou) territórios e segmentos populacionais. Assim, no primeiro momento parecia que o desastre afetara somente o estado de Minas Gerais, na fase subsequente isso se expandiu para o Espírito Santo, mas se restringiu aos maiores aglomerados urbanos. Dessa forma, a organização social e, consequentemente a participação se limitou ao que era visto.

No entanto, passados quase 18 meses do desastre ainda persistem algumas dificuldades na aproximação com os impactados, estejam eles nos grandes centros urbanos ou dispersos nas áreas rurais que se estendem pelo vale do rio Doce. Um dos principais desafios está no próprio arranjo institucional, marcado pela heterogeneidade na capacidade de solução dos problemas, bem como nas atribuições conferidas as CT's que coordenam programas de complexidade distinta, o que influencia no tempo das respostas, apesar da necessidade premente de reparar alguns dos efeitos do acidente.

Se em uma política pública que possui arena institucionalizada formalmente já se colocam enormes desafios na relação entre o poder público e a sociedade civil, no caso específico que envolveu uma grande corporação e a enorme desconfiança da atuação dos entes governamentais nas medidas preventivas, esse ambiente se tensionou

sobremaneira. Dessa forma, a participação e, consequentemente o diálogo ficam sob suspeição quanto à verdadeira intenção de promover reparações e oferecer respostas aos impactados pelo acidente.

Nesse sentido, a fragilidade da comunicação constituiu-se em um aspecto que reforçou o sentimento de desconfiança, pois não houve (e não há) uma estratégia de interlocução organizada com a população que não seja pelos canais instituídos pela Fundação Renova, em uma perspectiva de autodefesa das empresas envolvidas no acidente. Assim, a leitura feita pela população, de forma geral, é que os entes governamentais estão pouco imbuídos de intenção no sentido de coordenar e responder tempestivamente quanto às reparações necessárias, impostas pelo TTAC, visto como um recurso capaz de conferir maior agilidade nas respostas. Mas esse sentimento não muda, pois o próprio instrumento de transação ainda se constitui em um recurso pouco conhecido pela população, conforme evidenciado nas palavras de Dornelas, Lima, Zanotelli et. al.:

> Um aspecto central do caráter do acordo foi à ausência de participação das populações atingidas e da consulta prévia, livre e informada aos povos e comunidades tradicionais conforme preconiza a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A ausência de participação efetiva nas negociações e nas tomadas de decisão dificilmente garantiria a participação necessária dos atingidos na sua execução. (2016, p. 352)

Esse é um fator que prejudica a legitimidade do processo não só na perspectiva da participação, mas também do controle social, considerando que a desconfiança aumenta e acentua a possibilidade de conflito entre todos os atores envolvidos na questão. Passados um ano e meio do desastre esse ambiente evoluiu negativamente atingindo não só o diálogo entre as instituições (públicas e privadas), mas, sobretudo, entre os impactados. A ausência de uma abordagem participativa, que evidenciasse a complexidade do problema reforçou uma visão segmentada e, de certa forma egoísta por parte de alguns indivíduos, o que levou a um quadro de desagregação social e territorial. Nesse sentido, o rio se perdeu enquanto o fio condutor da vida dessas pessoas e das comunidades: “Nos territórios impactados pelo desastre, experiências na relação com a terra e a água, ou de organização coletiva para incrementar rendas locais também foram destruídas” (GONÇALVES; PINTO; WANDERLEY, 2016, p. 166). Por outro lado, esse cenário pode atuar para que as respostas sejam mais lentas, considerando que a sociedade civil encontra-se fragmentada nas suas demandas e o poder público ainda não sabe como enfrentar algumas questões resultantes do acidente.

No momento inicial o impacto do acontecimento e a necessidade de oferecer respostas e atuar na definição das responsabilidades, não só na perspectiva legal, mas também

institucional, acentuou uma atuação governamental *insulada*[21] que serviu de justificativa para a ausência de participação, de um diálogo elaborado e de mecanismos de controle social. Caracterizou a fase que se situou entre o improviso e a ação estratégica na visão dos desafios futuros.

As fases de elaboração do Termo não contaram com a participação da sociedade civil organizada, seja na escuta dos problemas decorrentes do desastre, seja na formulação das ações de reparação, compensação. A ausência de um esforço inicial para estabelecer essa interlocução, poderia ser justificada pela urgência de iniciar as ações de reparação, mas também pode ser o resquício de uma cultura que permeia o enfrentamento de grandes desastres no Brasil, quase sempre centrados nos organismos de defesa civil, e tratados de forma *insulada*. Desse modo, a abordagem do TTAC é excessivamente tecnocrata, com respostas prescritivas que se desenvolvem a revelia da população, contando somente com o conhecimento e os mandatos legais das organizações envolvidas, além de excluir o Ministério Público (MP) e a Defensoria Pública (DP) do processo de construção do acordo. Sobre este aspecto, Dornelas, Lima, Zanotelli et. al. alertam:

> A falta de participação desses entes [MP e DP] fere os princípios da participação democrática e do devido processo legal coletivo, na medida em que não se buscava resoluções dos conflitos de modo adequado e participativo a fim de garantir a melhor tutela para os direitos coletivos de uma forma geral. (2016, p. 352)

A atuação inicial do CIF tomado pela necessidade de oferecer respostas emergenciais relegou a um plano secundário os aspectos da participação e do controle social e mesmo aqueles relacionados à comunicação social ainda é confundido com meras informações, o que denota um esforço a ser empreendido para qualificar essa relação entre as partes. Nesse sentido, o TTAC, agora homologado pelo poder judiciário, pode, apesar de tardiamente, ser a “trincheira” legal para assegurar o processo de aproximação efetiva com a sociedade.

É necessário destacar que até o presente momento ainda não foram instituídas importantes estratégias de comunicação ativa e de participação social, como a Mesa de Diálogo e as Audiências Públicas; recurso de mediação disponível para uso de todos os impactados ao logo do rio Doce, desde o início[22]. A ausência desses mecanismos mais ágeis e democráticos inviabilizou a busca de soluções que já deveriam encontrar-se amadurecidas e reforçou alguns impasses, com efeitos nefastos sobre os atingidos. Como exemplo, no âmbito do CIF já está sendo proposta revisão de cláusulas do TTAC

[21] Trata-se do conceito de insulamento burocrático, conforme definido por Nunes (1997)
[22] As Mesas de Diálogo só foram realizadas nos municípios de Mariana e Barra Longa

que necessitariam adequação (Ata da 12ª Reunião Ordinária do CIF). Entre as inconsistências existentes Coelho, Milanez e Pinto apontam que:

> O Acordo apresenta diversas inconsistências sobre a definição de metas e prazos. De forma geral, existe certo desequilíbrio entre o detalhamento relativo aos programas socioeconômicos, mais genéricos e vagos, e os programas socioambientais, mais específicos e detalhados. (2016, p. 212)

Apesar da instituição de uma Câmara Técnica de Comunicação, Participação Social, Diálogo e Controle Social, no âmbito do CIF, há necessidade de um esforço que vai para além de seu mandato, atribuído no TTAC. Considerando que uma das cláusulas basilares do Termo é a participação social, supõe-se o entendimento comum que todas as demais instâncias colegiadas que integram o arranjo do CIF deveriam se pautar por tal orientação; mas paradoxalmente, não existe essa previsão no próprio Termo. Nesse sentido, a CT não pode ser um fórum que substitui o processo participativo nas demais Câmaras, mas tão somente um organismo que pode envidar esforços e construir estratégias colaborativas que viabilizem essa participação para além do arranjo instituído.

Qualquer estratégia de diálogo não pode prescindir de atores governamentais de níveis subnacionais, sejam eles do poder executivo ou legislativo. Assim, o fortalecimento dos governos locais quanto ao seu papel de mobilizar e colaborar no processo de comunicação é um fator fundamental para se institucionalizar a participação e o controle social. São esses mandatários que estão convivendo cotidianamente com a população impactada, portanto, são eles que podem contribuir de forma decisiva no chamamento desses grupos, bem como nas devolutivas daquilo que vêm sendo feito. Desde o desastre, em diversas ocasiões as municipalidades se constituíram em atores centrais no processo de diálogo. Por outro lado, em algumas situações sua ausência revelou-se em fator de dificuldade para interlocução.

A articulação horizontal e vertical no processo de comunicação e a efetiva participação e controle social centra-se, notadamente, naquelas situações que ainda ensejam insegurança por parte da população. Isto se revela tanto em relação à qualidade da água para consumo, quanto à retomada de suas atividades produtivas, ou mesmo no que se refere aos problemas de saúde de toda ordem que vem se manifestando desde o acontecimento. Um processo que se desenvolve a partir do diálogo e da transparência, naturalmente incorpora a dimensão democrática da participação e controle social. Nesse sentido é necessário que o poder público retome o protagonismo no processo, mas faculte sua centralidade à sociedade civil. Sobre tal aspecto Dornelas, et. al. chamam atenção:

> A ausência de espaços democráticos de tomadas de decisão compromete a efetividade dos instrumentos jurídicos que buscam a solução de litígios de

> forma consensual. Porém, nos referimos aqui a espaços autônomos de participação social, não geridos pelas empresas responsáveis pela tragédia ou pelo Estado, mas canais e espaços democráticos de comunicação, debate e deliberação por parte dos atingidos, os movimentos sociais e grupos parceiros. (2016, p. 364)

Por fim, é necessário compreender que não se justifica o imobilismo nas respostas ou a não participação e controle social na busca de soluções para o desastre da barragem de Fundão, mas o momento também é de aprendizagem, considerando as proporções do fato e sua multidimensionalidade. Nesse sentido, a vivência do desastre, seja na perspectiva dos atingidos, seja pelo olhar do poder público podem ser entendidos como parte de um processo de aperfeiçoamento no trato de situações similares e na formulação de políticas públicas. E mais do que isso, pode ser um momento de amadurecimento nas relações do Estado com a sociedade brasileira, para isto o poder público já dispõe de instrumentos legais e estratégias para mobilização.

Considerações Finais

Apresentamos um panorama aproximativo que buscou evidenciar as complexas relações que circunscreve o campo da produção de Políticas Públicas e da Participação Social na gestão de desastres socioambientais tendo como eixo o caso do rompimento da Barragem de Fundão-Mariana. Salientamos que, no Brasil, do ponto de vista teórico já possuímos um considerável lastro de abordagens sobre as instituições participativas, porém a compreensão dos processos participativos na formulação e gestão das políticas públicas, ainda carece de maiores investimentos teóricos. No que concerne a situações de desastres de grande magnitude, como é o caso em foco, a situação é de ausência, o que nos instigou a enveredar por este caminho.

A literatura sobre Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) relativo à iniciativa de “resolução negociada” de conflitos, sobretudo, quando envolve conflitos relacionados a danos ao direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo), como é o caso dos conflitos ambientais, iluminou o objeto sobre o qual nos debruçamos. Embora os autores argumentem que não existem garantias legais para participação popular na proposição de um TAC, enfatizam que, ante a impossibilidade do órgão legitimado considerar todos os aspectos da realidade social, para que o TAC possua eficácia social, deve-se garantir ampla participação popular, seja criando possibilidades para um envolvimento direto ou indireto da população impactada. Ademais, argumentam sobre a necessidade de existir uma preocupação específica com o conteúdo e o sentido dessa participação visando assegurar o exercício da reflexão e discussão de problemáticas

ambientais que afetam a vida coletiva. A ausência da participação dos impactados nestes acordos pode torná-los vagos, além de colocar em cena a indagação sobre quem serão os beneficiários de fato, diante das obrigações estabelecidas pelos próprios infratores.

O que ficou evidente nas análises realizadas é que grande parte dos questionamentos em relação ao TTAC e sobre a forma como vem sendo implementados os programas definidos, deriva do fato de que ele foi elaborado e negociado sem qualquer tipo de participação das populações atingidas, as quais não tiveram oportunidade de tomar parte na sua discussão, muito menos influenciar na definição dos termos em que ele se daria. Por outro lado, o complexo e intricado desenho institucional estabelecido pelo TTAC, de forma insulada na burocracia estatal, vem contribuindo para gerar morosidade ao invés de celeridade nas decisões, notadamente no que concerne aos programas do eixo socioeconômico, cuja maioria, passados já um ano e meio do desastre, ainda não saiu do papel.

Referências

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p.325-357, abr./jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a03v57n2.pdf>. Acesso em: 24 out. 2014.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p.52-84, dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n28/04.pdf>. Acesso em: 23 out. 2014.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política,** São Paulo, n. 94, p.255-294, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n94/0102-6445-ln-94-00255.pdf Acesso em: 20 dez. 2015.

ALMEIDA, D. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 45-66, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a04.pdf Acesso em: 15 jun. 2015.

ANA – Agencia Nacional de Águas. **Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Doce**: Relatório Executivo. Consórcio Ecoplan/Lume, 2010. Disponível em: http://arquivos.ana.gov.br/ http://portal1.snirh.gov.br/arquivos/Doce/CBH/relatorios/PIRH_Doce_Volume_I.pdf <Acesso em 26-04-2016 >

BRASIL. Governo Federal, Governo do estado de Minas Gerais, Governo do estado Espírito Santo e as mineradoras Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda. **Termo de transação e ajustamento de conduta – TTAC**, homologado em 02 de março de 2016. Disponível em: <http://ibama.gov.br/cif/cif-comite-interfederativo>. Acesso, em 22 nov.2016

COELHO, T.; MILANEZ, B.; PINTO, R. A empresa, o Estado e as comunidades. In: ZONTA, M.; TROCATE, C. (orgs.). **Antes fosse mais leve a carga:** reflexões sobre o desastre da Samarco/ Vale / BHP Billiton. Marabá: Editorial iGuana, 2016. p.183-228.

COMITÊ INTERFEDERATIVO. Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial – CTOS. Oficinas de Proteção Social aos Impactados pelo Rompimento da Barragem de Fundão em Mariana/MG. Programação. março/abril, 2017, doc.

CORTES, S. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos município brasileiro. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.p. 77-84.

DOWBOR, M. **A arte da institucionalização:** estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). 2012. 295 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DORNELAS, R. F. [et. al.]. Ações civis Públicas e Termos de Ajustamento de Conduta no caso do desastre ambiental da Samarco: considerações a partir do observatório de Ações Judiciais. In: MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (Orgs.). **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016

DRYZEK, J. Insurgent Democracy: Civil Society and State. In: DRYZEK, J. **Deliberative democracy and beyond:** Liberals, critics, contestations. NYC: Oxford University Press, 2000. p. 81-114.

FONSECA, I.; BURSZTYN, M.; MOURA, A. **Conhecimentos Técnicos, Políticas Públicas e Participação:**O Caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Texto preparado para apresentação no V Encontro da ANPPAS, 2010, p. 1-21.

FUNDAÇÃO RENOVA. **PG 005 – Programa de Proteção Social**. Dezembro de 2016.

GONÇALVES, R.; PINTO, R.; WANDERLEY, L. Conflitos ambientais e pilhagem dos territórios na Bacia do Rio Doce. In: ZONTA, M.; TROCATE, C. (orgs.). **Antes fosse mais leve a carga:** reflexões sobre o desastre da Samarco/ Vale / BHP Billiton. Marabá: Editorial iGuana, 2016. p.139-182.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política,** São Paulo, n. 67, p.49-103, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a04n67.pdf Acesso em: 20 dez. 2015.

IBAMA. Diretoria de Proteção Ambiental. Coordenação Geral de Emergências Ambientais. **Laudo Técnico Preliminar**. Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais. Novembro de 2015. Disponível em: http://www.ibama.gov.br/publicadas/documentos-do-ibama-sobre-o-desastre-da-samarco-no-rio-doce <Acesso 22/04/17>

LOPES, R. A. L. Caso do desastre socioambiental da Samarco: os desafios para a responsabilização de empresas por violações de direitos humanos. In: MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (Orgs.). **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

LÜCHMANN, L. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política,** São Paulo, n. 70, p.139-170, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf cesso em: 20 dez. 2015.

MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (Orgs.). **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

MANSUR, M.; WANDERLEY, L.; MILANEZ, B.; SANTOS, R.; PINTO, R.; GONÇALVES, R.; COELHO, T. Antes fosse mais leve a carga: introdução aos argumentos e recomendações referente ao Desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. In: ZONTA, M.;

TROCATE, C. (orgs.). **Antes fosse mais leve a carga:** reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. Marabá: Editorial iGuana, 2016. p. 17-50

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

MARTINS, L. As relações entre os atores políticos locais nas arenas eleitoral, governamental e legislativa na implementação, continuação e autorreprodução do Orçamento Participativo. In: CARLOS, E.; PORTO DE OLIVEIRA, O.; ROMÃO, W. **Sociedade civil e políticas públicas:** Atores e instituições no Brasil contemporâneo. Chapecó: Argos, 2014. p. 349-380.

MILANEZ, B.; SANTOS, R.; MANSUR, M. A firma e suas estratégias corporativas nopós-*boom* das *commodities*. In: ZONTA, M.; TROCATE, C. (orgs.). **Antes fosse mais leve a carga:** reflexões sobre o desastre da Samarco/ Vale / BHP Billiton. Marabá: Editorial iGuana, 2016. p. 51-86.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil**: *clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro/Brasília: Jorge Zahar/ENAP, 1997.

PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. 372 p

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. Participação faz diferença? Uma avaliação as características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 253-304.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A.; ALMEIDA, A.; SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; ALENCAR, J. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.p. 347-364.

SÁ E SILVA, F. “De cada um conforme suas capacidades”: participação, ambientes institucionais e capacidades de incidência em políticas públicas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 187-196.

SANTOS, R.; WANDERLEY, L. Dependência de barragem, alternativas tecnológicas e a inação do estado: repercussões sobre o monitoramento de barragens e o licenciamento do Fundão. In: ZONTA, M.; TROCATE, C. (orgs.). **Antes fosse mais leve a carga:** reflexões sobre o desastre da Samarco/ Vale / BHP Billiton. Marabá: Editorial iGuana, 2016. p.87-138.

VIÉGAS, R. N. [et.al.]. **Negociação e acordo ambiental**: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais. Fundação Heinrich Böll; FASE e ETTERN/IPPUR. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://br.boell.org/pt-br < Acesso em 01-05-2017>

WAMPLES, B. que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 43-51.

ZORZAL E SILVA, M. **A Vale do Rio Doce na estratégia do desenvolvimentismo brasileiro**. Vitória: EDUFES, 2004.

ZUCARELLI, M. C. Efeitos institucionais e políticos dos processos de mediação de conflitos. In: MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (Orgs.). **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;

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

ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação

Sessão 02 | Desafios e inovações da participação na perspectiva institucional

A Construção Institucional da Política de Assistência Social no Brasil: fortalecimento do SUAS e avanços do Bolsa Família

Júlia Moretto Amâncio – UFLA

Resumo

A Política de Assistência Social passou nos últimos 20 anos por um profundo processo de reformulação no sentido da sua consolidação no interior de um Sistema de Proteção Social Brasileiro. Neste bojo, foram implementadas tanto estratégias de combate emergencial da pobreza extrema, como o Programa Bolsa Família e mais recentemente o Brasil Sem Miséria, quanto um sistema de proteção continuada, territorial e de acesso universal com a garantia da provisão de serviços socioassistenciais e a expansão da rede de atendimento a partir do Sistema Único de Assistência Social. Houve um aumento significativo no aporte de recursos para o setor, além de um investimento institucional e político em direção à consolidação da assistência social como política pública e direito social. A reformulação do setor é relativamente recente e enfrentou barreiras institucionais, políticas e orçamentárias nos últimos anos, além de tentar romper com práticas clientelistas e assistencialistas arraigadas no campo. O diagnóstico geral aponta para um reconhecimento de avanços e também indica desafios para o próximo período em termos da sustentabilidade do modelo de provisão pretendido.

Palavras chaves: assistência social; Bolsa Família; SUAS

A Trajetória da política de assistência social no Brasil

O sistema de proteção de proteção social no Brasil surge nos anos 1920, como um sistema fragmentado, estratificado e discriminatório, consolidando uma “cidadania regulada”, nos termos de Wanderley Guilherme dos Santos (1979). Tal sistema conferia acesso à proteção social a partir da estratificação ocupacional, restrito aos trabalhadores inseridos no sistema produtivo formal. O acesso aos benefícios e ao atendimento é dual, condicionado à regulamentação das profissões, carteiras profissionais e sindicatos públicos, que cria pelo menos duas “portas de entrada”: uma pública e de qualidade superior, voltada aos trabalhadores formais e outra ligada à filantropia privada e à parca política de assistência social organizada pelo Estado sob a égide da LBA (Legião Brasileira de Assistência). Essa dualidade e a fragilidade das intervenções estatais marcam o setor até o reconhecimento da assistência social como um direito pela Constituição de 1988 (MESTRINER, 2005).

O setor de assistência social se constituiu a partir da filantropia, especialmente religiosa. A Igreja católica deteve e quase monopolizou a assistência social durante séculos no Brasil (AMÂNCIO, 2008). Um exemplo deste predomínio é o pagamento dos padres até 1891 diretamente pelo Estado, prática que continuou indiretamente através das subvenções a obras religiosas até hoje. A solidariedade religiosa foi a principal agente assistencialista no país até a década de 1940, quando é criada a supracitada LBA. Tal instituição é a fundadora da assistência pública no Brasil de alcance nacional (idem). Inicialmente seu objetivo era atender às famílias dos militares brasileiros combatentes na Segunda Guerra Mundial e o atendimento prioritário neste período era materno-infantil. Após este período inicial, as ações da LBA se alteraram a partir do ciclo de vida do público-alvo definido (CNAS, 2000).

Mesmo sendo uma instituição pública, a LBA se constituiu historicamente como não política (OLIVEIRA, 1998) e suas ações foram marcadas pela baixa efetividade e pelo parco planejamento (RAICHELIS, 1998). Era estruturada a partir de uma gestão centralizada, liderada pelas primeiras-damas, com representações em todos os estados, demonstrando rapidamente uma alta capacidade de capilarização no território nacional (CNAS, 2000), que se aprofundou especialmente durante os anos 1960 (RAICHELIS, 1998). Entretanto, a responsabilidade pela execução das políticas ficava a cargo da Igreja e de entidades filantrópicas (AMANCIO, 2008). Neste período, apesar da capilaridade da LBA, a assistência social não foi tratada como direito e muito menos como prioridade do Estado. Segundo Oliveira (1998), a LBA se constituiu a partir de arranjos clientelísticos e de filantropia estatal. As marcas deixadas por essa trajetória inicial da assistência ainda se configuram como um dos grandes desafios enfrentados pela assistência social no Brasil e uma grande barreira para sua efetivação como direito, especialmente no nível municipal, apesar de todos os avanços promovidos nos últimos 20 anos no setor.

O desafio para se consolidar como pública e como política, com ações estratégicas e articuladas desde o nível federal ao municipal dialoga diretamente com este passado em que as intervenções estatais se configuraram mais como "um *mix* de ações dispersas e descontínuas de órgãos governamentais e instituições privadas" (AMANCIO, 2008: 31) nas quais o Estado teve sempre um papel subsidiário, como financiador indireto através de subvenções e convênios. A regulamentação das relações entre Estado e entidades privadas, executoras de fato da assistência social, sempre foi um terreno pantanoso e de difícil intervenção legal e política. O acesso dessas entidades aos fundos públicos ocorreu historicamente de maneira direta, isolada, sem controle social, com regulação *ad hoc*, em processos sujeitos diretamente ao clientelismo e a corrupção (idem). O *path dependence* dessas relações diretas, fragmentárias e sem controle social conforma um campo em que os atores societários são fracos, desorganizados do ponto de vista democrático, especialmente em se tratando dos usuários. O Estado por sua vez teve uma postura ambígua e capitalizada por interesses clientelistas e pelo primeiro damismo. Sem diretrizes e planos de longo prazo, a questão da pobreza no Brasil foi naturalizada e tratada como questão menor, que vinha à tona em períodos eleitorais como barganha política em troco de votos. Um terreno difícil de regular e de alterar práticas enraizadas historicamente.

Apesar do avanço em termos de financiamento, com o aumento dos gastos no setor e a expansão da estrutura de proteção social, pouco foi alterado neste cenário ao longo do Regime Militar. A construção de uma cultura institucional na assistência social é um processo ainda em andamento, que passa a ser enfrentado mais diretamente a partir da Constituição de 1988, apesar dos muitos fluxos e contra fluxos neste sentido. Neste sentido, há três parâmetros legais importantes para a constituição da assistência social como política pública: a Constituição de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 e o Sistema Único de Assistência Social de 2005. Tais marcos legais representam uma

> "Ruptura paradigmática na concepção de assistência social que era hegemônica até o período anterior. A partir deles a assistência pública passa a ser vista como uma política não pontual e não sujeita à conjuntura. Ela adquire *status* de direito e passa a ser reconhecida dentro dos marcos da seguridade social" (AMANCIO, 2008: 34).

A partir da Constituição de 1988 a assistência social passa a integrar formalmente a seguridade social, juntamente à saúde e previdência social (RAICHELIS, 1998). Dentro dos marcos constitucionais, a seguridade social é definida pela

> "Universalidade de cobertura e atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na

> prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento, caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados" (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, título VII, capítulo II, artigo 194 *apud* RAICHELIS, 1998: 36).

A partir desses princípios são firmadas diretrizes para organização da área baseadas na descentralização político-administrativa, na participação social e no controle em todos os níveis (idem). A partir destas diretrizes foi possível consolidar um novo desenho institucional para esta política, garantindo "a descentralização com a primazia do Estado, o comando único em cada esfera governamental e a gestão compartilhada com a sociedade civil pelos Conselhos, Conferências e Fóruns, em seu planejamento e controle" (YASBEK, 2004: 10).

Desde então a assistência começa a ser pensada como responsabilidade do Estado nas três esferas de poder, o que exige a formulação de padrões de proteção, fixação de metas, recursos orçamentários, programas com continuidade e padrões de avaliação (RAICHELIS, 1998). Porém, é importante ressaltar que além destes padrões de organização e controle serem inovadores no campo da assistência social, a desarticulação dentro da Seguridade Social também é constante e ainda se interpõe como um desafio institucional e político. Vários autores apontam que esta integração entre as políticas de seguridade é fundamental para a garantia da efetividade desta concepção de assistência, já que ela não se contempla em isolamento em relação às outras políticas sociais (YAZBEK, 2004; BICHIR, 2011).

Entre a promulgação da Carta Constitucional e a efetivação da assistência como direito há uma conturbada trajetória institucional e legal. Os princípios constitucionais começam a ser ratificados apenas com a aprovação da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), que ocorre em dezembro de 1993 e regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal. Neste intervalo de tempo, que compreende especialmente o Governo Collor, pouco se avançou no setor. O executivo não apresenta a lei de assistência social no período estipulado a partir da Constituição e veta integralmente a Lei de Assistência apresentada em 1990. Muitas versões desta lei são discutidas e negociadas até 1993, quando finalmente é aprovada a partir de forte pressão da sociedade civil e de alguns parlamentares (CNAS, 2000).

A LOAS se organiza em seis capítulos e propõe um novo modelo institucional para a assistência, descentralizado e participativo, com a articulação das três esferas de governo, estabelecendo atribuições e responsabilidades para cada uma delas do ponto de vista da execução e do financiamento, além de criar novas estratégias e práticas para a implementação. Ela estabelece novas relações interinstitucionais, inclusive tentando regular o funcionamento das entidades de assistência social (idem). A LOAS também regulamenta o

BPC (Benefício de Prestação Continuada) para atender pessoas com deficiência e idosos que comprovem não ter condições de se manter (COUTINHO, 2013).

A principal contribuição da Lei Orgânica, segundo Bichir (2011) era

> "A superação do modelo assistencialista e a introdução de mecanismos participativos de decisão. Com a Loas, aumentava a expectativa de uma nova cultura em torno da política de assistência social, ressaltando a corresponsabilidade entre as esferas federal, estadual e municipal, superando a centralização de poder no governo federal". (BICHIR, 2011: 72).

Nesta direção, o reordenamento institucional da assistência proposto pela LOAS aproveita a capilaridade da LBA, então presente em 4000 municípios, elemento central para a descentralização da gestão pretendida. Em 1995, já no governo FHC, o Ministério do Bem-Estar é extinto e é criada a Secretaria de Assistência Social, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Também são extintas a LBA e a CBIA (Centro Brasileiro para Infância e Adolescência). Os serviços operados diretamente pela LBA são doados às prefeituras com o compromisso de não haver descontinuidade dos serviços (AMANCIO, 2008). Em 1998 o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprova o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), que será implementado integralmente em 2004 e a primeira Norma Operacional Básica de Descentralização (idem). Em 1999 é criada a Secretaria de Estado de Assistência Social (CNAS 2000). Este reordenamento institucional da assistência "pressupunha o comando único em cada esfera de governo, o que exigiu alterações no aparato burocrático-institucional que dava suporte aos programas assistenciais" (AMANCIO, 2008: 38). Por esta razão, o principal alvo de mudanças neste primeiro momento foi a LBA, embora estas mudanças não tenham sido satisfatórias e suficientes, tendo havido uma série de dificuldades para serem colocadas de fato em prática (RAICHELIS, 1998).

Uma das propostas centrais do PNAS de 1998 consistia na efetivação da descentralização da gestão e da participação, que implicava na efetiva partilha de poder entre Estado e sociedade e a transferência de decisões, competências e recursos do âmbito federal para as outras esferas de governo. O processo de descentralização da assistência social, embora necessária do ponto de vista da eficiência da gestão e da aproximação dos serviços às demandas dos usuários, enfrentou grandes resistências em decorrência do paternalismo e da cultura da tutela presentes e arraigados nos municípios (SPOSATI, 1994 *apud* RAICHELIS, 1998) por um lado, e por outro lado precisa ainda lidar com dificuldades institucionais relacionadas à ausência de estruturas locais para a gestão da política, especialmente ligadas à carência de recursos humanos comprometidos com a reforma no

setor e com qualificação técnica necessária para operar as novas bases legais e orçamentárias envolvidas.

O último marco legal que provoca uma profunda inflexão no setor é a implementação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), que pretende colocar em prática e normatizar os elementos estabelecidos no PNAS, especialmente relacionados à descentralização da gestão e do orçamento. Mas tal sistema também percorreu um longo e intrincado caminho até sua aprovação e apenas muito recentemente foi colocado em execução. Assim, “entre 1994 e 2003 muitos foram os avanços e retrocessos colocados para a consolidação de um sistema descentralizado e participativo da assistência social. Desde então a assistência passa por um processo reformador continuado” (AMANCIO, 2008: 41). Neste processo de transformação foram implantados conselhos gestores paritários e deliberativos, planos e fundos nas três esferas de governo (DEGENSZAJN, PAZ, MESTRINER, NERY, 2007: 30). São marcos importantes neste período a criação das CIT (Comissão Intergestora Tripartite na esfera federal) e da CIB (Comissão Intergestora Bipartite na esfera estadual). Tais comissões têm como atribuições debater a gestão compartilhada entre as três esferas e dar subsídios para consolidar a delimitação das competências entre os entes federados no setor, além de estabelecer “regras e formas de financiamento dos serviços, programas e projetos” (AMANCIO, 2008: 42). É a partir delas que o repasse direto fundo a fundo baseado em séries históricas é constituído como diretriz do financiamento da assistência, um importante avanço em um setor em que as ações foram implementadas historicamente de maneira fragmentária e descontinuada.

Assim, apesar desses avanços promovidos pela LOAS, a implementação de um sistema descentralizado de assistência social só ocorre com o PNAS de 2004 e da NOB-SUAS de 2005 (Norma Operacional Básica que institui o SUAS). Em 2003 a IV CNAS aprova a implementação do SUAS e o PNAS de 2004 consolida seus “princípios, diretrizes, objetivos e ações” (idem). O PNAS define parâmetros para implementação do SUAS e os tipos de segurança sob responsabilidade da assistência, compreendidos como acolhida, renda, convivência, autonomia e riscos circunstanciais. Ele define também equipamentos públicos nos municípios para lidar com essas seguranças que são as portas de entrada do sistema, separados por níveis de complexidade (BICHIR, 2011). Esses equipamentos são integrados à rede de atendimento socioassistencial, que integra tanto a rede pública quanto a privada e pretende romper com as ações fragmentadas e desarticuladas, de baixa qualidade técnica e operacional tradicionais no setor. No interior desta abordagem, o PNAS de 2004 define a divisão entre Proteção Social Básica e Especial e opera uma importante ampliação no conceito de usuário da assistência.

A partir deste marco, finalmente se rompe com noção de usuário da assistência como carente e demandatário de tutela e passa-se a considerar o usuário do SUAS como cidadão, sujeito de direito, protagonistas da rede de ações e serviços. A ideia de vulnerabilidade social é central nesta nova concepção e pauta as intervenções do Estado desde então no setor, especialmente a lógica dos programas de transferência de renda após 2003, como veremos a seguir. A vulnerabilidade é entendida aqui para além do ponto de vista material, incorporando a dimensão da perda de capacidade total ou parcial de uso de direitos civis, políticos e sociais.

Neste bojo, um elemento importante para a consolidação do SUAS como sistema é a garantia de um financiamento continuado e previsível, além do investimento em quadros profissionais qualificados e estáveis (idem). Na nova forma de financiamento do setor proposta pelo sistema, rompe-se com os padrões de conveniamento baseados em valores *per capita* entre os entes federados. O cofinanciamento do SUAS é pautado em pisos definidos em níveis de proteção e em transferências automáticas realizadas fundo a fundo (ibidem). A elaboração de planos e a aprovação e controle dos mesmos passa a ser um instrumento central para a garantia de fluxos orçamentários ininterruptos entre as esferas.

Bichir (2011) afirma que este modelo de financiamento aumenta a alocação de valores federais no âmbito municipal. Ademais, ele reforça a autonomia dos municípios já determinada na Loas “estimulando um diálogo maior entre as diretrizes nacionais e os diagnósticos e necessidades locais, uma vez que os repasses são pactuados nas instâncias tripartites” (BICHIR, 2011: 75). Também se espera que este sistema de financiamento estimule capacidades locais e reduza grandes desigualdades na alocação de recursos entre os entes federados (idem).

Para controlar a entrada no sistema e para determinar os repasses, os municípios devem ser habilitados e para isso o SUAS estabelece condições mínimas que incluem a existência de conselhos, fundo e elaboração de planos de assistência. O SUAS divide os níveis de gestão municipais em três tipos: inicial, básica e plena e a partir deles amplia as exigências de requisitos para participação no sistema e inclui novas responsabilidades, que significam também uma ampliação no acesso aos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social. Quando os municípios não atingem nem os patamares mínimos de gestão necessários para sua habilitação no sistema, as ações continuadas da assistência social naqueles territórios e a gestão dos recursos federais ficam a cargo dos respectivos estados. Os recursos são partilhados dentro do sistema a partir de prioridades, observando as exigências de adesão ao SUAS.

De maneira geral, os municípios têm um papel central no SUAS e são eles os principais responsáveis pela gestão dos equipamentos básicos (Centros de Referência de

Assistência Social) e especiais (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), que são as portas de entrada do sistema. Além disso, eles devem fazer diagnósticos periódicos das vulnerabilidades sociais e planejar ações e implementar serviços socioassistenciais que atendam às necessidades dos usuários. O modelo de financiamento do SUAS pressupõe um percentual de participação de cada ente federado e a NOB define os municípios como protagonistas no financiamento dos serviços de proteção básica e especial, independente do porte populacional (idem). Essa municipalização do financiamento vem ocorrendo de forma lenta, mas tem avançado nos últimos anos, apesar das dificuldades (ibidem). Aos estados, cabe financiar e cofinanciar serviços e ações, realizar diagnósticos e monitoramentos e especialmente dar suporte técnico aos municípios (idem). Ao governo federal cabe a tarefa de articulação estratégica do sistema e a instituição de regras claras e eficazes que garantam a organicidade das ações. A ação dos estados dentro do sistema ainda é a mais frágil e mais fragmentária, carecendo de fortalecimento institucional e fiscal.

Neste sentido, o pacto federativo na área da assistência começa a ser de fato efetivado com o SUAS desde 2005 (idem). É um sistema novo, que vem sendo aprimorado constantemente, mas que ainda precisa se consolidar. Alguns autores apontam que as políticas de transferência de renda, especialmente o programa Bolsa Família, têm ajudado neste processo de fortalecimento institucional e político do SUAS, especialmente em sua municipalização. Há várias evidências de que as capacidades administrativas e políticas dos municípios aumentaram nos últimos 10 anos, graças aos incentivos fiscais transferidos para estes locais e às exigências de expansão da rede socioassistencial como suporte para o acompanhamento das condicionalidades.

Execução orçamentária e impactos na ampliação de serviços e programas

Como já mencionado, o financiamento da assistência social desde a instituição do SUAS em 2005 passa a ser corresponsabilidade dos entes federados. Brandão (2012) afirma que

> "A alocação de bens e recursos públicos é um elemento determinante na realização das políticas públicas e tais quais os demais fatores que terminam uma política (policy), o financiamento decorre das escolhas, preferências e decisões tomadas pelos agentes do âmbito político (politics)" (Brandão, 2012: 4).

Assim sendo, o orçamento direcionado para cada setor revela em parte a importância e a centralidade que este adquire dentro da agenda política mais ampla dos governos. As subvenções foram o *modus operandi* de financiamento da assistência social durante boa parte de sua trajetória, transferidos diretamente e com pouco controle e nenhuma estratégia de

efetividade para as entidades filantrópicas prestadoras de serviços. Com a exigência do Comando Único da assistência em cada esfera de governo a partir da Constituição, este padrão começa a mudar, apesar das inúmeras resistências e contrafluxos. A partir da LOAS o financiamento da assistência passa a ser responsabilidade da União a partir de recursos apostados no Fundo Nacional de Assistência Social instituído em seu artigo 28. Apesar disso, o conveniamento e as subvenções não deixaram de ocorrer.

Boa parte dos recursos da assistência entre 1996 e 2003, segundo Pinheiro (2005) *apud* Brandão (2012), continuaram transitando fora do Fundo, reafirmando ações desarticuladas, paralelas e sobrepostas conduzidas por vários órgãos sob a mesma rubrica da assistência social. Apenas com a implementação do SUAS como um sistema descentralizado, regionalizado e hierarquizado com base no território que se inicia um processo de fato de alteração neste padrão. Do ponto de vista do financiamento o PNAS de 2004 e a NOB/SUAS de 2005 pretendem enfrentar os seguintes desafios, de acordo com Brandão (2012):

> "a) Agrupar todos os recursos dos orçamentos públicos destinados à Assistência Social em unidades orçamentárias específicas, nos três níveis de governo; b) estruturar e dar capacidade de gestão aos Fundos de Assistência Social para que possam garantir financiamento de forma continuada aos serviços, programas, benefícios e ações de assistência social, assim, eliminando por vez a descontinuidade e a ineficácia do gasto público; c) consolidar, mediante incentivos financeiros, a estruturação de serviços e programas em consonância com os princípios e diretrizes da LOAS, afastando as práticas assistencialistas e clientelistas" (BRANDÃO, 2012: 9).

Os principais problemas de financiamento a serem enfrentados a partir de então são a concentração de recursos em grandes cidades, especialmente no Sul e Sudeste, a segmentação de financiamento por faixa etária, ciclo de vida ou vulnerabilidade específica, a fixação de valores per capita que tem como base o número de atendimentos e não as necessidades da população, os recursos "engessados" por série histórica de beneficiários, a relação complexa, descontinuada e demorada dos convênios como principal forma de repasse de recursos e a exigência de prestação de contar sem efetividade para mensurar objetivos (idem).

A alocação de recursos a partir do SUAS demanda um esforço de organização das relações entre União e os demais entes federados que se baseia na classificação e na habilitação dos municipais pelo tipo e nível de gestão. Para alocar e distribuir os recursos para estados e municípios as CIT, CIB e CNAS se orientam por indicadores territoriais, constituídos a partir do porte dos municípios e da complexidade dos serviços (ibidem). Para aprimorar esse

mecanismo de partilha, em 2009 o CNAS aprova uma resolução para tipificar e classificar os serviços que é atualizada em 2013, no sentido de alinhar os serviços prestados aos princípios e diretrizes da política.

A transferência fundo a fundo é o mecanismo central de financiamento do SUAS a partir desta reorganização e estabelece a transferência de recursos do FNAS aos fundos estaduais e municipais independentemente da celebração de convênios ou outros tipos de acordos (idem: 11). “A utilização do ‘repasse automático’ objetivou superar as interrupções no financiamento e a descontinuidade na oferta de serviços” (idem: 12). Apesar de ser instituída em 1998, só é efetivada em 2005 quando o sistema de fato entra em vigor. As operações do FNAS nas transferências para os estados e municípios

> “Foram simplificadas, informatizadas e organizadas em três modalidades: benefícios – pagos na forma de transferência automática direto às pessoas, por meio da rede bancária (BPC, RMV, Bolsa Família); serviços, programas e gestão – pagos por meio de transferência fundo a fundo; investimentos (projetos) – pagos por meio de convênios[1] firmados com os fundos de assistência social dos municípios e estados” (BRANDÃO, 2012: 12).

Há sistemas operacionais específicos para cada modalidade de cofinanciamento. São eles: SUAS Web e SISFAF para as transferências fundo a fundo. Portal dos Convênios para os convênios de programas e projetos e os cadastros como o CadÚnico para as transferências diretas de benefícios. Nestes portais e sistemas os gestores de todas as esferas podem controlar e monitorar os repasses diretamente. Há também ferramentas de interface e prestação de contas para o público em geral.

A tipificação foi um instrumento importante para implantar serviços de acordo com a PNAS de 2004 e a partir dela se fez uma segmentação de transferências financeiras e instituíram-se finalidades específicas e regras de utilização para cada segmento de repasse (ibidem). Os recursos financeiros transferidos pelo FNAS foram agrupados a partir de pisos que têm como referência os níveis de proteção definidos pela PNAS (básica e especial). Assim foi possível organizar, orientar e avaliar o volume de recursos alocados em cada nível de proteção, implementar estratégias de focalização regional e nacional, enfrentar questões urgentes e colaborar com a transparência e a fiscalização realizada pelos Conselhos Gestores.

[1] Atualmente também é permitido que o FNAS faça transferências de recursos fundo a fundo para investimentos sem precisar de convênios para isso (idem). É importante destacar que o FNAS faz convênios com fundos públicos e não com entidades.

Além disso, as normas de aplicação e de definição de objetivos e finalidades para o gasto financiado pelo Fundo reduziram a discricionariedade dos municípios sobre a alocação de recursos. Apesar de parecer uma contradição com o próprio princípio de descentralização da LOAS, para Brandão (2012),

> "Essa medida foi prudente e necessária, porque poucos municípios reuniam condições para planejar e programar seus gastos em consonância com as diretrizes e princípios instituídos pela LOAS. Um grande número de municípios sequer tinha em efetivo funcionamento as condições básicas para receber as transferências, que são: funcionamento de conselho, fundo e plano de assistência" (BRANDÃO, 2012: 13).

Isso sem falar na ausência de quadros capacitados no nível local para operar a política de acordo com as diretrizes e da persistência de práticas tradicionais e clientelistas no setor. Recentemente, como espelho dos avanços promovidos no SUAS pelo IGD do Bolsa Família, o MDS criou um IGD para o SUAS, que devolvem parte da capacidade de programação para os municípios desde que atendam aos pisos de financiamento da gestão previstos pelo Sistema.

O Gasto Público com Assistência Social

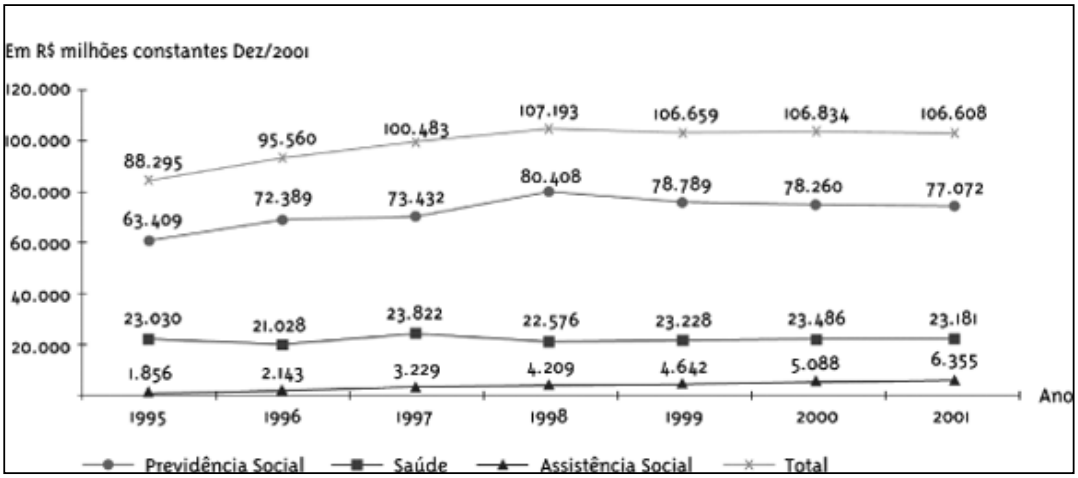
Como o Sistema Único de Assistência Social e o Fundo Nacional de Assistência Social são criados apenas em 2004, há pouca disponibilidade de dados sobre o período anterior a respeito da cobertura dos serviços e também da execução orçamentária. De acordo com Vianna (2005)

> "Entre 1995 e 2001, a seguridade social cresceu 20,74%, ligeiramente acima, portanto, da média da área social como um todo. Para tanto pesou, quase exclusivamente, o pagamento com benefícios (+21,58%). A despesa com saúde se manteve estável (+0,65%). Mas o maior crescimento relativo ocorreu na Assistência Social (+242%), devido a ampliação de ações e programas focalizados; esse crescimento, entretanto, teve pouca repercussão no total, devido à reduzida dimensão absoluta do orçamento do setor (VIANNA, 2005[2])".

O gráfico abaixo sistematiza essas informações:

Figura 1: Gasto com seguridade social por áreas de 1995 a 2001

[2] Consultado via web. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902005000100003&script=sci_arttext



Fonte: Vianna (2005) http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902005000100003&script=sci_arttext

A partir de 2004 há uma disponibilidade maior de dados, com fontes distintas e acompanhamento sistemático de órgãos de controle internos ao Ministério do Desenvolvimento Social e externos, como o Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União. Brandão (2012) retoma informações divulgadas pelo Caderno SUAS (no. 5 de 2010) sobre os gastos totais na política de assistência desde a criação do Sistema em 2004. Segundo o autor foram 49,5 bilhões de reais distribuídos em 38,9 bilhões pela União (78%); 3,5 bilhões pelos estados (7,5%); e 7,1% bilhões pelos municípios (14,1%) (BRANDÃO, 2012: 17). De acordo com o Caderno SUAS, “a participação dos estados e municípios no cofinanciamento vem se mantendo proporcionalmente estável ao longo da série 2004 e 2010” (idem). A tabela a seguir, divulgada pelo autor sintetiza esses dados.

Figura 2: Participação de Entes no Financiamento da Assistência Social

R$ 1,00

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
União	13.863.295.002	15.806.087.874	21.554.576.208	24.713.510.640	28.845.211.362	33.335.541.043	38.905.148.498
Estados	1.563.479.535	2.010.775.972	2.319.254.608	2.321.052.547	2.593.066.936	3.340.138.520	3.558.776.273
Municípios	2.947.227.322	3.283.140.169	3.821.560.673	4.628.623.512	5.779.106.537	6.061.985.728	7.149.738.264
Total	**18.374.001.859**	**21.100.004.015**	**27.695.391.489**	**31.663.186.699**	**37.217.384.835**	**42.737.665.291**	**49.613.663.035**

Fontes: STN (SIAFI e SISTN)

Fonte: Brandão, 2012: 18.

De acordo com Colin, Pereira e Gonelli (2013)

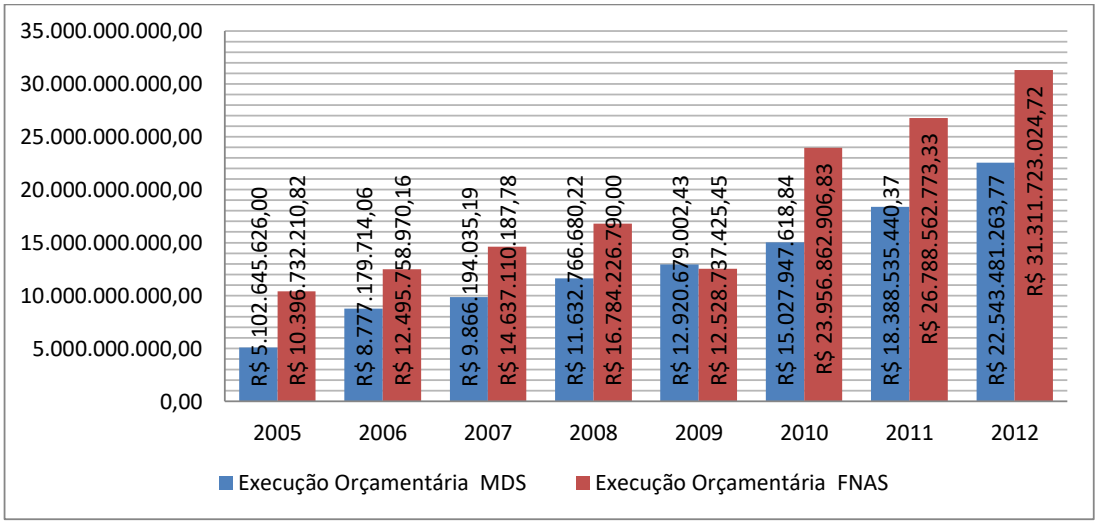
> "Entre as políticas que compõem o Sistema de Seguridade Social brasileiro, a assistência social foi a que apresentou a maior taxa de crescimento no financiamento de 2002 a 2012. De R$6,5 bilhões, em 2002, os recursos destinados à área atingiram R$56,5 bilhões, em 2012. No período de 2004 a 2011, o financiamento federal da assistência social saltou de 0,71% do PIB para 1,1% (BRASIL, 2012d)" (COLIN, PEREIRA e GONELLI, 2013: 47).

Há duas fontes orçamentárias principais dentro da política de assistência social: rubricas que saem diretamente do Ministério do Desenvolvimento Social e são aplicadas em programas e ações específicas e um montante que é transferido pelo Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais e municipais (através da transferência fundo a fundo). Basicamente os recursos oriundos do MDS financiam programas como o Bolsa Família e ações de segurança alimentar, além de custear a gestão desses programas e os recursos do FNAS financiam os programas de atenção social básica e especial.

O gráfico abaixo mostra que em ambas as fontes houve um aumento expressivo nos gastos entre 2005 e 2012[3]. O orçamento executado do Ministério do Desenvolvimento Social aumenta mais de 4 vezes ao longo do período e o do Fundo Nacional de Assistência Social aumenta 3 vezes. É interessante notar que o orçamento do FNAS é expressivamente superior ao do MDS na maior parte do tempo, com exceção apenas do ano de 2009 em que é quase o mesmo. A distância entre o orçamento do FNAS, e, portanto, da importância das transferências fundo a fundo, se aprofunda ao longo do tempo, sobretudo após 2010.

Figura 3: Execução Orçamentária de 2005 a 2012

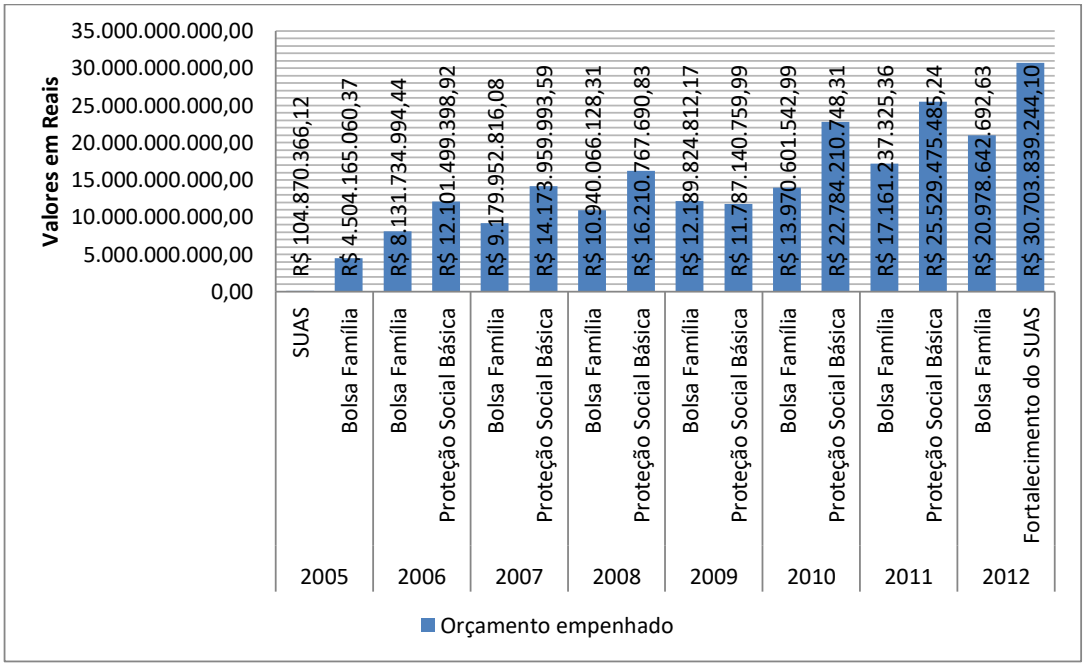
[3] Conforme já mencionado anteriormente, não há dados disponíveis para o período anterior pela inexistência do Fundo e pelo fato de que muitas ações eram financiadas de maneira dispersa, via subvenções e convênios. Há dificuldade de encontrar dados consolidados posteriores a 2012 devido às mudanças recentes na conjuntura política nacional. O site da CGU com a prestação de contas inclusive se encontra fora do ar desde 2016, não sendo possível atualizar as informações.



Fonte: CGU – Portal da Transparência. http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/execucao/execucaoPorNatDespesa.jsf. Elaboração Própria.

Sem considerar as diferentes fontes orçamentárias, compara-se a execução do orçamento entre os principais programas de governo na área. O gráfico a seguir corrobora com os dados descritos acima, demonstrando que os gastos com a rede de proteção social básica e com o fortalecimento do SUAS, oriundos do FNAS, são superiores em termos absolutos ao gasto do MDS com o Bolsa Família. De qualquer forma, em todos os programas observa-se um aumento no orçamento executado. O montante mais expressivo refere-se ao fortalecimento do SUAS, que aparece no orçamento apenas em 2005 e a partir de 2012, tendo um aumento de 105 milhões de reais em 2005 para 30 mil milhões de reais em 2012. O Bolsa Família em 2005 representa um gasto de 4 mil milhões de reais e em 2012 são 20 mil milhões de reais, um aumento de 5 vezes no orçamento empenhado, segundo a CGU. Já a proteção social básica passa de 12 mil milhões de reais para 25 mil milhões de reais em 2012.

Figura 4: Orçamento Empenhado por Programa de Governo (MDS e FNAS) de 2005 a 2012



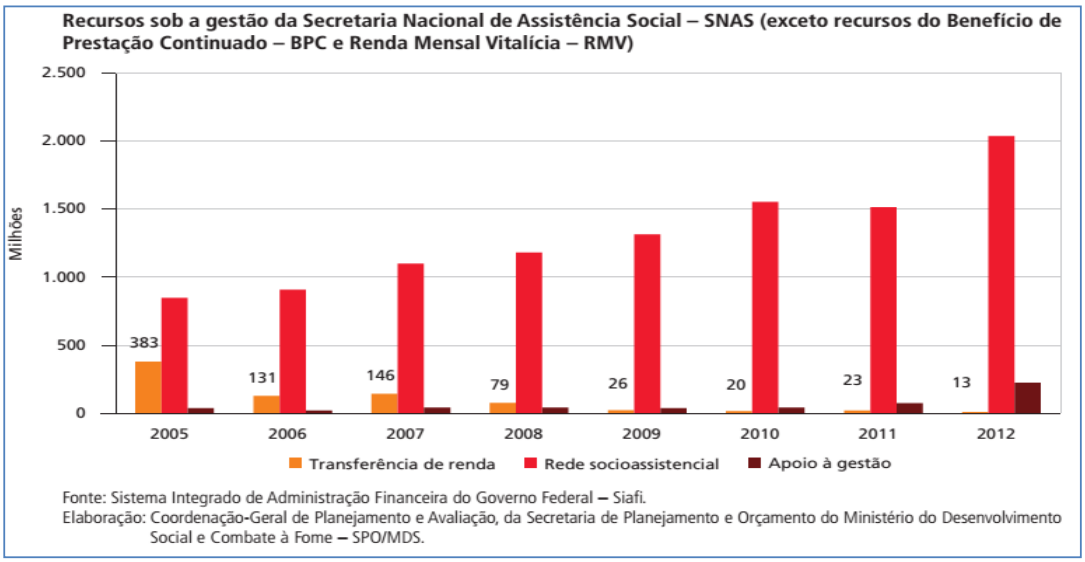
Fonte: CGU – Portal da Transparência. http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/execucao/execucaoPorNatDespesa.jsf. Elaboração Própria.

De acordo com Colin, Pereira e Gonelli (2013) entre 2005 a 2012 cresceram os recursos destinados ao fortalecimento da rede socioassistencial, providos pela Secretaria Nacional de Assistência Social. Segundo os autores, essas rubricas são explicadas porque “a partir de 2010, o SUAS passa a integrar as agendas prioritárias do governo, com destaque para o Plano Brasil sem Miséria, em 2011, com impacto direto na expansão significativa do cofinanciamento federal para a rede de serviços e programas” (COLIN, PEREIRA e GONELLI, 2013: 53). É importante notar que o Plano Brasil sem Miséria não promove nenhuma mudança significativa do ponto de vista institucional. Ele não cria novas formas de gerir e organizar o SUAS, mas significa um aporte expressivo de recursos e também um estímulo à focalização das ações, com integração de programas direcionados ao público em situação de miséria.

Assim, os dados apontam para um aporte maior de recursos da SNAS na rede socioassistencial, cujos equipamentos principais são os Centros de Referência em Assistência Social, que são a porta de entrada para o Sistema e mecanismo de acolhimento de demandas e encaminhamento para outros serviços, inclusive para a transferência de renda e acompanhamento das condicionalidades. Os CRASs são elementos centrais para o funcionamento do SUAS dentro da concepção baseada na matricialidade familiar, o pilar fundamental da reforma promovida e defendida pelas assistentes sociais que atuaram para a efetivação do projeto político da LOAS. Cresce também no período, ainda que em proporção

bem menor, os recursos destinados ao apoio à gestão, que consistem, sobretudo, aos recursos direcionados ao fortalecimento do SUAS enquanto sistema integrado. No caso da rede socioassistencial, os recursos direcionados da SNAS para esse fim vão de 383 milhões em 2005 a mais de 2 bilhões em 2012. Os recursos da transferência de renda saem da SNAS e são administrados pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, SENARC.

Figura 5: Recursos sob a gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS



Fonte: COLIN, PEREIRA e GONELLI, 2013: 50.

Desafios do setor

O sucesso obtido nos 10 anos de Bolsa Família e a relevância que este programa tomou no cenário político nacional dão o tom de uma parte considerável dos desafios postos ao setor de assistência social como um todo. Nas palavras de Bichir, “são muitos os desafios futuros de um programa como o PBF, considerando sua elevada cobertura, seu peso relativo no orçamento federal, as discussões em torno dos custos de oportunidade que gera para a superação da pobreza e da desigualdade”. (BICHIR, 2010: 127-8). É inegável seu peso eleitoral e se torna cada vez mais difícil decretar o fim deste programa, apesar de haver ainda divergências políticas diante de seu desenho e seus impactos, que podem levar a mudanças significativas no futuro próximo.

Nos últimos 10 anos, o PBF se tornou cada vez mais uma política de Estado e não de governo e menos sujeito às mudanças conjunturais, o que torna sua análise mais relevante do ponto de vista das políticas públicas. Em que pesem os avanços significativos em termos da inclusão de beneficiários, da mudança de escopo dos indivíduos para famílias e estratégias

de sobrevivência, para Bichir há ainda inúmeras questões que precisam ser enfrentadas para garantir sua sustentabilidade no longo prazo. Entre estes desafios está a necessidade de se consolidar "o grau de articulação dos programas de transferência de renda existentes no âmbito federal com as iniciativas estaduais e municipais" (idem). Há ainda, apesar dos esforços de unificação de cadastros, algumas sobreposições de funções e desarticulações de programas entre as esferas de governo. Mas o destaque maior da autora, e de vários outros pesquisadores relevantes do setor, é no sentido da necessidade de articulação dos programas de transferência com outras políticas sociais de escopo mais amplo (ibidem).

> "A despeito das divergências, cada vez mais se reconhece que o PBF é um programa bem focalizado e com cobertura de grande fôlego. Por outro lado, tornam-se mais claras as potencialidades e as limitações do programa em termos de seus impactos sobre a redução da pobreza e da desigualdade. Nesse sentido, creio que o debate cada vez mais apontará para a necessidade de articulação do programa com outras políticas – saúde, educação, geração de emprego e renda, entre outras -, uma vez que é ingênuo depositar expectativas de reversão de problemas históricos do país em um único programa de transferência de renda" (BICHIR, 2010: 126).

A articulação entre políticas de transferência de renda focalizadas e políticas sociais universais é fundamental para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade considerando-os como fenômenos amplos, complexos e multidimensionais, que não podem ser resolvidos a partir de visões simplistas e ingênuas (BICHIR, 2010: 128). São fenômenos persistentes, arraigados nas estruturas sociais e cujas intervenções estatais ao longo do tempo foram fragmentárias e ineficazes. A necessidade de ações integradas no sentido de consolidar um modelo claro de proteção social para o país é um dos grandes desafios para o próximo período, considerando avanços e barreiras. Este é um desafio tanto do programa quanto do SUAS e um balanço do setor mostra que a articulação entre estas políticas é urgente para que ambas se consolidem institucional e politicamente.

Do ponto de vista do orçamento, também há problemas de coordenação entre os entes. Assim como houve um significativo avanço no plano federal com a instituição do SUAS que incidiu sobre mudanças de estratégias concretas em termos de financiamento e articulação, os avanços no plano subnacional ainda são parciais. Brandão (2012) demonstra que

> "O provimento das capacidades técnicas e operativas aos fundos Estaduais e Municipais ainda é um desafio ao Sistema, em muitos municípios os fundos são utilizados apenas para receber os recursos da transferência federal, o cofinanciamento municipal,

> quando existe, é executado em outras unidades orçamentárias que não a do fundo e o cofinanciamento dos governos estaduais nem sempre é realidade. Muito embora a legislação exija que os recursos de cofinanciamento dos três entes ali estejam alocados" (BRANDÃO, 2012: 18).

Ademais, a maioria dos estados ainda usa a sistemática dos convênios e não consegue estabelecer fluxos automáticos de transferência para os municípios (idem). Outro problema é que as regras específicas de aplicação dos pisos suscitam ainda muitas dúvidas de aplicação por parte dos gestores, que não possuem em sua maioria capacitação técnica um conhecimento para aplicar as normas. Essa falta de capacidade de operar com os recursos gera em muitos casos a interrupção da oferta de serviços ou o subdimensionamento de alguns deles. Em decorrência desta dinâmica pouco funcional, tem havido uma acumulação de saldos financeiros nas contas dos municípios, demonstrando que há ainda barreiras para que haja um gasto eficiente e oportuno dos recursos transferidos pelos fundos (ibidem).

Desta forma, Brandão aponta que as dificuldades neste ponto vão "desde a simples adequação da estrutura programática nos orçamentos municipais a questões mais complexas como a formação de um quadro técnico capaz de operar o sistema na complexidade que ele requer" (idem: 19). O fato é que a ausência de formação de quadros técnicos aptos a operar o SUAS especialmente com relação ao orçamento coloca empecilhos para sua completa efetivação em nível local apesar dos grandes esforços federais feitos para sua consolidação e o volume expressivo de gastos. Como aponta Bichir (2011), as dificuldades do SUAS têm rebatimentos diretos e indiretos também sobre a gestão do Bolsa Família, por mais que este tenha aparatos institucionais e estruturas e coordenação federais separadas. Remontando ao argumento de Coutinho (2013), apesar da separação dessas instâncias em nível federal, no plano local Bolsa Família e SUAS se misturam. Por esta razão, fortalecer um significa tornar o outro mais eficiente. E este parece ser o grande esforço que deve ser feito no próximo período, que passa, certamente, pela capacitação técnica das burocracias de nível de rua. Se isso não for feito a contento, há riscos de que todo o esforço de constituição de um sistema de proteção social brasileiro que incorpore estratégias de universalização e focalização não se complete a contento.

Entrelaçado a isso, do ponto de vista político, mas com impactos substanciais na gestão, tanto o PBF quanto o SUAS carecem ainda de efetivar mecanismos de participação e o controle social. Apesar da importância do uso do IGD para a institucionalização dos conselhos municipais de assistência que desempenham também o papel de ICSs (Instâncias de Controle Social), Spinelli (2008 *apud* COUTINHO, 2013) mostra que o grau de

institucionalização das ICSs ainda é, no geral, baixo, especialmente em cidades com reduzida capacidade administrativa.

> "Há deficiências no treinamento e na capacitação dos conselheiros que as compõem; há gargalos na divulgação de informações básicas sobre o controle social em cidades de reduzido IDH, tendo em vista os baixos níveis de acesso à educação das populações atendidas; existem severas limitações materiais e estruturais que comprometem as condições de trabalho das ICS; e, de um modo geral, verifica-se 'uma enorme distância entre o potencial que os conselhos locais de políticas públicas possuem e a atividade que essas instâncias têm, de fato, desempenhado'" (SPINELLI, 2008: 104 *apud* COUTINHO, 2013: 35).

Desde o ponto de vista da participação e da democratização da gestão há ainda muito que se fazer. Esta constatação fica evidente a partir da reconstrução da trajetória institucional do setor e da constituição dos atores, tradicionalmente rarefeita, pulverizada e insulada tecnicamente. Um indicador desta dificuldade é a pouca tematização do PBF nas conferências nacionais de assistência. Coutinho (2013) mostra a partir de um estudo das atas destes espaços desde 2003, quando o programa é anunciado pelo governo, que há poucas e pontuais menções a ele. Em alguns anos, nem é mencionado nas atas.

Apesar de haver espaços de participação e deliberação previstos no desenho institucional da política de assistência desde a Constituição de 1988, ainda é uma dificuldade fortalecer e organizar atores societários e coalizões de defesa amplas em torno desta política. Especialmente o PBF continua sendo tratado no nível federal a partir de uma perspectiva de insulamento técnico que lhe confere legitimidade e eficácia por um lado, mas que o mantém distante dos usuários e até mesmo de mudanças que podem ser propostas por profissionais que estão na ponta dos processos de implementação, no nível de rua. A centralização da gestão do PBF fica bastante clara quando se observa que as negociações das principais inovações e acordos de gestão foram aprovadas nas CIBs e CITs, que são compostas por técnicos apenas (COUTINHO, 2013). Partindo destas instâncias, tais acordos não podem ser renegociados posteriormente com outros representantes da sociedade civil. Mas mesmo em questões em que há alguma discussão em torno da política de assistência nas instâncias de participação, envolvendo a sociedade civil, não são os usuários que participam, não são os mais pobres e com menor escolaridade que estão presentes, especialmente nas conferências e conselhos nacionais, onde as diretrizes dos programas, especialmente do PBF, são definidas e alteradas.

Coutinho propõe que da mesma forma como os conselhos de assistência se beneficiaram da institucionalização do PBF, especialmente pelo IGD, nos municípios, há uma

potencialidade de democratização da gestão do programa se houver um uso dos espaços deliberativos já constituídos na assistência para tratar do PBF. O mesmo vale no nível federal, a partir da oportunidade de tematizar o PBF mais frequentemente e diretamente nestes locais. De qualquer forma, é importante recordar que não bastam espaços institucionais abertos e regras que permitam a participação e a deliberação para que estas ocorram. É preciso haver atores organizados e dispostos a disputar e a ocupar estes espaços. E esta parece ser, como mostra Dowbor (2008), uma das maiores barreiras para a democratização não só do PBF como da assistência como um todo. Ainda que muito se tenha avançado do ponto de vista da inclusão dos mais pobres como cidadãos no interior de um sistema de proteção social, estes ainda estão distantes de se consolidarem como cidadãos em termos políticos, como protagonistas deste sistema. Não serão as regras do jogo que mudarão esta constelação rarefeita de atores. Ou pelo menos não apenas elas.

Em resumo, os resultados promovidos pelo controle das condicionalidades dos beneficiários do Bolsa Família têm um potencial de apontar para impactos na qualidade de vida dos usuários da assistência social do ponto de vista da inserção escolar das crianças, do aumento e da estabilidade da renda, da melhoria das condições gerais e do acesso à política de saúde. Ao mesmo tempo, a atuação de programas como o Bolsa Família e seus resultados neste sentido dependem em grande medida da melhoria da qualidade não só de sua rede de atendimento básico e especial, mas, sobretudo, da melhoria da qualidade das políticas de educação, saúde, saneamento, moradia, transporte etc. Desse modo, o sucesso da política de assistência social do ponto de vista da melhoria da qualidade de vida de fato da população depende do sucesso de outras políticas, entendendo que a questão da pobreza é multicausal e de longo prazo. Os dados aqui explorados, evidentemente não dão conta de responder a esta questão epistemológica fundamental, mas apontam, todavia, para a necessidade de um olhar institucional para a consolidação de políticas de combate à pobreza cada vez mais intersetoriais e integradas, um esforço que está ainda distante de ser satisfatório, ainda que o sistema de acompanhamento de condicionalidades colocado em prática pelo MDS seja bastante interessante e eficaz. Não se trata aqui apenas de acompanhar o cumprimento quantitativo dessas condicionalidades, que significam a inclusão ou não dos beneficiários dos programas de combate à pobreza ao sistema escolar e de saúde, mas de desenvolver programas que melhorem substancialmente a qualidade das políticas em que estes sujeitos estão inseridos.

Outra questão epistemológica que está fora de questão no debate da assistência social neste momento diz respeito à porta de saída do sistema através da inserção dos beneficiários dos programas de transferência de renda ao mercado de trabalho. Esta dimensão da porta de saída aparece de maneira contundente no âmbito do Brasil Sem

Miséria. O Brasil sem Miséria visa potencializar as ações do Bolsa Família entre a população mais miserável e explica os recursos extraordinários que aparecem nos dados da CGU em 2011 e 2012. Uma das principais inovações do programa é promover a integração da transferência de renda e o SUAS, no sentido de que deve haver um foco na extrema pobreza nas ações das equipes dos CRAS e para tanto há um incentivo para as buscas ativas a este público, inserindo-o ao leque dos programas que já estavam disponíveis no âmbito do CadUnico. As mudanças promovidas pelo BSM não anulam, entretanto, a arquitetura institucional anterior, já que os beneficiários são incluídos no Sistema via CadÚnico e acompanhados pelas equipes dos CRAS. O que ocorre é um aumento na complexidade institucional já existente, com a criação de novos programas especiais para este público, reserva de vagas em programas anteriormente existentes, novos recursos e aumento no aporte a alguns programas estratégicos. De qualquer forma, mesmo não promovendo inovação, em entrevistas realizadas em municípios das regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil em 2013, observou-se que há a necessidade de haver um maior investimento em formação dos profissionais para a atuação específica no BSM. Grande parte dos burocratas locais entrevistados nem sabem o que é BSM e muito menos quais as mudanças que promovem.

Há um novo olhar para os usuários do BSM e um novo foco nas ações que comportam fortemente a ideia de integração entre programas e entre setores. São ações que evidenciam uma visão mais ampla de combate à miséria, que engloba a inserção desses usuários em redes de educação, trabalho, saúde, renda, entre outras. Todas as novas ações visam à melhoria da qualidade dos serviços em geral prestados a este público específico e, principalmente, à integração dos programas de transferência de renda com a rede socioassistencial, argumento explorado na revisão da literatura feita anteriormente.

Neste sentido, o CadÚnico é uma ferramenta importante de gestão e constituição da articulação que vem sendo utilizada não apenas para o direcionamento dos usuários dentro dos serviços da assistência social, mas também em outros programas de outros setores. O Cadastro Único teve crescimento relevante entre 2006 e 2013 de acordo com o Censo SUAS, passando de 15 milhões de famílias cadastradas em 2006 para 27 milhões em 2013.

No interior do BSM, o Pronatec é uma inovação institucional, porque cria novas institucionalidades, consolida redes de cooperação com unidades de ensino provedoras de serviços e amplia as concepções de assistência social dentro e fora da rede socioassistencial. O Programa é muito recente, tendo sido criado em 2012. Neste ano foram 261 mil alunos do BSM matriculados no Pronatec e em 2013 583 mil. A novidade do programa ainda gera uma série de problemas de implementação e aponta para a necessidade de institucionalização da experiência. Várias críticas podem ser feitas quanto à focalização do Pronatec BSM ao público

vulnerável, especialmente às comunidades tradicionais, rurais e ao público feminino e com menor escolaridade. Também é possível apontar como gargalos no programa o elitismo do sistema S, que reproduz uma série de filtros institucionais que excluem o público mais vulnerável em todos os níveis. Esse elitismo é mais presente nas redes do Sistema S mais tradicionais como SENAI e SENAC e menos frequentes no SENAR e SENAT. Há também a necessidade de fortalecer papel do interlocutor municipal do programa, inclusive para poder atingir patamares mais satisfatórios de focalização e também de acolhimento ao público do BSM nas unidades que realizam os cursos. Os dados[4] também apontam para a necessidade de ampliar o sistema de pactuação dos cursos que serão ofertados pelas unidades ofertantes, incluindo a participação nessas decisões não só dos beneficiários, como também de representantes do mercado de trabalho local, que em princípio deveria absorver os alunos egressos dos cursos.

O Pronatec cria uma nova complexidade dentro do sistema da assistência social não só por inserir uma nova concepção de assistência e reforçar a questão da porta de saída, como também insere no SUAS novos atores como o Sistema S, que em si é heterogênio internamente e tradicionalmente voltado para outros públicos, que não os do BSM. Entretanto, os dados qualitativos preliminares destacam um esforço local muito grande para o programa funcionar, com amplo envolvimento das equipes dos CRASs e também um grande esforço de adaptação de parceiros como o Sistema S para atenderem às demandas específicas dessa clientela.

O Pronatec também tem colocado em nível municipal os CRASs em posição de maior relevância dentro da assistência social porque tem levado um número maior de pessoas a procurarem estes equipamentos para se inscreverem nos cursos, além de fazerem com que cheguem nestes locais e na própria rede de atendimento socioassistencial um público que tradicionalmente não estava incluído. Esse público é oriundo das chamadas franjas superiores do CadÚnico, não são miseráveis apesar de pobres. Estão mais próximos da faixa dos três salários mínimos mensais por família e muitas vezes viam a assistência social com preconceito. A inclusão desses novos usuários na assistência social pode promover mudanças significativas do ponto de vista da qualidade dos serviços prestados e até mesmo alterar padrões de atendimento e de articulação intersetorial, pois estes podem demandar novos serviços e abordagens. O Pronatec também promoveu um aumento no número de famílias cadastradas no CadÚnico, especialmente nessas faixas de renda que não são

[4] Dados qualitativos coletados pela autora deste texto no âmbito de pesquisa realizada para o MDS em municípios das regiões Norte e Centro-Oeste sobre a implementação do Pronatec-BSM no ano de 2013. Disponível em http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/capacita_suas/Material_consulta/Caderno%20de%20Estudos%20SAGI%20MDS_25.pdf

atendidas pelo Bolsa Família, o que pode também gerar uma mudança dentro dos usos do Cad.

Essa ampliação no escopo da assistência social promovida pelo Pronatec evidencia novamente que não adianta apenas um maior aporte de recursos em equipamentos e programas, mas demanda também um esforço político no sentido de legitimar a assistência social como política pública de acesso a direitos universais e não apenas voltada aos mais vulneráveis. Isso demanda que a expansão da rede socioassistencial já em curso seja acompanhada por um esforço da presença ideológica da assistência como direito no mapa mental dos beneficiários, miseráveis ou não, e da relevância do CRAS como equipamento que não atende apenas o usuário em situações emergenciais de pobreza, mas também na inserção em outros serviços públicos básicos. Essa mudança de paradigmas, em consonância com os princípios norteadores da LOAS e do SUAS, não será possível se não houver um incentivo robusto à formação dos profissionais do setor, não só em termos técnicos e de operacionalização dos sistemas de gestão, como também em termos políticos no sentido de promover essa adesão ideológica aos sentidos da reforma promovida nos anos 2000. Para isso também é fundamental profissionalizar os quadros e estabilizar a carreira. Ainda é alarmante os índices de empregos temporários e comissionados no setor, que contrastam com as metas e com o investimento público feito na expansão dos programas.

O Pronatec também evidencia e reforça a necessidade da intersetorialidade e do fortalecimento de outros sistemas. O programa, por exemplo, terá problemas para atingir seus objetivos enquanto não houver a oferta de vagas em creches para as famílias inscritas nos cursos e com crianças pequenas, uma das principais barreiras para inclusão do público prioritário do programa. Ademais, sistemas de transporte e de educação básica são também fundamentais para o sucesso da qualificação profissional e ainda representam dificuldades significativas para o acesso dos alunos inscritos aos cursos.

Por fim, é notável que a política de assistência social esteja se estruturando de maneira abrangente, para além do atendimento da urgência, da transferência de renda, do combate à fome e o Pronatec mostra isso. Mas o programa também mostra que para sair da vulnerabilidade, é preciso integrar o SUAS a outras políticas. E a creche é um ponto nodal para isso. O Pronatec mostra as grandes contradições da assistência social dentro da malha de outros serviços, sobretudo no que diz respeito às limitações do acesso e inclusão das mulheres mais vulneráveis e se o programa se propõe a incluir os mais miseráveis, por estar dentro do BSM, precisa considerar estas limitações e atuar no sentido de se integrar de fato a esses outros sistemas. Se os domicílios chefiados pelas mulheres são o foco de várias das ações do BSM, não dá para atingir de fato os objetivos sem ampliar a rede de creches públicas. Inclusive, essa é uma contradição do sistema porque se o foco é erradicar a miséria,

como atacar esse problema sem incluir as mulheres de fato, que são o público mais vulnerável entre os vulneráveis? E se não houver a disponibilidade de vagas em creche para esse público, como essas mulheres vão trabalhar depois do curso e cumprir de fato a meta do Pronatec (junto com o ACESSUAS Trabalho) que é a inserção produtiva dos alunos?

Dentro dessa perspectiva da intersetorialidade, os programas da assistência social, olhados separadamente, fragmentam o ser humano que vai ao CRAS. Entretanto, a assistência social é a única política pública que pode lançar um olhar integral ao ser humano, inseri-lo em várias portas do sistema de seguridade social, como a educação, a saúde, a renda, o acesso à moradia digna. Assistência pode ser a grande leitora das vulnerabilidades em um sentido global e o papel do Cadúnico é justamente ser um diagnóstico para as necessidades globais das famílias vulneráveis. Ela implica em uma visão do todo e não só do individuo, mas desde a matricialidade sociofamiliar. O Cadúnico é uma ferramenta que permite abranger as várias facetas da vida da pessoa e indicar para quais programas ela pode ser encaminhada. Mas ainda esbarra no *patch dependence* do primeiro damismo, da falta de profissionais qualificados, da filantropia, que tem visão fragmentária sobre assistência social e dos benefícios clientelistas.

Para romper com esse passado, não basta apenas aumentar o volume de recursos para assistência social, como tem sido feito nos últimos anos. É preciso profissionalizar o setor e dotá-lo de importância política e estratégica, para alem do discurso da extrema pobreza, em direção a uma concepção universal e de direito.

Bibliografia

AMÂNCIO, J. M. *Dinâmicas Políticas Microterritoriais: organizações comunitárias e acesso às políticas públicas na periferia de São Paulo*. Campinas: Unicamp, 2013.

AMÂNCIO, J.M. *Parcerias entre Estado e Sociedade Civil: Significados e Desafios na Gestão de Políticas Públicos. O Caso da Assistência Social em São Paulo*. Campinas: Unicamp, 2008.

BICHIR, R. "O Bolsa Família na Berlinda?". *Novos Estudos.* No. 87. Julho 2010.

BICHIR, R. *Mecanismos Federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família.* Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

BRANDÃO, F.A. "O financiamento público da assistência social". Agosto de 2012. Disponível em http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/suasrh/arquivos/2013/modulo01/recife2/O%20FINANCIAMENTO%20PUBLICO%20DA%20ASSISTENCIA%20SOCIAL.pdf

BRASIL. *Histórico da política de Assistência Social.* Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. Texto produzido para a capacitação regional de conselheiros estaduais e municipais de assistência social. Agosto de 2002.

BRASIL. Muse, censo SUAS 2012. Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/censo2012/cras.html

BRASIL. Censo SUAS. Aplicações SAGI. Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/METRO/metro_ds.php?p_id=189

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. Execução orçamentária. Disponível em http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/execucao/execucaoPorNatDespesa.jsf Consultado em 15/12/2013 - Dados atualizados até: 31/10/2013

BRASIL. Perguntas frequentes MDS. http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-especial-basica/cras-centro-de-referencias-de-assistencia-social/cras-institucional

BRASIL, MUNIC/IBGE (DADOS DE 2005 E 2009) E CENSO SUAS 2010, 2011 E 2012. Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/censo2012/gest%C3%A3o-municipal.html

BRASIL. Análise comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003. Disponível em http://cac-php.unioeste.br/projetos/casulo/docs/analise_comparativa.pdf

CAMPELLO, T. “Uma década derrubando mitos e superando expectativas”. CAMPELLO, T.; NERI, M. (org) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.* Brasília: IPEA, 2013.

CAVALCANTE, P.; RIBEIRO, B. “O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros”. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro 46(6): 1459-77, nov/dez 2012.

CNAS. *Histórico da Política de Assistência Social*, Brasília: agosto de 2000.

CHIACHIO, N. B. *Caráter Público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da assistência social.* Dissertação de Mestrado**.** São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2006.

COLIN, D.R.A; PEREIRA, J.M.F.; GONELLI, V.M.M. “Trajetória de Construção da Gestão Integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social”. CAMPELLO, T.; NERI, M. (org) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.* Brasília: IPEA, 2013.

COSTA, N. R. “A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula”. Ciência e saúde coletiva. vol.14 no.3 Rio de Janeiro May/June 2009. Disponível em http://www.scielo.br/img/revistas/csc/v14n3/02t3.gif

COUTINHO, D.R. “Capacidades Estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social”. *Texto para Discussão 1852.* Rio de Janeiro: IPEA, agosto de 2013.

DEGENSZAJN, RAQUEL RAICHELIS; PAZ, R. D. O.; *MESTRINER, M. L.; NERY, V. Sistema Único de Assistência Social: configurando os eixos da mudança.* Brasília: IMDS e IEE-PUCSP, 2007 (Cadernos Temáticos).

_____. *Desafios da Gestão do Sistema Único de Assistência Social nos Municípios e Estados*. Brasília: MDS e IEE-PUCSP, 2007b (Caderno Temático).

DOWBOR, M. Sujeitos da assistência social. Estado, entidades assistenciais, assistentes sociais e usuários na trajetória da assistência social entre1974 e 2005. trabalho apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia - Sociologia: Consensos e Controvérsias, Rio de Janeiro, julho de 2009.

FAGNANI, E. *Política Social no Brasil (1964 – 2002): entre a cidadania e a caridade.* Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, Campinas, 2005a.

GOMES, A. L. “A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor”. In *Serviço Social e Sociedade.* Ano XX, no. 61. São Paulo: Ed. Cortez, novembro de 1999.

KERSTENETZKY, C. L. “Políticas Sociais: focalização ou universalização?”. *Texto para discussão UFF/Economia.* Niterói, outubro de 2005.

LAVINAS, L. “Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil”. IN HENRIQUES, R. (org). *Desigualdade e Pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social.* 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PAZ, R. D. O da. “Organizações não governamentais: um debate sobre a identidade política das associadas á ABONG” In *Cadernos ABONG*, no. 33 julho de 2005

PAIVA, L.H; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. “Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema”. CAMPELLO, T.; NERI, M. (org) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.* Brasília: IPEA, 2013.

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

VIANNA, S. M. "A Seguridade Social e o SUS: revisitando o tema”. Saúde e sociedade. vol.14 no.1 São Paulo Jan./Apr. 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902005000100003&script=sci_arttext

YAZBEK, M. C. *Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito.* São Paulo: Instituto Polis/PUC – SP, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 22).

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

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

ST 06: Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação

Avanços e limites da institucionalização e da participação nas políticas públicas de caráter social no âmbito do Mercosul

Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina
Camila Gonçalves De Mario
Regina Claudia Laisner
Guilherme Augusto Guimarães Ferreira

Núcleo de Estudos em Políticas Públicas - NEPPs
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - Unesp
Franca/Brasil

Avanços e limites da institucionalização e da participação nas políticas públicas de caráter social no âmbito do Mercosul

Resumo: O Mercosul surge da busca, nos anos de 1980, por maior inserção na economia global, sobretudo, de Brasil e Argentina, que tiveram papel determinante no seu processo de construção, majoritariamente, como forma de integração comercial. No limiar da década de 1990 e início dos anos 2000, porém, a entidade voltou-se à ampliação do seu escopo e à incorporação das questões sociais em sua agenda. Trata-se de um momento, fortemente influenciado pelas demandas de atores não estatais que, fortalecidos pela realização do Fórum Social Mundial em 2006, acreditam que outra integração é possível. É nesta perspectiva que se apresenta este projeto com o objetivo de investigar os avanços e limites em termos de institucionalização e de participação das políticas públicas de caráter social no âmbito do bloco, tendo em vista que a consolidação institucional é fundamental para a construção de um projeto social no Mercosul, sobretudo inserido na lógica da participação.

Palavras- Chave: Mercosul Social, Políticas Públicas, Institucionalização, Participação.

Avanços e limites da participação e da institucionalização das políticas públicas de caráter social no âmbito do Mercosul

Introdução

Paralelamente ao processo de consolidação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), com forte apelo comercial e profundamente articulado ao processo de liberalização econômica do final do século XX ocorrido na América Latina e no Caribe, novas demandas surgem e colocam em evidência os desdobramentos problemáticos deste tipo de integração restrito a uma perspectiva de desenvolvimento econômico. Estas demandas chamam a atenção para a necessidade de construção de caminhos alternativos de integração na América do Sul, e se colocam na ordem do dia com a incorporação de outros temas e setores sociais, políticos e culturais, que haviam sido colocados até então em segundo plano (AYERBE, 2007).

Esta perspectiva mais abrangente do bloco, inclui a ideia de uma *outra integração possível* como proposta ao contexto latino-americano. Essa nova referência difere das concepções comerciais da integração, fundamentando-se na necessidade de influenciar todos os âmbitos da sociedade, em uma integração que traga certamente elementos mercantis, mas para além disso se configure como uma integração social, a partir da consolidação de políticas públicas amplas, inclusive sociais, desenhadas para as necessidades do bloco e a população que nele reside.

É sobre as possibilidades deste tipo de integração, a partir da consolidação destas políticas, que se debruça este artigo. Nele se propõe refletir os avanços e limites de institucionalização e de participação das políticas públicas de caráter social no âmbito do bloco. Isto porque a consolidação institucional é fundamental para a construção de um projeto social no Mercosul duradouro e profundo, sobretudo inserido na lógica da participação que, por sua vez, também depende da superação de uma lógica 'espontânea', a partir de um desenho institucional que lhe dê suporte sistemático e a longo prazo.

Embora as atividades do Mercosul Social em geral, e mais diretamente nas dimensões que serão aqui abordadas, sejam embrionárias no que diz respeito à implementação de políticas públicas para os respectivos setores, tanto em termos institucionais como em termos de participação na lógica da relação Estado e sociedade, há consideráveis avanços. Primeiramente, sua própria existência mostrou que é possível que demandas da sociedade civil sejam ouvidas pelos órgãos decisórios do Mercosul e, para além, institucionalizou-se espaços de diálogos especializados sobre cada uma das dimensões e consolidou-se a necessidade de políticas públicas específicas para esses temas. Por outro lado, nota-se a importância que a participação da sociedade civil foi adquirindo no processo de construção

das políticas públicas de caráter social no bloco, a partir da pressão que começou a exercer sobre os órgãos decisórios.

Ainda há muito o que se avançar em ambos os sentidos, sobremaneira no que diz respeito à participação que desponta como principal desafio para a continuidade do bloco e para a construção de políticas públicas que extrapolem o caráter comercial do Mercosul (RAMOS et al., 2014). Mas o desenho institucional destas políticas de caráter social, sob a lógica da participação, ainda que com muitos limites, têm avançado. E há que se resgatar o que existe, como existe e quais suas potencialidades. É a isso que nos dedicamos a seguir tendo como suporte os debates teóricos do neoinstitucionalismo no campo das políticas públicas, de modo a compreender a relevância do desenho institucional e seus contornos básicos no caso do Mercosul Social e suas respectivas políticas, ademais do debate acerca do papel da participação como aspecto fundamental de análise de políticas públicas, para além de uma mera reflexão baseada nos aspectos institucionais implementados pela lógica estatal, a qual geralmente se limita a leitura neoinstitucional. Suas fontes empíricas se relacionam a dados secundários vinculados a estudos já realizados, assim como informações contidas em páginas de cada uma das áreas e documentos oficiais do próprio Mercosul.

A construção do Mercosul e as possibilidades de *uma outra integração:* as bases do Mercosul Social

As aproximações, sobretudo entre Brasil e Argentina, que mais tarde dão vida ao Mercosul iniciam-se no final da década de 1970. Pouco mais de uma década depois, em março de 1991, juntamente com Paraguai e Uruguai adotou-se o Tratado de Assunção, marco que institucionalizou e formalizou o Mercado Comum do Sul.

O Artigo 1º do Tratado de Assunção apresentou os propósitos do novo bloco emergente: busca da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os membros a partir da eliminação das restrições nacionais; estabelecimento de tarifa externa e política comercial comuns para a região; coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes e harmonização das respectivas legislações nacionais para o fortalecimento do processo integracionista (MERCOSUL, 1991). Desde então, as negociações e dinâmicas que ganharam palco neste ambiente marcaram-se pelo caráter econômico e comercial dos seus conteúdos.

Paralelamente a este processo de consolidação do Mercosul novas demandas surgem, com uma perspectiva mais abrangente a respeito do papel deste bloco, considerando a ideia de uma *outra integração possível.* Este modelo baseado em um outro tipo de integração e com vistas à construção de novas identidades sociais, políticas e culturais começa a avançar, sobremaneira, a partir do início dos anos 2000, na marca do regionalismo

pós-liberal (SANAHUJA, 2008; VEIGA; RÍOS, 2007), também chamado pós-hegemônico (REGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

De um modo geral, a agenda da integração regional baseou-se em dois diagnósticos: um primeiro, que identificava a complementação da agenda comercial com políticas industriais regionais como necessária, pois essa seria a forma que tornaria possível disseminar os benefícios da integração regional para todos os Estados-membros; e um segundo, de caráter mais político, que propunha o deslocamento da agenda de integração dos temas econômicos para as questões culturais, sociais e políticas, atribuindo o protagonismo aos Estados e aos atores sociais (VEIGA; RÍOS, 2007).

A "Carta de Buenos Aires", assinada pelos presidentes dos Estados-parte do Mercosul, Bolívia e Chile, em 2000, inaugurou as iniciativas do "Mercosul Social". No documento, os governos se comprometeram a fortalecer o trabalho conjunto entre os seis países, assim como o intercâmbio dos problemas sociais mais agudos que os afetam, procurando uma solução viável. No mesmo ano, é criada a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS), entidade encarregada de orientar a coordenação de políticas de desenvolvimento e ações conjuntas voltadas ao desenvolvimento social dos Estados Parte com a missão de gerar espaços de debate e definir estratégias conjuntas para encarar a problemática social, espaço que foi denominado "Mercosul Social".

Contudo, foi com a criação do Instituto Social do Mercosul (ISM) em 2007 que se fortaleceu a dimensão social. Sua meta era levar a cabo iniciativas que contribuíssem para a redução das assimetrias sociais entre os países que compõem o bloco e promover assim o desenvolvimento humano. O instituto visa se consolidar como um órgão técnico-político, ganhando legitimidade na região para poder assessorar os governos que procurem construir políticas sociais regionais.

Em 2009 é fundado o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) que visa promover mecanismos institucionais e ações estratégicas para incrementar os níveis de igualdade e inclusão social. Por sua vez o Estatuto de Cidadania do Mercosul, aprovado em 2010, estabelecia um conjunto de direitos fundamentais e benefícios, sobre "circulação de pessoas, fronteiras, identificação, documentação, trabalho e emprego, previsão social, educação, transporte e defesa do consumidor, a ser desenvolvido até 2020" (MERCOSUL, 2014).

Desde então um longo e sinuoso caminho tem se construído com avanços e limites no que corresponde à construção do Mercosul Social. É sobre os avanços e limites deste tipo de integração, a partir da consolidação destas políticas, que nos debruçamos a seguir no texto. Mais especificamente, são apresentadas e analisadas políticas públicas de políticas de combate à pobreza e projetos de transferência de renda, agricultura familiar, cultura, saúde e educação como variáveis fundamentais para o processo de integração do Mercosul, que

devem ser entendidas enquanto aspectos do cotidiano que modificam concretamente a vida das pessoas que vivem os processos integrativos, desde um ponto de vista de sua institucionalização e níveis de permeabilidade à participação.

A institucionalização das políticas sociais do Mercosul

O estudo do processo de produção de políticas públicas envolve um conjunto complexo de elementos que configuram sua prática. São vários aspectos a considerar e a literatura especializada tem, cada vez mais, avançado na sua diversidade e profundidade de análise. Uma perspectiva mais tradicional e que se vincula a uma leitura praticamente hegemônica na área é a de análise do contexto institucional e que se relaciona à perspectiva do neoinstitucionalismo. Tais influências tornaram comuns análises que levavam em consideração a ação dos atores políticos como agentes capazes de, a partir das suas escolhas institucionais, interferir neste processo, permitindo que as instituições políticas ganhassem autonomia e poder explicativo na análise política, como "um objeto legítimo de análise", nos termos de Limongi (1997, p. 13), em comparação a perspectivas teóricas anteriores.

No campo das políticas públicas, como explica Arretche (1996):

> Em termos bastante gerais, para os neo-institucionalistas a variável analítica fundamental para a compreensão da emergência e desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social está associada à natureza, capacidades e estrutura das instituições do Estado. Seguindo a tradição weberiana, o pressuposto da análise é de que o Estado é *autônomo* em relação à sociedade civil, o que permite analisar a lógica de ação das burocracias públicas, sejam elas indicadas ou eleitas, como uma variável independente. A tradição weberiana sustenta que o Estado tem funções próprias, vale dizer, o Estado é uma organização que busca exercer controle sobre determinado território, que estabelece relações geopolíticas de comunicação, dominação e competição com outros Estados e que deve manter a ordem interna. Por esta razão, os atores vinculados ao Estado e, mais especificamente, as burocracias podem formular e perseguir objetivos próprios, que não são um reflexo nem um subproduto dos interesses presentes e organizados na sociedade civil (ARRETCHE, 1996, p. 52).

Em suas várias visões (HALL, 2003), o neoinstitucionalismo considera os atores estatais como fundamentais na configuração do desenho institucional. Considera-se instituições como regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores, definindo e redefinindo as alternativas políticas e mudando a posição relativa dos atores; na prática, esta abordagem acaba se restringindo ao olhar sobre os atores estatais, considerados os atores políticos por excelência. Isso significa afirmar que por mais que se reconheça a importância dos demais atores, ideias e interesses, os governos acabam tendo papel central neste processo.

> Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência

> a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada. Visões menos ideologizadas defendem que, apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade (Peters, 1998: 409), apesar de tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexa. (SOUZA, 2006, p. 27)

Apesar dos limites de tal perspectiva, há que se considerar o relevante acúmulo teórico desta perspectiva ao orientar os estudos da institucionalidade em termos de políticas públicas. Igualmente, faz-se fundamental, reconhecer o papel dos governos na configuração destas políticas, em especial, no caso do Mercosul, o qual vários estudos demonstram, se configura com formato centralizador e concentrado nos respectivos representantes do bloco.

Assim ainda que tentemos adiante, pelo menos, apontar para um estudo mais amplo do que o que geralmente apresenta as perspectivas do neoinstitucionalismo, abordando com mais ênfase outros elementos, com destaque para o tema da participação da sociedade civil, nos dedicamos, por ora, a salientar os aspectos do desenho institucional no qual as políticas públicas aqui estudadas são decididas, desenhadas e implementadas, a partir das especificidades de cada área setorial sob investigação, além da sua consubstanciação em múltiplos projetos e programas que integram cada uma das políticas específicas.

Agricultura familiar

A produção agrícola sul-americana foi fortemente impactada pelo processo de vinculação do setor às cadeias agroindustriais multinacionais, que resultou na especialização da produção nos gêneros demandados pelo mercado internacional de *commodities* e, consequentemente, na redução da produção de alimentos de consumo nacional (TEUBAL, 2001). Soma-se a isso uma estrutura produtiva marcada pela alta concentração da produção nas mãos de poucos produtores, latifúndios monocultores com alto nível de utilização de agrotóxicos e aparato tecnológico que praticamente elimina a mão de obra humana – chamada “agricultura sem agricultores” (MARIN, 2011).

Nesse contexto, a agricultura familiar desponta como modelo de produção estratégico para garantir a segurança alimentar e nutricional na região, sendo o setor responsável por cerca de 80% dos alimentos consumidos pela população sul-americana (BRASIL, 2010). Para além da produção de alimentos, o setor está intimamente ligado às questões que permeiam o acesso à terra, a erradicação da pobreza, a equidade social, a diversidade cultural e a sustentabilidade, desafios importantes para o desenvolvimento da América do Sul (MALUF, 2003; WANDERLEY, 2003).

Preocupações com essa temática deram origem à Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), criada pela resolução GMC Nº 11/2004, cujo objetivo é promover o fortalecimento das políticas públicas para a agricultura familiar no Mercosul por meio da promoção e facilitação do comércio dos produtos oriundos do setor. Em síntese, a REAF é um espaço de elaboração conjunta de políticas públicas que produz, a partir de experiências nacionais, novas respostas às já conhecidas deficiências do setor, relacionadas a áreas como acessos aos mercados, assistência técnica, serviços financeiros, dentre outras (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015; NIEDERLE, 2016).

Os trabalhos da REAF estão organizados em torno de cinco grupos temáticos (GTs): *(i)* Facilitação de Comércio; *(ii)* Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos; *(iii)* Política Fundiária, Acesso à Terra e Reforma Agrária; *(iv)* Juventude Rural; e *(v)* Igualdade de Gênero. Os GTs são as institucionalidades responsáveis por debater os temas específicos da agenda e elaborar os projetos de recomendações, resoluções e políticas públicas a serem apreciados pela seção regional da reunião especializada – órgão colegiado que decide, por consenso, quais propostas serão enviadas para apreciação dos órgãos decisórios do Mercosul (MERCOSUL, 2004).

Em relatório publicado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Ramos et al. (2014) retratam a existência de três grandes etapas das atividades da REAF. A primeira, chamada constituição, abarca as atividades realizadas no âmbito das primeiras reuniões da REAF, com o financiamento de um primeiro aporte realizado pela Unidade de Coordenação Regional para o Mercosul do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário (FIDA-MERCOSUR), e encerra-se em 2007, com a aprovação da resolução do GMC nº 25/07, que adota critérios formais para a definição da agricultura familiar no Mercosul.

O período compreendido entre 2008 e 2011, segundo os autores, corresponde à segunda etapa, em que ocorrem as primeiras aprovações de diretrizes e propostas de políticas públicas, das quais destacam a proposta da política de registros nacionais da agricultura familiar e a criação do Fundo da Agricultura Familiar pela decisão do CMC nº 45/08, consolidando a independência financeira da reunião.

Por fim, a terceira etapa, chamada sustentabilidade. Iniciada em 2012, caracteriza-se pelo funcionamento da REAF com os recursos do Fundo da Agricultura Familiar, e pela diminuição do papel da FAO e do FIDA-MERCOSUR, cuja atuação restringiu-se à prestação de assistência técnica (RAMOS et al., 2014).

Os relatórios e publicações produzidos pela REAF e pelos ministérios dos governos envolvidos, no entanto, dividem as atividades da reunião a partir de ciclos, correspondentes ao período em que se cumprem todas as presidências *pro tempore* dos Estados-membros do Mercosul.

O primeiro ciclo (I – V REAF) é composto pelas atividades realizadas durante o período entre o início de 2004 e o final do primeiro semestre de 2006. As duas primeiras edições da REAF dedicaram-se à construção da institucionalidade do órgão e da definição das suas regras de funcionamento, materializadas no regimento interno da REAF e no acordo de trabalho entre a REAF e o programa FIDA-MERCOSUR. Nas demais edições do primeiro ciclo, buscou-se identificar temas de interesse comum entre os governos e as organizações sociais, conhecer as políticas públicas para a agricultura familiar existentes em cada país, e determinar a participação econômica da agricultura familiar e de suas cadeias produtivas na economia da região (PROGRAMA REGIONAL DEL FIDA PARA EL MERCOSUR; BRASIL, 2006).

O segundo ciclo iniciou-se com as atividades da VI REAF, em 2006, e se estendeu até o final do primeiro semestre de 2008, na ocasião da IX REAF. De uma maneira geral, esse ciclo foi marcado pela apresentação dos primeiros projetos de políticas públicas regionais, como o Programa de seguro agrícola para a agricultura familiar, o Programa de fortalecimento institucional de políticas de igualdade de gênero na agricultura familiar do Mercosul, o Fundo "Seguro de colheita" (programa de cobertura de riscos climáticos) e alguns outros, que visavam forçar a atuação mais direta da REAF. Muito embora alguns desses programas tenham alcançado relativo sucesso, como o caso do Programa de educação não-formal de jovens rurais, que objetivava capacitar jovens líderes rurais, o que se percebe é que as iniciativas permaneceram tímidas, limitadas à pequenas regiões experimentais (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015). Difere-se, portanto, do primeiro ciclo devido atuação protagonista dos grupos temáticos no sentido de "ir além dos estudos teóricos e concentrar esforços para que as discussões atinjam de fato os agricultores através das políticas públicas" (COSTA, 2011, p.50).

A realização da X REAF inaugurou os trabalhos do terceiro ciclo da REAF (X – XIII REAF). Na agenda deste ciclo prevaleceram as discussões acerca da necessidade de construir mecanismos de financiamento autônomos da REAF, que culminaram na decisão do CMC nº 45/08, marco jurídico de criação do Fundo da Agricultura Familiar (LAISNER; FERREIRA, 2014). Para além, deu-se continuidade aos trabalhos desenvolvidos junto aos grupos temáticos e ao encaminhamento de diversos projetos e propostas aos órgãos decisórios do bloco, com destaque para o Programa de compras públicas, iniciativa busca, por meio de intercâmbio de experiências entre os países membros do Mercosul, fortalecer as políticas públicas de compras institucionais como alternativa comercial dos produtos da agricultura familiar (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015).

O quarto (XIV – XVII REAF) e quinto (XVIII – XXII) ciclos da REAF empenharam-se em avançar a elaboração de diretrizes e políticas regionais com foco nas temáticas de facilitação de comércio e financiamento. A aprovação da recomendação do CMC nº 05/10,

que estabelece diretrizes comuns para a elaboração de políticas de financiamento para a agricultura familiar, e os avanços no debate em torno das políticas públicas de compras governamentais são os resultados de maior destaque do período. Adicionalmente, merece destaque a atuação da REAF junto ao Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), que incluiu a educação rural como objetivo prioritário dentro das ações para universalização da educação e erradicação do analfabetismo.

Em resumo, os trabalhos da REAF evidenciam a capacidade da reunião especializada de consolidar uma agenda regional para a agricultura familiar que considera a multidimensionalidade do setor, representada pela diversidade dos temas abarcados pelos grupos temáticos que trabalham as mais variadas questões ligadas aos mecanismos de facilitação de comércio dos produtos da agricultura familiar, às políticas de acesso à terra, ao impacto das mudanças climáticas na produção agrícola familiar, e às preocupações em torno das mulheres e da juventude rural (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015).

Nesse sentido, iniciativas como o Programa Interministerial de Intercâmbio de Experiências dobre Modelos de Gestão de Políticas de Compras Públicas da Agricultura Familiar, o Programa Piloto de Seguro de Cobertura de Risco Climático para a Agricultura Familiar, as edições do Curso Regional de Formação da Juventude Rural, o Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero e as diversas diretrizes propostas pela REAF e aprovadas pelos órgãos decisórios do Mercosul, ainda que frágeis, simbolizam avanços significativos na perspectiva da construção de uma agenda social no Mercosul, haja vista os importantes avanços que as discussões no âmbito da REAF já trouxeram e os resultados, mesmo que pequenos, dos projetos pilotos implantados. No entanto, como em todo processo de negociação multilateral, existem muitos desafios a serem superados, a nível institucional e internos aos países membros, para que essas políticas passem a produzir resultados efetivos para a produção agrícola familiar.

Cultura

No que corresponde à área da Cultura dentro do Mercosul Social a primeira menção ao 'Mercosul Cultural' foi feita em outubro de 1992, enquanto a primeira Reunião Especializada de Cultura foi realizada apenas três anos depois, em 1995, quando o Conselho do Mercado Comum, órgão máximo na tomada de decisões dentro do Mercosul, criou a Reunião de Ministros da Cultura (RMC) com o intuito de promover o conhecimento sobre as tradições culturais dos Estados Membros, assim como o desenvolvimento de projetos na área da cooperação cultural.

Foi a partir da criação da RMC que a questão cultural foi crescendo, mesmo que timidamente, dentro do bloco, realizando reuniões periódicas com os funcionários e representantes da área, desenvolvendo projetos não só entre os Estados Membros, mas

também com importantes órgãos internacionais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) para o desenvolvimento da cultura na região, tornando-se cada vez mais institucionalizada, com diferentes cargos e espaços de debates.

Desde então, deram-se uma série de fatos relevantes para a institucionalização da área cultural mercosulina como a designação da Argentina, através da Villa Ocampo, como sede permanente dos assuntos culturais do Mercosul, em 2006; a adesão de países não membros, como o Peru, ao Protocolo de Integração Cultural do Mercosul, em 2010; e a criação do Fundo Cultural do Mercosul (FMC), em 2010, com o propósito de financiar projetos e circulação dos bens culturais, assim como estimular a diversidade das expressões culturais que fortaleçam o processo de integração do bloco. Mas, é só em 2010 que a denominação "Mercosul Cultural" passa a fazer referência efetiva à Reunião de Ministros da Cultura e ao movimento de Integração Cultural do bloco, iniciando-se um forte processo de institucionalização a partir da criação de órgãos dependentes para diferentes áreas temáticas.

A partir daí a Estrutura Orgânica do Mercosul Cultural que se estabelece passa a ser composta pela Reunião de Ministros da Cultura (RMC) e mais seis órgãos dependentes, sendo eles: a) Comitê Coordenador Regional (CCR); b) Secretaria do Mercosul Cultural (SMC); c) Comissão de Patrimônio Cultural (CPC); d) Comissão da Diversidade Cultural (CDC); e) Comissão de Economia Criativa e Indústrias Culturais (CECIC); e f) Foro do Sistema de Informação Cultural do Mercosul (SICSUR).

A RMC como órgão superior do MERCOSUL tem como função promover o conhecimento sobre os valores culturais da região, assim como estruturar caminhos e propostas a serem apresentadas ao Conselho do Mercado Comum (CMC), a fim de desenvolver propostas de cooperação no campo da cultura. Como órgão máximo, fica a cargo da RMC a criação de novos órgãos, caso necessário e do interesse dos Estados Membros, assim como a aprovação de projetos dos órgãos do Mercosul Cultural.

O CCR funciona como órgão de assistência direta à RMC, responsável pela articulação entre os outros órgãos dependentes da RMC, realizando a parte burocrática do trabalho da RMC, como o preparo de agendas, a submissão de projetos e programas e documentos necessários para a aprovação (como para a liberação do FMC, por exemplo), assim como atuante comunicacional entre os órgãos dependentes da estrutura do Mercosul Cultural e pertencente à própria estrutura institucional geral do Mercosul. Assim como o papel burocrático da CCR, a Secretaria do Mercosul Cultural possui o mesmo caráter, sendo responsável pelo cumprimento de prazos, observação do desenvolvimento dos projetos do organismo e relatórios sobre as atividades do Mercosul Cultural.

O CPC, CDC, CECIC e o SICSUR podem ser considerados como órgãos temáticos, responsáveis por realizar projetos dentro de suas áreas temáticas específicas. Todos estes

órgãos são compostos por funcionários e ou representantes designados pelos Ministros da Cultura dos Estados Membros. Necessariamente, devem se reportar ao Comitê Coordenador Regional e à Reunião de Ministros da Cultura quanto ao andamento dos projetos e panorama da área temática, mas possuindo autonomia necessária para a realização do trabalho e desenvolvimento da área, tendo liberdade para se estruturar internamente da maneira como acharem necessária.

Dentro das temáticas destes órgãos surgiram projetos como o “Selo Mercosul Cultural” (que normatiza a circulação de bens culturais e objetiva promover o intercâmbio artístico cultural, por meio da isenção de impostos), o “Fundo Mercosul Cultural” que busca incentivar a criação, circulação, proteção e transmissão dos bens e serviços culturais e os “Corredores Culturais”, cujo objetivo é a realização de atividades culturais em áreas fronteiriças.

Diante dos avanços institucionais retratados é inegável que a cultura tenha tomado um maior espaço nas políticas “mercosulinas”. Contudo, o projeto ainda está sendo estruturado institucionalmente, fazendo com que muitos dos programas demandados pelos Ministros da Cultura dos países membros não sejam executados ou ainda estarem em fase de elaboração. Ademais, tais progressos ainda parecem extremamente ínfimos e tímidos se comparados com as próprias projeções do bloco, o que decorre do modelo neoliberal no qual o Mercosul ainda se insere, apesar das alterações perpetradas na última década. É perceptível que a finalidade do MC, bem como de seus projetos, é a promoção de intercâmbio de bens e serviços culturais, assim como a criação de outras atividades as quais fomentam as economias dos países membros; distanciando-se da concepção inicial de cultura, conceituada como catalisadora de uma integração mais ampla.

Nota-se que a agenda do Mercosul Cultural é extremamente vaga quanto aos seus objetivos, atendo-se apenas a três principais frentes: a viabilidade de compatibilizar currículos, a preservação de patrimônios culturais e as análises de problemas vinculados à propriedade intelectual. Além destas problemáticas inicias, o desenvolvimento do projeto é dificultado sobretudo por carecer de ferramentas flexíveis e isonômicas que permitam a elaboração de ações conjuntas de mútuo interesse, criando uma grande deficiência na implementação das políticas e diretrizes aprovadas pelo bloco.

No entanto, apesar destes obstáculos, é evidente que o Mercosul Cultural se configura como um espaço privilegiado para o debate e para a construção de políticas públicas que objetivem a inclusão e transformação social da região. O escopo desse empreendimento aponta para a criação de uma integração cultural e social que avance no sentido de respeito às diferenças, de valorização à pluralidade de culturas e do desenvolvimento aliado à justiça social para todo o Cone Sul. Destaca-se, portanto, a unidade identitária do projeto ao mesmo tempo que celebra a heterogeneidade de pensamentos e vivências, na busca da consolidação

não apenas de um mercado comum, mas de uma verdadeira aliança que caminhe na direção da humanização, emancipação e do diálogo com as realidades dos povos da América Latina.

Educação e educação superior

No que se refere à área da Educação já em dezembro de 1991 o Conselho do Mercado Comum (CMC) criou a Reunião de Ministros da Educação dos Países-membros do Mercosul (RME), encarregados de coordenar as políticas educacionais no âmbito do bloco. Neste mesmo ano estes ministros firmaram um Protocolo de Intensões que conformou as bases do Setor Educativo do Mercosul (SEM), também conhecido como Mercosul Educacional.

Para os Ministros da Educação "é fundamental considerar a Educação como elemento dinamizador que permitirá acelerar os processos de desenvolvimento econômico com justiça social e consolidar o caminho da integração" (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2014). Com esta compreensão a respeito da importância da educação enquanto elemento estratégico para o bloco, a RME expôs as diretrizes para esta área no "Primeiro Plano Trienal para o Setor Educacional no Mercosul" (1992-1998).[1] As bases para este Plano centram-se na formação de uma consciência social favorável ao processo de integração; na capacitação de recursos humanos para contribuir com o processo de desenvolvimento; e na compatibilização e a harmonização dos sistemas educativos. Estes três objetivos, em que pese as readaptações e releituras, aparecem nos outros três planos estratégicos[2] e também no quinto e atual "Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul (2011-2015).

A instância maior do SEM é a Reunião de Ministros da Educação (RME) responsável por "adotar Acordos sobre os aportes que a gestão educacional possa promover ao desenvolvimento das políticas do Mercosul". É assessorada pelo Comitê Coordenador Regional (CCR), "[...] que propõe políticas de integração e cooperação na área educacional e coordena o desenvolvimento das ações do SEM" e por Comissões Regionais Coordenadoras de Área (CRCA), específicas para as áreas de educação básica (CRCEB), educação tecnológica (CRCET), formação docente (CRCFD) e ensino superior (CRCES).

A Comissão Regional Coordenadora da Área de Educação Superior (CRCES) estabeleceu três temáticas prioritárias para a área: reconhecimento: visa promover mecanismos de acreditação e reconhecimento mútuo de títulos de graduação; mobilidade: visa promover a mobilidade estudantil, de docentes e pesquisadores; e cooperação interinstitucional: visa incentivar a realização de pesquisa conjunta e programas colaborativos de graduação e pós-graduação e a constituição de redes de excelência.

---

[1] O I Plano teria a duração de dois anos (de 1992 a 1994), tendo sido posteriormente prorrogado por mais quatro anos.

[2] O II Plano entrou em vigor em 1998; o III em 2001, contendo diretrizes até 2005 e constituiu-se em marco regulatório para o SEM; e o IV abrange de 2006 a 2010.

No que diz respeito ao reconhecimento dos estudos superiores, foi estabelecido a partir de 1998 o Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos de Graduação (MEXA), com o objetivo de proporcionar o reconhecimento mútuo de títulos de graduação, para fins acadêmicos, em função de determinados critérios de qualidade e não conferindo, *per si*, o direito ao exercício profissional. Inicialmente experimental, entre o período de 2003 e 2006, abrangeu os cursos de Medicina, Engenharia e Agronomia de IESs que solicitaram esta acreditação. Transformado em permanente, passou a abranger além destes três, os cursos de Arquitetura, Enfermagem, Odontologia e Veterinária. Esta alteração deu-se por meio da assinatura, em 2006, do memorando de entendimento sobre a criação e implementação de um "sistema de credenciamento de cursos universitários para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica das respectivas titulações no Mercosul e Estados Associados" (o Sistema ARCU-SUR). Deve-se ressaltar que o Sistema ARCU-SUR estabelece-se por meio de editais elaborados pelos diferentes governos, conclamando as IESs a se inscreverem, a fim de obter a acreditação. Em última instância, a decisão de quais cursos serão acreditados é, então, governamental (SOUZA JÚNIOR, 2009).

Já no que tange a mobilidade, o principal programa desenvolvido no âmbito do SEM, a partir de 2006, é o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Credenciados – MARCA, diretamente associado aos cursos acreditadas. Seu objetivo é respaldar em termos institucionais o intercâmbio de estudantes, docentes e pesquisadores. Também deve-se mencionar o "Projeto de Apoio ao Programa de Mobilidade Mercosul em Educação Superior entre a Comissão Europeia e o Mercosul".

Por fim, para promoção da cooperação interinstitucional, deve-se ressaltar a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e do Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA).

No Mercosul há grande institucionalidade em termos de legislação: tratados, reuniões, resoluções. Também se verifica a existência de dois programas muito importantes para consolidar esta institucionalidade: um destinado a acreditação – MEXA, convertido posteriormente em ARCU-SUR – e outro que incentiva a mobilidade acadêmica, o MARCA. Ainda que poucos resultados quantitativos sejam obtidos para atestar a relevância de ambos os programas, a internacionalização no âmbito do bloco tem a feição de simples mobilidade de docentes e sobretudo de estudantes. Estas ideias são compatíveis com as conclusões de Garcel-Ávila et al. (2005) que destacam a importância da internacionalização no contexto educacional na América Latina, tendo em vista o grande número de atividades, projetos e programas desenvolvidos pelas universidades da região. Por outro lado, os autores avaliam que ela tem sido reconhecida e fomentada no âmbito institucional enquanto 'mobilidade' – de estudantes e docentes – o que indica uma falta de coerência com as demais estratégias e

objetivos e que a internacionalização ainda é considerada 'periférica' frente às demais atividades desenvolvidas pelas instituições.

O baixo interesse pela mobilidade no âmbito da América Latina e especificamente no Mercosul, pode ser interpretado como falta de maturidade para captação dos estudantes e pesquisadores ou inexistência de políticas públicas que sejam capazes de estimular a inserção ativa da região no processo de internacionalização. Há indícios de baixa competitividade da América Latina comparativamente aos sistemas de educação superior dos países mais desenvolvidos: os sistemas educacionais são desconexos e há dificuldade de acreditação do ensino superior nos próprios países da região (DIAS SOBRINHO, 2005).

As diretrizes específicas para a educação superior no SEM ressaltam inicialmente a questão da acreditação antes mesmo de destacar o programa de mobilidade. Esta ênfase tem una grande contribuição ao processo de integração regional no Mercosul, mas visa por outro lado avaliar, acreditar e dar um título ou 'chancela' aos cursos e às universidades, dado que os países membros do bloco possuem estrutura educacional bastante diferentes. As dificuldades que são encontradas durante o processo de acreditação dos estudos universitários e também aqueles demandados para o reconhecimento de títulos para efetivo exercício profissional em um outro país-membro demonstram as complexas relações que ocorrem dentro do bloco. Equacioná-las torna-se imperativo para o próprio sucesso do Mercosul, visando uma integração para além dos aspectos puramente econômicos comerciais.

Saúde

A discussão dentro do Mercosul sobre políticas na área social tem se ampliado e a saúde se apresenta como um dos grandes desafios aos países no aprofundamento da integração regional, sobretudo porque não há um consenso sobre como definir ou analisar os sistemas de saúde. Nesse sentido, a autora afirma que "a maneira como os problemas de saúde das populações são estruturados determina os tipos de evidência que serão consideradas numa comparação e o que será descartado" (SACARDO, 2009, p.66). Isto é, a definição do problema de saúde e o grau de importância dado a ele podem variar conforme a concepção de alguns agentes (como pesquisadores, *policy-makers*, Estado, etc.) e impactam na existência e eficácia dos serviços de saúde, ou seja, influenciam, por fim, a elaboração de políticas públicas.

Dessa forma, adotamos nesta pesquisa a perspectiva da construção social e histórica dos conceitos de saúde e de doença para pensar a construção da cidadania nos países membros do Mercosul e a maneira pela qual a saúde passa a ser considerada como um direito universal nos países da América Latina.

A criação, em 2007, do Instituto Social do Mercosul (ISM), instância técnica responsável pela investigação no campo das políticas sociais e implementação de linhas estratégicas com o objetivo de promover a integração a partir de uma redução das assimetrias sociais e promover o desenvolvimento humano integral (ISM, online), mostra que a área social foi um tema de preocupação dos países e que esta discussão esteve presente na agenda.

A ação em saúde, especificamente, diz respeito não somente à harmonização das legislações e reforma dos sistemas, como também à necessidade de construir políticas que visem ao combate dos Determinantes Sociais da Saúde (DSS) para que possa haver uma real integração nesse setor entre os países do bloco.

O Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) do ISM aprovado em 2011, na Cúpula de Assunção, apresenta nove eixos fundamentais e 26 diretrizes estratégicas para a região e é descrito "como um instrumento fundamental para articular e desenvolver ações específicas, integrais e intersetoriais, que consolidem a Dimensão Social do MERCOSUL" (MERCOSUL, 2012). Seus eixos tocam em pontos sensíveis e essenciais para a superação dos problemas sociais da região, sendo o Eixo III – Universalização da Saúde Pública – capital ao colocar como diretrizes: 1) "Assegurar o acesso a serviços públicos de saúde integrais, de qualidade e humanizados, como um direito básico"; 2) "Ampliar a capacidade nacional e regional em matéria de pesquisa e desenvolvimento no campo da saúde"; e 3) "Reduzir a morbidade e mortalidade feminina nos Estados Partes, especialmente por causas evitáveis, em todas as fases do seu ciclo de vida e nos diversos grupos populacionais, sem discriminação de qualquer espécie" (MERCOSUL, 2012, p.49-51).

Na área da Saúde, é possível observar um avanço em termos de diálogos e assinaturas de acordos, o que mostra a disposição dos países em aprofundar as ações conjuntas nesse setor. O tema é abordado em dois foros específicos, sendo eles: a Reunião de Ministros de Saúde (RMS), criada em 1995, vinculada ao Conselho do Mercado Comum (CMC), e responsável por definir o marco político da saúde no MERCOSUL expressado através dos acordos; e o Subgrupo de Trabalho 11 Saúde (SGT 11 Saúde), criado em 1996, vinculado ao Grupo do Mercado Comum (GMC), e responsável por definir o marco regulatório da saúde no MERCOSUL (QUEIROZ, 2007).

À Reunião de Ministros de Saúde estão vinculadas treze Comissões Intergovernamentais, um Grupo de Trabalho de Segurança Alimentar e Nutricional e o Observatório Mercosul de Sistemas de Saúde. As Comissões Intergovernamentais funcionam como espaços de discussão e encaminhamento das negociações em saúde. Elas foram criadas pelo Conselho de Mercado Comum no intuito de propor a harmonização de políticas nacionais e a elaboração de políticas comuns nos assuntos de sua competência e funcionam como órgão de coordenação política dos Estados Partes dentro de uma determinada pasta. O propósito da criação de cada Comissão é elencado no acordo que dá origem as mesmas e

o plano de trabalho de cada uma é elaborado posteriormente com a instrução dos Ministros. A RMS assinou mais de 160 acordos desde 1998 até o ano de 2017, correspondendo aos acordos assinados pelos Estados Parte e aqueles assinados também pelos Estados Associados. Os acordos que aparecem em maior número são aqueles relacionados às políticas de medicamentos, ao tabaco, à dengue, ao Regulamento Sanitário Internacional e ao VIH-SIDA.

Já o Subgrupo de Trabalho Nº11 – Saúde – é um organismo técnico, de caráter deliberativo, que objetiva facilitar a regulamentação no âmbito do MERCOSUL de aspectos referentes a produtos para a saúde, vigilância em saúde e serviços de saúde (QUEIROZ, 2007, p.149), sendo assim, é composto por três comissões: Vigilância em Saúde, Produtos para a Saúde, e Prestação de Serviços de Saúde. O SGT Nº11 eleva os projetos de resoluções ao Grupo do Mercado Comum que, se aprovados por essa última instância, devem ser incorporados aos ordenamentos jurídicos dos Estados Parte e, por fim, são de cumprimento obrigatório por estes (ESCUELA ANDALUZA DE SALUD PUBLICA, 2012).

Ainda que sejam observados avanços tanto na pauta negociadora do SGT, quanto nos acordos realizados pela RMS, os trabalhos ainda estão emperrados no âmbito da discussão e negociação e há pouca construção efetiva de políticas conjuntas, sobretudo em termos de ações voltadas para a redução das inequidades em saúde entre os países do bloco. Os obstáculos ao processo estão na dificuldade em compatibilizar sistemas de saúde tão diferentes, com diferenças no financiamento, nas normas jurídicas, na gama de prestação de serviços oferecidos pelo Estado, assim como na oferta dos prestadores de serviços, entre outros (QUEIROZ, 2007)

As dificuldades em se construir políticas comuns em saúde são inúmeras e estão, principalmente, na existência de especificidades nacionais quanto à situação de saúde da população e seus determinantes; nas diferenças de financiamento e gestão e estrutura jurídica dos sistemas de saúde dos países; nas diferenças de formação dos recursos humanos da saúde e das questões relacionadas a sua movimentação entre as fronteiras; e, das discrepâncias infraestruturais dos países. Conforme, mostrou Queiroz & Giovanella (2011, p.185):

> Os ministérios da saúde, embora compartilhem valores comuns incorporados às políticas nacionais, apresentam diferenças na concepção, organização, gestão, financiamento e resultados, além de atribuições específicas. A harmonização é tarefa construída com ajustes complexos para alcançar equilíbrio entre avanços e recuos em cada um dos países.

Além desses aspectos, o Mercosul enfrenta problemas de ordem estrutural e institucional que dificultam o aprofundamento dessa integração tão cara ao avanço das políticas de saúde. A saúde é caso emblemático, já que é causa e resultante de desigualdades e injustiças sociais. A concepção de saúde é complexa e, para que haja a possibilidade de

implementação de uma política comum, esta precisa lidar com as diferentes concepções sociais de saúde sustentadas pelos atores que fazem parte do regime de integração e é preciso que se forje entre estes atores uma concepção comum de saúde, o que passa pelo processo de construção da identidade de cada Estado e do bloco.

Políticas de combate à pobreza e projetos de transferência de renda

A criação do Instituto Social do Mercosul (ISM) em 2007 respondeu à necessidade de consolidar o processo iniciado com a institucionalização da Reunião de Ministros de Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS), cuja finalidade essencial foi hierarquizar a dimensão social da integração regional. A instauração deste Instituto como instrumento técnico-político que apoiasse a tais propósitos da RMADS, exigiu não só definições na ordem programática e normativa, mas também, à luz dos avanços obtidos, comprometeu a explicitação do marco conceitual que orienta sua tarefa na área social.

Por outro lado, a Cúpula de Assunção, realizada em junho de 2011, analisou e aprovou um Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) que envolveu todos os Ministérios e Secretarias com competência no campo das políticas sociais no Mercosul. Esse Plano havia sido visualizado alguns meses antes como a enunciação das prioridades políticas dos Estados Parte, no que concerne aos problemas sociais que afetam grandes coletivos sociais na Região e cuja abordagem merecia a convergência dos múltiplos esforços realizados até então.

O PEAS continha nove eixos principais e vinte e seis diretrizes estratégicas. A ideia básica é apresentar um marco conceitual pertinente, consistente e coerente para orientar tanto o ISM no seu papel técnico, como guiar a implementação do PEAS, na medida em que se trata de uma ação a partir de e sobre uma mesma realidade socioeconômica a nível regional. Em consequência, este documento constitui a primeira tentativa de estabelecer um consenso sobre o marco conceitual do desenvolvimento social entre os Estados Parte do Mercosul, no qual se propõem algumas ideias de referência em um contexto geral, no qual o padrão de acumulação, produção e distribuição e consumo continua sendo basicamente capitalista. Com a aprovação do PEAS se dá um passo substantivo na consolidação da dimensão social do Mercosul, construindo um guia programático para os quatro Estados Parte que condensa a vontade do conjunto do Bloco em dez eixos fundamentais e vinte e seis diretrizes estratégicas.

O PEAS contém indicações e objetivos específicos no que se refere a: 1) Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; 2) Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e igualdade ética, racial e de gênero; 3) Universalizar da saúde pública; 4) Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; 5) Valorizar e promover a diversidade cultural; 6) Garantir a inclusão produtiva; 7) Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos humanos de previdência social; 8) Promover a sustentabilidade

ambiental; 9) Assegurar o diálogo social; e 10) Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

O Plano Estratégico de Ação Social se constitui como um guia que indica as prioridades em matéria de políticas públicas da região, definidas pelo conjunto de ministérios e organismos públicos do Mercosul. E se por um lado determina as áreas temáticas e problemas que os quatro Estados Parte enfrentam, por outro há critérios ou enfoques que os atravessam transversalmente. O problema está na sua aplicação prática!

O debate da participação

Todos os avanços do Mercosul Social em termos institucionais que buscamos demonstrar acima não retiram a força do questionamento de seus limites e reveses.

Primeiro, desafortunadamente, ao se vincular às políticas de seus respectivos governos e não como uma política integracionista de Estados, tudo o que apresentamos acima pode mudar e em curto prazo de tempo, configurando uma descontinuidade de políticas que pode vir a pôr em risco a própria constituição do bloco. Ademais, sem permeabilidade significativa da sociedade civil fortemente engajada, corre-se o risco de a iniciativa desenvolver-se de forma deficitária em termos democráticos.

Mesmo considerando-se os limites da perspectiva neoinstitucional, que pouco aborda a questão da participação para além dos mecanismos de escolha dos representantes, faz sentido falar-se dos limites em termos de participação da sociedade civil, na medida em que os representantes do bloco são indiretamente escolhidos e designados pelos seus respectivos governos. Mas para além desta visão, este problema ganha amplitude à medida em que remete à ideia do cidadão e não do mero eleitor, vinculada a uma perspectiva participativa em que "está contida a noção de que através da participação da sociedade civil na política é possível incorporar a realidade dos atores envolvidos – enquanto beneficiários/usuários - com a política e seu impacto em suas vidas, já que uma política pública implica em intervenção na vida das pessoas" (LAISNER, DEMARIO, 2014, p.625). Neste viés, associa-se a participação à capacidade de gerar efeitos distributivos quando realizada dentro das instituições incumbidas do desenho e implementação das políticas públicas. Efeitos este que certamente não são automáticos e dependem da capacidade da sociedade de influir nas políticas públicas e, em termos mais gerais e ambiciosos, de racionalizar o exercício do poder político (LAVALLE, 2011).

Reconhecendo a demanda dos atores não-estatais por maior espaço nas decisões, o governo brasileiro lançou em 2006 a proposta de realizar a primeira Cúpula Social do Mercosul com o objetivo de "expandir e fortalecer a participação dos cidadãos no processo de integração" (BRASIL, 2012). No ano seguinte, estes encontros tornaram-se reuniões oficiais e periódicas da agenda do continente. Atualmente, as Cúpulas congregam representantes

dos governos, sociedade civil e instituições do Mercosul. Seu objetivo fundamental é aprofundar a integração regional por meio da transparência, difusão de informações, troca de experiências, deliberação política e participação na tomada de decisões do bloco.

O Documento Mercosul Social e Participativo de 2010 aponta para dois avanços neste sentido:

> Dois aspectos chamam a atenção em relação ao Mercosul Social e Participativo e às ações que vêm sendo implementadas para superar o déficit de participação social existente no Bloco. O primeiro, relativo ao papel da sociedade civil, consiste na realização das Cúpulas Sociais como atividade oficial do Mercosul. Oito edições foram organizadas, entre 2006 e 2009, em diferentes cidades do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. O envolvimento direto ou indireto de cerca de cinco mil lideranças de organizações sociais e movimentos populares dos Estados Partes e Associados comprova o êxito que esta experiência inovadora de participação social tem alcançado. [...] O segundo aspecto refere-se à institucionalização desta experiência. O Mercosul requer a contribuição ativa de organizações da sociedade civil, como sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, igrejas e pastorais sociais, confederações da agricultura familiar, cooperativas, redes de economia solidária, estudantes, ambientalistas, mulheres, negros, jovens, pessoas com deficiência, educadores e tantos outros setores que têm participado das Cúpulas Sociais. Em dezembro de 2008, os presidentes dos Estados Partes, reunidos na Costa do Sauípe, na Bahia, instruíram o Conselho do Mercado Comum a estudar mecanismos de financiamento das atividades do Foro Consultivo Econômico e Social e das Cúpulas Sociais.

A compreensão que trazemos no corpo desta investigação reconhece que mesmo que esta questão tenha sido estabelecida como tema de agenda para o bloco, ainda sofre o bloco de graves problemas de limitações quanto à participação. Assim como Medeiros (2008), por exemplo, consideramos que embora moldado na mescla formal e informal de atores e redes, o Mercosul ainda teria a sua fórmula centralizada nos atores estatais. Ou seja, ainda que haja a interconexão entre diferentes segmentos sociais, isso não elimina a lógica do bloco vinculada à estrutura intergovernamental de Estados, que ao longo da história do bloco apresentaram pouca abertura social e oportunidade de negociação.

Da mesma maneira Ribeiro (2012), ao investigar o bloco em termos de seu organograma e lógica de participação, propõe um modelo muito pertinente para sua compreensão em termos da perspectiva deficitária que o marca em termos de participação da sociedade civil. No primeiro patamar estaria o Conselho do Mercado Comum, composta pelos Ministros das Relações Exteriores de cada Estado e responsável por traçar as linhas gerais do processo de integração. Subordinado a ele, segue o Grupo do Mercado Comum, principal instituição encarregada de implementar e fiscalizar as normas de integração do bloco. O terceiro grau da lógica hierárquica do Mercosul comporta a Comissão de Comércio em suas atribuições técnicas para administrar os instrumentos de política comercial comum. Já o quarto e quinto segmentos, reúnem os órgãos técnicos e consultivos de maior ou menor peso político, tais como a Comissão Parlamentar Conjunta, o Fórum Consultivo Econômico-Social e as próprias Cúpulas Sociais, dentre outros. Para a autora estes dois últimos segmentos do

organograma de funcionamento do Mercosul são os que apresentam maior abertura à participação social. Esta característica, no entanto, seria inversamente proporcional à capacidade que estes mantêm de influenciar a agenda do bloco ou valer-se de instrumentos para controlar os órgãos dos níveis superiores o que demonstra segunda ela os limites do próprio desenho institucional, principalmente no que corresponde à lógica participativa.

O que este estudo demonstra é que ainda que institucionalmente tenha havido vontade manifestada de promover a ampliação da participação social, a forma como foi realizada promoveu a ampliação dos espaços de negociação sem poder decisório. Isto é, os governos fizeram a opção pelo alargamento da estrutura institucional do Mercosul, de forma a acomodar demandas e pressões internas, sem o concomitante aprofundamento do processo de integração (FERREIRA; RIBEIRO, 2016). Além disso, houve uma certa elitização da participação (FERREIRA; RIBEIRO, 2016) ou pelo menos um filtro bastante restritivo de quem participaria, ou seja, entidades selecionadas pelos respectivos governos o que leva a diversas formas de questionamento acerca da qualidade desta participação.

Estes aspectos nos levam a concordar com Serbin (2013), quando afirma que, ao mesmo tempo em que os governos eleitos de esquerda tenham assumido, em boa medida, as agendas dos movimentos sociais, tanto em nível doméstico quanto regional, mostraram-se incapazes, na prática, de construir estratégias e espaços institucionais que dessem protagonismo aos atores sociais.

Isso tudo fica evidente, não somente no que corresponde à estrutura mais geral do Mercosul, assim como em cada uma das áreas aqui estudadas. No que se refere a elas pode-se afirmar que a estrutura decisória se mantém indelevelmente próxima à lógica mais geral.

Em geral, apesar do reconhecimento de avanços neste sentido por alguns autores que salientam a importância das Cúpulas Sociais (CAMARGO; LAISNER, 2014) e em outros casos, voltado às representações no Parlasul e no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) (MEDEIROS et al. 2010) o máximo que estes estudos apontam é para um papel essencialmente consultivos da sociedade civil envolvida.

Neste sentido é que tem ganhado espaço projetos como o “Somos Mercosul”, uma iniciativa do Governo do Uruguai cujo objetivo é justamente aumentar a presença e influência da sociedade civil no processo de integração (MERCOSUL, 2006, p.191)

> Somos MERCOSUR” fue inaugurado por el presidente de la hermana República de Uruguay, el doctor Tabaré Vázquez, al asumir la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR, a mediados de 2005, y apunta a **“inundar de ciudadanía”** el MERCOSUR, principalmente, a través de la participación activa de las organizaciones sociales que actúan en la región. Necesitamos un MERCOSUR más participativo, más democrático y más inclusivo. Un MERCOSUR que promueva ámbitos de participación social y que le otorgue a las instituciones existentes, como el Foro Consultivo Económico y Social, la oportunidad de trascendencia institucional que necesita. Para lograrlo,

> debemos generar ámbitos que permitan consensos sustantivos, e interacción veloz entre la sociedad y las estructuras.

A ideia é repensar o Mercosul Social de modo a incorporar, de fato, novos atores, não somente em arenas consultivas, mas também decisórias, além de democratizar a participação tornando-a *mais participativa*, oferecendo certamente condições concretas para que isso ocorra resolvendo problemas que a literatura tem apontado quanto a "carências de financiamento para a participação, e a questão da equidade no acesso à informação técnica por parte de representantes dos governos e da sociedade civil, dentre outros." (FERREIRA; RIBEIRO, 2016, p.12).

Considerações finais

Ao longo de sua história, o Mercosul passou por vários avanços e retrocessos. A partir do final dos anos de 1990, o modelo liberal não foi capaz de oferecer soluções às recessões econômicas enfrentadas pelos países da região, favorecendo a mudança que foi estimulada pela ascensão de governos de esquerda na América Latina na "virada à esquerda" (FIORI, 2006) para alguns ou "Onda Rosa" (PANIZZA, 2006; SILVA, 2010) para outros. De todo modo o novo regionalismo indicou que a liberalização por si não seria capaz de promover o desenvolvimento nos países da região estabelecendo-se a partir daí o regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico que trouxe à tona novas demandas que ganharam forma com o Mercosul Social.

Desde então o Mercosul Social tem se proposto abranger interesses políticos e sociais, possibilitando a criação de novas agendas, novas estruturas e a inclusão de novos atores nos processos regionais. E tem avançado neste sentido, significativamente, como tentamos demonstrar neste artigo. Porém, como tentamos também alertar há ainda um longo processo para que estas iniciativas se mantenham, se fortaleçam e principalmente se expandam.

Assim, trava-se uma batalha em relação ao Mercosul em termos Sociais na perspectiva de uma outra integração e suas bases institucionais, mas de forma especial no que diz respeito à participação da sociedade civil neste processo. Diferentemente do que se costuma pensar seus atores não devem ser vistos em oposição aos governos, mas complementares a eles no bojo da elaboração e implementação de políticas públicas comuns e verdadeiramente democráticas. Eles, mais do que um conjunto de atores pressionando os governos por maior atendimento e atenção, devem ser vistos como um trunfo nas mãos dos governos na direção do ajustes e avanços que tanto necessitam o Mercosul. É baseado nesta aposta que empenhamos aqui todo o trabalho de reflexão nesta direção neste artigo.

Referências

ARRETCHE, M. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.39, p.3-40, 1995.

AVRITZER, L. 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.

AYERBE, L. F. (Org.). **Integração Latino Americana e Caribenha**. São Paulo: Fundação Memorial/Imprensa Oficial, 2007.

BRASIL. Ministério da Cultura. Atas das Reuniões de Ministros da Cultura do MERCOSUL. **MERCOSUL/ Reunião Especializada de Cultura/ Ata 01/95**. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/blogs/mercosul/?page_id=170%3E . Acesso em: 4 nov. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **REAF:** Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL. Brasília, 2010.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Assessoria para Assuntos Internacionais. **Informe ao sobre a Cúpula Social do Mercosul 27 e 28 de junho de 2012 Mendoza, Argentina, 2012**. Disponível em: <http://ismercosur.org/pt-br/mercosul-social/>. Acesso em: 4 nov. 2014.

COSTA, J. **A institucionalização da Agricultura Familiar no MERCOSUL.** 2011. 58f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Rio Claro, 2011.

DIAS SOBRINHO, J. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado:** sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento? São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

ESCOBAR, T. **15 Años del Mercosur:** El debe y el haber de lo cultural. São Paulo: Fundação Memorial, 2006.

ESCUELA ANDALUZA DE SALUD PÚBLICA. Consejería de Salud. **Salud Pública en Mercosur**. Granada, 2012. Disponível em: <http://www.observasalud.mercosur.int/sites/default/files/Salud%20P%C3%BAblica%20en%20el%20MERCOSUR.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2014.

ESTRUTURA ÔRGANICA E REGULAMENTO INTERNO DO MERCOSUL CULTURAL. Secretaria do Mercosul. Gestor Documental. MERCOSUL/CMD/DEC nº 15/12, 2012. Disponível em: <http://www. https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n>. Acesso em: 20 abr. 2017.

FERREIRA, G.; LAISNER, R.; LIMA, V. Regionalismo e Desenvolvimento: A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF). **Revista Videre – Dourados**, v.07, n.14, p.91-100, 2015.

FERREIRA, Guilherme & RIBEIRO, Clara. A estrutura institucional do MERCOSUL: análise da evolução dos espaços sociais de participação. Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2016.

FIORI, J.L. A virada à esquerda na América do Sul. **Valor Econômico**, São Paulo, 09 jan. 2006.

FUNDO CULTURAL DO MERCOSUL. Secretaria do Mercosul. Gestor Documental. MERCOSUL/CMD/DEC nº 38/10, 2010. Disponível em: <http://www. https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n>. Acesso em 20 de abril de 2017.

GADOTTI, M. **O Mercosul educacional e os desafios do século 21**. Brasília, DF: INEP, 2007.

GALLO, E.; COSTA, L. (orgs.). **Sistema Integrado de Saúde do MERCOSUL: SIS — MERCOSUL: uma agenda para integração.** Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2004.p.1-33. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/ ST_09_Port.pdf>. Acesso em: 16 jul.2014.

GARCEL-ÁVILA, I. et al. The Latin American way: trends, issues, and directions. In: DE WIT, H. et al. (Ed.). **The international dimension**. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank, 2005.

HALL, P. & TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

LAISNER, R.; CAMARGO, A.G. O papel das Cúpulas Sociais do Mercosul na (re)definição da democracia em tempos de globalização. Anais do 4º Encontro Nacional da ABRI, 2013.

LAISNER, R; DE MARIO, C. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. **Revista de Políticas Públicas do Maranhão**. 2014.

LAISNER, R; FERREIRA, G. Políticas públicas de desenvolvimento no MERCOSUL: A reunião especializada sobre agricultura familiar e o Fundo da Agricultura Familiar. **Bahia Análise & Dados**, v.24, n.3, p.587-599, 2014.

LAVALLE, A. Após a participação: Nota Introdutória. **Lua Nova,** São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011.

LIMA, M. C.; CONTEL, F. B. **Internacionalização da educação superior:** nações ativas, nações passivas e a geopolítica do conhecimento. São Paulo: Alameda, 2011.

LIMONGI, F. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

MALUF, R. S. A multifuncionalidade da agricultura na realidade rural brasileira. In: CARNEIRO, M. J; MALUF, R. S. **Para além da produção:** multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

MARIANO, M.P**. A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. 2007. 215f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

MARIN, P.L. **MERCOSUL e a disseminação internacional de políticas públicas.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v.16, n.58, p.7-22, 2011.

MEDEIROS, Marcelo de A. Legitimidade, Democracia e Accountability no Mercosul. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 67, p. 51-67, Junho 2008.

MERCOSUL EDUCACIONAL. **Plano de ação do setor educacional do Mercosul (2011-2015).** Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/7-planos-planes/413-plano-2011-2015-versao-portugues.html>. Acesso em: 29 maio 2014.

MERCOSUL. **Portal Oficial.** MERCOSUL/GMC/RES. Nº 34/92. Disponível em: http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.ht. Acesso em: 4 nov. 2014.

MERCOSUL. **A dimensão social do Mercosul**. Marco conceitual. 2012. Disponível em: <http:// http://ismercosur.org/?lang=pt-bri>. Acesso em: 4 nov. 2014.

MERCOSUL. INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. **Plano Estratégico de Ação Social.** Reunião de Ministros e Diretores de Desenvolvimento Social: Paraguai, 2012.

MERCOSUL. **La dimensión social del Mercosur**. Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR y Estados Asociados, 2006.

MERCOSUL. **Mercosul Social**: Linha do tempo. 2014. Disponível em: Disponível em: <http://ismercosur.org/pt-br/mercosul-social/>. Acesso em: 4 nov. 2014

MERCOSUL. Protocolo de Integração cultural do Mercosul. MERCOSUL/CMD/DEC nº 11/96, 1996. Disponível em: <http://www. https://gestorweb.mercosur.int/?pag=n>. Acesso em 20 de abril de 2017.

MERCOSUL. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar 01;02.; Foz do Iguaçu, 2004. Ata nº 01/04. **Anexo IV**. Foz do Iguaçu, 2004.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Assunção, 1991. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>. Acesso em: 28 de maio de 2013.

NIEDERLE, P. **REAF MERCOSUR:** una década de coprodución de políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil. Porto Alegre: FAO, 2016.

OLIVEIRA, M.F. **Mercosul:** atores políticos e grupos de interesses brasileiros. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

PANIZZA, Francisco. La marea rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n.8, 2006.

PROGRAMA REGIONAL DEL FIDA PARA EL MERCOSUR; BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Primeiro Ciclo REAF**. Porto Alegre: FIDA-MERCOSUR; MDA, 2006.

QUEIROZ, L.G. **Integração Econômica Regional e Políticas de Saúde: União Européia e Mercosul**. 2007. 365f. Tese (Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2007.

QUEIROZ, L.G.; GIOVANELLA, L. Agenda regional da saúde no Mercosul: arquitetura e temas. **Revista Panamamericana de Salud Publica**. Washington, v.30, n.2, p.182–188, ago. 2011.

RAMOS, A. et al. El desarrollo institucional de la agricultura familiar em el MERCOSUR: La experiencia de la REAF MERCOSUR. In FAO. **Agricultura Familiar em América latina y el Caribe:** recomendaciones de política. Santiago: FAO, 2014.

RIBEIRO, Elisa de S. **MERCOSUL: sobre democracia e instituições**. Dissertação (Mestrado em Estudos Comparados sobre as Américas). Instituto de Ciências Sociais, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – Universidade de Brasília, 2012.

RIGGIROZZI, P; TUSSIE, D. **The rise of post-hegemonic regionalism:** the case of Latin America. Springer, 2012.

SACARDO, Daniele P. **As peculiaridades dos sistemas de saúde dos países membros do Mercosul*:* perspectivas para a integração regional**. 2009. 236f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANAHUJA, J. Del “regionalismo aberto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio em la integración regional em América Latina. **Anuário de la integración regional de América Latina y el grand Caribe**, n.07, 2008.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mercosul Social e Participativo**: Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania. Assessoria para Assuntos Internacionais, DF, Brasil, 2010.

SERBIN, A. **Los nuevos escenarios de la regionalización**: déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano. Bogotá: CRIES, Oct. 2011.

SILVA, F.P. Até onde vai a “onda rosa”?. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n.2, 2010.

SOUZA JÚNIOR, J. M. Intercâmbio universitário no âmbito do Mercosul: o programa MARCA. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 41-63, 2009.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TEUBAL, M. **Globalización y nueva ruralidad en América Latina.** Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

VEIGA, P; RÍOS, S. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **Série Comércio Internacional (CEPAL)**, n.82, 2007.

WANDERLEY, M. Prefácio. In: CARNEIRO, M; MALUF, R. (org.). **Para além da produção:** Multifuncionalidade e Agricultura Familiar. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS
III Encontro Internacional • UFES - Vitória, ES - 30/05 a 02/06/2017

Seminário Temático ST 06

Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação

Título: As instituições e o uso das informações na avaliação das políticas públicas executadas em parceria com entidades sem fins lucrativos no estado de Minas Gerais

Autor: Raphael Sardinha Moreira de Castro

Instituição: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG/MG)

RESUMO

O artigo apresenta um estudo de caso que teve como objetivo analisar de que forma as informações utilizadas na avaliação de políticas públicas executadas em parceria com entidades sem fins lucrativos em Minas Gerais são percebidas pelos diversos atores envolvidos e se essa percepção está alinhada com os papéis institucionais definidos nessa rede interorganizacional específica. Por meio da identificação dos principais produtos de informação presentes nos documentos institucionais e de pesquisa bibliográfica relacionada ao tema, propõe-se caracterizar alguns dos principais aspectos dessa dinâmica e entender em que medida as relações existentes entre as instituições envolvidas influenciam na percepção e utilização das informações. A partir dos resultados obtidos na pesquisa foi possível concluir que a relevância atribuída pelos representantes das instituições envolvidas aos produtos de informação selecionados reflete e ilustra a dinâmica das relações da rede, sendo algumas vezes alinhada aos papéis institucionais definidos para cada um dos grupos pesquisados e, em outros momentos, evidenciando disfunções e sobreposições na atuação das organizações.

Palavras-chave: Produtos de informação. Avaliação de políticas públicas. Termos de Parceria em Minas Gerais

1 INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo apresentar os principais produtos de informação presentes nos documentos institucionais utilizados no modelo de parcerias com entidades sem fins lucrativos do Estado de Minas Gerais e a percepção de relevância atribuída a eles pelos diversos atores envolvidos na avaliação da execução dessas políticas públicas.

A partir dessa análise, questiona-se: os produtos de informação presentes nos documentos de avaliação das políticas públicas executadas em parceria com entidades sem fins lucrativos no Estado de Minas Gerais são percebidos pelos atores envolvidos de forma a evidenciar alinhamento com seus respectivos papéis institucionais na rede interorganizacional configurada para o referido modelo de gestão?

Os processos colaborativos de troca e uso das informações para a avaliação das políticas públicas executadas ocorrem em um espaço interorganizacional paritário, a Comissão de Avaliação, mas a utilização das informações se dá de forma diferente no âmbito de cada instituição. É importante que sejam observados os papéis institucionais definidos para perceber de que forma a dinâmica entre esses atores influencia na produção e circulação das informações relacionadas à execução das atividades pactuadas nos Termos de Parceria. A forma como cada instituição se empodera de suas atribuições e se manifesta na condução das políticas públicas em questão pode influenciar a maneira como o seu representante na Comissão de Avaliação irá valorizar as informações.

Especificamente, pretende-se:

- Identificar os principais produtos de informação constantes nos Relatórios Gerenciais de Resultados, Relatórios Gerenciais Financeiros, Termos de Parceria, Termos Aditivos, Memórias de Cálculo e nos Relatórios da Comissão de Avaliação, todos eles relacionados ao processo de avaliação das políticas públicas executadas por meio de Termos de Parceria no Estado de Minas Gerais.
- Classificar os produtos de informação identificados em relação à sua relevância, de acordo com a percepção dos representantes de cada grupo institucional nomeados nas Comissões de Avaliação e também de acordo com a percepção média do grupo de instituições que formam as Comissões de Avaliação.
- Identificar possível relação de alinhamento entre o uso e valor atribuído aos produtos de informações pelos participantes e o desempenho dos seus papéis institucionais dentro desse arranjo colaborativo específico.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

De acordo com Matta (2010), existem dois principais paradigmas que orientam os estudos relacionados aos usuários da informação, um centrado no sistema e outro no usuário.

De maneira simplificada, o paradigma centrado no sistema "examina como a informação flui por esses sistemas sociais, e como é possível desenvolver instrumentos e serviços para simplificar o acesso à informação e fomentar a partilha de informações." (CHOO, 2003, p.68). O foco principal da análise se encontra na capacidade de armazenamento e recuperação, pelos usuários, das informações que lhes são fornecidas. Os estudos que se enquadram nessa corrente teórica possuem como característica comum

> uma visão que situa o usuário como um ser passivo que deve se adaptar ao sistema de modo a alcançar o conteúdo informacional desejado. Entende-se que cabe ao usuário adaptar-se ao sistema, qualificando-se no entendimento do funcionamento ou lógica de busca de dados nos sistemas. (MATTA, 2010, p.132)

Por outro lado, a análise orientada para o usuário concebe a informação como uma construção subjetiva, criada dentro da mente de cada usuário. Para que exista informação e, consequentemente, ocorram os processos informacionais, a intervenção humana é, mais do que importante, necessária. "O uso da informação é construído, porque é o indivíduo que insufla significado e energia à informação fria" (CHOO, 2003, p.111).

Dervin (1983) caracteriza a busca e o uso da informação como atividades construtivistas, derivadas de uma criação pessoal de sentido, particular de cada ser humano. A informação não é, portanto, algo que exista independente e externamente ao ser humano; ao contrário, é um produto da observação do ser humano sobre si próprio e sobre os outros. Seus conceitos e métodos são desenvolvidos em uma abordagem chamada *sense-making*, ou construção de sentido. A estrutura dessa abordagem é o conceito de necessidade da informação, por parte de um usuário. Atribuir sentido a uma informação significa suprimir uma lacuna para o alcance de determinado conhecimento, este necessário para solucionar um problema, produzir conhecimento ou tomar uma decisão.

Outra corrente teórica relacionada aos estudos de usuários da informação, apresentada em estudos mais recentes, é conhecida como paradigma social. Constitui-se, em parte, de uma critica à abordagem cognitiva da produção de sentido, por esta "considerar os sujeitos como seres isolados do mundo, como se cada sujeito que se relacionasse com a informação não estivesse envolto em uma série de dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais." (ARAÚJO, 2010, p.27).

A interação dinâmica entre o sujeito e o ambiente contextualiza o uso da informação e auxilia na interpretação que lhe é dada.

> O uso da informação é situacional. O meio social ou profissional ao qual o indivíduo pertence, a estrutura dos problemas enfrentados pelo grupo, o ambiente onde os grupos vivem ou trabalham e o modo de resolver os problemas – tudo isso se combina para estabelecer um contexto para o uso da informação." (CHOO, 2003, p. 111)

2.1 O VALOR E USO DA INFORMAÇÃO

De acordo com o modelo apresentado por Choo sobre o uso da informação,

> o indivíduo seleciona mensagens entre um grupo maior de mensagens que recebe ou acompanha. Ele faz a escolha quando percebe uma relação significativa entre o conteúdo da mensagem e a tarefa ou problema que tem em mãos. (...) O resultado do uso da informação é uma mudança no estado de conhecimento do indivíduo ou de sua capacidade de agir. (CHOO, 2003, p.107)

Ao decidir se determinada informação será selecionada ou ignorada, o usuário avalia sua relevância para o esclarecimento de uma questão ou solução de um problema. A relevância, ou o valor atribuído à informação baseado em seu uso, pode ser entendida como:

- subjetiva, dependente do julgamento humano e, portanto, não uma característica inerente da informação ou de um documento;
- cognitiva, dependente, em última instância, do conhecimento e da percepção do indivíduo;
- situacional, relacionada aos problemas particulares de informação do usuário;
- multidimensional, influenciada por muitos fatores;
- dinâmica, sujeita a constantes mudanças ao longo do tempo (CHOO, 2003, p.104-105)

Nas organizações, o uso da informação e o valor atribuído à mesma a partir dele conduz ao planejamento das atividades decisórias das organizações e à percepção de como a informação pode ser utilizada e como o conhecimento gerado por ela pode beneficiar a todos (TARAPANOFF, 2000 apud ALMEIDA, 2008).

O desafio da administração da informação é projetar e criar estruturas e processos de informação que sejam tão flexíveis, energéticos e permeáveis quanto os processos de pesquisa e tomada de decisões que eles estão tentando apoiar. (ASSIS, 2006, p.39).

Cabe às organizações entender como se comportam os indivíduos que se vinculam a elas em relação ao conteúdo informacional acessado no desempenho de suas funções, de modo a extrair desses processos de construção de sentido individual o subsídio necessário para a estruturação de cadeias de valor relacionadas à utilização coletiva das informações, tanto para a tomada de decisão quanto para a criação de conhecimento organizacional.

> Os dados por si só não significam conhecimento útil para a tomada de decisão, constituindo-se apenas o início do processo. O grande desafio dos tomadores de decisão é o de transformar dados em informação e informação em conhecimento, minimizando as interferências individuais nesse processo de transformação. (ANGELONI, 2003, p.18)

Para os processos da Administração Pública, em especial, a gestão da informação é de suma importância como suporte à condução das políticas públicas e alcance dos objetivos finalísticos, e também para que sejam selecionadas, dentre as informações disponíveis, aquelas que se mostram mais valiosas para seus usuários.

> No contexto da administração pública, a produção da informação deve ser gerenciada de maneira a aumentar a capacidade do usuário de localizar e buscar informações de valor. É importante que haja a possibilidade de excluir informações indesejadas e concentrar-se em dados potencialmente úteis, que reflitam a percepção do usuário sobre a excelência e a validade das informações, sobre a flexibilidade da abordagem e da possibilidade de utilizar combinações para apresentação de dados. (ALMEIDA, 2008, p.40)

A capacidade de atribuir valor às informações constitui-se como uma vantagem estratégica na condução de políticas públicas e também como elemento facilitador na integração entre os diversos elementos de uma organização, visando a tomada de decisão. “A informação só é útil quando o usuário infunde-lhe significado, e a mesma informação objetiva pode receber diferentes significados subjetivos de diferentes indivíduos” (CHOO, 2003, p.68).

2.2 O MODELO DE PARCERIAS COM ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS EM MINAS GERAIS

O modelo de qualificação de entidades sem fins lucrativos foi implantado em Minas Gerais com a publicação da Lei n° 14.870, em 16 de dezembro de 2003, e regulamentado pelo Decreto n° 44.914, de 03 de outubro de 2008. Esse Decreto foi posteriormente alterado pelo Decreto Estadual nº 46.020, de 09 de agosto de 2012.

Pode qualificar-se como Oscip no Estado de Minas Gerais a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, constituída nos termos do Código Civil, cujos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos dispostos em legislação específica e que exerça atividades afetas ao seu objetivo social há pelo menos 2 (dois) anos. Destaca-se que, com a publicação do Decreto Estadual 46.020, em 2012, passou a ser necessária a renovação do título a cada 03 anos. Quando foi realizada a pesquisa existiam 64 entidades qualificadas como Oscip no Estado de Minas Gerais, divididas da seguinte forma entre as áreas de atuação:

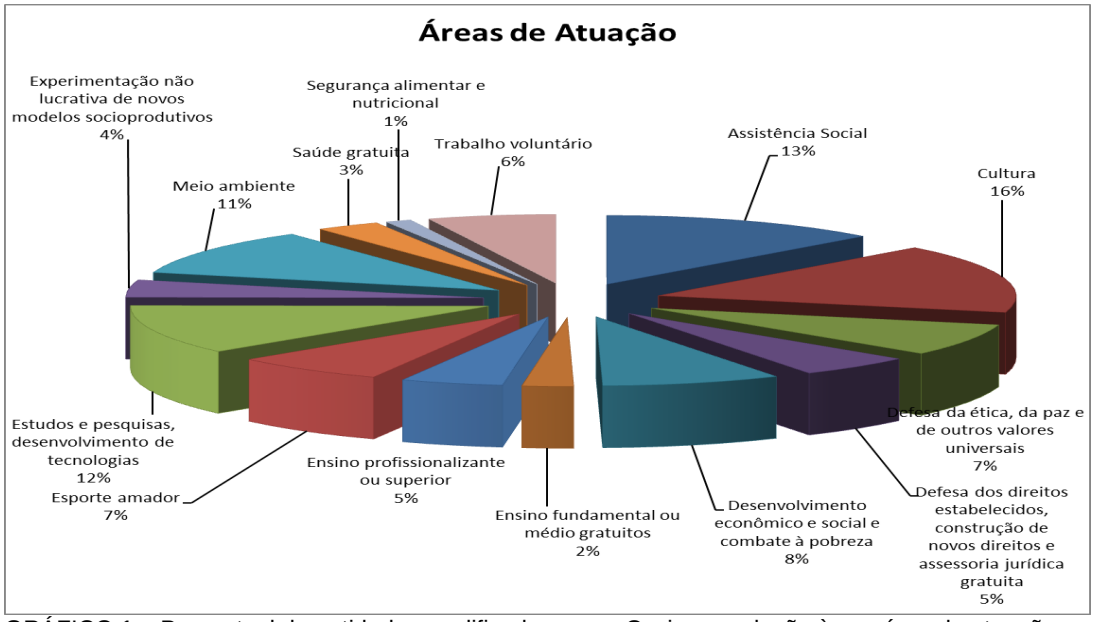


GRÁFICO 1 – Percentual de entidades qualificadas como Oscip em relação à sua área de atuação
Fonte: Núcleo Central de Parcerias com Oscips/SEPLAG

Segundo o artigo 2º da Lei Estadual nº 14.870, "o Poder Público e a entidade qualificada como Oscip poderão firmar Termo de Parceria, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 4º desta Lei". A parceria se inicia na escolha do Estado, efetuada por meio de Concurso de Projetos público, do parceiro mais adequado, do ponto de vista técnico, para desenvolver determinada política pública em parceria com órgão estatal responsável pela mesma. A este parceiro privado é conferida autonomia decisória e gerencial, o que lhe permite adotar soluções e procedimentos mais eficientes na execução de atividades de interesse público.

Através de metas pré-acordadas entre os signatários, que devem ser alcançadas pelo agente privado, em troca de um grau maior de flexibilidade, a contratualização de resultados no setor público visa substituir (ou reduzir) o controle político e burocrático. Assim sendo, busca-se inserir no contexto contratual componentes como: flexibilidade, transparência, incremento de qualidade, melhoria de desempenho, maior efetividade e eficiência na prestação de serviços públicos (PACHECO, 2004).

O marco inicial para a adoção desse modelo de gestão, no Brasil, foi o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), documento elaborado pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). De acordo com o PDRAE, o Estado é dividido em quatro setores, quais sejam:

> Núcleo estratégico: responsável pela estruturação de leis e políticas públicas e o respectivo cumprimento destas. O importante nessas atividades é que as

> decisões tomadas sejam as melhores possíveis e as mais efetivas para a sociedade, ou seja, que as ações remetam ao atendimento das demandas e interesses sociais e não necessariamente que tenham um ganho de eficiência em si;
>
> Atividades exclusivas: ações indelegáveis, que, para a boa consecução, é necessário o Poder de Estado, deste modo, são atividades em que é exercido o poder extroverso estatal. Incluem neste setor atividades como tributação, fiscalização, segurança pública e outras;
>
> Atividades não exclusivas: de grande relevância, nas quais o Estado atua subsidiariamente com organizações públicas não estatais e com a iniciativa privada. Muitas das vezes são atividades que envolvem direitos humanos fundamentais; e
>
> Produção de bens e serviços ao mercado: setor responsável pela execução de atividades de caráter econômico, voltadas para a aferição de lucro, nas quais o Estado atua, pois falta à iniciativa privada capital suficiente para realizar o investimento total, tais como ações de infra-estrutura. (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p.41)

2.3 A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS PAPÉIS INSTITUCIONAIS ESTABELECIDOS

De maneira geral, os processos relacionados ao modelo de parcerias com entidades sem fins lucrativos no Estado de Minas Gerais podem ser resumidos conforme a Figura 1:

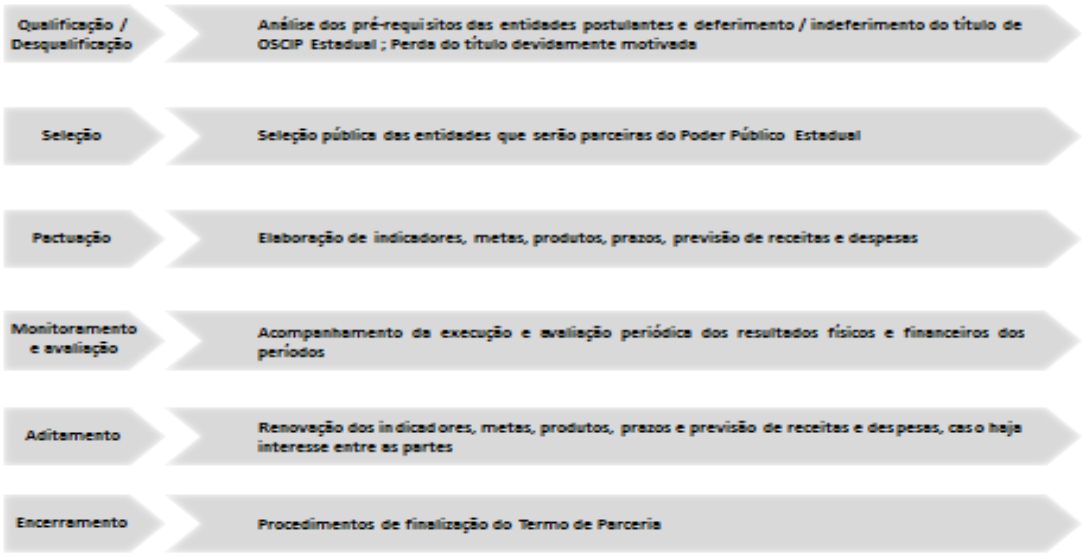


FIGURA 1 - Processos inerentes ao modelo de parcerias com Oscips de MG.
Fonte: PROSDOCIMI, 2012, p.27

Para a análise proposta serão analisados documentos produzidos nas etapas de pactuação, monitoramento e avaliação e aditamento. De acordo com o artigo 47 do Decreto Estadual nº 46.020/2012, a Comissão de Avaliação dos Termos de Parceria é responsável

pela análise dos resultados alcançados pela OSCIP em cada período avaliatório, com base nos indicadores de resultados constantes do Programa de Trabalho.

A avaliação dos resultados alcançados na execução das políticas públicas executadas em parceria com entidades sem fins lucrativos no Estado de Minas Gerais é realizada por uma Comissão de Avaliação (CA), composta, em cada Termo de Parceria, por representantes das instituições envolvidas e também da sociedade. Conforme estabelecido no Decreto Estadual nº 46.020/2012:

> Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria serão avaliados, pelo menos uma vez a cada semestre, nos termos do § 1º do art. 14 da Lei nº 14.870, de 2003, por uma CA paritária composta por, no mínimo:
> I– um representante da SEPLAG, indicado por seu dirigente máximo;
> II– um representante do OEP, que será o supervisor;
> III– um representante da OSCIP, indicado por seu dirigente máximo;
> IV– um representante do Conselho de Política Pública da área correspondente de atuação, quando houver Conselho ativo na área, indicado por seu dirigente máximo;
> V– um representante de cada interveniente, quando houver, indicado por seu dirigente máximo; e
> VI– um especialista da área objeto do Termo de Parceria, indicado pelo OEP, não integrante da administração estadual, quando houver. (MINAS GERAIS, DECRETO 46.020, 2012, art. 46)

O Órgão Estatal Parceiro (OEP) é a instituição parceira responsável pela elaboração, fiscalização e acompanhamento das atividades executadas no Termo de Parceria. A política pública a ser executada por meio de Termo de Parceria pode ser intersetorial e envolver, na sua concepção e execução, mais de um órgão da Administração Pública Estadual. Nesse caso, pode fazer parte do Termo de Parceria a figura do Órgão Estatal Interveniente (OEI). A participação pode envolver ou não responsabilidade orçamentária/financeira, ou limitar-se a definições operacionais, técnicas ou conceituais, relacionadas à condução da política pública

A entidade sem fins lucrativos qualificada como Oscip, ao firmar um Termo de Parceria, possui as seguintes obrigações:

> III– executar todas as atividades inerentes à implementação do Termo de Parceria, baseando-se no princípio da legalidade, e zelar pela boa qualidade das ações e serviços prestados, buscando alcançar eficiência, eficácia, efetividade e economicidade em suas atividades;
>
> IV– observar, no transcorrer da execução de suas atividades, todas as orientações emanadas do OEP; (MINAS GERAIS, DECRETO 46.020, 2012, art. 34)

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, durante a celebração e acompanhamento dos Termos de Parceria, tem um importante papel metodológico determinado pela legislação: alinhar os resultados finalísticos pactuados pelos parceiros à

lógica contratual e metodologia estabelecidas, materializadas em instrumentos gerenciais diversos. O papel definido para a Seplag pode ser resumido nos seguintes pontos:

> I– orientar o OEP e a OSCIP durante a construção do Termo de Parceria, visando garantir a observância da metodologia de elaboração do instrumento;
>
> IV– apoiar os OEPs na construção e aprimoramento dos mecanismos de monitoramento dos Termos de Parceria celebrados; (MINAS GERAIS, DECRETO 46.020, 2012, art. 36)

Os Conselhos de Políticas Públicas devem participar na aprovação dos Termos de Parceria e, posteriormente, no seu acompanhamento. A responsabilidade pelo acompanhamento e fiscalização do objeto do Termo de Parceria é compartilhada entre o OEP e Conselho de Políticas Públicas. Conforme disposto no art. 14 da Lei Estadual 14.870, de 16 de dezembro de 2003, "a execução do objeto do termo de parceria será acompanhada e fiscalizada pelo órgão do poder público afeto à área de atuação relativa à atividade fomentada e pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação".

Também participa da avaliação dos resultados um especialista na área objeto da política pública, não integrante da administração estadual e normalmente vinculado ao meio acadêmico. Conforme o Manual para as Comissões de Avaliação, elaborado pela SEPLAG, (2013, p.17)

> o papel do membro Especialista na CA é exatamente o mesmo dos outros membros, porém é importante observar que ele é o único membro da CA que não tem vinculo com a administração pública estadual. Adicionalmente espera-se que o especialista contribua, além dos conhecimentos técnicos sobre a política pública parceirizada, com a visão de uma pessoa que está "de fora" do ambiente público estadual. Nesse contexto, a expectativa é que a transparência da execução do termo de parceria seja ampliada e contribua de maneira decisiva para a formação de uma cidadania ativa e sejam incorporados à discussão dos resultados do Termo de Parceria elementos teóricos e conceituais presentes em uma visão mais ampla relativa à política pública específica.

O processo de tomada de decisão por múltiplos atores sem uma hierarquia pré-estabelecida, como ocorre na Comissão de Avaliação, pode manifestar as relações de poder e influência entre os participantes da rede, dependendo da forma como os interesses e objetivos são compartilhados e priorizados nesse grupo heterogêneo. A forma como os indivíduos que representam as organizações nessa arena de cooperação irão perceber as informações é fortemente influenciada por esse contexto interorganizacional, e a tendência é que eles valorizem as informações que estão alinhadas ao papel institucional a ser desempenhado, além das informações que subsidiam a tomada de decisão coletiva.

4 METODOLOGIA

O instrumento de coleta de dados utilizado foi um questionário, cujo arquivo eletrônico foi enviado aos 50 membros formalmente nomeados nas Comissões de Avaliação dos Termos de Parceria vigentes à época da pesquisa. Foi aplicado o mesmo questionário a todos os envolvidos, composto por 17 questões de múltipla escolha relacionadas aos produtos de informação utilizados na avaliação das políticas públicas.

Os produtos de informação selecionados foram extraídos dos Relatórios Gerenciais de Resultados e Relatórios Gerenciais Financeiros, dos Termos de Parceria e Termos Aditivos, das Memórias de Cálculo e dos Relatórios da Comissão de Avaliação. Considerando os 12 (doze) produtos de informação selecionados a partir da análise documental, foi solicitado a todos os pesquisados que os avaliassem acerca de sua importância para a avaliação das políticas públicas em questão.

Foram atribuídas notas de 01 a 04 ao nível de importância desses produtos, sendo 04 “muito importante”. As notas atribuídas pelos representantes de cada um dos 06 (seis) grupos institucionais pesquisados (Órgão Estatal Parceiro, Órgão Estatal interveniente, Entidades sem fins lucrativos, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Conselhos de Políticas Públicas e Especialistas) foram somadas e, em seguida foi obtida a média de pontuação. No momento de realização da pesquisa estavam vigentes 11 Termos de Parceria no Estado de Minas Gerais, conforme Quadro 1 :

QUADRO 1
Relação de Termos de Parceria vigentes

Nº	Órgão Estatal Parceiro	Entidade parceira	Resumo do objeto pactuado	Valor total repassado pelo Termo de Parceria (R$)
1	Secretaria de Estado de Defesa Social	Instituto Elo	Prevenção social da criminalidade e da violência	159.070.416,29
2	Secretaria de Estado de Esportes e Juventude	Terra da Sobriedade	Prevenção ao uso e abuso de drogas	8.920.430,69
3	Fundação TV Minas	Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão	Produção e veiculação de radiodifusão	162.403.357,35
4	Fundação Clóvis Salgado	Instituto Cultural Sérgio Magnani	Execução de projetos e programas da FCS	12.473.551,50
5	Secretaria de Estado de Cultura	Instituto Cultural Sérgio Magnani	Implantação e gestão administrativa e pedagógica do Centro da Juventude de Minas Gerais - Plug Minas	45.824.813,15

Nº	Órgão Estatal Parceiro	Entidade parceira	Resumo do objeto pactuado	Valor total repassado pelo Termo de Parceria (R$)
6	Secretaria de Estado de Cultura	Instituto Cultural Sérgio Magnani	Circuito Cultural Praça da Liberdade	12.142.893,79
7	Secretaria de Estado de Cultura	Instituto Cultural Filarmônica	Criação, estruturação e manutenção da Orquestra Filarmônica de Minas Gerais	147.400.360,07
8	Fundação Estadual do Meio Ambiente	Fundação Israel Pinheiro	Programa Minas sem Lixões	24.313.773,26
9	Fundação Estadual do Meio Ambiente	Fundação Israel Pinheiro	Programa AmbientAÇÃO – Educação Ambientação em Prédios Públicos de Minas Gerais	2.895.554,15
10	Secretaria de Estado de Governo	Movimento das Donas de Casa	Promoção da defesa dos direitos dos consumidores	6.281.958,00
11	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	Instituto Qualidade Minas	Implementar e disseminar o Modelo de Excelência da Gestão – MEG nas empresas, organizações e municípios mineiros	2.406.038,99

Fonte: Núcleo Central de Parcerias com Oscips/SEPLAG

Para a definição do público-alvo da pesquisa foram consideradas as instituições envolvidas na avaliação dos resultados alcançados na execução dos Termos de Parceria vigentes e também os representantes da sociedade civil (especialistas) formalmente nomeados. O escopo da presente pesquisa foi composto das instituições apresentadas no Quadro 2, divididas por grupo institucional, que é definido pelo papel desempenhado em cada Termo de Parceria.

QUADRO 2
Relação de instituições pesquisadas

Órgão Estatal Parceiro	Órgão Estatal Interveniente	Entidades sem fins lucrativos qualificadas como OSCIP	Conselhos de Políticas Públicas
Fundação Clóvis Salgado	Secretaria de Estado de Cultura	Instituto Cultural Sérgio Magnani	Conselho Estadual de Política Cultural
Secretaria de Estado de Cultura	Fundação Clóvis Salgado	Instituto Cultural Filarmônica	Conselho Estadual da Juventude
Fundação TV Minas Cultural e Educativa	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude	Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão	Conselho Estadual Antidrogas

Órgão Estatal Parceiro	Órgão Estatal Interveniente	Entidades sem fins lucrativos qualificadas como OSCIP	Conselhos de Políticas Públicas
Secretaria de Estado de Defesa Social	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	Instituto Elo	Conselho de Política Ambiental
Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude		Terra da Sobriedade	
Fundação Estadual do Meio Ambiente		Fundação Israel Pinheiro	
Secretaria de Estado de Governo		Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais	
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG		Instituto Qualidade de Minas	

Fonte: Dados da pesquisa

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para a definição nominal dos pesquisados, após a verificação das publicações das Comissões de Avaliação de todos os Termos de Parceria vigentes, foi verificado o total de 50 indivíduos que são membros destas, distribuídos entre os grupos institucionais envolvidos conforme disposto na Tabela 1

TABELA 1

Relação de representantes na CA por grupo institucional

Grupo	Nº de indivíduos nomeados
OEP	13
OEI	3
OSCIP	12
SEPLAG	7
CONSELHO	8
ESPECIALISTA	7
Total	**50**

Fonte: Dados da pesquisa

Do total de 50 representantes nomeados nas Comissões de Avaliação, o questionário foi respondido por 31 indivíduos, assim distribuídos entre os grupos institucionais:

TABELA 2
Amostra e representatividade dos grupos institucionais

Grupo	Nº respondentes	Representatividade
OEP	9	69%
OEI	2	67%
OSCIP	7	58%
SEPLAG	7	100%
CONSELHO	4	50%
ESPECIALISTA	2	29%
Total/Média	**31**	**62%**

Fonte: Dados da pesquisa

De todos os grupos envolvidos na pesquisa, o dos especialistas em políticas públicas contou com o menor número de respondentes, o que pode ter influenciado de forma mais significativa os resultados apresentados.

As Informações para a avaliação dos Termos de Parceria (Grupo 01) são aquelas que compõem o subsídio necessário para a realização das atribuições da Comissão de Avaliação. Essas informações são produzidas pela entidade sem fins lucrativos responsável pela execução da política pública e validadas pelo Órgão Estatal Parceiro, antes de serem distribuídas aos demais membros da CA. Essas informações são obrigatoriamente recebidas por todos os membros das Comissões de Avaliação e apresentam os resultados alcançados pelo Termo de Parceria. Foram selecionados nos documentos supracitados os seguintes produtos de informação, conforme Quadro 3.

QUADRO 3
Produtos de Informação para a avaliação dos Termos de Parceria

Produtos de Informação	Documento de origem
Comparativo entre as metas previstas e realizadas / Comparativo entre os produtos previstos e realizados	Relatório Gerencial de Resultados
Comparativo entre Receitas e Gastos Previstos e Realizados no Período	
Demonstrativo Analítico das Receitas e Gastos Mensais	Relatório Gerencial Financeiro
Diário de Entradas e Saídas	

Fonte: Dados da pesquisa

Foi solicitado aos respondentes que refletissem sobre as Informações para a avaliação dos Termos de Parceria (Grupo 01) e se as mesmas são suficientes para a avaliação da execução finalística e financeira da parceria. Para 88% dos membros das Comissões de Avaliação as informações são suficientes para a avaliação dos resultados das políticas

públicas em questão, com os 12% restantes apontando para a insuficiência dessas informações para a plena consecução dos objetivos da CA.

As Informações de suporte à avaliação dos Termos de Parceria (Grupo 02) não fazem parte, diretamente, do fluxo informacional estabelecido para o processo de avaliação. Embora sejam informações importantes para subsidiar a avaliação dos resultados obtidos na execução das políticas públicas, não são necessariamente distribuídas a todos os responsáveis pela avaliação, apenas para aqueles envolvidos mais objetivamente na pactuação dos resultados. Os produtos de informação do Grupo 02 são os principais relacionados ao planejamento das atividades finalísticas e ao planejamento financeiro e servem para referenciar a execução do objeto do Termo de Parceria. Algumas dessas informações estão localizadas no Programa de Trabalho. Em adição ao Programa de Trabalho, também faz parte da documentação necessária à pactuação de Termo de Parceria/Termo Aditivo a Memória de Cálculo. Na Memória de Cálculo é apresentada analiticamente a previsão das despesas necessárias para as atividades do Termo de Parceria, bem como das receitas previstas para a sua execução.

Além dos produtos apresentados, também fazem parte desse grupo produtos de informação sobre o próprio processo de avaliação, o “Cronograma e Quadro de Pesos” e o “Anexo III – Da sistemática de avaliação do Termo de Parceria”. Essas informações estão localizadas no próprio Termo de Parceria/Termo Aditivo e são meta-referenciais em relação à própria avaliação e seu processo. Foram selecionados, portanto, os seguintes produtos de informação (Quadro 4) para representar as informações de suporte à avaliação dos Termos de Parceria.

QUADRO 4

Produtos de Informação de suporte à avaliação dos Termos de Parceria

Produtos de Informação	**Documento de origem**
Atributos dos Indicadores / Atributos dos Produtos	Termo de Parceria/Termo Aditivo
Cronograma e Quadro de Pesos para Avaliação	
Anexo III - Da sistemática de avaliação do Termo de Parceria	Memória de Cálculo
Tabela 2 - Previsão Analítica de Receitas e Gastos Mensais em Regime de Competência	

Fonte: Dados da pesquisa

As Informações produzidas pela Comissão de Avaliação (Grupo 03) são aquelas produzidas em conjunto pelos membros da Comissão de Avaliação, em relatório próprio. Ao

final de cada período avaliatório, a Comissão de Avaliação deve se reunir e produzir o Relatório da Comissão de Avaliação, uma análise feita por todos os envolvidos que objetiva demonstrar o alcance ou não do nível de desempenho acordado, os pontos problemáticos observados na execução e também apresentar recomendações, críticas e sugestões, para o período avaliatório seguinte e também para o aprimoramento do próprio instrumento de pactuação. No Quadro 5, abaixo, estão relacionados os produtos de informação selecionados nesse grupo.

QUADRO 5
Produtos de Informação produzidos pela Comissão de Avaliação

Produtos de Informação	**Documento de origem**
Avaliação dos indicadores e metas / Avaliação dos produtos	Relatório da Comissão de Avaliação
Pontuação Final	
Observações sobre as receitas e despesas incorridas no período	
Recomendações da Comissão de Avaliação	

Fonte: Dados da pesquisa

A média geral das notas atribuídas aos produtos de informação do Grupo 03 (Informações produzidas pela Comissão de Avaliação) foi maior do que a dos outros grupos de informações. O destaque dado a esse grupo pode demonstrar uma tendência para a valorização da Comisão de Avaliação, da importância do trabalho interinstitucional desenvolvido de discussão e validação das informações produzidas na execução das políticas públicas. O produto de informação “Recomendações da Comissão de Avaliação” se destacou como exemplo da importância atribuída ao processo de avaliação, para a maioria dos grupos institucionais.

Para possibilitar a apresentação de uma percepção comum dos integrantes da Comissão de Avaliação sobre os produtos de informação em questão, foi considerada a média ponderada dos resultados obtidos por cada grupo institucional. Foi possível, a partir desses dados, classificar os produtos de informação selecionados de acordo com a percepção do grupo heterogêneo de instituições que formam as Comissões de Avaliação. A Tabela 3 apresenta as notas atribuídas pelos representantes de todos os grupos institucionais envolvidos a cada um dos 12 (doze) produtos de informação.Sobre a execução dos distintos papéis institucionais dentro da rede, a Tabela 4 foi elaborada com o intuito de ilustrar e sintetizar a diferença do valor atribuído pelos diferentes grupos institucionais envolvidos aos mesmos produtos de informação e auxiliar na elaboração das conclusões do trabalho.

TABELA 3
Média das notas atribuídas por cada grupo institucional aos produtos de informação em relação à sua importância para a avaliação das políticas públicas

Posição	Grupo de Informações	Produto de Informação	OEP	OEI	OSCIP	SEPLAG	CONSELHO	ESPECIALISTA	Média Ponderada
1º	Grupo 1	Comparativo entre as metas previstas e realizadas / Comparativo entre os produtos previstos e realizados	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00
2º	Grupo 2	Atributos dos Indicadores / Atributos dos Produtos	3.89	3.00	3.86	3.86	4.00	4.00	3.84
3º	Grupo 3	Recomendações da Comissão de Avaliação	3.78	4.00	3.43	4.00	4.00	4.00	3.81
4º	Grupo 3	Avaliação dos indicadores e metas / Avaliação dos produtos	3.67	3.50	3.57	3.71	4.00	4.00	3.71
5º	Grupo 3	Observações sobre as receitas e despesas incorridas no período	3.56	2.50	3.43	3.86	4.00	4.00	3.61
6º	Grupo 1	Comparativo entre Receitas e Gastos Previstos e Realizados no Período	3.56	2.50	3.71	3.71	3.50	3.50	3.55
7º	Grupo 1	Demonstrativo Analítico das Receitas e Gastos Mensais	3.44	2.50	3.86	3.43	3.50	4.00	3.52
9º	Grupo 3	Pontuação Final	2.56	3.50	3.86	3.71	3.75	4.00	3.42
8º	Grupo 2	Tabela 2 - Previsão Analítica de Receitas e Gastos Mensais em Regime de Competência	3.56	3.00	3.43	3.00	4.00	3.50	3.42
10º	Grupo 1	Diário de Entradas e Saídas	2.56	4.00	3.67	3.86	3.00	4.00	3.34
11º	Grupo 2	Cronograma e Quadro de Pesos para Avaliação	2.78	2.50	3.29	3.14	4.00	4.00	3.19
12º	Grupo 2	Anexo III - Da sistemática de avaliação do Termo de Parceria	2.56	3.00	3.14	3.14	4.00	4.00	3.13

Fonte: Dados da pesquisa

TABELA 4
Comparativo da classificação obtida pelos produtos de informação a partir da percepção de cada grupo institucional

Grupo de Informações	Produto de Informação	OEP	OEI	OSCIP	SEPLAG	CONSELHO	ESPECIALISTA
Grupo 1	Comparativo entre as metas previstas e realizadas / Comparativo entre os produtos previstos e realizados	1º	1º	1º	1º	1º	1º
	Comparativo entre Receitas e Gastos Previstos e Realizados no Período	5º	9º	5º	7º	10º	12º
	Demonstrativo Analítico das Receitas e Gastos Mensais	8º	11º	4º	9º	11º	9º
	Diário de Entradas e Saídas	10º	3º	6º	4º	12º	10º
Grupo 2	Atributos dos Indicadores / Atributos dos Produtos	2º	6º	3º	3º	3º	3º
	Tabela 2 - Previsão Analítica de Receitas e Gastos Mensais em Regime de Competência	6º	7º	9º	12º	8º	11º
	Cronograma e Quadro de Pesos para Avaliação	9º	12º	11º	10º	6º	6º
	Anexo III - Da sistemática de avaliação do Termo de Parceria	11º	8º	12º	11º	7º	7º
Grupo 3	Recomendações da Comissão de Avaliação	3º	2º	8º	2º	2º	2º
	Avaliação dos indicadores e metas / Avaliação dos produtos	4º	4º	7º	8º	5º	5º
	Observações sobre as receitas e despesas incorridas no período	7º	10º	10º	5º	4º	4º
	Pontuação Final	12º	5º	2º	6º	9º	8º

Fonte: Dados da pesquisa

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das respostas obtidas sobre a forma de recebimento das informações para a avaliação das políticas públicas tratadas aqui, em quase todos os grupos institucionais predominou a resposta “relatório encaminhado em meio físico e digital”. A exceção foi o grupo dos especialistas nomeados, que informaram receber as informações apenas em meio físico, que é o suporte formalmente estabelecido na legislação para o encaminhamento dos relatórios em questão.

O formato dos arquivos digitais compartilhados se mostrou baseado, predominantemente, em padrões proprietários. Ainda que não tenha sido detectado o uso de arquivos em formato aberto, o fato dos resultados apontarem para a “virtualização” da maior parte da troca de arquivos (e não apenas o encaminhamento em meio físico) constitui-se como uma oportunidade para a estruturação de suportes digitais colaborativos que possibilitem o compartilhamento, em tempo real, das informações entre as instituições que compõem essa rede interorganizacional.

O estabelecimento de um padrão de compartilhamento das informações em meio digital, por parte das instituições envolvidas, pode indicar uma oportunidade de melhoria no fluxo das informações entre os representantes responsáveis pela avaliação dos Termos de Parceria, propiciando a livre circulação das mesmas. Conforme verificado na pesquisa, o compartilhamento de arquivos digitais já acontece, ainda que não de forma institucionalizada, no fluxo de encaminhamento das informações para os membros das Comissões de Avaliação. A utilização de suportes tecnológicos deve ser entendida como elemento de simplificação e apoio na mensuração do desempenho, através da coleta sistemática de dados. A partir da organização das informações já existentes, é possível operacionalizar um sistema que se preste tanto às instituições envolvidas quanto à sociedade, estruturando um suporte de convergência dos produtos de informação e dados dispersos nas organizações envolvidas nos processos de acompanhamento e avaliação dos Termos de Parceria.

Sobre os produtos, deve ser dado destaque ao “Comparativo entre as metas previstas e realizadas/Comparativo entre os produtos previstos e realizados”, que foi considerado o mais relevante para todos os grupos institucionais pesquisados. Isso se deve ao fato do mesmo ser imprescindível para a avaliação, já que apresenta tanto o previsto quanto o realizado em relação ao objetivo principal das parcerias, que é atingir os resultados esperados nos indicadores e entregar os produtos pactuados no prazo. Funciona como se fosse um resumo daquilo que foi executado em um dado período avaliatório.

Se considerarmos a participação das demais instituições (excetuando-se os parceiros, diretamente envolvidos na execução) como restrita ao ciclo de avaliação do Termo de Parceria, pode-se dizer que as respostas apresentadas quanto ao uso dos produtos de informação confirmaram um relativo alinhamento dessas instituições. Porém, quando analisadas as tabelas de relevância atribuída aos produtos pelos grupos institucionais é possível perceber que, conforme esperado e de acordo com o referencial teórico apresentado, o valor atribuído às informações representa e materializa as relações existentes dentro da rede.

As variações percebidas na comparação dos grupos institucionais devem ser analisada com cuidado, pois, ao mesmo tempo que indicam formas de tratamento diferente das informações comuns da rede, também podem ocorrer em virtude das diferenças existentes entre os indivíduos, independente do grupo institucional ao qual eles estão vinculados. Isso quer dizer que as diferenças individuais, embora existam entre os pesquisados, devem ser minimizadas na interpretação dos resultados, que tratam de uma visão geral sobre o grupo de envolvidos.

A partir dos resultados obtidos na pesquisa e considerando especificamente esse grupo de indivíduos, é possível concluir que a relevância atribuída pelos respondentes aos produtos de informação reflete e ilustra a dinâmica da relação entre as instituições envolvidas, sendo algumas vezes alinhada aos papéis institucionais definidos para cada um dos grupos pesquisados e, em outros momentos, evidenciando disfunções e sobreposições na atuação. A efetivação das potencialidades dos arranjos em rede pode ser entendida para além da fiscalização do cumprimento do que foi acordado. É a própria manutenção da estrutura colaborativa e da flexibilidade de atuação desse arranjo em rede, bem como a manutenção de canais apropriados de comunicação entre os envolvidos, que constituem o papel da Administração Pública na maximização do sucesso dessas estruturas interorganizacionais.

O aprendizado constante deve ser considerado como uma das principais características a ser reforçada entre os participantes da rede, com a utilização das informações produzidas e compartilhadas pelos parceiros como insumo estratégico para o aprimoramento das políticas públicas e da estrutura de governança. A efetividade das trocas informacionais nessa arena interorganizacional deve ser a tônica das relações de cooperação e consenso estabelecidas na orquestração das atividades em rede, visando respaldar a tomada de decisão e produção de conhecimento de cada instituição, dentro do seu papel desenhado no arranjo.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÀFICAS

ALCOFORADO, Flávio Carneiro Guedes. Contratualização e eficiência no setor público: as organizações sociais. X Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública. Santiago, 2005.

ALMEIDA, Helga Beatriz Gonçalves de. A Utilização dos Produtos de Informação na Elaboração de Políticas de Recursos Humanos - reconhecendo o valor agregado dos registros administrativos dos servidores públicos da Administração Direta do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Curso de Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

ANGELONI, Maria Terezinha. Elementos intervenientes na tomada de decisão. Ci. Inf., Brasília, v.32, n.1, p. 17-22, jan./abr. 2003.

ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. Estudos de usuários conforme o paradigma social da ciência da informação: desafios teóricos e práticos de pesquisa. Inf. Inf., Londrina, v.15, n.2, p.23-39, jul./dez.2010.

ARGÔLO, Jodílson. As contribuições da interação entre os órgãos públicos para a efetividade do sistema de justiça criminal: uma análise segundo a teoria das redes.Dissertação.Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas Rio de Janeiro, 2012.

ASSIS, W. M. de. Metodologia para construção de produtos de informação nas organizações. 2006. 251f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Escola de Ciência da Informação, 2006.

BÖRZEL, Tanja A. Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. Public Administration. Vol. 76, 2, 253-273. Summer,1998.

CHOO, Chun Wei. A organização do conhecimento. São Paulo: SENAC, 2003.

DAVENPORT, Thomas H. Ecologia da informação: porque só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. São Paulo: Futura, 1998.

DERVIN, Brenda. An overview of sense-making research: concepts, methods, and results to date. International Communication Association annual meeting, Dallas, Maio, l983. Disponível em <https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/2281/Dervin83a.htm> Acesso em 16/08/2013.

EGLENE, Ophelia; DAWES, Sharon S.;SCHNEIDER, Carrie A. Authority and leadership patterns in public sector knowledge networks. The American Review of Public Administration., Volume 37,Number 1, 91-113, March, 2007.

FIGUEIREDO, Nice Menezes de. Estudos de uso e usuários da informação Brasília:1994.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. Governar em rede: o novo formato do setor público. Brasília: ENAP, 2006.

GONÇALVES, Márcio. Abordagem Sense-Making na Ciência da Informação: uma breve contextualização. Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação. Campinas, v.9, n.2, p.1-11, jan./jun.2012.

LIRA, Waleska Silveira; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde; ARAÚJO, Geraldo Maciel de; BARROS, Marcelo Alves de. A busca e o uso da informação nas organizações. Perspectivas em Ciência da Informação, v.13, n.1, p.166-183, jan./abr.2008.

LOPES, Fernando Dias; BALDI, Mariana. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, p. 1007-1035, set./out. 2009.

MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995.

MARINI, Caio. A emergência da nova gestão pública. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães, Salvador, n. 7, junho, 2003.

MATTA, Rodrigo Octávio Beton. Modelo de comportamento informacional de usuários: uma abordagem teórica. , In Gestão, Mediação e uso da informação. VALENTIM, Marta. Cultura Acadêmica. São Paulo, 2010.

MCGEE, James; PRUSAK, Laurence. Gerenciamento estratégico da informação: aumente a competitividade e a eficiência de sua empresa utilizando a informação como ferramenta estratégica. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MILWARD, H. Brinton; PROVAN, Keith G. Managing Networks Effectively. Paper presented at the National Public Management Research Conference, Georgetown University, Washington, DC, Oct 9-11 (1-21), 2003.

MINAS GERAIS. Lei n° 14.870, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP e dá outras providências. Disponível em < http://www.seplag.mg.gov.br/parcerias-com-oscip-s/legislacao>. Acesso em 13/01/2013.

MINAS GERAIS. Decreto nº. 46.020/2012, de 09 de agosto de 2012. Regulamenta a Lei 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em <http://www.seplag.mg.gov.br/parcerias-com-oscip-s/legislacao>. Acesso em 13/01/2013.

MINAYO, Maria Cecília; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade? Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262.1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v9n3/02.pdf>. Acesso em:18 abr. 2008.

MIRANDA, S. Como as necessidades de informação podem se relacionar com as competências informacionais. Ciência da Informação. Brasília, v. 35, n. 3, p.99-114, 2006.

MORESI, Eduardo Amadeu Dutra. Delineando o valor do sistema de informação de uma organização. Brasília: Revista da Ciência da Informação, v. 29 n. 1, jan. /abr.2000.

NONAKA, I., TAKEUCHI, H. Criação do Conhecimento na empresa. Rio de Janeiro, 1997.

PACHECO, Regina Silva. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. In: Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 9, Madrid: nov. 2004.

PAIM, Isis (org.). A Gestão da Informação e do Conhecimento. Escola de Ciência da Informação. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003.

PROSDOCIMI, Eduardo Campos. Relação Estado E Oscips: estudo do caso de Minas Gerais. Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro, 2012.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Apresenta o modelo mineiro de parcerias com Oscips. Disponível em < http://www.seplag.mg.gov.br/parcerias-com-oscip-s>. Acesso em 15/01/2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Manual de Elaboração de Memória de Cálculo para Termos de Parceria. Versão 2.1. Julho de 2012. Disponível em <http://www.transparencia.mg.gov.br/acesso-a-informacao >. Acesso em 15/01/2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Manual de Elaboração de Relatório Gerencial Financeiro. Versão 2.2. Julho de 2012. Disponível em <http://www.transparencia.mg.gov.br/acesso-a-informacao >. Acesso em 15/01/2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Manual de Construção dos Programas de Trabalho dos Termos de Parceria. Versão 1. Novembro de 2011. Disponível em <http://www.transparencia.mg.gov.br/acesso-a-informacao >. Acesso em 15/01/2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Manual da Comissão de Avaliação. Versão 1. Abril de 2013. Disponível em <http://www.transparencia.mg.gov.br/acesso-a-informacao >. Acesso em 15/01/2013.

STAREC, Cláudio. Gestão estratégica da informação e inteligência competitiva. São Paulo: Saraiva, 2005.

STAREC, Cláudio. Gestão estratégica da informação e inteligência competitiva. São Paulo: Saraiva, 2005.

TARAPANOFF, Kira; ARAUJO JUNIOR, Rogério Henrique de; CORMIER, Patrícia Maria Jeanne. Sociedade da informação e Inteligência em unidades de informação. Ciência da Informação. Brasília, v.29, n.3, p.91-100, set./dez.2000.

THIOLLENT, Michel. Metodologia da pesquisa-ação. São Paulo: Cortez/Autores associados, 1998.

VALENTIM, Marta. In Gestão, Mediação e uso da informação. Cultura Acadêmica. São Paulo, 2010.

VENÂNCIO, L.; NASSIF, M.E. O comportamento de busca de informação sob o enfoque da cognição situada: um estudo empírico qualitativo. Ciência da Informação, Brasília, v.37, n.1, p.95-106, jan./abr., 2008.

VILHENA, Renata [et al.] (Org.). O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VILHENA, Renata. Modelo Mineiro de Parcerias com OSCIPs: evolução e desafios. Belo Horizonte, 2012.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos.Porto Alegre: Bookman, 2001.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

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

ST 06 - Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação

Observatório de Práticas Participativas: Gestão Pública, Sociedade Civil e Movimentos Sociais

Ana Paula Paes de Paula (CEPEAD-FACE-UFMG)
Marcia Prezotti Palassi (PPGADM-UFES)

Observatório de Práticas Participativas: Gestão Pública, Sociedade Civil e Movimentos Sociais

Resumo

Neste artigo, pretendemos apresentar o **Observatório de Práticas Participativas (OPP)**, que busca sistematizar do ponto de vista teórico e empírico, iniciativas que envolvem participação no âmbito da gestão pública, da sociedade civil e dos movimentos sociais, enfatizando sua importância no contexto da esfera pública. O OPP também tem um caráter de acumulação e disseminação de conhecimento teórico e prático para o público acadêmico e leigo, uma vez que conta com um banco de 233 experiências, residente no portal do Núcleo de Estudos de Gestão Dialógica (NEGD) (https://www.negd.com.br/observatorio-de-praticas-participat), aberto à consulta. Dessa forma, o objetivo é, para além de realizar pesquisas científicas, fomentar ideias e iniciativas de extensão, mobilizando a comunidade acadêmica e a sociedade, incentivando ações voltadas para a transformação social.

Palavras-Chave: Participação; Observatório; Gestão

1. Introdução

Neste artigo, pretendemos apresentar o escopo do **Observatório de Práticas Participativas (OPP)**, descrevendo sua construção e intenções científicas e políticas. Trata-se de uma **comunicação de pesquisa**, pois ainda é um projeto inacabado, o que torna ainda mais relevante a oportunidade de debater e enriquecer nossa proposta de investigação e intervenção. O **OPP** buscar sistematizar do ponto de vista teórico e empírico, iniciativas que envolvem participação no âmbito da gestão pública, da sociedade civil e dos movimentos sociais, enfatizando sua importância no contexto da esfera pública.

Por outro lado, o **OPP** também tem um caráter de acumulação e disseminação de conhecimento teórico e prático para o público acadêmico e leigo, pois tem um banco de dados de experiências participativas residente no site no **Núcleo de Estudos de Gestão Dialógica** (www.negd.com.br), que está aberto à consulta, além ter entre seus propósitos a exposição de conteúdos sobre participação social em seu *blog*, abrangendo textos, artigos, entrevistas, documentários e vídeos curta-metragem.

O **OPP** procura fomentar ideias e iniciativas de extensão, mobilizando a comunidade acadêmica e a sociedade, incentivando ações voltadas para a transformação social. O seu

objetivo é sistematizar, analisar e disseminar práticas participativas realizadas no âmbito da **gestão pública**, da **sociedade civil** e dos **movimentos sociais**, que constituem os três eixos fundamentais do **OPP,** coordenados pelos autores do artigo.

Em linhas geais, são objetivos do **OPP**:

1) Sistematizar e analisar os elementos teóricos e empíricos relacionados às práticas participativas engendradas no âmbito da gestão pública, da sociedade civil e dos movimentos sociais, avaliando suas implicações para a subjetividade dos envolvidos e para os Estudos Organizacionais;

2) Desenvolver e aprimorar uma metodologia para coleta e análise de dados contínua, visando manter o banco de experiências em operação, que ficará residente no portal do NEOCT (http://www.neoct.com.br) para consulta geral, tendo como público-alvo pesquisadores, gestores públicos e sociedade civil;

3) Realizar outras atividades para acumulação de conhecimento e disseminação das práticas participativas: visitas técnicas, participação em eventos, organização de eventos, produção acadêmica e técnica, incentivo às atividades de extensão.

Nas próximas seções, prosseguiremos com esta comunicação de pesquisa, descrevendo suas bases teórico-analíticas, o escopo do **OPP**, bem como as metodologias empregadas. Finalizando, apresentamos nossas considerações finais, expondo as principais ideias e abordagens dos coordenadores de cada um dos eixos do **OPP** e convidando os leitores a contribuírem com a nossa proposta.

2. Algumas Bases Teóricos-Analíticas

As relações Estado-Sociedade no Brasil têm se modificado nos últimos anos, pois com o processo de democratização, o protagonismo exclusivo do Estado vem sendo colocado em questão e isto está possibilitando um maior controle e participação social. A atuação de uma sociedade civil mais organizada e mais madura, herdeira dos movimentos sociais das décadas de 1960-1980, abriu espaço para a emergência de inovações na gestão pública, no que se refere à participação, do ponto de vista institucional. A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, após grande mobilização popular por participação no processo constituinte, incorporou diversas modalidades de participação social nas formas de atuação do Estado em suas três esferas de atuação, motivo pelo qual ficou conhecida como a **Constituição Cidadã.**

Através da nova Constituição consolidou-se o processo de inovação institucional que já vinha sendo criado na sociedade brasileira. Desta forma, foram valorizadas, na Carta Magna, as possibilidades de exercício da democracia direta tais como o plebiscito, o *referedum,* a iniciativa popular de lei, as audiências públicas e as conferências nacionais, dentre outras. A referida Constituição institucionalizou, ainda, os conselhos gestores de políticas públicas com o objetivo de garantir, em todos os níveis da federação, a participação da sociedade civil na gestão democrática e descentralizada das políticas públicas. A Constituição, dessa maneira, legitima experiências participativas que surgiram da década de 1980: Conselhos Gestores, Orçamento Participativo, Fóruns Temáticos e Conferências Nacionais.

Assim, a inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional da gestão pública brasileira possibilitou a criação de novos formatos institucionais destinados à consolidação dos valores democráticos, da transparência e de possibilidades de efetivo controle social na atuação do Estado no tocante às políticas públicas. Rocha (2008) sustenta que, desta forma, a Constituição Federal de 1988, apostou no potencial de "novas institucionalidades" através do reconhecimento, em caráter legal e formal, da participação social na gestão pública.

Dessa forma, a partir da Constituição de 1988, no âmbito das relações entre democracia e gestão, um conjunto de inovações institucionais e políticas emergiram e buscam democratizar a gestão pública. Sua importância vem crescendo de tal modo que estas inovações foram incorporadas como política governamental – a **Política Nacional de Participação Socia**l. Esta política disciplina o funcionamento de conselhos, conferências e mesas de diálogo, além de prever a participação via ambientes virtuais, os quais permitirão que os cidadãos e cidadãs contribuam nos processos de formulação e acompanhamento das políticas públicas desenvolvidas pelo governo. Seus desdobramentos, porém, só poderão ser objeto de avaliações futuras, uma vez que sua instituição é muito recente.

As manifestações de junho de 2013 representaram um marco da insatisfação da população com a qualidade dos serviços públicos, bem como da demanda social por maior participação na formulação e gestão de políticas públicas. Esta busca da sociedade por participação não é um fenômeno novo, pois a literatura nacional sobre administração pública evidencia que a partir da década de 1980, com a redemocratização, começou a ocorrer um deslocamento do foco do Estado para a sociedade. Em seu livro **Administração Pública no Brasil**, Keinert (2000) aponta duas matrizes que caracterizam a relação Estado-Sociedade, observando uma mudança na configuração do conceito de público:

a) Matriz Estadocêntrica: baseada no pensamento pós-liberal do início do século XX, que enfatiza o Estado e sustenta o intervencionismo estatal e a interpenetração com o âmbito privado, de modo que o "público localiza-se no Estado";

b) Matriz Sociocêntrica: surge a partir dos anos 1980 em um contexto de mudanças desencadeadas pela globalização e avanços nas tecnologias de informação, no âmbito da crise do Estado (fiscal, de intervenção, de modelo de gestão e de legitimidade), que demarca uma identificação maior com a sociedade, com os direitos de cidadania e com a democracia, realizando uma distinção entre estatal e público, a qual passa a compreender este último conceito mais amplo que o primeiro.

Segundo Keinert (2000), em um primeiro momento, no período de 1937-1979, o público refere-se ao estatal e as ações eram pensadas do Estado para a sociedade. Com a crise do Estado, este binômio é questionado, de modo que em um momento posterior, o conceito de público extrapola os limites do estatal, amplificando-se para incluir múltiplos atores, formas jurídicas e gerenciais. A ampliação do conceito de público

> [...] exige novos formatos organizacionais que garantam efetivamente a **publicizacão** do *modus operandi* do Estado, das organizações da sociedade civil e, até mesmo, das próprias empresas, já que, como se disse, o **público** precisa tornar-se um **valor compartilhado**, mais do que uma localização institucional. Neste sentido, mesmo que, à primeira vista pareça que a administração pública tenha perdido sua relevância em função desta ampliação, ocorre exatamente o contrário – torna-se estratégica para **preservar o espaço público** num contexto institucional bem **mais complexo**. (KEINERT, 2000, p. 92)

Neste contexto, Keinert (2000) aponta uma rede complexa de organizações, como associações com grau mínimo de institucionalização, as próprias empresas que passam a incluir a responsabilidade social em suas estratégias e o assim chamado setor público não-estatal, composto, basicamente pelas Organizações Não-Governamentais (ONG´s), pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP´s) e pelas Organizações Sociais (OS´s).

No livro **Por uma Nova Gestão Pública**, Paes de Paula (2005) acrescenta que, neste contexto institucional ampliado, surgiram reinvenções institucionais que visam atender à demanda por participação social, de modo a validar este novo conceito de público. A autora identifica um descompasso entre três dimensões que considera fundamentais para a gestão

pública democrática: dimensão econômica-financeira, dimensão institucional-administrativa e dimensão sociopolítica.

A dimensão econômico-financeira, se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária. A dimensão institucional-administrativa, abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções. Já a dimensão sociopolítica, compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública.

De acordo com Paes de Paula (2005), a vertente gerencial, que embasa a nova administração pública, também conhecida como administração pública gerencial, concebida e implementada pelo ex-ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), enfatizou as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, mas não incorporou amplamente a abordagem da dimensão sociopolítica. Em oposição a esta, herdeira dos movimentos sociais das décadas de 1960, 1970 e 1980, a vertente societal, que busca edificar o que a autora denomina uma administração pública societal, realizou tentativas, no nível municipal, estadual e federal, de inserir a dimensão sociopolítica em suas experiências de gestão, repensando as instituições e a dinâmica administrativa. Isso deu origem à novos formatos institucionais que incluem a participação social como os Conselhos Gestores, o Orçamento Participativo e os Fóruns Temáticos.

Havia expectativas de que projeto político da vertente societal fosse encampado a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, porém, ainda há muito a avançar. Conforme apontado anteriormente, as manifestações sociais que eclodiram em junho de 2013 pela melhoria dos serviços públicos talvez sinalizem que a demanda por participação social continua insatisfeita. A presidente Dilma Rousseff procurou responder a esta demanda instituindo por decreto a **Política Nacional de Participação Social** (2014), que procura consolidar a participação como um direito social. Entre as instâncias e mecanismos de participação social, encontram-se: Conselho de Políticas Públicas, Comissão de Políticas Públicas, Conferência Nacional, Ouvidoria Pública Federal, Mesa de Diálogo, Fórum Interconselhos, Audiência Pública, Consulta Pública e Ambiente Virtual de Participação Social. Foi estabelecido também, um Comitê Governamental de Participação Social, cujo funcionamento será disposto pela Secretaria-Geral da Presidência da República. Os objetivos da **Política Nacional de Participação Social** são:

> I - consolidar a participação social como método de governo;
>
> II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;
>
> III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;
>
> IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;
>
> V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;
>
> VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;
>
> VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;
>
> VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e
>
> IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Neste contexto, novos formatos institucionais como conselhos, orçamento participativo, audiências públicas, fóruns e conferências vêm se expandindo, pois um governo democrático não pode mais prescindir deles como forma de captar as demandas sociais e discutir com a sociedade os rumos do país. Sua importância cresceu de tal modo que estas inovações foram incorporadas como política governamental, como anteriormente citado.

No entanto, a tentativa de enfeixar as inovações institucionais participativas em uma política pública abrangente nasceu cercada por controvérsias. Na imprensa nacional, observamos

alguns elogios (PARTICIPAÇÃO, 2014; BRESSER-PEREIRA, 2014), mas principalmente críticas e reações conservadoras (CONSTANTINO, 2014), que refletem os tabus que em geral cercam a participação social, uma vez que o Estado tende a ser considerado como o único responsável pelas questões públicas. Estas críticas englobam, entre outras coisas, a noção de que a participação social representa uma ameaça ao Poder Legislativo e ao poder político do Estado, uma redução da eficiência governamental e um obstáculo à exclusividade da burocracia estatal, que, em tese, deveria ter o monopólio do conhecimento administrativo. Há ainda quem considere a ampliação da participação social uma conversão ao regime comunista e até mesmo, paradoxalmente, uma ameaça à democracia. Por outro lado, da parte dos movimentos sociais emerge a sempre tão temida cooptação pelo Estado. Outros formadores de opinião, que enfatizam o aspecto legal, questionaram se tal iniciativa deveria ser fruto de um decreto presidencial, identificando em tal ato um viés autoritário. A polêmica culminou com o veto do decreto pela Câmara dos Deputados (DECRETO, 2014) e em um manifesto de apoio dos intelectuais que circulou nas redes sociais (MANIFESTO, 2014). O decreto ainda aguarda avaliação pelo Senado, de modo que o desfecho é imprevisível.

Apesar de toda controvérsia que cerca o assunto, acreditamos que é possível tomar estes novos formatos institucionais como legítimas inovações de caráter participativo. Por outro lado, constatamos que práticas participativas de interesse público também vêm sendo desenvolvidas pela sociedade civil em organizações não governamentais e engendradas pelos movimentos sociais, mais recentemente com intensa mediação das novas tecnologias de informação e a atuação em rede. Desse modo, para além do desenvolvimento destas práticas na esfera institucional, elas também ocorrem em esferas semi ou não institucionalizadas, que constituem um espaço de fomento para outras inovações desse gênero, estabelecendo uma relação dialética com as iniciativas institucionalizadas.

Em investigação recente, que será publicada em breve pelos **Cadernos da EBAPE** (PAES DE PAULA; KEINERT, 2016), as pesquisadoras constataram que, no campo da Administração Pública, são escassos os trabalhos científicos que abordam práticas participativas institucionalizadas como Conselhos Gestores, Orçamento Participativo e Audiências Públicas, de modo que, por consequência, menor atenção ainda foi dedicada às práticas participativas não institucionalizadas. A escassez deste tipo de pesquisa, de um modo geral, vem sendo verificada por outros pesquisadores (SILVEIRA; PALASSI, 2009). Assim, não foi possível discorrer de forma mais sistemática sobre elas no projeto, mas no âmbito da pesquisa a ser realizada, nos interessa abordar práticas participativas que ocorrem de forma institucionalizada ou não, de modo que o **OPP**, será constituído por três eixos, conforme mencionado anteriormente - **Gestão Pública**, **Sociedade Civil** e **Movimentos Sociais** – sob a coordenação de cada um dos autores do artigo.

As implicações teóricas e empíricas dos eixos escolhidos foram discutidas no **NEOCT**, onde se está deliberando sobre o escopo do observatório e as metodologias de investigação a serem utilizadas, de modo que não pretendemos aprofundar aqui estas questões, mas remetê-las ao contexto da pesquisa, uma vez que serão delineadas coletivamente. O próprio marco teórico da participação, que é interdisciplinar, apresenta um caráter inacabado na literatura da área de Administração e Estudos Organizacionais, demandando ampliação e sistematização desta discussão no âmbito do **NEOCT**. Além disso, pretendemos abordar questões que se correlacionam com a participação, como a autogestão, a subjetividade e as metodologias de intervenção e mudança, que vem sendo discutidas nos últimos anos nas diversas publicações e investigações realizadas pela pesquisadora e pelos membros do **NEOCT**.

De qualquer forma, vale ressaltar a relevância de alguns aportes teóricos que tratam destas questões, pois provavelmente serão utilizados como referência, uma vez estão sendo discutidos e trabalhados pelos pesquisadores do **NEOCT**: Castoriadis (1964/1982), Marcuse (1964/1973), Adorno (1967/2009), Tragtenberg (1976/2005), Habermas (1981/2010), Foucault (1981), Thiollent (1985/2011; 1997/2009), Serva (1993), Tenório (1998), Brose (2001), Rouanet (2001), Sandoval (2001), Feenberg (2002), Rey (2003; 2005), Ruiz (2004), Dagnino (2004), Paes de Paula (2008; 2015a, 2015b), Cabas (2009), Neder (2010), Palassi (2011), Pereira (2015), Sandoval e Silva (2016). Em síntese, a pesquisa e as interlocuções a serem realizadas têm caráter inter e transdisciplinar, na medida em que envolve a administração, a gestão pública, a ciência política, a psicanálise, a psicologia social, a filosofia e outras áreas do conhecimento.

3. Escopo do Observatório de Práticas Participativas (OPP) e Resoluções Metodológicas

O **OPP** tem um caráter multifacetado, pois além da pesquisa proposta propriamente dita, que se desdobra na produção acadêmica e de conhecimento, implica na implementação do banco de experiências e outras atividades para disseminação de tais conhecimentos e práticas. Pretendemos estimular ações de pesquisa e extensão no âmbito da esfera pública, na medida em que haverá a disponibilização do banco de dados da pesquisa e também a produção de conteúdo sobre as investigações e práticas no *blog* do site do **NEOCT**, para consulta pública. Outras atividades complementarão estas iniciativas, como visitas técnicas à grupos de pesquisa que realizam experiências similares no país e participação em eventos da área.

No âmbito da pesquisa a ser realizada, abordaremos práticas participativas que ocorrem de forma institucionalizada ou não. As implicações teóricas e empíricas dos eixos escolhidos (gestão pública, sociedade civil e movimentos sociais) foram discutidos no **NEOCT**, onde se deliberou sobre o escopo do observatório e as metodologias de investigação a serem utilizadas. Para selecionar qualitativamente os artigos, utilizamos como critério, a partir do que foi constatado na literatura, as seguintes temáticas: participação social (de forma ampla), orçamento participativo, conselhos, fóruns, conferências, audiências públicas e políticas públicas participativas setoriais (saúde, educação, habitação, meio ambiente, desenvolvimento local, entre outras).

O projeto começou a ser desenvolvido em agosto de 2015 e durante este período realizamos um levantamento dos artigos em periódicos revisados por pares no Portal Capes com seguintes as palavras chave: Participação Cidadã, Participação Comunitária, Participação Política, Cidadania, Democracia, Participação Social e Participação. Esse levantamento foi encerrado em 20/05/2016 e resultou em 603 artigos que foram lidos e categorizados para alimentação do banco de experiências, que foi desenvolvido com o auxílio técnico da Core 2, e estará disponível para consultas no link https://www.negd.com.br/observatorio-de-praticas-participat, desde de dezembro de 2016, contando com 233 experiências catalogadas.

Durante a pesquisa, constatamos que o marco teórico da participação, que é interdisciplinar, apresenta um caráter inacabado na literatura da área de Administração e Estudos Organizacionais, demandando ampliação e sistematização desta discussão, que está resultando em alguns artigos sobre os temas da participação e da esfera pública. Além disso, pretendemos abordar questões que se correlacionam com a participação, como a autogestão, a subjetividade e as metodologias de intervenção e mudança, que vem sendo discutidas nos últimos anos nas diversas publicações e investigações realizadas pelos coordenadores do **OPP**.

Vale ainda observar, que considerando a diversidade das pesquisas e dos perfis dos investigadores envolvidos, há sempre a possibilidade de desenvolvimento de trabalhos paralelos e relacionados com o presente projeto e com as atividades do **OPP**, o que implica a utilização de um amplo leque de aportes teóricos e estratégias metodológicas, como por exemplo histórias de vida, netnografia, mapeamento de portais eletrônicos, entrevistas transferenciais, metodologias de intervenção colaborativas, elaboração de documentários e vídeos.

4. Considerações Finais

Para os coordenadores do projeto, a criação de um **Observatório de Práticas Participativas (OPP)**, fundamentado em um banco de experiências, pode gerar subsídios para a elaboração de políticas públicas e para o planejamento governamental, bem como referências de práticas inovadoras para inspirar pesquisas científicas e o desenvolvimento de novas metodologias de investigação e intervenção. Isto porque, conforme exposto anteriormente, o **OPP** está organizando e disponibilizando um banco de dados com a descrição e análise destas práticas na internet, o que pode auxiliar as universidades em suas pesquisas, bem como os governos e seus agentes no processo decisório, disseminando práticas participativas na gestão pública. Com isto a área de administração e estudos organizacionais poderá evoluir no desenvolvimento de conhecimento sobre a participação social **na gestão de organizações públicas, do terceiro setor e nos movimentos sociais.**

O primeiro eixo do **OPP** tem como foco a **Gestão Pública** e pretende divulgar as práticas participativas realizadas pelo governo, baseando-se na validade de um resgate mais sistemático da participação e das manifestações organizacionais alternativas, buscando compreender e estimular a dinâmica da práxis social e da mudança. Além disso, nessa perspectiva, o OPP também oportuniza a exploração da subjetividade implicada nas experiências participativas, por meio de uma interlocução com a psicanálise e a teoria da ação comunicativa habermasiana.

O segundo eixo, tem como foco a **Sociedade Civil** e vai investigar práticas participativas que ocorrem fora do governo e dos movimentos sociais organizados. Nessa perspectiva, o **OPP** é uma oportunidade de equilibrar o tripé ensino, pesquisa e extensão primordial nas universidades públicas, pois no cotidiano do trabalho do professor e pesquisador, a ênfase costuma ser ensino e pesquisa, em detrimento da extensão. Por outro lado, é também uma via para ir além da visão de mercado, criando subsídios para a formação de profissionais nos demais setores (público e terceiro setor), bem como de analisar as práticas e metodologias participativas. O **OPP** se diferencia por pautar-se em uma abordagem alternativa ao gerencialismo hegemônico considerando as organizações e suas práticas como espaços produtores de subjetividade, ao invés de meras controladoras dos sujeitos, recorrendo, por exemplo, à abordagem histórico-cultural de Fernando González Rey.

O terceiro eixo, tem como foco as práticas participativas em **Movimentos Sociais**, perspectiva que enfatiza que a criação do **OPP** se alia ao esforço necessário de conectar a pesquisa e a extensão, estabelecendo pontes dialógicas entre a universidade e a sociedade. A ideia seria a construção de um canal, capaz de inventariar e dar visibilidade a todo um conjunto de iniciativas de cunho político-social, usualmente ignoradas pelo *mainstream* da

Administração e, muitas vezes, igualmente desconhecidas do público em geral. Assim, para o pesquisador, o **OPP** abre a oportunidade de lançar o nosso olhar sobre as experiências do nosso tempo, o que representa uma via privilegiada para refletirmos sobre nossos problemas atuais e fomentarmos alternativas em conjunto com os sujeitos, no contexto de suas ações políticas, captadas em sua historicidade e contingên cia. Além disso, nessa perspectiva, o OPP também oportuniza a exploração da subjetividade implicada nas experiências participativas, por meio de uma interlocução com a psicologia política, através do modelo de consciência política para compreensão da participação em ações coletivas e nos movimentos sociais (SANDOVAL, 2001; SANDOVAL & SILVA, 2016).

O propósito deste artigo era realizar uma comunicação de pesquisa, pois o **OPP** ainda se encontra na fase de desenvolvimento e implementação, de modo que buscamos debater junto ao público qualificado, expondo nossas principais ideias, subsídios teóricos e metodologias aplicadas, mas também estamos receptivos para acolher sugestões e realizar parcerias que possam enriquecer e expandir nossas iniciativas.

Referências Bibliográficas:

ADORNO, T. **Dialética Negativa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967/2009. 352 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia Participativa. **Folha de São Paulo**, 12/06/2014. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/06/1468885-luiz-carlos-bresser-pereira-democracia-participativa.shtml> Acesso em: 01/07/2014.

BROSE, M. (Org.) **Metodologia participativa:** uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. 306 p.

CABAS, A. G. **O Sujeito na Psicanálise de Freud a Lacan:** da Questão do Sujeito ao Sujeito em Questão. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

CASTORIADIS, C. **A Instituição Imaginária da Sociedade**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1964/1982.

CONSTANTINO, R. PT quer Amordaçar Sociedade Civil. **Veja**, 21/06/2014. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/rodrigo-constantino/tags/decreto-8-243/> Acesso em: 03/07/2014.

DAGNINO, R. A Tecnologia Social e seus Desafios. In: DAGNINO, R. (org.) **Tecnologia Social, uma Estratégia para o Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004. p. 187-210.

DECRETO sobre Conselhos Fere a Lei e a Separação de Poderes, diz Alves. **Globo.com**, 01/07/2014.
Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/07/decreto-sobre-conselhos-fere-lei-e-separacao-de-poderes-diz-alves.html> Acesso em: 03/07/2014.

FEENBERG, A. **Transforming Technology**. A Critical Theory Revisited. Oxford: Oxford University Press, 2002.

FOUCAULT, M. **Subjectivité et vérité.** Cours au Collège de France, 1980-198. Inédito. Disponível em fitas-cassete: C 63 (01-07). Arquivos IMEC, Paris, 1981.

HABERMAS, J. **Teoría de La Acción Comunicativa**. Tomo I e Tomo II – Volumen Único. Madrid: Trotta, 1981/2010. 992 p.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil**. Crise e Mudanças de Paradigmas. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2000. 220 p.

MANIFESTO Reúne Artistas e Intelectuais em Apoio à Participação Social no Governo. **Correio do Brasil**, 21/06/2014.
Disponível em: <http://correiodobrasil.com.br/noticias/brasil/manifesto-reune-artistas-e-intelectuais-em-apoio-a-participacao-social-no-governo/711920/> Acesso em: 03/07/2014.

MARCUSE, H. **A Ideologia da Sociedade Industrial**. O Homem Unidimensional. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1964/1973. 238 p.

NEDER, R. T. (org.) A Teoria Crítica de Andrew Feenberg: Racionalização Democrática, Poder e Tecnologia. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina/CDS/UNB/CAPES, 2010. 342 p.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma Nova Gestão Pública**. Limites e Potencialidades da Experiência Contemporânea. Rio de Janeiro: EdFGV, 2005. 201 p.

_____. **Teoria Crítica nas Organizações**. São Paulo: Thomson Learning, 2008. 135 p.

_____. Estudos Organizacionais Críticos e Pensadores Nacionais. **Cadernos EBAPE.BR (FGV)**, v. 8, p. 410-413, 2015a.

_____. **Repensando os Estudos Organizacionais**. Para uma nova teoria do conhecimento. Rio de Janeiro: EdFGV, 2015b. 300 p.

PAES DE PAULA, A. P.; KEINERT, T. M. M. Inovações Institucionais Participativas: Uma Abordagem Exploratória da Produção Nacional em Administração Pública (1990-2015). **Cadernos EBAPE.BR (FGV)**, 2016. (no prelo – ainda não está confirmado em que número)

PALASSI, M. P. **Ações Coletivas e Consciência Política no Mundo do Trabalho:** Dilemas Subjetivos da Participação nos Processos de Privatização. Curitiba: Juruá , 2011.

PARTICIPAÇÃO Popular: Entenda o Novo (e controverso) Decreto. **Carta Capital**, 11/06/2014. Disponível em: < http://www.cartacapital.com.br/sociedade/faq-decreto-3508.html> Acesso em: 03/07/2014.

PEREIRA, R. D. O sujeito em Foucault: Pressupostos, Possibilidades e suas Interlocuções com os Estudos Organizacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 39, 2015. Belo Horizonte. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2015.p. 1-16.

REY, G. F. **Sujeito e subjetividade:** uma aproximação histórico-cultural. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003. 290 p.

_____. **Pesquisa qualitativa e subjetividade:** os processos de construção da informação. São Paulo : Pioneira Thompson Learning, 2005.

ROUANET, S. P. **Teoria Crítica e Psicanálise**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2001. 360 p.

RUIZ, C. B. **Os Paradoxos do Imaginário.** São Leopoldo: Editora Unisinos, 2004. 267 p.

SANDOVAL, S. The crisis of the Brazilian labor movement and the emergence of alternative forms of working-class contention in the 1990s. **Revista Psicologia Política.** v.1 (1). 2001, p. 173-195.

SANDOVAL, S.; SILVA, A. S. O modelo de análise da consciência política como contribuição para a Psicologia Política dos Movimentos Sociais. In: DOMENICO, U.H.; JÚNIOR, F.L. (orgs.) **Psicologia, políticas e movimentos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016, p. 25-57.

SERVA, M. O Fenômeno das Organizações Substantivas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 36-46, abr. 1993.

SILVEIRA, R. Z.; PALASSI, M. P. Produção Científica sobre Participação Cidadã na Administração Pública: Uma Análise a partir dos Artigos Publicados nos Principais Eventos e Revistas Nacionais de Administração (1997-2008). In XI Colóquio Internacional de Poder Local. **Anais...** UFBA: Salvador, 2009.

TENÓRIO, F. G. Gestão Social: Uma Perspectiva Conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p.7-23, 1998.

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-Ação**. 18. ed. São Paulo: Cortez, 1985/2011. 136 p.

_____. **Pesquisa-Ação nas Organizações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997/2009. 165 p.

TRAGTENBERG, M. **Administração, Poder e Ideologia**. EdUNESP, 1976/2005. 240 p.