

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

ST 07 – Estado e gestão da participação social

Contribuições normativas e sócio-políticas da gestão participativa dos sistemas de participação e garantia da qualidade e conformidade orgânica para os conselhos gestores de unidades de conservação

Rykyo Rocha Kawai<sup>1</sup> - Mestrando do Programa de Pós Graduação (DTecs) Desenvolvimento Tecnologias e Sociedade UNIFEI – Itajubá/MG

Daniela R. T. Riondet-Costa – Profa Dra. do Programa de Pós Graduação Desenvolvimento Tecnologias e Sociedade. Instituto de Recursos Naturais (IRN) UNIFEI – Itajubá/MG

Stephannie Palma Oliveira Schumann Minami<sup>2</sup> - Mestranda do Programa de Pós Graduação (DTecs)- Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade – UNIFEI- Itajubá/MG

Letícia Alcântara Moreira<sup>1</sup> - Mestranda do Programa de Mestrado em Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Memarh) – UNIFEI – Itajubá/MG

---

<sup>1</sup> Bolsista da FAPEMIG

<sup>2</sup> Bolsista da CAPES

Resumo: A Lei 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação) estabeleceu a obrigatoriedade da criação de conselhos gestores para as Unidades de Conservação, pautados principalmente na participação dos atores sociais. A gestão participativa enfrenta obstáculos inerentes às heterogeneidades dos atores e as tensões provocadas nos campos (social, econômico, político e ambiental). Os conselhos buscam enfrentar estas dificuldades, através do fortalecimento da participação social, pela via política, entretanto, este percurso pode ser demorado. Considerando-se este fato e a necessidade em se buscar experiências de gestões participativas mais dinâmicas, verificou-se através da comparação entre as legislações, que os Sistemas Participativos de Garantia da qualidade orgânica (SPG's), apresentam uma estrutura administrativa mais simplificada e horizontal, cujos mecanismos de controle social adotados, sofrem interferências econômicas mais intensas e focalizadas, demandando de seus membros, maior rapidez e eficiência no desenvolvimento de habilidades (mobilização e organização) quanto à tomada de decisão, servindo de contribuição para a gestão participativa dos conselhos.

Palavras Chave: participação, conselhos gestores, SPG's.

## 1. Introdução

Os conselhos gestores de Unidades de Conservação (UC's) foram instituídos pela Lei 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC) e o Decreto 4.340/2002 (Regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação). Dentre os avanços observados na criação desta legislação destacaram-se a oportunidade do exercício da gestão participativa e a conquista do direito de inclusão e participação de povos e comunidades tradicionais (índios, quilombolas, assentados, pescadores e agricultores familiares), que segundo Loureiro et al.(2007) ao longo da história, sempre tiveram seus direitos sociais e políticos negados.

A compreensão do exercício de gestão participativa requer não somente o entendimento da legislação pertinente as UC's e suas práticas que visam o fluxo de informações, mas também, a necessidade de comunicação com a assimilação da importância da participação social, que deve haver por parte dos conselheiros. Além da participação social, deve-se haver o entendimento sobre as tensões causadas pela esfera econômica em relação às dimensões social e política, que interferem na gestão participativa e suas possíveis consequências no planejamento das ações do conselho gestor.

A relação entre a participação social, gestão participativa e desempenho dos conselhos gestores é também discutida por Loureiro et al.(2008), que afirmam que a centralidade da participação social para uma UC, constitui-se como elemento primordial para o funcionamento ,conquista de controle social e garantia de gestão democrática dos conselhos gestores. No entanto, os conselhos não devem ser vistos como garantia de participação e democracia, enfatizando-se que podem enfrentar dificuldades para o funcionamento, por manipulação, burocratização e pouca autonomia de decisão. E por estas razões, devem ser entendidos quanto as suas limitações e potencialidades.

A participação social como dispositivo para o controle social é também elemento preconizado em outras formas associativas (cooperativas, associações, conselhos municipais (saúde, educação, assistência social, agricultura, Sistemas Participativos da Garantia da qualidade orgânica (SPG's) que diferem dos conselhos gestores, tanto na estrutura administrativa, como na área de atuação, porém apresentam algumas semelhanças quanto às dificuldades encontradas pelos atores sociais para a prática da gestão participativa.

O contexto exposto permite os seguintes questionamentos: É possível encontrar soluções que estimulem as práticas de gestão participativa fora do campo social no contexto do desenvolvimento sustentável? Como as experiências com gestão participativa de outros conselhos (saúde, educação e agricultura) ou de outras formas associativas poderão contribuir para o aprimoramento da atuação dos conselhos gestores de UC's?

A composição de um conselho de uma UC conta com a participação de membros representantes do poder público, sociedade civil e povos e comunidades tradicionais. Esta heterogeneidade de atores sociais constitui-se como ponto de partida para a compreensão da dinâmica de funcionamento das tensões geradas principalmente, nos campos econômico e político do desenvolvimento sustentável. No entanto, embora a legislação garanta a participação de diferentes atores, a realidade mostra-se bem diferente, havendo entendimentos diferenciados quanto às funções e responsabilidades dos conselheiros.

As marcantes diferenças entre os atores sociais nos campos (econômico, político e cultural) são apontadas por Almeida (2007) e Drummond et al (2009) que não as discutem como fontes potenciais de relações assimétricas, causadoras de conflitos e tensões principalmente no plano político das UC's. Estas relações assimétricas e suas consequências são discutidas por Santos (2008), ao descrever as tendenciosidades que transparecem no campo de atuação política dos conselhos gestores, provenientes das diferentes origens dos atores sociais. Ao descrever os membros de conselhos oriundos do poder público, o autor menciona a vantagem que estes apresentam frente aos demais atores quanto ao conhecimento de legislações, direitos e deveres. Este fato pode ser utilizado para a manipulação dos demais membros e sobreposição e ideias.

As tensões provocadas pela dimensão econômica sobre as dimensões (social e política) em Unidades de Conservação são discutidas por Diegues (1993) ao mencionar o comportamento da lógica hegemônica do capital em atividades de exploração econômica no interior ou em áreas próximas das UC's.

As tensões até aqui demonstradas, independentemente de sua origem podem afetar a participação social e gestão participativa de um conselho gestor. Entendê-las somente pela perspectiva da dimensão social dos conselhos, centradas apenas nas diferenças entre os atores sociais, dificulta a busca por alternativas ou adaptações as novas realidades impostas, que podem estar em outros campos, que diferem do social. Neste sentido, Riondet-Costa (2012) aponta para a compreensão do papel das instrumentalidades dos conselhos gestores (Plano de Manejo, gestão participativa e educação ambiental), suas funcionalidades e contribuições para o processo de gestão participativa, tornando-se mais evidente a percepção sobre como as tensões podem interferir nos conselhos, no contexto das UC's. Tornando-se oportuna a diferenciação das tensões oriundas dos próprios atores sociais, daquelas que agem sobre as instrumentalidades dos conselhos.

A busca por soluções para as tensões descritas e para o aprimoramento da gestão participativa em UC's, atualmente encontra-se muito restrita a atuação dos atores no próprio campo social através do fomento e aprimoramento de ações que visam o empoderamento via exercício político. As conquistas, avanços e experiências de práticas de participação social em outros conselhos, onde se faça presente, em muitas situações não são



consideradas, como possíveis alternativas para a resolução de problemas e conflitos dos conselhos gestores nos ambientes interno e externo da UC.

As experiências acumuladas pelos Sistemas Participativos de Garantia da qualidade orgânica (SPG's), quanto à participação social e gestão participativa, dão conta que tensões geradas no principalmente no campo econômico, representado claramente pela necessidade de criação de um processo de certificação orgânica, como assegura Feres (2012), provocaram a intensa movimentação, mobilização e organização dos diversos atores sociais que compõem estes sistemas, tornando-os mais dinâmicos.

A riqueza das experiências de gestão participativa dos SPG's poderá contribuir para a modificação ou transformação da realidade quanto ao tema, para alguns conselhos gestores de UC's, que muitas vezes buscam soluções para o aprimoramento da prática de gestão participativa apenas no campo social, não se atentando que as melhorias da gestão participativa, não se restringem apenas as intervenções no campo político, e podem se situar na prática da educação ambiental, como apontam Loureiro et al (2008), ou no campo econômico, como fazem os SPG's.

Diante do exposto o artigo terá como objetivo promover uma comparação entre a gestão participativa dos conselhos de UC's com os Sistemas Participativos de Garantia da Qualidade Orgânica (SPG's), analisando os aspectos normativos e a dimensão social envolvidos em ambas as formas associativas.

## 2. Desenvolvimento

A exigência por alimentos de qualidade pelos consumidores é uma realidade que se apresenta de forma crescente desde a década de 1980 com o surgimento do mercado de produtos orgânicos. O aparecimento deste mercado deu-se no momento em que produtores rurais e consumidores começaram a sentir as primeiras consequências da “revolução verde”, como afirmam Hollanda et al (2013), que preconizava o monocultivo, o uso de fertilizantes sintéticos, uso indiscriminado de agrotóxicos e ainda causavam a deterioração do meio ambiente.

A evolução do mercado de produtos orgânicos apresentou no transcorrer do tempo, algumas dificuldades relacionadas à condução do sistema produtivo de alimentos, voltadas ao campo técnico e agrônomo, e outras com origens econômicas e mercadológicas. Estes obstáculos relacionaram-se a uma problemática ainda maior, pois havia a necessidade em se promover a garantia da qualidade dos alimentos e produtos de origem orgânica, atribuindo-lhes certificação. No entanto, este cenário não impediu a consolidação do mercado de produtos orgânicos no país.

O mercado de alimentos e produtos orgânicos, ganha um grande impulso, com a concretização de sua legislação a partir de 2003, em que os atores sociais (produtores rurais, consumidores e fornecedores) tiveram um papel decisivo, com a percepção acerca das interações entre as dificuldades postas nos campos técnicos/agronômicos e econômicos/mercadológicos. Estas interações se encontravam principalmente nas dimensões (social e econômica) e demandaram uma postura crítica pelos atores, para a discussão, organização e enfrentamento de problemas de comercialização. Este movimento trouxe como consequência a estruturação e ordenamento para o sistema de certificação de produção orgânica e de toda a legislação correlata vigente.

A legislação da produção e certificação de produtos orgânicos no Brasil tem como principais marcos normativos, a Lei 10.831/2003 (Dispõe sobre a Agricultura Orgânica) (BRASIL, 2003), Decreto 6.323/2007 (Regulamentou a Lei 10.831/2003) (BRASIL, 2007) e de forma complementar as Instruções Normativas do Ministério de Agricultura Pecuária Abastecimento (MAPA) O estudo deste conjunto de leis não só permite o conhecimento sobre a regulamentação de práticas da agricultura orgânica no Brasil, mas permite-nos fazer interessantes apontamentos, que tratam da elaboração das mesmas, considerando-se o intervalo entre o início da prática da agricultura orgânica no país, que despontou nos anos oitenta, sua regulamentação à partir de 2003.

O grande intervalo observado entre o início da prática da agricultura orgânica no país e o início de sua regulamentação, reflete a dificuldade que os atores sociais tiveram para se adaptar técnica e mercadologicamente a uma nova realidade, que demandou intensa mobilização, reflexão, participação e organização social, de atores que atuavam nos mais distintos campos (social, político, econômico e ambiental). Vale ressaltar os impactos e tensões que a dimensão econômica produziu no plano social, com a necessidade de uma legislação que contemplasse a certificação orgânica.

O Decreto 6.323/2007 trouxe valiosas contribuições quanto à origem e certificação de produtos orgânicos, merecendo destaque para a criação do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica, que é integrado por órgãos e entidades da administração pública federal e pelos organismos de avaliação da conformidade, certificados pelo Ministério da Agricultura, e a instituição do Sistema Participativo de Garantia da qualidade orgânica (SPG).

O SPG de acordo com o Decreto 6.323/2007 é conceituado da seguinte maneira:

conjunto de determinadas atividades desenvolvidas em determinada estrutura organizativa, visando assegurar que a garantia de um produto, processo ou serviço atende a regulamentos ou normas específicas e que foi submetido a uma avaliação de conformidade de forma participativa. (BRASIL, 2007)

A atuação dos órgãos e entidades governamentais, pelos organismos de avaliação, requer a ação permanente de atores sociais, e está diretamente relacionada com a formação do Sistema Participativo de Garantia de Qualidade Orgânica (SPG) e dos Organismos Participativos de Avaliação da Conformidade Orgânica (OPAC), e neste sentido torna-se fundamental a compreensão da importância sobre o que representam e suas contribuições para participação social, gestão participativa e empoderamento dos atores. Estas afirmações podem ser observadas ao se elencar as importâncias atribuídas ao SPG pela International Federation of Organic Agriculture Movement (IFOAM):

- Visão compartilhada (agricultores e consumidores precisam ter uma visão comum sobre os princípios que norteiam o programa);
- Participação (os princípios e as regras da produção orgânica são concebidos e aplicados com intensa participação das partes interessadas);
- Transparência (todas as partes interessadas precisam estar cientes de exatamente como o modelo funciona);
- Confiança (é possível confiar na idoneidade dos agricultores, e o sistema deve demonstrar a capacidade das comunidades em demonstrar essa confiança através de seus mecanismos sociais e culturais de controle);
- Processo de aprendizado (o sistema deve promover a construção de redes de conhecimento entre os atores);
- Horizontalidade (todos os envolvidos no processo tem o mesmo nível de responsabilidade e capacidade de estabelecer a qualidade orgânica) (PGS WORKING GROUP, 2007).

Os SPGs por sua formação e atuação, apresentam forte relação com a dimensão social do desenvolvimento sustentável, tendo com pilares de sustentação o controle social e a responsabilidade solidária, valores também preconizados pelos conselhos gestores e UC's, o que permite a aproximação entre estas formas associativas.

O controle social segundo Brasil (2008), constitui-se num processo em que há a geração de credibilidade pela sociedade que reconhece o comprometimento de um grupo que trabalha organizado com esforço, dedicação e seriedade.

A participação e gestão participativa são elementos centrais e pré-requisitos para o exercício do controle social. Teixeira (2009) ao conceituar gestão participativa, enfoca a participação social como início de uma caminhada para o controle social, adotando uma perspectiva normativa, muito mais voltada à atuação política dos atores sociais. Demo (1988) apresenta também uma conceituação para participação, com um enfoque político,

definindo-a como um processo de negociação, de que os atores podem se utilizar como forma de poder.

Torres et al (2002) trazem uma conceituação mais ampla que Demo (1988) e Teixeira (2009) e segundo os autores, o processo de gestão participativa, não limita-se ao exercício da cidadania pelo viés político, mas a abertura de novas relações entre o Estado e a sociedade civil, em que são possíveis discussões em prol da construção do desenvolvimento sustentável

A responsabilidade solidária ocorre quando todos os participantes do grupo comprometem-se com o cumprimento de exigências técnicas para a produção orgânica e responsabilizam-se de forma solidária no caso de não cumprimento delas por parte de seus membros (BRASIL, 2008<sup>a</sup>).

A estrutura organizativa a qual o Decreto 6323/2007 se refere, estabelece gestão social do SPG e para seu exercício definiu-se a seguinte composição:

- Membros do Sistema: São pessoas físicas e jurídicas que estão vinculadas a cadeia produtiva do mercado de produtos orgânicos. Estão divididos em duas categorias:
  - Fornecedores: Enquadram-se nesta categoria os produtores, distribuidores, comercializadores, transportadores e armazenadores.
  - Colaboradores: São os consumidores e suas organizações, os técnicos e suas organizações, as organizações públicas e privadas.
- Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade (OPAC): São pessoas jurídicas, que podem ser de direito público ou privado, com atribuições e responsabilidades formais no Sistema Participativo de Gestão da qualidade orgânica, consignadas em seu estatuto social.

De acordo com o Brasil (2007) são funções dos membros fornecedores:

- a. Solicitar avaliação de conformidade de seus produtos para saber se estão de acordo com as normas de produção dos produtos orgânicos;
- b. Fornecer todas as informações com detalhes e as frequências pedidas pelo Sistema Participativo de Garantia (SPG) e Organismos Participativo de avaliação da conformidade (OPAC);
- c. Contribuir para a geração de credibilidade dos produtos por meio de sua participação no SPG;
- d. Atender todas as orientações de prevenção e providenciar a correção das não conformidades. Quer dizer, as ações que não levam em consideração as recomendações da comissão de avaliação;
- e. Garantir que tanto os seus produtos como os o grupo estarão em acordo com os regulamentos de produção orgânica, respeitando a conformidade.

São funções dos colaboradores:

- a. Contribuir com a geração de credibilidade por meio de sua participação ativa no SPG
- b. Assumir responsabilidade solidária pelos produtos avaliados

Os OPAC's possuem as seguintes atribuições:

- a. Ser representante legal do SPG;
- b. Assumir a responsabilidade legal pela avaliação da conformidade orgânica, de acordo com a Legislação Brasileira de orgânicos;
- c. Possuir obrigatoriamente um conselho de avaliação e um conselho de recursos formados por representantes dos grupos membros do SPG;
- d. Emitir documentos relativos ao funcionamento do SPG;
- e. Organizar e guardar os registros e documentos relativos à avaliação da conformidade;
- f. Apontar as não conformidades e sugerir aos fornecedores ações preventivas e corretivas necessárias;
- g. Possuir regimento interno que mostre a sua organização, funcionamento participativo e como se responsabilizar pelo SPG.

Ao se observar as atribuições dos OPAC's, percebe-se que estas demandam dos membros, alto grau de comunicação, participação e organização das atividades. Outro aspecto que merece destaque é a estrutura administrativa, composta de conselhos de avaliação e de recursos e a necessidade de um regimento interno.

Ao se comparar o Decreto 6.323/2007 com a Lei 9.985/2000, quanto à estrutura administrativa do SPG e conselhos gestores, observa-se que a estrutura de um conselho gestor é mais complexa, pois vincula o conselho (consultivo ou deliberativo) ao órgão gestor (Instituto Chico Mendes de Biodiversidade- ICMbio), sendo que o representante deste órgão sempre ocupa a presidência, fato que não se observa na estrutura administrativa do SPG.

A obrigatoriedade de um regimento interno é uma necessidade comum, porém as maiores diferenças quanto à estrutura administrativa podem ser notadas, avaliando-se as instrumentalizações que estas formas associativas possuem para conduzir o processo de gestão. Enquanto os conselhos gestores de UC's lidam com assuntos e temas de diversos campos de atuação (político, econômico, social, ambiental e cultural) ainda têm a exigência legal de elaborar o plano de manejo, os SPG's através dos OPAC's tratam apenas de assuntos voltados aos processos e procedimentos de certificação, mais voltados para os campos econômico e social. Em suma, pode-se dizer que os conselhos atuam num universo mais amplo com uma estrutura mais complexa, se comparados aos SPG's.

As instrumentalizações dos SPG's são expressas nos conselhos de avaliação e de recursos, e as principais contribuições conforme Hirata (2016) são os mecanismos de controle social utilizados, para a promoção da credibilidade definidos pelo OPAC e podem variar conforme o SPG, sendo os mecanismos os seguintes :as visitas de pares, visitas de verificação, registros como o caderno de plano e manejo, diários de campo, além da presença em reuniões e eventos.

A elucidação do funcionamento destes mecanismos possibilita o entendimento da importância do papel exercido pelos atores sociais dentro do OPAC e conseqüentemente no SPG, quanto à participação social como forma da garantia do processo de certificação. A seguir é feita uma breve descrição das visitas de pares e verificação.

- Visita de pares: São visitas às unidades de produção realizadas por pessoas que integram o mesmo SPG, normalmente de um mesmo grupo, com objetivo de avaliar o cumprimento de critérios e práticas de produção (BRASIL, 2009). Nestas visitas poderão estar presentes além dos agricultores, os fornecedores e consumidores, tornando este tipo de visita uma preparação para a visita de verificação de conformidade e um espaço para a troca de saberes, colaboração mútua onde as experiências dos atores são compartilhadas e valorizadas.
- Visita de verificação: Essa visita é realizada pela comissão de avaliação do OPAC, e acontece, no mínimo, uma vez por ano, podendo ser realizada mais vezes, a critério do OPAC.

Os mecanismos de controle social citados por Hirata (2016), objetivando a certificação orgânica, constituem-se em espaços, em que as oportunidades de participação social são maiores, intensas e focalizadas, que as observadas nos conselhos gestores, que limitam a participação social, as reuniões, eventos e elaboração e estruturação do plano de manejo.

### 3. Considerações Finais

Ao se considerar o desenvolvimento sustentável como cenário para a atuação dos conselhos gestores e sistemas participativos de garantia da qualidade orgânica e a análise do aspecto normativo que envolve a atuação de ambos órgãos colegiados, torna-se possível fazer alguns apontamentos referentes quanto a participação dos atores sociais, aos campos de atuação e ainda as contribuições que os SPG's podem dar aos conselhos quanto a gestão participativa.

A participação social e a gestão participativa são condições essenciais para o funcionamento das formas associativas consideradas, que atuam como elementos norteadores para a conquista do controle social. No caso dos SPG's o controle social é mais

fácil de ser percebido, pois ele incide diretamente sobre o processo de certificação orgânica e ainda há uma condição compulsória para que ele ocorra, expressas nos mecanismos de controle social (visitas de pares e avaliação). Em situação diferente, encontram-se os conselhos gestores que utilizam a participação social, principalmente sob o prisma político, com o fortalecimento dos atores envolvidos na administração do conselho.

Os mecanismos de controle social trazem inúmeras contribuições para os atores, pois principalmente as visitas se constituem em espaços obrigatórios, onde ocorre interação, trocas de conhecimentos e sabedoria que visam o aprimoramento do sistema de certificação de produtos orgânicos. Estes mecanismos com suas vantagens são mais numerosos no SPG e ampliam os canais e redes de comunicação entre os atores, garantindo assim maiores possibilidades de ganhos sociais, para a gestão participativa. Configuram-se como a principal contribuição que os SPG's têm a oferecer aos conselhos.

A legislação mostra que a estrutura administrativa dos conselhos é mais complexa que a dos SPG's, pois os conselhos gestores ficam submissos ao órgão gestor, e neste caso as relações são menos horizontais. Constituindo-se como mais uma contribuição do SPG para os conselhos.

Os campos de atuação destes organismos considerando-se o desenvolvimento sustentável, são muito parecidos, enquanto os SPG's tratam de questões mais voltadas para os campos econômico e social, os conselhos gestores lidam com temas que perpassam nos campos (econômico, social, político, ambiental e cultural), porém os SPG's tratam a dimensão econômica com maior foco, magnitude e intensidade. Outro fator que merece destaque quanto à atuação dos SPG's, é o fato deles funcionarem sob o comando de tensões produzidas na esfera econômica que demandam ações e respostas rápidas por parte dos atores sociais.

A avaliação das tensões produzidas pelo campo econômico no campo social conferem a gestão participativa dos SPG's um maior dinamismo e a capacidade de retroalimentar-se, fato que não é observado na dinâmica dos conselhos. Esta constatação ganha maior sentido, ao se analisar a estrutura administrativa de funcionamento dos dois organismos, enquanto os SPG's atuam num campo mais restrito e com uma estrutura mais enxuta, facilitando sua ação, comparativamente aos conselhos atuam com uma estrutura mais complexa, num cenário mais amplo.

A experiência dos SPG's mostra finalmente que a busca por soluções para melhorias na participação social e gestão participativa, podem partir do campo econômico, e não apenas através de ações que priorizem a atuação política dos atores sociais, como fazem a maioria dos conselhos. Neste caso as experiências adotadas pelos SPG's podem ser adotadas pelos conselhos, visando a maior preparação e aquisição de maior dinamismo por parte dos atores, diante dos processos de tomada de decisão.

#### 4. Referências

ANDRADE, Júlia Turques de, **Gestão participativa de unidades de conservação no Brasil interpretando a APA Petrópolis**, UFRRJ, 2007, 121p.

BRASIL, Lei 9985, de 18 de julho de 2000. **Institui o sistema nacional de unidades de conservação da natureza e dá outras providências**. Disponível em: [www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-9985-18-julho-2000-359708-norma-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-9985-18-julho-2000-359708-norma-pl.html). Acesso em 15/05/2015.

\_\_\_\_\_, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério de Estado do Meio Ambiente, **Instrução Normativa conjunta n 64, Regulamento técnico para sistemas orgânicos de produção animal e vegetal**. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de Dezembro de 2008<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_, Decreto 4340 de 22 de Agosto 2002. **Regulamenta a lei 9985**. Disponível em: [www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4340-22-agosto-2002-451270-norma-actualizada-pe.pdf](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2002/decreto-4340-22-agosto-2002-451270-norma-actualizada-pe.pdf). Acesso em 13/05/2015.

\_\_\_\_\_; Lei 10831, de 23 de Dezembro de 2003. **Dispõe sobre a Agricultura orgânica e dá outras providências**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.831.htm). Acesso em 28/06/2016.

\_\_\_\_\_; Decreto 6.323, de 27 de Dezembro de 2007. **Regulamenta a Lei10831/2003 que dispõe sobre agricultura orgânica e dá outras providências**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6323-27-dezembro-2007-567641-norma-pe.html> Acesso: 28/06/2016.

\_\_\_\_\_; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Instrução Normativa 019, 2009. **Aprova os mecanismos de controle e informação da qualidade orgânica**. Disponível em <http://sistemasweb.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=consultarLegislacaoFederal>> Acesso em: 02/07/2016.

DEMO, P. **Desafios de processos participativos**. Brasília IPEA/IPLAN, 1988.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'ana. **Populações tradicionais em unidades de conservação: O mito moderno da natureza intocada**. Núcleo de Pesquisa sobre populações humanas e áreas úmidas do Brasil. Série- Documentos e relatórios de pesquisa, n 01 São Paulo, 1993.

DRUMMOND, Maria Auxiliadora; GIOVANETTI, Livia; QUEIRÓZ, Artur; e colaboradores. **Técnicas e ferramentas participativas para a gestão de unidades de conservação** 2 ed. GTZ, 2009 120p.

FERES, Antônio Miguel Brito. **A reorganização da agropecuária orgânica do Estado do Rio de Janeiro em face legislação brasileira e formação do Sistema Participativo de garantia da Abio.(Dissertação de mestrado)**. Ufrj/Igeo/Ppgg –Universidade Federal do Rio de Janeiro/RJ.2012, 144p.

HIRATA, Aloisia Rodrigues. **A constituição do sistema participativo de garantia sul de Minas e as contribuições para a Agroecologia na região. (Dissertação de mestrado profissional)**, UFLA Universidade Federal de Lavras/MG. Lavras, MG, 2016, 196p.



HOLLANDA, Alexandre Pinho Pessoa de; ABREU, Mônica Cavalcanti Sá. **Os desafios da implantação da certificação participativa orgânica (sistema participativo de garantia – SPG) no estado do Ceará.** Anais Simpoi/2013. 16p.

LOUREIRO, C. F. B.; AZAZIEL, M.; Franca, N. (Organizadores) **Educação ambiental e conselho em unidades de conservação: aspectos teóricos e metodológicos**, Ibase: Instituto Terrazul: Parque Nacional da Tijuca, 2007.

LOUREIRO, C. F. B.; CUNHA, Cláudia Conceição. **Educação ambiental e gestão participativa: Elementos para se pensar a sustentabilidade democrática.** Ambiente & Sociedade, v. XI, n. 02, p. 237 – 253. Jul/Dez 2008, Campinas/SP.

PARTICIPATORY GUARANTEE SYSTEM. **Swedish Society for Nature Conservation.** Org: Inger Kallander, 2007. 24p

RIONDET-COSTA, Daniela Rocha Teixeira. **Análise comparativa dos instrumentos do das unidades de conservação visando a gestão participativa no Cone Sul. (Tese de doutorado).** UERJ/Rio de Janeiro, 2012 388 p.

SANTOS, Anthony Állison Brandão. **Conselhos gestores de Unidades de Conservação (Distrito Federal) EFL/FT/UNB. (Tese de doutorado)** Universidade de Brasília/DF, 2008, 186p.

TEIXEIRA, Kharen de Araújo. **Gestão participativa em unidades de conservação: o conselho consultivo da APA do João Leite, Goiás. (Dissertação de mestrado).** UFG-Universidade Federal de Goiás, 80p 2009.

TORRES, L.M.; MESQUITA C.A.B. **Conselho gestor da área de proteção ambiental da costa de Itacaré – Serra Grande: uma experiência de gestão participativa.** In: **III Congresso Brasileiro de unidades de conservação**, Anais (1:2002). Fortaleza/CE. Pag. 278-288. Rede nacional pró-uniidade de conservação. Fundação Boticário de proteção da natureza. Assolação Caatinga, 2002.

## 5. Agradecimento

Os autores agradecem a FAPEMIG (Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas e Gerais) e a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela concessão de suas bolsas de pesquisa de Mestrado.

**III Encontro Internacional**  
**Participação, Democracia e Políticas Públicas**

**ST 07 – Estado e gestão da participação social**

**A quem servem as conferências de políticas públicas?**  
**O caso da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR**

Viviane Petinelli  
UFMG

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

**Resumo:**

Este artigo avalia se e em que medida os diferentes atores presentes em conferências de políticas públicas influenciam o resultado final do processo conferencial, expressado tanto no caderno de resoluções aprovado ao final do processo, como nas propostas dele incorporadas pelo governo posteriormente. Supõe-se que as regras quanto à representação e à deliberação nesses espaços, somado à dinâmica de interação entre atores sociais e estatais na política, condicionam a capacidade de influência de cada segmento na conferência e na política. Por hipótese, quanto mais plural a representação e mais regulada a deliberação, e mais competitiva a atuação dos atores, mais equilibrada é a influência dos mesmos no resultado final da conferência e na política. O trabalho examina as recomendações aprovadas na 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca, a 1ª de Cidades, a 1ª de Meio Ambiente, 1ª Conferência de Esporte, a 1ª de Políticas para Mulheres e 1ª de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Os resultados corroboram, em certa medida, as suposições feitas e mostram que combinações distintas de desenho e dinâmica produzem diferentes capacidades de influência dos atores sociais e estatais.

**Palavras-chaves:** conferências, atores, influência

## Introdução

As últimas duas décadas e meia assistiram à emergência, disseminação e institucionalização de uma estrutura participativa no âmbito de diversas políticas públicas e de Casas Legislativas nas três esferas da federação. No nível nacional, esse avanço foi capitaneado, notadamente, pela criação de Conselhos Nacionais e pela realização de Conferências de Políticas Públicas.

Em resposta a esse movimento de democratização da gestão pública brasileira, surgiram diversas investigações preocupadas em aferir e explicar o desempenho ou efetividade dos diversos arranjos participativos, criados e promovidos em contextos políticos distintos. Inicialmente, ao longo dos anos de 1990, as análises buscaram consolidar as instituições participativas (doravante IPs) enquanto objetos científicos legítimos, que serviam para o alcance de determinados objetivos político-normativos subjacentes ao processo de democratização brasileiro. A partir de meados de 2000, tornou-se claro os limites das IPs em alcançar tais objetivos e, por essa razão, uma nova geração de investigações emergiu para indicar seus limites (Romão e Martelli, 2013).

Tendo superado a defesa ou a crítica às IPs, a geração de estudos atual tem se preocupado em apontar e examinar os desenhos e resultados produzidos pelas IPs em diferentes políticas setoriais, seja em termos de qualidade da representação e deliberação no interior das mesmas, seja em termos de impacto de suas decisões nas proposições legislativas e programas de políticas públicas (Coelho, 2004, 2007; Cunha, 2013; Petinelli, 2011, 2013, 2014, 2015; Pires et al, 2011; Pogrebinschi e Santos, 2011).

Este conjunto de investigações tem sugerido uma longa lista de condicionantes contextuais (exógenos) e estruturais (endógenos) para explicar o sucesso ou fracasso dessas experiências criadas em escalas distintas. Nestes estudos, as condições contextuais compreendem desde aspectos políticos e administrativos, passando por fatores econômicos e geográficos, até aspectos da configuração da sociedade civil do local ou área de política de implementação do arranjo. Já os fatores estruturais correspondem tanto ao desenho institucional da IP, como ao arcabouço institucional da política e à dinâmica de interação entre os atores estatais e societais, isto é, a dinâmica política no bojo de cada política setorial.

Este trabalho busca contribuir com esse campo de estudos, particularmente no que diz respeito à efetividade das conferências de políticas públicas. Mas, diferentemente das análises já realizadas, o trabalho lança luz sobre a relação entre desenho institucional, dinâmica política e a capacidade dos atores estatais e societais de aprovar propostas de seu interesse na conferência e na respectiva política setorial. Avalia-se e em que medida os diferentes segmentos presentes nos

encontros influenciaram o resultado final do processo conferencial, expressado tanto no caderno de propostas aprovado, como na incorporação das propostas nele aprovadas pelo governo.

Nesse sentido, o trabalho examina o conteúdo das diretrizes aprovadas em 6 processos conferencialistas com desenho e dinâmica política distintos, quais sejam: a 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca (doravante 1ª CAP), 1ª de Cidades (1ª Concidades), 1ª de Meio Ambiente (1ª CMA), a 1ª Conferência de Esporte (doravante 1ª CE), 1ª de Políticas para Mulheres (1ª CPM) e a 1ª Conferência de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (1ª CPIR). Todas foram realizadas no primeiro mandato de Lula (2003-2006) de forma inédita e foram organizadas por atores governamentais e societais e ministérios liderados por políticos da base aliada e de partidos de esquerda. Dessa forma, buscou-se controlar, com vistas a tornar residual, os efeitos de condicionantes contextuais, tais como vontade política, sobre os resultados da análise.

O conteúdo das recomendações aprovadas foi classificado segundo ator de interesse e avaliado se foi incorporado ou não aos programas governamentais nos anos seguintes. A partir dessas análises, aferiu-se a capacidade de influência de cada segmento, tomado individual e conjuntamente, no resultado final de cada conferência examinada e na política setorial.

Este trabalho está dividido em três seções para além desta parte introdutória. Na próxima, mapeia-se as principais contribuições da literatura sobre a relação entre desenho institucional e resultados de arranjos participativos, como as conferências de políticas públicas, e se apresenta o desenho institucional da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR a fim de sugerir os efeitos esperados do mesmo sobre as propostas nelas aprovadas de interesse dos diferentes atores nelas representados. Em seguida, descreve-se a dinâmica política das seis políticas setoriais examinadas e seus efeitos esperados sobre a capacidade dos atores societais de influenciar, por meio das recomendações de seu interesse aprovadas na conferência, os programas da respectiva política. Na última seção, apresenta-se a metodologia e os resultados obtidos acerca da capacidade de influência dos diferentes segmentos no caderno final de cada processo conferencialista e nos programas da respectiva política e se examina a relação entre desenho institucional da conferência, dinâmica política e atores beneficiados pelas propostas aprovadas e incorporadas. Ao final, apresenta-se as considerações finais desse trabalho.

## **1. Desenho institucional e capacidade de influência dos atores: constatações e hipóteses**

Os efeitos das regras e procedimentos institucionais sobre o comportamento e as decisões públicas dos atores políticos e societais têm constituído objeto de preocupação de cientistas políticos há mais de um século. Embora não seja novidade avaliar e explicar o funcionamento do sistema político e do processo de políticas a partir das instituições, há ainda certa originalidade em

investigar os impactos do desenho das IPs sobre seus resultados, dentre eles, as decisões nelas tomadas. No caso das conferências, trata-se de relacionar as propostas aprovadas com as regras que definem a participação e a dinâmica decisória nesse processo.

Todo processo participativo compreende atores com distinta capacidade de influência. Os atores se diferenciam em relação ao domínio da linguagem técnica e dos conhecimentos específicos necessários para a deliberação, à capacidade de manter o *status quo* desigual ao longo do processo, à capacidade de influenciar os intermediários ou facilitadores do processo em benefício próprio, entre outros aspectos (Fonseca, 2011). Da combinação desses atributos, resulta a capacidade de influência de cada ator no arranjo participativo.

Ademais, num processo participativo, a interação entre os atores não se dá em um vácuo institucional. Pelo contrário, a participação é, em menor ou maior medida, regulamentada, o que impacta diretamente a capacidade de influência de cada ator no arranjo. Dependendo das regras de participação, a desigualdade de poder entre os múltiplos atores é potencializada ou minimizada e o arranjo se torna mais ou menos propenso à elitização da participação, entendida aqui enquanto favorecimento ou discriminação positiva de um certo grupo em detrimento de outros. Uma vez que um dos objetivos da criação de instituições participativas como as conferências consiste em democratizar o processo de políticas públicas, isto é, ampliar o leque de atores participantes nesse processo, cabe avaliar como o desenho institucional desses arranjos tem definido a participação nos mesmos e, por conseguinte, impactado seus resultados.

O desenho institucional define quem e em que proporção participa, como e onde participa e quais os resultados esperados de tal participação. Sua configuração pode tanto promover quanto dificultar a apresentação de razões e o debate de alternativas pelos partícipes do processo, assim como pode favorecer ou prejudicar a apreciação de determinadas demandas nos momentos decisórios. Dessa forma, o desenho pode tanto incluir como excluir vozes ao estabelecer proporções muito desiguais de representação dos distintos segmentos e/ou exigir, por exemplo, maiorias para aprovação de recomendações nos espaços decisórios.

Tal variedade do desenho das conferências tem sido objeto de diversas investigações, as quais têm apontado diferenças expressivas em relação aos objetivos e aos atores incluídos nas mesmas. Silva (2009) constatou que, nas 34 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2006, 55,1% dos participantes eram da sociedade civil, 36,6% da esfera governamental e 8,3% eram observadores, representantes do Legislativo ou de órgãos internacionais. Teixeira, Souza e Lima (2011) encontraram resultados parecidos ao analisar o regimento interno (R.I.) de 52 conferências nacionais: 68% das vagas eram destinadas a atores da sociedade civil (sociais e de mercado) e 32%, a atores governamentais. Almeida (2012), por sua vez, mostrou que 19 de 28 R.I.s (68% do

total) da última edição de conferências realizadas em cada área temática entre 2003 e 2010 citavam categorias mais gerais da sociedade civil, por exemplo, trabalhadores, movimentos populares, empresários, entre outras.

O fato de o desenho institucional da conferência assegurar maior participação da sociedade civil e/ou distribuir a representação entre os diferentes atores sociais não garante, porém, um processo com resultados representativos. As regras que definem o debate e o processo decisório também importam e devem promover a inclusão das múltiplas vozes participantes. Um processo deliberativo regulamentado pode tanto impedir como possibilitar que grupos menos representados tenham voz e demandas aprovadas, sem ter que recorrer a alianças políticas. Da mesma forma, um processo deliberativo regulamentado pode dificultar e, até mesmo, impedir que atores menos representados aprovem recomendações de seu interesse ao, por exemplo, exigir maiorias simples e/ou qualificadas para aprovação de diretrizes em grupos de trabalho (GTs) e nas plenárias ao longo do processo conferencista.

Da combinação de dinâmica representativa e dinâmica deliberativa, resulta a capacidade de influência dos atores nas propostas aprovadas nas conferências. Por hipótese, os processos conferencistas que asseguram participação plural e equilibrada de atores sociais em espaços deliberativos que exigem minorias, ao invés de maiorias, para apresentação e aprovação de propostas geram resultados mais representativos dos diferentes segmentos nelas representados.

A seguir, descreve-se o desenho da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR, no que diz respeito especificamente à dinâmica representativa e deliberativa e se apresenta os efeitos esperados de cada desenho na capacidade de influência dos atores nele presentes.

*1.1. Desenho institucional da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e seus efeitos esperados sobre a capacidade de influência dos atores nelas presentes*

O Quadro 1 apresenta a dinâmica representativa da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR. De modo geral, o que se constata é uma variação entre os processos, embora com algumas regras semelhantes entre eles. Observa-se regras claras quanto à composição e à distribuição da representação entre atores estatais e sociais na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA e 1ª CPM. Destas, apenas a 1ª CAP assegurou, pelo menos na etapa inicial, paridade de representação entre atores governamentais e não-governamentais e entre os diversos atores sociais. No entanto, tal como desenhada com paridade de representação, mas sem limite na quantidade de instituições representadas e de representantes participantes por encontro, a dinâmica representativa dessa conferência pode ter favorecido a participação do(s) segmento(s) com maior número de entidades representativas, no caso, o segmento dos pescadores artesanais

e aquicultores familiares (Petinelli, 2014). Os outros três processos privilegiaram, formalmente, a representação da sociedade civil e, dentro desse segmento, dos atores sociais (movimentos sociais, entidades civis, ONGs) frente aos atores de mercado (empresários, prestadores de serviço, operadores, concessionários).

**Quadro 1: Dinâmica representativa da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR**

Conferência	Dinâmica representativa
<b>1ª CAP</b>	Eleição de 3 representantes efetivos e 3 suplentes por sindicato, movimento e associação da área nos estados Indicação de 3 representantes efetivos e 3 suplentes por órgão estadual Eleição entre pares de, no mínimo, 1 representante de cada sindicato, movimento, associação e órgão estatal para o encontro nacional (critério: eleição de 1 para cada 5 delegados na etapa estadual)
<b>1ª Concidades</b>	Participação livre na etapa inicial, com seleção de delegados para as conferências estaduais, sendo: 40% governo e 60% da sociedade civil Distribuição da participação da sociedade civil em: 25% para movimentos sociais e populares, 7,5% para ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, 10% para trabalhadores, 7,5% para empresários e 10% de operadores e concessionários de serviços públicos
<b>1ª CMA</b>	Participação livre na etapa inicial, com seleção de delegados para as conferências estaduais, sendo: 20% governo e 80% da sociedade civil Distribuição da participação da sociedade civil em: 50% para ONGs, movimentos sociais, comunidades tradicionais e povos indígenas e 30% para setor empresarial.
<b>1ª CE</b>	Participação livre na etapa inicial, com seleção por consenso, votação nominal ou votação por chapa. Proporção de representantes por segmento e categoria sem regras estabelecidas pelo R.I. dos encontros
<b>1ª CPM</b>	Participação livre na etapa inicial, com seleção de delegados para as conferências estaduais e nacional, sendo: 40% governo e 60% da sociedade civil
<b>1ª CPIR</b>	Participação livre na etapa inicial Regras de seleção e distribuição da representação não estabelecidas pelo R.I. dos encontros

Fonte: formulação própria com base no regimento de cada conferência (Brasil, 2003b, 2003e, 2003f, 2004c, 2004f, 2005b).

Por sua vez, a 1ª CE e a 1ª CPIR não estabeleceram, no respectivo R.I., critérios de seleção e de composição da representação ao longo do processo. Isso pode ter produzido uma dinâmica representativa menos plural, com a exclusão de certas vozes e discursos ao longo do processo conferencial e o favorecimento de demandas de segmentos politicamente mais influentes na respectiva área, no caso da política de esporte, a comunidade de esporte profissional e, no caso das políticas de promoção da igualdade racial, os movimentos negros (Petinelli, 2014).

Da dinâmica representativa dos seis processos conferencistas, resultaria, portanto, conferências pouco representativas, embora plurais, haja vista o privilegiamento à representação de certos atores tanto pelas regras estabelecidas como pela ausência das mesmas. Sob tal configuração, os atores aprovariam um número mais expressivo de recomendações de seu interesse e, ao mesmo tempo, bloqueariam propostas contrárias às suas preferências ao longo do processo.

No entanto, uma dinâmica representativa plural, mas que tende a produzir resultados pouco representativos, pode se tornar mais representativa na presença de regras que possibilitam a



apresentação e aprovação de toda e qualquer demanda, sem a necessidade de maiorias para aprová-la. Ao estabelecer critério de maioria simples ou qualificada, o processo conferencista pode eliminar a chance de influência de grupos menos representados e forçá-los a fazer alianças e trocas políticas para que suas propostas sejam, em alguma medida, consideradas.

Esse pode ter sido o caso da 1ª CAP e da 1ª CPM, cuja aprovação de propostas nos GTs e na plenária final requeriam maioria simples de votos dos delegados presentes, como mostra o Quadro 2. A possibilidade de maior representação do segmento dos pescadores artesanais e aquicultores familiares na 1ª CAP e a maior representação de atores sociais em relação aos governamentais na 1ª CPM, somadas à exigência de maioria simples para aprovação de recomendações na plenária final, pode ter favorecido, significativamente, a aprovação de propostas desses grupos ao longo do processo.

**Quadro 2: Dinâmica deliberativa da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR**

<b>Conferência</b>	<b>Dinâmica Deliberativa</b>
<b>1ª CAP</b>	Debate e tomada de decisão sem regras estabelecidas no R.I. dos encontros estaduais Novas emendas subscritas por, pelo menos, 10% do total de delegados na etapa nacional Apreciação de propostas na plenária final aprovadas por, no mínimo, 30% dos delegados nas plenárias setoriais Aprovação das propostas finais por maioria simples
<b>1ª Concidades</b>	Debate e tomada de decisão sem regras estabelecidas no R.I. ao longo do processo
<b>1ª CMA</b>	Debate livre e aprovação de propostas nos GTs e plenária estadual por maioria simples Aprovação de propostas nos GTs e na plenária final da etapa nacional por, pelo menos, 20% dos delegados
<b>1ª CE</b>	Debate e tomada de decisão sem regras estabelecidas no R.I. ao longo do processo
<b>1ª CPM</b>	Propostas aprovadas por unanimidade dos GTs consideradas aprovadas pela conferência Propostas aprovadas em 1 (um) ou mais grupos do mesmo eixo temático e as não aprovadas, mas com, no mínimo, 20% da votação nos grupos, apreciadas em plenário Aprovação de propostas nos GTs e na plenária final por maioria simples
<b>1ª CPIR</b>	Debate e tomada de decisão sem regras estabelecidas no R.I. ao longo do processo

Fonte: formulação própria com base no regimento de cada conferência (Brasil, 2003b, 2003e, 2003f, 2004c, 2004f, 2005b).

Por sua vez, a 1ª CMA pode ter produzido um resultado final mais representativo, não obstante a dinâmica representativa desse processo favorecer os atores sociais, notadamente, representantes de movimentos ambientalistas. Pelo menos na etapa nacional, a dinâmica deliberativa permitiu a aprovação de propostas por somente 20% dos delegados presentes. Dessa forma, até as recomendações de atores menos representados poderiam ser aprovadas ao final da 1ª CMA.

Já a 1ª Concidades, 1ª CE e 1ª CPIR, ao se silenciarem quanto à dinâmica deliberativa, podem ter reforçado os resultados produzidos pela dinâmica representativa. A 1ª Concidades privilegiou, formalmente, a representação da sociedade civil e, dentro desse segmento, dos movimentos urbanos frente aos atores de mercado (empresários, operadores e concessionários). A 1ª CE e a 1ª CPIR, por seu turno, não definiram regras de representação, o que pode ter levado à

sobrerrepresentação dos grupos politicamente mais proeminentes em cada área – comunidade do esporte profissional e movimentos negros, respectivamente. Na ausência de regras quanto ao debate e à tomada de decisão, os três processos podem ter produzido resultados pouco representativos pelo privilegiamento de alguns em relação aos outros.

O Quadro 3 apresenta os efeitos esperados do desenho institucional da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre a capacidade de influência dos atores nelas representados. Espera-se capacidade de influência desigual entre os atores societais em todos os processos. Acredita-se que o desenho da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA e 1ª CPM reforçou o favorecimento do R.I. a certos grupos, o que, por sua vez, gerou um processo plural, mas menos representativo. Semelhantemente, a ausência de regras quanto à dinâmica representativa e deliberativa na 1ª CE e 1ª CPIR acarretou, por hipótese, um processo mais elitizado e com resultados menos representativos, traduzido na maior capacidade de influência dos grupos politicamente mais influentes de cada área.

**Quadro 3: Efeitos esperados do desenho institucional da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR sobre a capacidade de influência dos atores nelas presentes**

Conferência	Desenho institucional	Capacidade de influência dos atores
1ª CAP	Plural, mas pouco representativo	Desigual, com maior capacidade de influência de pescadores artesanais e aquicultores familiares
1ª Concidades	Plural, mas pouco representativo	Desigual, com maior influência de movimentos urbanos
1ª CMA	Plural, mas pouco representativo	Desigual, com maior capacidade de influência de movimentos ambientalistas
1ª CE	Sujeito à elitização e baixa representatividade	Desigual, com maior influência da comunidade do esporte profissional
1ª CPM	Plural, mas pouco representativo	Desigual, com maior influência dos movimentos feministas
1ª CPIR	Sujeito à elitização e baixa representatividade	Desigual, com maior capacidade de influência dos movimentos negros

Fonte: formulação própria

Na terceira seção, essas hipóteses são testadas ao se examinar se e em que medida os diferentes atores representados na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR influenciaram as recomendações aprovadas nesses processos. Antes, porém, discutimos a dinâmica política das seis políticas setoriais analisadas. Além de impactar diretamente a capacidade de influência dos atores nas conferências, a dinâmica política também afetaria a capacidade dos atores societais de influenciar, por meio das recomendações de seu interesse aprovadas na conferência, os programas da respectiva política.

## **2. Dinâmica política e capacidade de influência dos atores societais: reflexões e hipóteses**

Uma das implicações da progressiva democratização do processo de políticas públicas no Brasil consiste na possibilidade, cada vez maior, de influência de atores societais nas decisões tomadas

ao longo desse processo. Tal oportunidade não só se concretiza dentro de arranjos participativos, como também pela pressão, direta ou indiretamente, de tais atores por meio de canais informais e formais de interlocução com os atores governamentais.

A capacidade de influência dos atores sociais nas decisões públicas varia, porém, em decorrência do padrão de atuação e interação desses atores entre si e com os atores estatais, isto é, da dinâmica política na área em que atuam. Cada política se caracteriza por um tipo de rede com características peculiares quanto à composição, às funções, aos padrões de relação e distribuição de poder, e às regras de conduta dos atores nela presentes. Da combinação desses elementos, originam-se dinâmicas políticas particulares (Waarden, 1992).

A literatura tem identificado, pelo menos, cinco tipos de dinâmicas ou redes de política distintas: a clientelista (Waarden, 1992), a corporativista e a pluralista (Schmitter, 1974), e as redes temáticas, em contraposição aos triângulos de ferro (Hecló, 1978). Grosso modo, a estrutura clientelista e os triângulos de ferro são formados por apenas um ou dois grupos de interesse, os quais detêm e exercem o poder político no Estado. Nestes tipos de rede, as relações entre os atores estatais e sociais são horizontais, baseadas na cooperação e na consulta nos processos decisórios.

Configuração oposta se observa nas redes temáticas. Estas são compostas por muitos atores estatais e sociais, interessados em um mesmo tema de política, os quais apresentam acesso livre e interação flutuante. Nelas, o poder político é distribuído entre diversos atores, o que gera relações predominantemente competitivas e adversariais entre os mesmos (Rhodes, 2006).

Entre estes dois extremos, encontram-se as dinâmicas mais corporativistas e pluralistas, cuja composição e padrões de relação e de distribuição de poder se aproximam da configuração clientelista e das redes temáticas, respectivamente. A dinâmica corporativista se caracteriza pelo baixo número e baixa diversidade de atores envolvidos, ao passo que as redes pluralistas são compostas por um amplo e variado conjunto de atores sociais. Os poucos grupos sociais no bojo da dinâmica corporativista estão organizados em um sistema de intermediação de interesses, no qual os atores estatais trocam privilégios de acesso e recursos econômicos por cooperação e apoio político por parte dos atores sociais (Schmitter, 1974). No pluralismo, por outro lado, as diversas organizações encontram-se espalhadas e disputam espaço e influência no processo de políticas de modo competitivo, ora cooperativa ora adversarialmente (Waarden, 1992).

Dependendo da dinâmica política, o processo e o conteúdo das políticas sofre mais ou menos constrangimentos, como resultado, notadamente, do grau de dispersão do poder e dos custos de coordenação gerados pelo tipo de rede. Nas políticas setoriais que abrigam poucos grupos de interesse que atuam de modo cooperativo (padrão clientelista/ corporativista), o poder é mais

concentrado e os custos de coordenação, menores, o que favorece a capacidade de influência de cada ator. Já nas políticas setoriais cujo conjunto de atores é plural e o padrão de interação entre eles é adversarial (padrão das redes temáticas e pluralistas), a capacidade de influência dos atores tende a ser menor, dada a maior dispersão do poder e os maiores custos de coordenação dos variados interesses pelo governo. Dentre estes extremos, estão as políticas setoriais com dinâmicas competitivas, mas colaborativas (padrão pluralista), nas quais há menores custos de coordenação, a despeito da maior dispersão de poder entre os múltiplos atores.

Disso se supõe que, nas políticas setoriais com dinâmica política mais clientelista ou corporativista, a capacidade de influência de cada ator na respectiva política, via propostas aprovadas na conferência, tende a refletir, em grande medida, os resultados da conferência. Por outro lado, nas políticas setoriais com dinâmica mais plural e conflituosa, a capacidade de influência de cada grupo na respectiva política tende a ser mais equilibrada. Por fim, nas políticas setoriais com dinâmicas competitivas, mas colaborativas, a capacidade de influência de cada ator na respectiva política, via recomendações aprovadas na conferência, tende a refletir a distribuição de poder entre os mesmos, de modo que as recomendações dos atores com mais proeminência política na área sejam as mais incorporadas pós-conferência.

A seguir, descreve-se a dinâmica política das seis áreas aqui examinadas e se apresenta os efeitos esperados da mesma sobre a capacidade de influência dos atores sociais na política.

*2.1. Dinâmica Política na Política de Aquicultura e Pesca, Urbana, de Meio Ambiente, de Esporte, nas Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial e seus efeitos esperados sobre a capacidade de influência dos atores sociais*

A dinâmica política que caracteriza a Política de Aquicultura e Pesca, Urbana, de Meio Ambiente, de Esporte, as Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial constitui um produto histórico do processo de construção institucional de cada política pública. A forma como esses processos se desenrolaram deu origem a um tipo de rede específico em cada área de política, caracterizado por um padrão singular de atuação e interação entre os atores estatais e sociais.

A construção da política de Aquicultura e Pesca e da Política Urbana teve início na década de 1950 e 1960, respectivamente, pela criação da Divisão de Caça e Pesca e da Caixa de Crédito da Pesca na estrutura do Ministério da Agricultura e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Duas décadas antes, ganhara a agenda governamental a temática ambiental e a de esportes. A primeira integrou o projeto de industrialização nacional, promovido pelo primeiro governo Vargas (1937-1945), o qual exigia a presença ativa do Estado como planejador, produtor de insumos e fornecedor de infraestrutura básica para a indústria nascente. Já a política de

desporto surgiu da necessidade de intervenção governamental na disputa política entre duas associações civis: a pró-profissionalização do esporte e a pró-amadorismo. Em resposta, Vargas criou a Divisão de Educação Física (DEF), na estrutura do Ministério da Educação e Cultura, para formular e gerir a política nacional de esportes, voltada para o esporte de alto rendimento nas escolas, notoriamente o futebol (Petinelli, 2014).

A construção institucional dessas políticas foi acompanhada pela formação de uma rede de atores sociais, com composição e padrão de atuação e interação específicos. Inicialmente, no período de 1930 a 1970, a formulação da política de pesca, urbana, de meio ambiente e de esporte foi orientada pelo nacional-desenvolvimentismo, o que possibilitou e estimulou a formação de uma comunidade empresarial bem-articulada e politicamente influente nas quatro áreas. A legislação e os investimentos governamentais no período privilegiaram, notoriamente, a dimensão econômica e, por conseguinte, os atores de mercado, desconsiderando outros atores, como as colônias de pescadores artesanais e os profissionais liberais envolvidos, em alguma medida, com a questão urbana, ambiental e do esporte educativo e de lazer à época.

Tal configuração político-institucional da Política de Aquicultura e Pesca, Urbana, de Meio Ambiente e de Esporte sofreu um primeiro abalo nos anos 70 e início de 80, em um contexto de expressiva efervescência social pela redemocratização do país. Com o auxílio de uma ala progressista da Igreja Católica, os pescadores artesanais se organizaram em sindicatos, associações civis e movimentos para representá-los junto ao Estado. Na política urbana e de meio ambiente, emergiram e rapidamente ganharam força movimentos sociais, respectivamente, os movimentos urbanos e os movimentos ambientalistas, com uma postura crítica à orientação política vigente. Na área de desporto, o fomento contínuo à formação de educadores físicos nas décadas anteriores culminou na formação de uma comunidade de esporte educativo e participativo (enquanto lazer), crítica à orientação unilateral do esporte para o alto rendimento.

Concomitantemente, os anos 80 assistiram, de forma inédita, a formulação de Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial. Mas, diferentemente das outras políticas analisadas, essas foram construídas, desde o início, a partir de forte pressão e pela interlocução com movimentos feministas e com movimentos negros, respectivamente (ibid, 2014).

Na década de 90, em um contexto de descentralização e de democratização do processo de políticas públicas, os diferentes atores sociais presentes na Política de Aquicultura e Pesca, Urbana, de Meio Ambiente, de Esporte, nas Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial se consolidaram enquanto influenciadores e *veto players*. Ademais, novos grupos surgiram

por um processo de especialização temática e diferenciação organizacional, notadamente, no âmbito da política ambiental e das políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial<sup>1</sup>.

Na política de aquicultura e pesca, a forte insatisfação dos pescadores artesanais e dos empresários com a política pesqueira do IBAMA e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) de 1989 a 1998 levou-os a se aproximar e a atuar colaborativamente para alcançar as conquistas políticas almejadas, dentre elas, a transferência das funções de desenvolvimento e fomento da pesca para o Ministério da Agricultura e Abastecimento (Boszczowski e Borghetti, 2006). Já na política urbana e ambiental, as vitórias constitucionais<sup>2</sup> dos movimentos urbanos e ambientalistas possibilitaram-lhes lutar por legislações e políticas governamentais de seu interesse, combativamente às demandas de interesse e ações governamentais em benefício exclusivo do setor empresarial. Os primeiros saíram vitoriosos do processo de elaboração e aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (Lei nº 10.257, de 10 de Julho), enquanto os movimentos ambientalistas lograram êxito na criação do MMA e na aprovação da Lei das Águas em 1997, da Lei de Crimes Ambientais ou Lei da Natureza (Lei nº 9.605/98) e da Lei nº 9985 de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC).

Na política de esporte, a comunidade de esporte educativo e a de esporte participativo conseguiram, de forma inédita, a inclusão, na CF/88, do dever do Estado de fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de todos, e de destinar recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional (art. 217). Além disso, a pressão dessas comunidades possibilitou, pela Lei Maguito Viola (Lei nº 9.981, de 14/07/2000), a inclusão de representantes desses dois segmentos na mais alta instância de participação societal junto ao governo federal, à época, o Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro (Bueno, 2008).

Semelhantemente, os movimentos de mulheres e de negros influenciaram a Carta Magna de 1988. Esta assegurou direitos políticos e civis e a condição de sujeito de política pública às mulheres (Costa, 2005), bem como reconheceu o racismo e o preconceito racial como fenômenos presentes na sociedade brasileira, sustentando a necessidade de combatê-los (Ribeiro, 2009). Não obstante, ao longo de 1990, a pouca atenção dada a essas temáticas sobretudo pelo governo federal estimulou a atuação conjunta e cooperativa, em cada área, dos diferentes movimentos e entidades no sentido de pressionar o governo por políticas mais sistemáticas e abrangentes.

---

<sup>1</sup> Para uma exposição detalhada a este respeito, ver Petinelli (2014).

<sup>2</sup> De forma inédita, a CF/88 criou, pelos artigos 182 e 183, a Política Urbana. Foi instituído o princípio da função social da propriedade e da elaboração de um Plano Diretor Municipal, composto por um conjunto de diretrizes sobre o desenvolvimento e o ordenamento urbano a ser seguido pela administração pública municipal e pela iniciativa privada (Bassul, 2002). Da mesma forma, a CF/88 considerou o meio ambiente como um patrimônio público, um direito de todos, e, como tal, atribuiu o dever de defendê-lo e preservá-lo ao poder público e à sociedade (Vieira e Cader, 2007).

Desse modo, na virada do século XX para o XXI, a dinâmica política no interior da Política de Aquicultura e Pesca, Urbana, de Meio Ambiente, de Esporte, das Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial já apresentava contornos bem delineados. Como se observa pelo Quadro 4, na Política de Aquicultura e Pesca, a dinâmica política se aproximava do tipo corporativista, enquanto que, nas demais, observava-se um tipo de rede mais pluralista. Contudo, se, na Política Urbana, de Meio Ambiente e de Esportes, a interação entre os atores sociais mostrava-se conflituosa, nas Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial, a dinâmica era mais colaborativa.

**Quadro 4: Dinâmica política na Política de Aquicultura e Pesca, Urbana, de Meio Ambiente, de Esporte, nas Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial**

<b>Política</b>	<b>Principais atores sociais envolvidos</b>	<b>Padrão de interação</b>
<b>Aquicultura e Pesca</b>	Pescadores artesanais e aquicultores familiares Entidades civis Empresários	Cooperativo
<b>Urbana</b>	Movimentos urbanos Empresários Operadores/concessionários	Competitivo e adversarial
<b>Meio Ambiente</b>	Movimentos ambientalistas Entidades civis Empresários	Competitivo e adversarial
<b>Esporte</b>	Comunidade do esporte profissional Comunidade do esporte educativo Comunidade do esporte participativo	Competitivo e adversarial
<b>Para Mulheres</b>	Movimentos feministas Entidades civis	Competitivo, mas colaborativo
<b>Promoção da Igualdade Racial</b>	Movimentos quilombolas Movimentos indígenas Entidades civis	Competitivo, mas colaborativo

Fonte: formulação própria.

Por hipótese, a dinâmica política de cada área afeta a capacidade de influência dos atores sociais sobre o processo de políticas. Acredita-se que dinâmicas corporativistas favorecem a capacidade de influência dos atores, ao passo que dinâmicas pluralistas adversariais tendem a reduzir tal capacidade. Entre esses extremos, estariam as interações competitivas, mas cooperativas, nas quais a capacidade de influência dos atores tende a refletir o poder político relativo que apresenta na área de política.

Disso se espera que, na Política de Aquicultura e Pesca, a capacidade de influência de cada ator no resultado final da conferência se reflita na respectiva política. Já na Política Urbana, de Meio Ambiente e de Esporte, a capacidade de influência na respectiva política tende a ser mais equilibrada, dado os fortes conflitos de interesse dos atores nela presentes. Dentre esses extremos, estaria a dinâmica nas Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial. Dela, espera-se que a capacidade de influência de cada ator na respectiva política reflita a distribuição de poder entre os mesmos na própria área, como mostra o Quadro 5 a seguir.

**Quadro 5: Dinâmica política e seus efeitos esperados sobre a capacidade de influência dos atores sociais na Política de Aquicultura e Pesca, Urbana, de Meio Ambiente, de Esporte, nas Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial**

Política	Dinâmica Política	Capacidade de influência dos atores
<b>Aquicultura e Pesca</b>	Corporativista	Desigual, como reflexo do maior número esperado de propostas de pescadores artesanais aprovado na conferência
<b>Urbana</b>	Pluralista adversarial	Desigual, mas mais equilibrado que o resultado esperado para a conferência
<b>Meio Ambiente</b>	Pluralista adversarial	Desigual, mas mais equilibrado que o resultado esperado para a conferência
<b>Esporte</b>	Pluralista adversarial	Desigual, mas mais equilibrado que o resultado esperado para a conferência
<b>Para Mulheres</b>	Pluralista cooperativa	Desigual, com quantidade maior de propostas de interesse de movimentos feministas
<b>Promoção da Igualdade Racial</b>	Pluralista cooperativa	Desigual, com maior número de propostas de interesse dos movimentos negros

Fonte: formulação própria

Na próxima seção, examina-se se e em que medida os diferentes atores representados na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR influenciaram as recomendações finais nelas aprovadas e, a partir delas, os programas governamentais da respectiva política setorial.

### **3. A quem serviu a 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR? Desenho institucional, dinâmica política e capacidade de influência dos atores**

Dois tipos de metodologias têm sido utilizados para avaliar a capacidade das IPs em cumprir seus objetivos. De um lado, encontram-se as análises que investigam as práticas participativas pela ótica dos atores por meio de entrevistas, questionários, entre outros métodos. De outro, estão os estudos que examinam os efeitos do desenho institucional das IPs sobre seus resultados a partir de análise documental. Este trabalho adota a segunda metodologia para avaliar a relação entre desenho institucional e atores beneficiados pelas recomendações aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e vai além ao examinar, por meio de análise documental comparativa, a relação entre dinâmica política e recomendações incorporadas aos programas governamentais pós-conferência.

Nesse sentido, o primeiro passo dado foi a classificação das propostas aprovadas de competência exclusiva e compartilhada do Ministério ou Secretaria Especial organizador da conferência por ator de interesse, podendo este ser individual ou conjunto. O Quadro 5 apresenta os atores considerados na classificação das propostas finais da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR. As categorias consideradas refletem tanto a composição da representação nos processos conferencistas examinados (Quadro 1), como os grupos politicamente atuantes na respectiva política setorial (Quadro 4). Particularmente em relação à 1ª CPM e à 1ª CPIR, não foi considerada a diferenciação entre movimentos sociais (feministas e negros / indígenas) e



entidades civis pela dificuldade em classificar as propostas de interesse de um e/ou de outro, dada a significativa convergência de discursos e a interação colaborativa entre os atores.

**Quadro 5: Atores no âmbito da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR**

Conferência	Atores considerados
1ª CAP	Pescadores artesanais e aquicultores familiares Empresários da pesca e da aquicultura Entidades civis Governo
1ª Concidades	Movimentos urbanos Entidades civis, acadêmicas e de pesquisa Trabalhadores Empresários Operadores e concessionários Governo
1ª CMA	Movimentos ambientalistas Entidades civis Comunidades tradicionais e povos indígenas Empresários Governo
1ª CE	Comunidade do esporte profissional Comunidade do esporte educativo Comunidade do esporte participativo Governo
1ª CPM	Movimentos feministas e entidades civis Governo
1ª CPIR	Movimentos negros e entidades civis Movimentos indígenas e entidades civis Governo

Fonte: formulação própria com base no Quadro 1 e 4.

O Quadro 6 traz exemplos da classificação das propostas por ator de interesse. Esta foi realizada a partir da resposta à pergunta: a quem interessa *diretamente* a aprovação da recomendação. Considerou-se somente o(s) segmento(s) diretamente interessado(s) na diretriz aprovada.

**Quadro 6: Exemplos de proposta de interesse de segmentos separados e agrupados por conferência**

Conferência	Segmento(s)	Proposta
1ª CAP	Todos	Incentivo à criação de Conselhos Municipais, Estaduais, Fóruns Microrregionais e Câmaras Técnicas Locais de Aqüicultura, Pesca e Pesquisa, para que em conjunto com o Conselho Nacional da Aqüicultura e Pesca integrem as entidades representativas destes setores na construção democrática das políticas de desenvolvimento em todas as esferas governamentais.
1ª Concidades	Movimentos urbanos	A gestão democrática deve reconhecer a autonomia dos movimentos sociais, sem discriminação, e estar sempre comprometida com o direito universal a educação, saúde, moradia, trabalho, previdência social, transporte, meio ambiente saudável, cultura e lazer.
1ª CMA	Governo	Viabilizar o Pacto Federativo, fortalecendo, sobretudo, a Comissão Tripartite como um dos grandes fóruns para a construção do Pacto Ambiental do país, por meio da instalação e da consolidação de comissões tripartites nos estados e bipartite no Distrito Federal, envolvendo representantes dos órgãos ambientais da União, dos estados e dos municípios.
1ª CE	Esporte profissional	Detectar e desenvolver talentos esportivos em potencial e aprimorar o desempenho de atletas e paraatletas de

		rendimento.
<b>1ª CPM</b>	Sociedade civil	Estabelecer estratégias que promovam equilíbrio de poder entre mulheres e homens, em termos de recursos econômicos, direitos legais, participação política e relações interpessoais.
<b>1ª CPIR</b>	Movimentos negros e governo	Implementar, no serviço público, o programa de combate ao racismo institucional.

Fonte: formulação própria com base no caderno final de cada conferência (Brasil, 2003a, 2003d, 2003h, 2004d, 2004f, 2005b).

No total, foram 1.694 propostas examinadas dos seis processos conferencistas. Como se observa pela Tabela 1, a 1ª CPIR, 1ª CMA e 1ª Concidades aprovaram o maior número de diretrizes, enquanto a 1ª CAP, 1ª CPM e 1ª CE geraram a menor quantidade ao longo de todo o processo.

**Tabela 1: Recomendações aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR**

Conferência	Total de recomendações aprovadas
<b>1ª CAP</b>	175
<b>1ª Concidades</b>	239
<b>1ª CMA</b>	429
<b>1ª CE</b>	87
<b>1ª CPM</b>	133
<b>1ª CPIR</b>	631
<b>TOTAL</b>	<b>1.694</b>

Fonte: formulação própria (Brasil, 2003a, 2003d, 2003h, 2004d, 2004f, 2005b).

Uma vez classificada cada recomendação por ator de interesse, comparou-se o conteúdo de cada recomendação aprovada com o conteúdo dos programas governamentais elaborados pós-conferência a fim de avaliar se foram incorporadas e a quais atores as diretrizes incorporadas interessavam. Os resultados da capacidade de influência de cada segmento, considerado individual e conjuntamente, no resultado final das conferências e políticas setoriais examinadas são apresentados a seguir.

### *3.1. Desenho institucional e capacidade de influência dos atores na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR.*

A Tabela 2 apresenta a quantidade de propostas aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR de interesse direto dos segmentos considerados individualmente. Embora se observe uma variação expressiva, as organizações da sociedade civil foram as mais beneficiadas pelas propostas aprovadas em todos os seis processos conferencistas examinados.

**Tabela 2: Propostas aprovadas de interesse direto de cada segmento considerado individualmente na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR**

Conferência	Segmento	Propostas aprovadas (%)
<b>1ª CAP</b>	Pescadores artesanais e aqüicultores familiares	66 (67)
	Empresários da pesca e da aqüicultura	3 (3)
	Entidades civis com atuação no setor	20 (20)

	Governo	10 (10)
<b>Total parcial</b>		<b>99</b> <b>(57)</b>
<b>1ª Concidades</b>	Movimentos urbanos	121 (69)
	Entidades civis, acadêmicas e de pesquisa	11 (6)
	Trabalhadores	2 (1)
	Empresários	1 (1)
	Operadores e concessionários	9 (5)
	Governo	32 (18)
	<b>Total parcial</b>	
<b>1ª CMA</b>	Movimentos ambientalistas	98 (52)
	Entidades civis	22 (12)
	Comunidades tradicionais e povos indígenas	24 (13)
	Empresários	14 (7)
	Governo	30 (16)
<b>Total parcial</b>		<b>188</b> <b>(46)</b>
<b>1ª CE</b>	Comunidade do esporte profissional	12 (36)
	Comunidade do esporte educativo	11 (33)
	Comunidade do esporte participativo	5 (15)
	Governo	5 (15)
<b>Total parcial</b>		<b>33</b> <b>(38)</b>
<b>1ª CPM</b>	Sociedade civil	117 (92)
	Governo	10 (8)
<b>Total parcial</b>		<b>127</b> <b>(95)</b>
<b>1ª CPIR</b>	Movimentos negros e entidades civis	268 (74)
	Movimentos indígenas e entidades civis	78 (21)
	Governo	19 (5)
<b>Total parcial</b>		<b>365</b> <b>(58)</b>
<b>Total geral</b>		<b>888</b> <b>(52)</b>

Fonte: formulação própria com base no caderno final de cada conferência (Brasil, 2003a, 2003d, 2003h, 2004d, 2004f, 2005b).

Na 1ª CAP, 67% das recomendações aprovadas beneficiavam a comunidade de pescadores artesanais e aquicultores familiares e 20%, as entidades civis com atuação no setor. Semelhantemente, na 1ª CMA, quase 80% das propostas eram de interesse direto da sociedade civil, sendo 52% das diretrizes em benefício dos movimentos ambientalistas, 12% das entidades civis e 13% de interesse das comunidades tradicionais e povos indígenas. Por sua vez, a 1ª Concidades beneficiou amplamente os movimentos urbanos, com 69% do total de propostas individuais aprovadas, e o governo, com 18% do total, enquanto as propostas finais da 1ª CPM e a 1ª CPIR interessavam, em proporção expressiva (mais de 90% do total), os movimentos sociais e entidades civis com atuação na área. Já na 1ª CE, a comunidade do esporte profissional e do esporte educativo repartiram, de forma bem equilibrada (36% e 33% do total respectivamente), as recomendações aprovadas, sendo a diferença de apenas 1 proposta entre eles.

Resultados semelhantes quanto à capacidade de influência dos diferentes grupos sociais e governamentais sobre as propostas aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR são observados ao se analisar as propostas de interesse direto de dois ou mais segmentos conjuntamente. Como se constata pela Tabela 3, os segmentos mais proeminentes individualmente também aparecem enquanto os principais beneficiados de recomendações que interessam a dois ou mais grupos compartilhadamente.

**Tabela 3: Propostas aprovadas de interesse direto de dois ou mais segmentos na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR**

Conferência	Segmento	Propostas aprovadas (%)
<b>1ª CAP</b>	Pescadores/ aquicultores e empresários	47 (62)
	Pescadores/ aquicultores e entidades civis	2 (3)
	Pescadores/ aquicultores e governo	1 (1)
	Entidades civis e governo	1 (1)
	Atores sociais	17 (22)
	Todos	7 (9)
	<b>Total parcial</b>	<b>76</b> <b>(43)</b>
<b>1ª Concidades</b>	Movimentos urbanos e entidades de pesquisa	10 (16)
	Movimentos urbanos e trabalhadores	1 (2)
	Movimentos urbanos e empresários	7 (11)
	Movimentos urbanos e operador/ concessionário	9 (14)
	Movimentos urbanos e governo	8 (13)
	Entidades de pesquisa e empresários	1 (2)
	Entidades de pesquisa e operador/ concessionário	3 (5)

	Entidades de pesquisa e governo	3 (5)
	Empresários e operador/ concessionário	3 (5)
	Empresários e governo	1 (1)
	Operador/ concessionário e governo	2 (3)
	Atores societais	11 (17)
	Todos	4 (6)
<b>Total parcial</b>		<b>63</b> <b>(23)</b>
<b>1ª CMA</b>	Movimentos ambientalistas e empresários	20 (8)
	Movimentos ambientalistas e governo	24 (10)
	Movimentos ambientalistas e comunidades	12 (5)
	Movimentos ambientalistas e entidades civis	100 (41)
	Comunidades e entidades civis	7 (3)
	Entidades civis e governo	4 (2)
	Empresários e governo	2 (1)
	Atores sociais	32 (13)
	Atores sociais e governo	7 (3)
	Atores societais	14 (6)
	Todos	19 (8)
<b>Total parcial</b>		<b>241</b> <b>(56)</b>
<b>1ª CE</b>	Esporte educativo e participativo	30 (56)
	Esporte educativo e governo	3 (6)
	Atores societais	7 (13)
	Todos	12 (22)
<b>Total parcial</b>		<b>54</b> <b>(62)</b>
<b>1ª CPM</b>	Sociedade civil e governo	6 (5)
<b>Total parcial</b>		<b>14</b> <b>(5,5)</b>
<b>1ª CPIR</b>	Atores sociais	249 (94)
	Todos	17 (6)
<b>Total parcial</b>		<b>266</b> <b>(42)</b>
<b>Total geral</b>		<b>806</b> <b>(48)</b>

Fonte: formulação própria com base no caderno final de cada conferência (Brasil, 2003a, 2003d, 2003h, 2004d, 2004f, 2005b).

Na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CPM e 1ª CPIR, os atores sociais conquistaram a maior proporção de propostas aprovadas de interesse compartilhado com outro segmento. Do total, 90% ou mais beneficiavam diretamente os movimentos sociais e entidades civis no âmbito da política de aquicultura e pesca, urbana, de meio ambiente, das políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial. Na 1ª CMA e na 1ª CE, particularmente, os atores sociais (movimentos ambientalistas, entidades civis e comunidades tradicionais e indígenas, e comunidade de esporte educativo e de esporte participativo, respectivamente) beneficiaram-se com quase a totalidade das propostas de interesse conjunto: 99% eram de interesse de atores sociais na 1ª CMA, ao passo que todas as recomendações finais interessavam à comunidade de esporte educativo e quase a totalidade (97%), à comunidade de esporte participativo (Tabela 3).

Por fim, no que se refere ao total relativo de recomendações aprovadas de interesse de segmentos individuais (Tabela 1) comparativamente às de interesse de segmentos agrupados (Tabela 2), constata-se uma menor quantidade e proporção de propostas de interesse de segmentos individuais apenas na 1ª CE (38% do total). Nos demais cinco processos conferencistas, os atores considerados individualmente influenciaram, em maior medida, as recomendações finais aprovadas.

Por hipótese (seção 1.1), esperava-se que o desenho da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA e 1ª CPM gerasse capacidade de influência desigual dos atores sociais, devido ao favorecimento da representação de certos grupos, respectivamente, dos pescadores artesanais e aquicultores familiares, dos movimentos urbanos, dos movimentos ambientalistas e dos movimentos feministas. Semelhantemente, acreditava-se que a ausência de regras quanto à dinâmica representativa e deliberativa na 1ª CE e 1ª CPIR traduzir-se-ia na maior capacidade de influência dos grupos politicamente mais influentes de cada área, a saber, a comunidade de esporte profissional e os movimentos negros (Quadro 3).

Os resultados da Tabela 2 e 3 corroboram essas hipóteses. Como constatado, os atores mais representados e politicamente mais influentes na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CPM e 1ª CPIR se beneficiaram, em maior medida, das propostas aprovadas tanto de interesse exclusivo como de interesse compartilhado com outro(s) ator(es). Já no que concerne à 1ª CE, cujo processo conferencista não estabeleceu regras quanto à dinâmica representativa e deliberativa, o que se observa é uma capacidade de influência melhor distribuída e mais equilibrada e uma maior produção e aprovação de recomendações de interesse de dois ou mais grupos. Em que pese a distribuição mais paritária, o ator politicamente mais proeminente, a saber, a comunidade de esporte profissional, influenciou, em maior medida, o resultado final, tal como suposto.

O fato de a 1ª CE e a 1ª CPIR terem alcançado resultados finais distintos, a despeito da semelhança entre o desenho institucional desses processos, pode ser explicado pela dinâmica política nessas áreas. A dinâmica pluralista adversarial na política de esporte parece ter acirrado a disputa política por representação e propostas ao longo do processo conferencista e ter levado a alianças e cessões, o que explicaria a maior quantidade de propostas aprovada de interesse de dois ou mais atores ao final da 1ª CE. Por outro lado, o padrão de interação mais cooperativo no âmbito da política de promoção de igualdade racial parece ter favorecido a aprovação das recomendações de interesse individual dos atores, o que explicaria a maior quantidade de propostas aprovada de interesse ou dos movimentos negros (em maior proporção) ou indígenas.

*3.2. Dinâmica política e capacidade de influência dos atores sobre os programas governamentais da Política de Aquicultura e Pesca, Urbana, Meio Ambiente, Esportes, das Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial.*

A Tabela 4 apresenta a quantidade de propostas aprovadas na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR e incorporadas aos programas governamentais de interesse direto dos diversos segmentos individualmente. A análise levou em consideração o conteúdo da proposta incorporada e o ator por ele interessado, de modo que as propostas incorporadas parcialmente foram classificadas novamente quanto ao ator beneficiado e, para as incorporadas integralmente, o ator de interesse foi mantido.

De modo geral e tal como constatado para o resultado final da conferência (Tabela 2), observa-se uma variação expressiva em relação à capacidade de influência de cada segmento no processo de políticas. Não obstante e tal como observado pela análise anterior, as organizações da sociedade civil foram as mais beneficiadas pelas propostas aprovadas em cinco dos seis processos conferencistas examinados (Tabela 4). Na 1ª CE, particularmente, a proporção de recomendações aprovada de interesse de atores governamentais superou a de propostas de interesse da comunidade do esporte educativo e do esporte participativo e foi semelhante ao somatório das diretrizes aprovadas de interesse dos atores societais.

**Tabela 4: Propostas incorporadas pós processo conferencista de interesse direto de cada segmento considerado individualmente por política setorial**

<b>Política</b>	<b>Segmento</b>	<b>Propostas incorporadas (%)</b>
<b>Aquicultura e Pesca</b>	Pescadores artesanais e aquicultores familiares	68 (68)
	Empresários da pesca e da aquicultura	3 (3)
	Entidades civis com atuação no setor	20 (20)
	Governo	9 (9)
<b>Total parcial</b>		<b>100</b> <b>(57)</b>

<b>Urbana</b>	Movimentos urbanos	90 (70)
	Entidades civis, acadêmicas e de pesquisa	4 (3)
	Trabalhadores	3 (2)
	Empresários	2 (2)
	Operadores e concessionários	7 (5)
	Governo	23 (18)
	<b>Total parcial</b>	<b>129</b> <b>(71)</b>
<b>Meio Ambiente</b>	Movimentos ambientalistas	42 (53)
	Entidades civis	3 (4)
	Comunidades tradicionais e povos indígenas	8 (10)
	Empresários	3 (4)
	Governo	24 (30)
<b>Total parcial</b>	<b>82</b> <b>(39)</b>	
<b>Esporte</b>	Comunidade do esporte profissional	2 (22)
	Comunidade do esporte educativo	1 (11)
	Comunidade do esporte participativo	2 (22)
	Governo	4 (44)
<b>Total parcial</b>	<b>9</b> <b>(18)</b>	
<b>Para Mulheres</b>	Sociedade civil	68 (92)
	Governo	6 (8)
<b>Total parcial</b>	<b>74</b> <b>(93)</b>	
<b>Promoção da Igualdade Racial</b>	Movimentos negros e entidades civis	66 (66)
	Movimentos indígenas e entidades civis	26 (26)
	Governo	8 (8)
<b>Total parcial</b>	<b>100</b> <b>(40)</b>	
<b>Total geral</b>	<b>494</b> <b>(52)</b>	

Fonte: formulação própria com base nos programas governamentais de cada política (Brasil, 2003c, 2004a, 2004b, 2004f, 2004g, 2005a, 2005b).

Na 1ª CAP, 68% das recomendações aprovadas beneficiavam a comunidade de pescadores artesanais e aquicultores familiares e 20%, as entidades civis com atuação no setor. Na 1ª Concidades e na 1ª CMA, em torno de 70% das propostas eram de interesse direto da sociedade civil, sendo mais de 50% delas de interesse direto dos movimentos sociais com atuação em cada



área. Semelhantemente, as recomendações aprovadas na 1ª CPM e na 1ª CPIR e incorporadas aos programas da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres e da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, respectivamente, beneficiavam, em grande medida (mais de 90% do total), os movimentos sociais e entidades civis com atuação na área.

Resultados semelhantes quanto à capacidade de influência dos diferentes grupos societais e governamentais sobre as propostas incorporadas na respectiva política pós-conferência são observados ao se analisar as propostas de interesse direto de dois ou mais segmentos conjuntamente. A Tabela 5 mostra a maior capacidade de influência dos atores mais proeminentes individualmente em cada área de política em relação às recomendações que interessavam a dois ou mais segmentos compartilhadamente.

**Tabela 5: Propostas incorporadas pós processo conferencista de interesse direto de dois ou mais segmentos por política setorial**

<b>Política</b>	<b>Segmento</b>	<b>Propostas incorporadas (%)</b>
<b>Aquicultura e Pesca</b>	Pescadores/ aquicultores e empresários	45 (60)
	Pescadores/ aquicultores e entidades civis	3 (4)
	Pescadores/ aquicultores e governo	1 (1)
	Entidades civis e governo	3 (4)
	Atores societais	16 (21)
	Todos	7 (9)
	<b>Total parcial</b>	
<b>Urbana</b>	Movimentos urbanos e entidades de pesquisa	7 (13)
	Movimentos urbanos e empresários	6 (11)
	Movimentos urbanos e operador/ concessionário	6 (11)
	Movimentos urbanos e governo	10 (19)
	Entidades de pesquisa e operador/ concessionário	2 (4)
	Entidades de pesquisa e governo	3 (6)
	Trabalhadores e empresários	1 (2)
	Empresários e operador/ concessionário	2 (4)
	Empresários e governo	1 (2)
	Operador/ concessionário e governo	2 (4)
	Atores societais	8 (15)
	Todos	5 (9)

<b>Total parcial</b>		<b>53</b> <b>(29)</b>
<b>Meio Ambiente</b>	Movimentos ambientalistas e empresários	9 (8)
	Movimentos ambientalistas e governo	18 (16)
	Movimentos ambientalistas e comunidades	3 (3)
	Movimentos ambientalistas e entidades civis	49 (42)
	Comunidades tradicionais e entidades civis	3 (3)
	Entidades civis e governo	2 (2)
	Atores sociais	14 (12)
	Atores sociais e governo	4 (3)
	Atores societais	8 (7)
	Todos	6 (5)
<b>Total parcial</b>		<b>126</b> <b>(61)</b>
<b>Esportes</b>	Esporte educativo e participativo	19 (45)
	Esporte educativo e governo	2 (5)
	Atores societais	8 (19)
	Todos	13 (31)
<b>Total parcial</b>		<b>42</b> <b>(82)</b>
<b>Para Mulheres</b>	Sociedade civil e governo	6 (100)
<b>Total parcial</b>		6 (8)
<b>Promoção da Igualdade Racial</b>	Atores sociais	146 (95)
	Todos	7 (5)
<b>Total parcial</b>		<b>153</b> <b>(60)</b>
<b>Total geral</b>		<b>449</b> <b>(48)</b>

Fonte: formulação própria com base nos programas governamentais de cada política (Brasil, 2003c, 2004a, 2004b, 2004f, 2004g, 2005a, 2005b).

Como se observa, tanto na 1ª CAP e na 1ª CE, quanto na 1ª CPM e 1ª CPIR, a totalidade de propostas incorporadas pós-conferência interessavam, em alguma medida, aos atores sociais. Já da 1ª Concidades e 1ª CMA, mais de 60% das recomendações incorporadas beneficiavam os atores sociais em alguma medida, ao passo que as demais eram de interesse de atores de mercado e governamentais.

Cabe, por fim, salientar que a proporção total de propostas aprovadas nas conferências (Tabela 2

e 3) e de propostas aprovadas e incorporadas aos programas governamentais (Tabela 4 e 5) de interesse de atores individuais e de atores agrupados foi idêntica: tanto nos processos conferencistas quanto nos programas governamentais, a proporção total de recomendações em benefício de um ator específico correspondeu a 52% do total aprovado, enquanto 48% do total interessava diretamente aos atores agrupados.

Por hipótese, esse resultado derivaria, em alguma medida, da dinâmica política em cada política setorial. Nas políticas setoriais com dinâmicas corporativistas, como a Política de Aquicultura e Pesca, a capacidade de influência de cada segmento no resultado final da conferência se refletiria na respectiva política. Já nas políticas setoriais com redes pluralistas adversariais, como a Política Urbana, de Meio Ambiente e de Esporte, a capacidade de influência na respectiva política tenderia a ser mais equilibrada, dado os fortes conflitos de interesse dos atores nela presentes. Dentre estes extremos, estariam as políticas setoriais com dinâmicas competitivas, mas colaborativas. Nestas, a capacidade de influência de cada ator na respectiva política refletiria a distribuição de poder entre os mesmos na própria área.

A Tabela 6 compara a capacidade de influência total dos atores individuais na conferência e na política setorial. Os resultados correspondem à proporção de diretrizes de interesse exclusivo e compartilhado de cada ator em relação ao total de propostas aprovadas em benefício dos mesmos considerados individual (Tabela 2 e 4) e conjuntamente (Tabela 3 e 5).

Como se constata, os seis processos conferencistas serviram, notoriamente, enquanto espaços de empoderamento da participação e de influência de atores sociais na respectiva política setorial. Pescadores artesanais e aquicultores familiares, movimentos urbanos, movimentos ambientalistas e entidades civis da área, comunidade do esporte educativo e do esporte participativo, e os movimentos sociais e entidades civis com atuação nas políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial não só influenciaram, em maior medida, o resultado final da conferência, como tiveram as propostas de seu interesse incorporadas em maior medida à respectiva política.

Na aquicultura e pesca, os empresários perderam 1 ponto percentual em capacidade de influência para as entidades civis, enquanto que, nas políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial, o governo e os movimentos indígenas, respectivamente, ganharam 2 e 5 pontos percentuais em capacidade de influência na política em relação aos movimentos feministas e negros. Na política urbana, de meio ambiente e de esporte, por sua vez, a disputa entre os atores provocou maior variação. Na primeira, os movimentos urbanos e entidades acadêmicas perderam capacidade de influência para trabalhadores e empresários e para o governo. Já na política ambiental, os movimentos ambientalistas e o governo influenciaram mais o processo de políticas comparativamente ao resultado final da 1ª CMA. Por fim, quanto à 1ª CE, a comunidade de

esporte participativo e o governo ampliaram sua capacidade de influência na política, enquanto a comunidade de esporte educativo a perdeu.

**Tabela 6: Capacidade total de influência dos atores na conferência e na política setorial (%)**

Conferência/ Política	Ator	Capacidade de influência (%)	
		Conferência	Política setorial
<b>1ª CAP/ Aquicultura e Pesca</b>	Pescadores artesanais e aquicultores familiares	50	50
	Empresários da pesca e aquicultura	26	25
	Entidades civis com atuação na área	17	18
	Governo	7	7
<b>1ª Concidades/ Urbana</b>	Movimentos urbanos	49	48
	Entidades acadêmicas e de pesquisa	12	10
	Trabalhadores	5	6
	Empresários	8	9
	Operadores e concessionários	12	12
	Governo	14	15
<b>1ª CMA/ Meio Ambiente</b>	Movimentos ambientalistas	41	42
	Empresários	9	7
	Entidades civis	26	26
	Comunidades tradicionais e indígenas	14	11
	Governo	10	15
<b>1ª CE/ Esportes</b>	Comunidade do esporte profissional	18	18
	Comunidade do esporte educativo	38	34
	Comunidade esporte participativo	32	33
	Governo	12	15
<b>1ª CPM/ Para Mulheres</b>	Sociedade civil	88	86
	Governo	12	14
<b>1ª CPIR/ Promoção da Igualdade Racial</b>	Movimentos negros e entidades civis	58	53
	Movimentos indígenas e entidades civis	38	43
	Governo	4	4

Fonte: formulação própria a partir das Tabelas 2 a 5.

Em que pese essas variações, as diferenças em termos percentuais foram praticamente inexpressivas, o que aponta para a inexistência de relação entre a dinâmica política e a incorporação de propostas aos programas governamentais pós-conferência, como era esperado (Quadro 5). A capacidade de influência dos atores na política, quando não idêntica, foi muito próxima da capacidade apresentada na conferência. Disso se pode sugerir que ou os atores sociais respeitam e consideram legítimo e democrático o processo conferencista, dada a participação dos mesmos na organização do processo, ou eles não monitoram e buscam influenciar o processo de conversão das recomendações em diretrizes, estratégias e ações dos programas governamentais da política posteriormente, por razões diversas, dentre elas, não acreditar em sua incorporação ou já conhecer suas implicações socioeconômicas.

A seguir, são traçadas as considerações finais deste trabalho a partir das constatações obtidas.

### **Considerações finais**

A literatura tem mostrado que as IPs e, dentre elas, as conferências de políticas públicas, têm influenciado o processo de políticas. A influência, porém, varia entre IPs criadas e implementadas

em contextos políticos e em áreas de política distintas. Diversas investigações apontam para o papel do desenho institucional nos resultados alcançados, dado que o mesmo regulamenta e, portanto, condiciona a participação, a representação e a deliberação em tais instituições.

Este trabalho buscou contribuir para essas análises ao avaliar se e em que medida os diferentes atores presentes na 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca, a 1ª de Cidades, a 1ª de Meio Ambiente, 1ª Conferência de Esporte, a 1ª de Políticas para Mulheres e 1ª de Políticas de Promoção da Igualdade Racial influenciaram o resultado final desses processos, expressado tanto no caderno de resoluções neles aprovado, como nas propostas dele incorporadas aos programas governamentais posteriormente.

Nesse sentido e tal como a literatura existente, examinou-se o resultado final da conferência pela relação entre desenho institucional e propostas nela aprovadas. Analisou-se se as regras quanto à representação e à deliberação nesses espaços condicionaram a capacidade de influência de cada ator participante da conferência. Por hipótese, quanto mais plural a representação e mais regulada a deliberação, mais equilibrada tenderia a ser a influência dos diferentes atores presentes no resultado final do processo.

Ao se analisar o desenho dos seis processos conferencistas examinados, constatou-se que o R.I. da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA e 1ª CPM favoreceu os atores sociais com atuação nas respectivas políticas, enquanto o R.I. da 1ª CE e da 1ª CPIR não definiu regras quanto à dinâmica representativa e deliberativa. Disso se esperaria um processo plural, mas pouco representativo na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA e 1ª CPM e um processo mais elitizado e com resultados menos representativos na 1ª CE e 1ª CPIR, o que se traduziria em maior capacidade de influência dos grupos politicamente mais influentes de cada área.

Os resultados encontrados corroboraram essas hipóteses (Tabela 2 e 3). Os atores mais representados e politicamente mais influentes na 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CPM e 1ª CPIR se beneficiaram, em maior medida, das propostas aprovadas tanto de interesse exclusivo como de interesse compartilhado com outro(s) ator(es). Ademais, na ausência de regras quanto à dinâmica representativa e deliberativa, a dinâmica pluralista adversarial, como no caso da política de esporte, gerou maior quantidade de propostas de interesse compartilhado entre os atores.

Tendo observado a relação entre desenho da conferência e capacidade de influência dos atores nas propostas nela aprovadas, examinou-se o processo de incorporação de tais recomendações aos programas governamentais e a capacidade de influência dos atores nesse processo. Por hipótese, a dinâmica de interação entre atores societais e estatais, isto é, a dinâmica política, condicionaria o grau de incorporação de tais propostas à política. Quanto mais competitiva a

atuação dos atores, mais equilibrada tenderia a ser a influência dos mesmos, por meio de suas propostas aprovadas na conferência, na respectiva política setorial.

A análise comparativa das recomendações finais da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR com os programas governamentais posteriormente elaborados não apontou para uma relação entre dinâmica política e capacidade de influência dos atores. Pelo contrário, o que se constatou foi uma capacidade de influência dos atores na política, quando não idêntica, muito próxima da capacidade apresentada na conferência. Em termos percentuais, a variação entre uma e outra não ultrapassou 5 pontos e, na maioria dos casos, a diferença foi de 1 ou 2 pontos para mais ou para menos, o que indica ou conformidade dos atores sociais com o processo ou desinteresse dos mesmos nesse processo.

Seja como for, o que o presente trabalho nos permite afirmar é que, embora sejam espaços potencialmente plurais, as conferências podem gerar resultados, muitas vezes, pouco representativos dessa diversidade, em decorrência da dinâmica representativa e deliberativa que estabelecem. Ademais, o maior protagonismo na conferência parece se traduzir em influência no processo de políticas públicas, o que indica pouco ou nenhum efeito da dinâmica política sobre o mesmo. No período e para os casos analisados, elas empoderaram os atores sociais, os quais influenciaram, em maior medida, o resultado final desses processos tanto na conferência como no processo de políticas. Esses resultados, porém, não surpreendem, uma vez que a realização de dezenas de processos conferencistas no período tinha como objetivo ampliar a voz e a influência dos atores sociais no âmbito de diferentes políticas setoriais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, Débora Rezende. **Representação Política e Conferências**: Os Desafios da Inclusão da Pluralidade. Texto para discussão 1750. Brasília: Ipea, 2012.

Bassul, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. EURE (Santiago) v.28 n.84 Santiago, Setembro, 2002.

Boszczowski, Anna Carina; Borghetti, José Bonifácio. **Fortalecimento Institucional Da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – Seap/PR**: Revisão do Marco Institucional, da Estrutura Institucional e Organizacional da Seap/PR. Projeto FAO TCP/BRA 3001. Organização das Nações Unidas para a agricultura e alimentação. Brasil, Março, 2006.

Brasil, Presidência da República. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP/PR. **Caderno de resoluções da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca**. Brasília: SEAP/PR, 2003a.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. **Portaria SEAP, nº 179, de 28 de agosto de 2003**. Aprova o Regimento da Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca e dá outras providências. Brasília: SEAP/PR, 2003b. Disponível em [www.mpa.gov.br](http://www.mpa.gov.br). Acessado em 2017.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. Projeto Político. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Aquicultura e Pesca**. Brasília: SEAP/PR, Junho, 2003c.

\_\_\_\_\_, Ministério das Cidades – MCidades. **Resoluções da 1ª Conferência Nacional Das Cidades**. 2003d. Disponível em: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br). Acessado em 2017.

\_\_\_\_\_, Ministério das Cidades – MCidades. **Regimento Interno da 1ª Conferência Nacional Das Cidades**. 2003e. Disponível em: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br). Acessado em 2017.

\_\_\_\_\_, Ministério do Meio Ambiente – MMA. **Portaria No 359, de 09 de Setembro de 2003**. Aprova o Regulamento Geral da Conferência Nacional do Meio Ambiente e as normas básicas de sua primeira reunião. 2003f. Disponível em: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br). Acessado em 2017.

\_\_\_\_\_, Ministério do Meio Ambiente – MMA. **Recomendações da 1ª Conferência Nacional de Meio Ambiente**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2003h. Disponível em [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br). Acessado em 2017.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP/PR. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Aquicultura e Pesca**. Brasília: SEAP/PR, 2004a.

\_\_\_\_\_, Ministério das Cidades – Midades. **Cadernos Midades**, 2004b. Disponível em: [www.capacidades.gov.br](http://www.capacidades.gov.br). Acessados em 2017.

\_\_\_\_\_, Ministério do Esporte – ME. **Portaria Nº 13 De 03 De Fevereiro De 2004**. Aprova o Regulamento Geral da Conferência Nacional do Esporte e as normas básicas de sua primeira reunião, 2004c. Disponível em: [www.esporte.gov.br](http://www.esporte.gov.br). Acessado em 2012.

\_\_\_\_\_, Ministério do Esporte – ME. **Conferência Nacional do Esporte**. Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano: documento final. Brasília: Ministério do Esporte, 2004d.

\_\_\_\_\_, Ministério do Esporte – ME. **Texto básico sistematizado**. 1ª Conferência Nacional do Esporte. Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano. Brasília: Ministério do Esporte, 2004e.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM/PR. **Anais da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres**. 2004f. Disponível em [www.spm.gov.br](http://www.spm.gov.br). Acessado em em 2017.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM/PR. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. 2004g. Disponível em [www.spm.gov.br](http://www.spm.gov.br). Acessado em 2017.

\_\_\_\_\_, Ministério do Meio Ambiente – MMA. **Vamos cuidar do Brasil**. I Conferência Nacional de Meio Ambiente. Ações do MMA para as deliberações da 1ª CMA. 2005a. Disponível no site [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br). Acessado em 2017.

\_\_\_\_\_, Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPP/PR. **Relatório final da I Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**. Estado e sociedade promovendo igualdade racial. 2005b. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/seppir/publicacoes/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/publicacoes/). Acessado em 2017.

Bueno, Luciano. **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo, 2008.

Coelho, Vera Schattan P. Conselhos de políticas enquanto instituições políticas: o que está faltando?. In: Coelho, Vera Schattan P; Nobre, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação**. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

\_\_\_\_\_, Vera Schattan P. **A Democratização Dos Conselhos De Saúde: O Paradoxo De Atrair Não Aliados**. Novos Estudos – Cebrap – No.78 São Paulo July, 2007.

Costa, Ana Alice Alcântara. **O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política**. Niterói, v. 5, n. 2, p. 9-35, 1º semestre, 2005.

Cunha, Eleonora S. M.. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. In: Avritzer, Leonardo; Souza, C. H. L. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013.

Fonseca, I. F. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: Pires, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v.7, 2011.

Heclo, Hugh. Issue networks and the executive establishment. In: A. King (ed.), **The new American political system**. Washington, American Enterprise Inc, 1978.

Petinelli, Viviane. **As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010)**. Opinião Pública, Campinas, vol. 17, nº 1, Junho, p.228-250, 2011.

\_\_\_\_\_, Viviane. **Contexto Político, Natureza Da Política, Organização Da Sociedade Civil E Desenho Institucional: Alguns Condicionantes Da Efetividade Das Conferências Nacionais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

Petinelli, Viviane. **Uma análise dos condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais: o caso da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

\_\_\_\_\_, Viviane. **Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas de políticas**. Opinião Pública, vol 21, pp. 643-672, 2015.

Pires, Roberto Rocha C. (et al). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.



Pogrebinschi, Thamy; Santos, Fabiano. **Participação Como Representação**: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. Dados – Revista De Ciências Sociais, V. 54, N.3, 2011.

Ribeiro, Matilde. **As políticas de igualdade racial no Brasil**. Revista Análises e Propostas, nº 35, abril, 2009.

Rhodes, R. A. W.. Policy network analysis. In: GOODIN, Robert E.; REIN, Martin; MORAN, Michael. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford University Press, 2006.

Romão, Wagner de Melo; Martelli, Carla Giani. **Estudos sobre as instituições participativas**: o debate sobre sua efetividade. Revista Pensamento e Realidade, ano XVI, v. 28, no 1, 2013.

Schmitter, Phillippe. **Still the century of corporativism?** Cambridge University Press, The Review of Politics, 1974.

Silva, Enid Rocha Andrade. **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios do período de 2003-2006. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão nº 1378, 2009.

Teixeira, A. C. C.; Souza, C.; Lima, P. **Arquitetura Da Participação No Brasil**: Uma Leitura Das Representações Políticas Em Espaços Participativos Nacionais. *Texto Para Discussão*, N. 1735. Rio De Janeiro: Ipea, 2012.

Vieira, Liszt; Cader, Renato. **A política ambiental do Brasil ontem e hoje**. Rio de Janeiro: Revista Eco 21, Edição 129, Agosto, 2007.

Waarden, Frans Van. **Dimensions and types of policy networks**. European Journal of Political Research, Volume 21, Issue 1-2, pages 29–52, February, 1992.

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

**ST 07 - Estado e gestão da participação social**

**Ouvir para que? Ouvidoria Pública no Brasil: reflexões, problemas e desafios no  
campo político**

**Thales Torres Quintão (UFMG)**

**Iara Lima Vianna (UFMG)**

**Resumo:** O presente artigo busca fazer uma discussão analítica das ouvidorias públicas no Brasil – especialmente as ouvidorias federais presentes no Sistema *e-ouv* – refletindo sobre os principais avanços e desafios encontrados por esse mecanismo ao estabelecer uma interface entre órgãos públicos e cidadãos. A pesquisa consistiu primeiramente numa revisão bibliográfica sobre as diferentes definições do conceito de ouvidoria pública na literatura e no estabelecimento de uma discussão crítica, desenvolvida com base em dados divulgados em estudos empíricos (Menezes, 2015; Borges, 2012) sobre os obstáculos para a atuação das ouvidorias, tomando como referência a sua autonomia política, autonomia técnica e prestação de contas. Posteriormente, de forma exploratória, foram examinados os atos normativos e a veiculação de informações sobre a ouvidoria nos sítios dos Ministérios Federais (todas elas integradas ao e-ouv), como forma de compreender o envolvimento desse mecanismo no *policy cycle*. A conclusão alcançada foi a de que o dilema que cerca a ouvidoria pública é o precário desenvolvimento de prestação de contas para com a sociedade como um todo, o que inviabiliza o fomento da própria *accountability*.

**Palavras-chave:** Ouvidoria Pública; Participação; Controle Social; Desenho Institucional

## 1. Introdução

A Lei de Acesso à Informação (LAI) promulgada em 2011 (Nº12.527) e o Decreto que institui a Política de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social de 2014 (Nº8.243) colocaram a ouvidoria pública em maior evidência dentro do campo político brasileiro. Afinal, a partir desse momento, maiores responsabilidades foram instituídas e, conseqüentemente, ampliou-se a expectativa (e as demandas) para que a ouvidoria se configure cada vez mais como uma arena de controle e participação social, abrigo em alguns casos, inclusive, os serviços de informações ao cidadão (SIC), com vistas a garantir o direito ao acesso à informação.

A primeira ouvidoria pública instalada no país foi no município de Curitiba, via decreto, em 1986. A partir da Constituição Federal de 1988, em que se estabelecem os princípios de impessoalidade e publicidade referentes aos atos provenientes da administração pública, as ouvidorias públicas se espalharam pelo país, nos três poderes republicanos e nos três níveis de governo, como forma de assegurar tais princípios (Lyra, 2004). Além disso, a própria implantação de ouvidorias tem sido estimulada pelo governo federal; processo esse que vai desde a implantação da Ouvidoria-Geral da União (OGU), criada em 2002, que estabelece diretrizes e orientações, e produz cartilhas que fundamentam o padrão de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, além de coordená-las tecnicamente, à aprovação da Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, que promulga a criação de ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público, no âmbito federal e dos estados, sendo tal ação efetivada somente sete anos após a publicação da aludida emenda. Tem-se também o decreto de 17 de setembro de 2013, referente à constituição de um Sistema Nacional de Ouvidorias situadas no Poder Executivo Federal. Tal decreto obriga a todos os órgãos de sua

estrutura a implantar uma ouvidoria, constituindo, assim, o sistema e-ouv<sup>1</sup> - sistema informatizado criado em dezembro de 2014 que dinamiza e integra o fluxo comunicacional entre as diversas ouvidorias que o integra, desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU)<sup>2</sup>; Por fim tem-se o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias (PROFORT) instituído via Portaria (nº50.253), em dezembro de 2015, e visando apoiar a criação e desenvolvimento de ouvidorias públicas, bem como, o aperfeiçoamento da gestão de processos e atuação integrada das ouvidorias<sup>3</sup>. De acordo, com OGU em 2002, havia 40 ouvidorias no Poder Executivo Federal, já em 2014 esse número passou para 285, ou seja, um crescimento de 612,5% em doze anos. Porém, Oliveira (2010) pontua o problema que se faz entre disseminação de ouvidorias públicas no Brasil com sua competência em si, o que ele denomina de “difusão deturpada”, citando como exemplo desse fenômeno a alocação da ouvidoria em um mesmo órgão que exerce a função de corregedoria, e questiona: *qual seria a importância de se instalar uma ouvidoria em uma Secretaria de Assuntos Institucionais?*

Embora muito se tenha avançado no processo de implementação das ouvidorias<sup>4</sup>, alguns estudos têm mostrado algumas deficiências da sua atuação como instância de controle e participação social, e assim, para o aprimoramento da gestão pública. Essas deficiências se centram basicamente na conformação do seu desenho institucional – que pode resultar em sua autonomia política e técnica – e na sua capacidade de prestação de contas<sup>5</sup>, principalmente para com o seu público externo (Lima Neto, Durán, 2016). Além disso, há conflitos conceituais (e por quê não políticos?) sobre a ouvidoria pública: (1) qual seu papel preponderante (instância de participação ou de gestão; controle interno ou externo), (2) qual o perfil do ouvidor (profissionalização ou militante), e (3) como se dá a conformação da sua legitimidade (processo de escolha do ouvidor; atribuição ou não de mandato; localização interna ou externa) (Quintão, 2015; Silva et al, 2012). Todo esse processo gera *modelos em disputa* nas discussões

---

<sup>1</sup> Em consulta no dia 06/02/2017, 112 ouvidorias aderiram o sistema e-ouv, classificadas em sete segmentos diferentes: administração direta; estatais; hospitais; instituições de ensino; organizações militares; outras autarquias e fundações; e sistema financeiro. O segmento que aparece com maior incidência é as instituições de ensino (62 casos), e a menor é organizações militares e sistema financeiro com apenas um caso. <http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/lista-de-ouvidorias/adesoes-ao-e-ouv>.

<sup>2</sup> Instrução Normativa N° 1 da OGU

<sup>3</sup> O PROFORT oferece cursos/treinamentos sobre a atividade da ouvidoria; elaboração/distribuição do material técnico/orientativo; e cessão gratuita do código fonte do Sistema e-Ouv.

<sup>4</sup> Em notícia publicada no dia 11/04/2017 publicado no portal da Controladoria Geral da União, mostra que registros do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo (e-OUV) aumentou em 95% quando comparado com três primeiros meses de 2016. Esse crescimento se deve à integração do e-OUV com as plataformas operacionais do Reclame Aqui, e com o Portal de Serviços do Governo Federal do Ministério do Planejamento.

<sup>5</sup> Esses conceitos serão melhor desenvolvidos mais adiante, na terceira seção desse artigo.

teóricas acerca das ouvidorias públicas (Lyra, 2014), e inclusive na própria conformação do seu sistema nacional (Lyra, Lemos, 2014; Romão, 2016).

O presente artigo se desenvolve em três etapas principais: primeiramente será feito uma revisão bibliográfica, buscando fazer uma discussão sobre as diversas frentes analíticas presentes sobre a ouvidoria pública. Em seguida, com base em dados secundários, coletados por meio de *surveys* e mapeamento dessas instâncias (Menezes, 2017, 2016; Borges, 2012), serão expostas algumas deficiências do seu desenho institucional, apontando empecilhos para a sua institucionalização perante a esfera pública. Parte-se da premissa de que a forma como a ouvidoria é desenhada, contribui para a sua distribuição de poder e para seu funcionamento, ou seja, a sua capacidade para desempenhar o controle interno e social e fomentar políticas públicas mais participativas (Fung, 2003, 2006). Por fim, será feita a análise empírica acerca dos atos normativos das ouvidorias dos Ministérios Públicos Federais e da política de comunicação feita por elas, analisando os seus respectivos sites (posicionamento, acessibilidade, e informações disponíveis) (Raupp, Pinho, 2013; Pinho, 2008), como uma *proxy* de mensurar como elas estão incluídas nesses espaços institucionais e de sua importância, o que nos aproxima para a dimensão da prestação de contas para o âmbito externo.

## **2. Ouvidoria Pública: conceitos e conflitos**

A ouvidoria pública foi indiretamente fundamentada juridicamente com a Constituição de 1988, em seu artigo 37º, parágrafo 3, que em sua redação original diz: “as reclamações relativas à prestação de serviço público serão disciplinadas em lei”. Essa instância (a ouvidoria) possui o potencial de mediar as relações entre o Estado e a Sociedade e propiciar um mecanismo de participação de incidência direta (Cortes, 2011), ao transportar o discurso informal do cidadão para dentro da administração pública, e assim transformá-lo em formal e institucionalizado (Nassif, 2009).

Este instituto se organiza de acordo com o princípio igualitário, ao reconhecer os cidadãos sem distinção entre eles, como sujeitos possuidores de um conjunto e sistema de direitos, e por serem capazes de demandar e reivindicar junto ao Estado. Lyra (2004, p. 121) nos diz que, por meio da ouvidoria, o cidadão é transportado para dentro da administração pública. Ele passa a ter voz ativa, na medida em que suas críticas, denúncias, sugestões, solicitações são recebidas diretamente pela administração pública, o que é positivo para a retroalimentação do processo, ou seja, para corrigir e aprimorar os atos governamentais e as políticas. A ouvidoria pública, possibilita democratizar o ingresso do cidadão à administração pública. Por meio dela se assegura

o direito do cidadão de requerer informações e dados de seu interesse ou coletivo, principalmente com a Lei de Acesso à Informação (LAI), além de desempenhar a função de ser um espaço de mediação entre o Estado e a sociedade, com a busca pela solução de conflitos via extrajudicial, com base na magistratura de persuasão do ouvidor (Romero, Sant'Anna, 2014; Valdés, 2011).

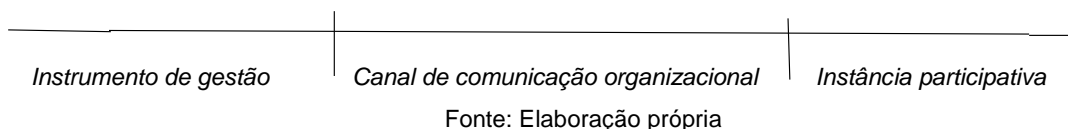
Tem-se a ideia que a ouvidoria se pauta na defesa do cidadão e dos seus respectivos direitos. Segundo Comparato (2012, 2016) as ouvidorias encorajam o exercício de um direito civil fundamental: o direito de petição e interpelação do poder público; e de envolver os cidadãos no processo de avaliação da execução dos serviços públicos. Além disso, as ouvidorias públicas, ainda que não tenham a atribuição de exercer diretamente a *accountability*, por não terem capacidade de sanção nem punição, podem pressionar os mecanismos de controle tradicionais a agir, por meio de recomendações a esses órgãos, o que geraria a justificação pública decisória (Vera e Lavallo, 2012), e o exercício do poder de forma transparente (*accountability* como *answerability*) (Schedler, 1999). Nesse sentido, esse mecanismo teria a capacidade de informar o aparato estatal acerca das demandas e sugestões, numa relação de contribuição e interação com os conselhos de políticas públicas e aperfeiçoar o controle social sobre tais políticas (Comparato, 2016), ou mesmo ativar um mecanismo de *accountability* horizontal como o Ministério Público (Isunza, Hevia, 2006; Lavallo, Vera, 2010).

Outro ponto salientado pelos estudiosos é o caráter crítico propositivo que essa instância pode desempenhar. O ouvidor possuiria um “olhar de fora”, não “sugado” e “corrompido” pela máquina pública, o que possibilitaria estabelecer uma reflexão crítica da organização pública, a partir de uma análise macroestrutural do seu funcionamento e eficiência, por meio do uso da razão pública (Menezes, Lima Neto, Cardoso, 2016). Dessa forma, seria possível criar inovações ou mudanças estruturais, que otimizem os serviços públicos e a defesa dos direitos dos cidadãos (Cardoso, Lima Neto, Alcântara, 2013).

Todavia, como pontuado na introdução desse artigo, há inúmeros conflitos conceituais em torno do papel preponderante e as suas características operacionais da ouvidoria. Pode-se distinguir a compreensão dessa instância em três campos teóricos: a *ouvidoria como instrumento de gestão*; como *canal de comunicação organizacional*; e como *instância participativa*. Considerando-os como tipos ideais weberianos, esses campos partem de diferentes paradigmas e racionalidades, e conseqüentemente, focam em determinados objetivos e *designs* para a ouvidoria pública. Ressalta-se que a ouvidoria como instrumento de gestão e como instância participativa estão em espectros

teóricos mais distantes entre eles, com menor tendência de aproximações, enquanto a de canal comunicacional ocupa a posição central nesse espectro.

Figura 1 – Campos teóricos da ouvidoria pública



A ideia da ouvidoria como instrumento de gestão a compreende como um termômetro para a melhoria dos serviços públicos ofertados, ou o aperfeiçoamento do órgão e a sua modernização administrativa (Lyra, 2008). A sua atuação seria de *dentro para dentro*, para a auxiliar no controle interno e na avaliação dos procedimentos e dos resultados da gestão pública (Antero, 2014; Baesso, 2013; Antunes, 2010). A racionalidade preponderante é a instrumental e material, baseada em adequação de meios e fins e cálculos de demanda, visando a satisfação utilitária e pontual dos cidadãos-usuários de tais serviços (Mario, 2011), ou seja, o objetivo final é a eficiência e os princípios são oriundos da lógica do mercado (Gomes, 2016). Nessas ouvidorias prepondera a adoção de técnicas gerenciais de gestão, com a profissionalização do próprio ouvidor, o que aproxima as características da ouvidoria pública com a privada<sup>6</sup>, em que a ouvidoria é um espaço destinado quando não se tem a resolução do problema inicialmente pelo SAC. Assim, ela opera quando há a reincidência do erro ou quando não houve resolução da queixa por outras vias, sendo problemas esses mais sensíveis e complexos, com foco mais para a qualidade do serviço e produto, mas reproduzindo os modos de produção existente. Esse tipo de ouvidoria está centrado dentro da perspectiva do *New Public Management*, que assegura a participação do cidadão de forma passiva, menos conflituosa e contestatória (Dagnino, 2004), em que ele é transvestido para a noção de *cliente* dos serviços públicos.

Quanto a desenho desse tipo de ouvidoria, ela se localiza no próprio órgão em que elas estão, ou seja, é interna. Geralmente, tal instância é considerada com autonomia política e técnica restrita, pois, o ouvidor é escolhido por critérios subjetivos e por livre nomeação do dirigente máximo a que ela está submetida. Ele não possui atribuição de mandato, podendo ser exonerado a qualquer momento, além de possuir

<sup>6</sup> Entretanto, uma parte da literatura critica essa aproximação entre os preceitos que regem a ouvidoria pública para com a ouvidoria, dizendo que as duas partem de paradigmas diferentes, e assim possuem objetivos distintos. Para saber mais ver: Lyra (2011c).

dependência financeira e administrativa ao poder ou entidade onde está localizada (Gomes, 2016; Lyra, 2014).

Já o campo que entende a ouvidoria como um canal de comunicação, parte de estudos que consideram a ouvidoria como uma mídia organizacional. Nestes a ouvidoria tem a função de ser um espaço que estabelece uma relação bilateral, com trocas comunicativas e dialógicas entre o cidadão e a organização pública (Lasbeck, 2010). A interface socioestatal configuraria em uma colaboração informativa entre esses dois polos, se informando e comunicando mutuamente (Isunza, Hevia, 2006).

Para esses estudos, a ouvidoria adota uma dupla representação e assim, faz uma mediação entre a organização e o cidadão, uma vez que fala com o cidadão em nome do órgão público, e fala pelo cidadão no âmbito interno desse órgão (Lasbeck, 2012), tendo que se manter distante e próximo ao cidadão e ao contexto, como forma de manter a sua impessoalidade e conseguir intermediar os conflitos. Nesse sentido, tem-se que a ouvidoria precisa estabelecer os vínculos existentes entre esses dois polos, ao procurar manter os fluxos informacionais e comunicacionais contínuos.

Quem procura a ouvidoria demonstra que quer tratar e manter o vínculo com a instituição, mesmo quando faz uma reclamação. O desejo é de estreitar o vínculo, e não o romper. A ouvidoria atua como um canal de comunicação quando, além de mediar conflitos, fortalece e revigora os relacionamentos (Bastos, Marchiori, Moraes, 2012), mantendo o vínculo entre a organização pública e o cidadão. Este vínculo é fundamental para o fomento da cultura da transparência e estabelecimento discursivo (Quintão, Castro, 2014). Todavia, reconhece-se que a ideia da comunicação aqui referido se situa de forma interna à organização em questão, ou seja, não se tem uma noção sistêmica em que o diálogo esteja integrado para outras arenas, como outras ouvidorias públicas, ou até mesmo para mecanismos de controle ou participação, como Ministério Público ou Conferências de Políticas, ou seja, não se refere a um sistema deliberativo.

Destaca-se que esse campo dá muita atenção a linguagem utilizada pela ouvidoria, decorrente da necessidade de adequar a sua linguagem (códigos verbais e não verbais) para o público a quem ela se destina (cidadão ou organização) e o seu *lugar de fala* (quem ela representa). Refere-se as trocas discursivas que envolve essa relação, visando evitar o *preconceito linguístico* e o uso de termos técnicos demasiadamente por parte da ouvidoria, e a defesa da gestão tecnológica-informacional para auxiliar na fluidez e nas trocas discursivas entre cidadão e organização pública, procurando aferir e consolidar a imagem da instituição junto aos cidadãos (Romero, Sant'Anna, 2014; Coelho, 2012; Silva et al, 2012). Quanto ao desenho da ouvidoria, tal perspectiva não se atém muito a essa questão, há menções



esporádicas que este canal deveria estar alinhado aos cargos executivos de poder decisório, para o exercício da crítica autônoma e livre (Iasbeck, 2010, 2012). Todavia, não há um desenvolvimento acerca do processo de escolha do ouvidor e nem se ele deve ter atribuição de mandato, ou mesmo independência orçamentária e administrativa, por exemplo.

Por fim, a ouvidoria como instância participativa volta suas atenções para a capacidade da ouvidoria em defender prioritariamente os direitos dos cidadãos, a busca pela justiça social, e a construção da cidadania (Lyra, 2008, 2011a). Porém, não se deve deixar de lado a eficiência na prestação dos serviços públicos, a ampliação da inclusão social e política, e a sua efetividade, compreendida como “a capacidade de intervir e mudar a realidade social” (Cardoso, 2011, p.212). Nesse tipo de paradigma, a ouvidoria é vista como um arranjo participativo institucional, que amplia os espaços de envolvimento político, e possibilita uma incidência direta das demandas e reivindicações dos cidadãos no *publicus*. Esse arranjo estaria integrado ao ciclo regular das políticas públicas, que ao remeter autores participacionistas, teria como finalidade romper com as estruturas mais hierarquizadas de autoridades de poder, e busca pela renovação das práticas políticas e sociais, e a formação de uma nova gramática de atores possuidores de direitos (Pateman, 2012; Santos, Avritzer, 2002). Nesse sentido, a ouvidoria pública teria uma finalidade pedagógica e de aprendizado político, primeiramente por explicitar o próprio funcionamento do aparato estatal e sua burocracia, e no reconhecimento da materialidade dos direitos e deveres possuídos dos cidadãos (Quintão, 2015).

Para essa perspectiva a ouvidoria, predominantemente, deveria contar com a participação da sociedade civil, ou seja, ela é vista como um instrumento de controle social ou de participação popular, sendo o ouvidor escolhido via eleição indireta por um colegiado independente da instituição onde irá atuar, formado por entidades civis e movimentos sociais<sup>7</sup>, acrescido da defesa da existência de um conselho consultivo composto pela sociedade civil que permite a proposição de diretrizes para o seu funcionamento, e de monitorar os seus trabalhos e acompanhar a atuação do ouvidor (Lyra, 2011b). A garantia da posição de ouvidor seria assegurada por meio do mandato

---

<sup>7</sup> Segundo Lyra (2011b), essa situação materializa o “controle extra orgânico”, uma vez que a ouvidoria está fora do órgão a ser monitorado, e envolve um colegiado independente na hora de escolher o ouvidor. Esse colegiado formado pela sociedade civil e movimentos sociais elabora uma lista tríplice e a envia para o poder público, que assim, definiria a pessoa a ser o ouvidor. Esse modelo iniciou-se em 1995, no Estado de São Paulo na ouvidoria de Política. No entanto, o aparato estatal é quem teria a palavra final na hora de definir sobre quem seria o ouvidor, o que pode dar margem de manobra, escolhendo pessoas com menos voto nessa lista, ou com menor militância na pauta em questão. Por isso, na IX Conferência Nacional de Direitos Humanos de 2004, se determinou um modelo em que na hipótese de o mais votado dessa lista alcançar cinquenta por cento dos votos das organizações civis, este será automaticamente homologado como ouvidor do órgão em questão.

(Silva et al, 2012), e que este não coincidiria com o tempo político que o governante estará no poder (Zaverucha, 2008)<sup>8</sup>. A racionalidade preponderante é a material, ou seja, as ouvidorias são guiadas por valores da sociedade, visando a equidade social, com caráter dialógico e comunicacional (Gomes, 2006), diferentemente da perspectiva de ouvidoria como instrumento de gestão, cuja racionalidade mais forte é a instrumental. Além disso, é na perspectiva participacionista o requisito para o cargo de ouvidor se dá com base na sua militância na defesa de direitos da cidadania, enquanto na de gestão possui um viés mais tecnocrático, defendendo a sua profissionalização (Gomes, 2016; Lyra, 2008). Todos esses pressupostos da instância participativa direcionam a um modelo denominado de *ouvidorias autônomas e democráticas* (Lyra, 2014).

Por fim, uma diferença crucial entre a ouvidoria como instrumento da democracia participativa e o de canal de comunicação, é que a primeira defende essencialmente que a ouvidoria deveria atuar de forma semelhante aos institutos dos *Defensores del Pueblo*, presentes na Ibero-América, cuja função principal é a garantia e a tutela dos direitos humanos, sendo uma instância política independente (Lyra, Constela, 2012), enquanto a ouvidoria como mídia organizacional, se volta para o seu papel de mediação entre as partes, não assumindo previamente a defesa das demandas dos cidadãos (Iasbeck, 2012). O Quadro 01 abaixo resume as principais características e entendimentos diversos acerca da ouvidoria nesses três campos teóricos elucidados.

Quadro 01 – Campos Teóricos da Ouvidoria Pública

<b>Campo Teórico</b>	<b>Racionalidade</b>	<b>Controle</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Ouvidor e Processo de escolha</b>	<b>Paradigma</b>
<i>Instrumento de gestão</i>	Instrumental	Interno	Eficiência dos serviços públicos e modernização administrativa	Profissionalização / escolhido por livre nomeação	New Public Management
<i>Canal de comunicação</i>	Comunicativa não sistêmica	Interno	Mediação de conflitos e dupla representação	Aliado aos cargos de poder decisório	Relações Públicas
<i>Instrumento participativo</i>	Dialógica sistêmica	Externo e social	Defesa dos direitos dos cidadãos	Militante / colegiado independente e participação da sociedade civil	Participacionista

Fonte: Elaboração própria

<sup>8</sup> Como pontuado por Zaverucha (2008): “o calendário político, ficaria desatrelado do calendário administrativo. Com o objetivo de ficar institucionalmente claro que a Ouvidoria é muito mais um órgão de Estado do que de governo (Zaverucha, 2008, p.226).

### 3. Ouvidoria Pública: evidências empíricas e autonomia política, técnica e prestação de contas

Como já explicitado na introdução desse artigo, em geral, três dimensões são utilizadas para analisar a atuação da ouvidoria pública: autonomia política; autonomia técnica e prestação de contas (Lima Neto, Durán, 2016). Os estudos para mensurar tais dimensões consistem, principalmente, no exame dos instrumentos normativos da ouvidoria (Gomes, 2016; Lyra, 2014, 2011a; Cardoso, 2012, 2010; Valdés, 2011), o que pode ser uma estratégia limitada por não conseguir entender de forma profunda as relações de poder, os contextos, e os atores que estão imbricados diretamente e indiretamente no funcionamento da ouvidoria<sup>9</sup>.

A *autonomia política* refere-se a independência e liberdade de atuação das ouvidorias e seu insulamento com relação as ingerências e interesses de partidos e grupos políticos. Por exemplo: o processo de escolha do ouvidor; atribuição de mandato; e delimitação normativa das funções da ouvidoria (Lyra, 2011b; Cardoso, 2010). Todos estes fatores podem concernir por conferir maior legitimidade por parte da ouvidoria perante a sociedade.

Já, a *autonomia técnica* é capacidade de a ouvidoria influenciar no processo decisório, com seus relatórios analíticos e sugestões elaboradas com base na magistratura de persuasão. Por exemplo: a colaboração dos servidores e empregados frente as demandas apresentadas à ouvidoria (caráter prioritário e de urgência de resposta); o sigilo à identidade do manifestante como forma de evitar represálias; fixação de prazo para resposta do manifestante; atribuição e relação da ouvidoria perante a Lei de Acesso à Informação (LAI), independência orçamentária e administrativa; acesso do ouvidor as altas instâncias de tomada de decisão (Lima Neto, Durán, 2016; Menezes, 2016; Quintão, 2015).

Por fim, a *prestação de contas* diz respeito a publicização tanto das manifestações recebidas pela ouvidoria, quanto do seu percurso institucional, que se referem às ações tomadas para tal, o que concerne o princípio da justificação pública e do controle social. Por exemplo: ampla divulgação dos relatórios feitos pela ouvidoria; divulgação das ações da ouvidoria em formato notícia; organização em rede (sistema de ouvidorias) (Quintão, Castro, 2014; Silva et al, 2012; Lyra, 2011b).

---

<sup>9</sup> Nesse sentido advogamos a necessidade de fazer uma espécie de triangulação de dados, tendo como fundamental importância o uso de entrevistas semiestruturadas ou em profundidade, com ouvidores, servidores públicos ou com a própria população que acionou a ouvidoria, ou sobre os *frames* presentes acerca das ouvidorias nos portais institucionais, como incipientes estudos têm feito atualmente (Menezes, 2017; Quintão, 2016; Silva et al, 2012; Mario, 2011).

Algumas evidências empíricas são cruciais para entendermos mais essas três dimensões analíticas correlacionado a atuação da ouvidoria pública no Brasil. Muitos dos dados aqui utilizados são advindos do *Projeto Coleta OGU de 2014*<sup>10</sup>, feito em parceria com o IPEA, com dados de 2013 e 2014 (Menezes, 2017, 2016, 2015), e da *Pesquisa Diagnóstico das Ouvidorias do Poder Executivo*, com dados de 2011, realizado em parceria com a UNESCO (Borges, 2012)<sup>11</sup>.

Quanto a primeira dimensão (*autonomia política*), a maior parte das ouvidorias públicas federais (74%) a escolha do ouvidor se dá por meio da livre nomeação do gestor máximo do respectivo órgão ou entidade (Menezes, 2015). Por ter como característica a unipessoalidade, o ouvidor centraliza em torno de sua pessoa a gestão desse meio e suas respectivas funções atributivas (Silva et al, 2012, p. 46.) O caráter para a autonomia do ouvidor é essencialmente político e diz respeito à relação de poder que está inserida no jogo entre o titular da ouvidoria e o órgão ou instituição sobre o qual que ele exerce o monitoramento. A ideia é que as ouvidorias não podem ser organizadas nem controladas pelas instituições às quais elas dirigem as suas atenções, sob pena de comprometerem o propósito público.

Em segundo lugar, apenas 37% dos ouvidores possuem mandato (Menezes, 2015), o que permitiria que ele possa exercer suas funções e atividades com um mínimo de independência, possuindo maior segurança no desenrolar dos trabalhos, garantindo que ele não seja destituído de sua posição a qualquer momento de acordo com o livre arbítrio do gestor máximo, mas sim com base em uma espécie de *recall* de mandato composto por decisão do conselho consultivo (Menezes, Lima Neto, Cardoso, 2016). A instituição do mandato se faz mais presente nas agências reguladoras e universidades<sup>12</sup>. Contudo, reconhece-se a importância da renovação do ouvidor, possibilitando a sua recondução em apenas um período, para que a ouvidoria seja um

---

<sup>10</sup> Tal projeto teve como amostra 174 ouvidorias de órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, nos níveis federais, estaduais e distritais, abrangidas todas as regiões do país. Do total, 163 pertencem ao âmbito federal, 10 ao estadual, e uma ao nível distrital.

<sup>11</sup> Esse estudo consistiu em dois tipos de questionários. O primeiro questionário consistia a um levantamento das ouvidorias e o segundo procurava avaliar a percepção dos ouvidores acerca dos temas correlatos a instituição ouvidoria. Das 165 ouvidorias inseridas na *Relação das Ouvidorias* da CGU, 116 responderam o primeiro questionário, e 99 responderam o segundo. Para a realização do estudo, utilizou-se de visitas técnicas para a realização de entrevistas individuais junto aos ouvidores bem como a sua equipe; e do envio de questionário via *webmail*.

<sup>12</sup> O próprio Ouvidor-Geral da União não possui mandato. Desde a sua criação a ouvidoria foi ocupada por quatro servidores diferentes, com tempos bem distintos entre eles: 1) Eliana Pinto – entre abril de 2003 até janeiro de 2011; 2) José Eduardo Romão – março de 2011 até janeiro de 2015; 3) Luís Henrique Fana – janeiro de 2015 até março de 2016; 4) e Gilberto Waller Junior - março de 2016 até atualmente. A nomeação do OGU se dá por edição de portaria pelo Ministro de da Casa Civil (Decreto nº 4.734/2003). O Ministro da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU) encaminha à Casa Civil, a proposta de nome para tal função.

espaço de fomento para novos pensamentos e projetos, tendo menor vinculação ao *status quo*. Por fim, o terceiro ponto diz respeito a subordinação hierárquica das ouvidorias federais, em que 77% delas a subordinação é em relação ao gestor máximo, e apenas 18% se subordinam hierarquicamente a outras unidades nas respectivas organizações (Menezes, 2015). O que novamente pode diminuir seus status funcional, restringindo a sua liberdade de ação e decisão.

Passando para a segunda dimensão, a autonomia técnica, em outra pesquisa, (Borges, 2012) demonstra que apenas 32,8% das ouvidorias pesquisadas possuem orçamento próprio. Além disso, parcela significativa das que possuem recursos, estes são provenientes da instituição da qual são vinculadas (68,1%), sendo que somente 7,8% das ouvidorias possuem recursos próprios, o que compromete a garantia de meios materiais e de capital humano, inviabilizando a sua atuação ao tirar “espaços” de circulação e independência que o ouvidor poderia ter, e centralizar as suas ações junto ao órgão em que ele está interligado. Além disso, no Projeto Coleta OGU de 2014, quando perguntado sobre as principais dificuldades encontradas pelas ouvidorias federais (mais de uma resposta poderia ser dada), 40% delas apontaram à escassez de recursos financeiros, 41% responderam estruturas físicas insuficientes e 60% refere-se à insuficiência do quadro pessoal (Menezes, 2017).

Menezes, Lima Neto, Cardoso (2016) ao analisar 93 órgãos e entidades nos quais a ouvidoria possui representação formal com base no Siorg<sup>13</sup> em junho de 2014, demonstra que grande parte dos atos normativos não trata desse aspecto explicitamente, e quando há menções, elas vagas. Assim, não se está expresso claramente nas resoluções, por exemplo, o caráter de urgência de resposta as demandas do ouvidor, com fixação de prazos, ou o próprio estabelecimento de sanções caso eles não sejam cumpridos, pressupostos esses que podem garantir o acesso do ouvidor a informações e às mais altas instâncias de tomada de decisão.

Quanto a terceira dimensão, observa-se que a prestação de contas desenvolvida pela ouvidoria pública pode ser tanto interna quanto externa, e possui três públicos-alvo: o cidadão que a acionou, a sociedade, e o Estado. A interna se refere aos funcionários de determinada organização, contribuindo pouco para o controle social. Já a externa, seria a que envolve mais um modelo maximizador desse tipo de controle, que potencializaria mais o princípio da accountability, e envolveria esses três públicos-alvo simultaneamente em diferentes contextos (Lima Neto, Durán, 2016)

De maneira geral, a prestação de contas desempenhada pelas ouvidorias federais se restringe aquela oferecida ao indivíduo manifestante, não possuindo um

---

<sup>13</sup> Siorg – Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal.

caráter mais ampliado. Além disso, a dita *prestação* se restringe muito ao espaço *Sala de Ouvidorias* onde é possível visualizar o tipo de manifestação mais recebida (denúncia, elogio, reclamação, solicitação ou sugestão) durante determinado período, tempo médio de atendimento, o perfil do cidadão-manifestante, e filtrar pelos órgãos, entidades e assuntos, dentre outros, que compõe o Sistema e-Ouv. Cabe destacar que essas informações não estão em formato de dados abertos, o que inviabiliza fazer comparações mais sistemáticas e ter uma visão mais geral, tendo o leitor selecionar cada item de interesse por vez.

Como Menezes (2017) demonstra apenas 39% das ouvidorias federais desenvolvem estratégias de comunicação para envolver os cidadãos nas ouvidorias. É necessário desenvolver formas de ação que desempenhem uma justificação pública acerca das ações e envolvimento nas políticas públicas pela ouvidoria, decorrentes das queixas, sugestões e reclamações dos cidadãos, e assim, reforçar a sua importância institucional e distanciar de sua imagem que ela seria um canal inerte, de apenas para recepção de demandas. Nesse sentido, cabe destacar a EBC, onde ao ouvidor-geral, compete a produção de, no mínimo, 15 minutos de programação semanal, a ser veiculada pelos canais públicos de comunicação da empresa (Menezes, Lima Neto, Cardoso, 2016); e o programa Espaço Ouvidoria veiculado uma vez por mês (última sexta-feira) na Rádio Senado, que exhibe os trabalhos da ouvidoria da “Câmara Alta” brasileira (Quintão, 2015). Além disso, deve-se preocupar em publicizar nos próprios websites das instituições e órgãos públicos os trabalhos desempenhados pela ouvidoria, como forma de responder aos cidadãos como um todo, sobre sua atuação e atribuição desempenhada, sempre respeitando o sigilo do cidadão que a acionou, uma vez que esse é um pressuposto da autonomia técnica da ouvidoria<sup>14</sup>.

Quintão (2016) ao analisar o fornecimento de informações sobre a ouvidoria nos websites das assembleias estaduais, constatou que as informações são sucintas e referem-se basicamente ao conceito, funções ou objetivos e formas de contato com a ouvidoria<sup>15</sup>. Por exemplo, das 14 assembleias legislativas que possuíam ouvidoria no momento da pesquisa, apenas cinco assembleias informam quem é o ouvidor (Amazonas, Bahia, Ceará, Minas Gerais e Paraíba), sendo que somente em duas delas há a apresentação de como o processo de escolha do ouvidor é feita (Minas Gerais e

---

<sup>14</sup> Quintão (2015) demonstra que entre janeiro e março de 2014 há apenas uma notícia tanto no site da Câmara Federal quanto do Senado a respeito da atuação dessas ouvidorias, o que demonstra à baixa publicização dos seus desempenhos. Esta notícia se refere ao fato do ouvidor da Câmara ter conseguido a liberação do FGTS para funcionários terceirizados dessa Casa (mediação de conflitos). Os outros “acontecimentos” se referem a seminários e encontros que pautam sobre esse instituto.

<sup>15</sup> Além da disponibilização de informações, o autor analisa a posição da ouvidoria e o acesso as ouvidorias nesses websites.

Paraíba); três não disponibilizam quaisquer informações sobre a ouvidoria parlamentar, e oferecem somente o campo para preencher a mensagem a lhe ser enviada: Piauí; Sergipe; e Tocantins; e nenhuma delas há qualquer notícias ou relatórios acerca dos trabalhos desempenhados por esse mecanismo.

Outro ponto que merece destaque é acerca do perfil dos manifestantes da ouvidoria. Em relação as ouvidorias públicas federais, ele se caracteriza por serem mais homens, brancos, até 40 anos, da região sudeste, em que aparece com maior incidência o estado de São Paulo, o que pode demonstraria uma característica de maior centralidade de recursos por parte dos demandantes<sup>1617</sup>. A questão que se coloca aqui é a baixa circulação informacional sobre o papel da ouvidoria e sua forma de atuação, em que o público que a reconheceria como um arranjo de reivindicação de demandas e direitos seria restrita a aqueles situados em espaços com melhores status socioeconômico.

No que tange à participação das ouvidorias em ações compartilhadas com outras ouvidorias, conselhos ou institutos de participação social, há necessidade de avanços—apenas 40% das ouvidorias federais pesquisadas realizam ações conjuntas e, mesmo assim, prevalece o caráter geográfico e/ou setorial nessas relações de cooperação (Menezes, 2017). Diante disso, propõem-se a definição de um novo desenho das ouvidorias públicas ainda não formulado pela literatura, com vistas a tornar as ouvidorias com feições mais democráticas e autônomas (Lyra, 2014; Cardoso, 2012): a garantia de assento do ouvidor nos conselhos de políticas públicas, principalmente junto aqueles que tem vinculação direta com os Ministérios ou Secretarias de Governo.

Esse desenho propiciaria que os discursos presentes na ouvidoria se inserissem nessas instituições participativas (fortalecimento de um sistema participativo) incorporando novas vozes no processo político, com expansão da representação discursiva, com choques e disputas entre eles, o que fundamenta a ideia de *accountability discursiva* (Dryzek, 2000). Ocorreria uma maior integração nessas instâncias de participação social, além de aumentar a relação com a ouvidoria com a sociedade civil e sua presença no ciclo de políticas públicas, o que incrementaria a a

---

<sup>16</sup> Consulta: Sala de Ouvidorias – acesso dia 20/02/2017.

<sup>17</sup> Admitindo que dados sobre o perfil do cidadão-manifestante da ouvidoria ainda são poucos e esparsos, essas evidências vão encontro da pesquisa feita por Mario (2011) sobre quatro ouvidorias municipais do estado de São Paulo (Campinas, Santos, Santo André e Jundiaí). Nessa pesquisa, a autora demonstra que o perfil dos “cidadãos demandantes”, de maneira geral, é a de tendência mais “média para elitista”, com alta concentração de escolaridade de ensino médio ou superior; e advindos de regiões com índices de menor exclusão social. O mesmo acontece com Quintão (2015) que analisar o SIS Ouvidor nos anos de 2012 e 2013 da Câmara Federal brasileira, encontrou um padrão semelhante.

sua integração com outras instituições participativas, e aperfeiçoaria o processo de prestação de contas.

### 3.1. Ouvidorias e os Ministérios Federais: apontamentos exploratórios

De forma exploratória, buscou-se analisar os atos normativos da ouvidoria dos Ministérios Federais e como esse canal é retratado nos seus respectivos websites, como uma *proxy* para entender quais medidas estão sendo desenvolvidas no sentido da ouvidoria “falar” para o público externo, especialmente para pessoas que nunca a acionaram, com o objetivo de prestar contas sobre a sua “eficácia política” (Pateman, 1992). A justificativa de examinar os Ministérios se dá por nem todos estarem integrados ao sistema e-OUV (dez ministérios estão inseridos nesse sistema)<sup>18</sup>, o que permite comparações e examinar as diferenças presentes na forma de apresentar e integrar as ouvidorias no corpo institucional<sup>19</sup>, além de investigar a sua atuação em um contexto direto com as políticas públicas. Para ter acesso aos atos normativos e indagar sobre a política de comunicação desenvolvida pela ouvidoria, tais informações foram requeridas via Lei de Acesso à Informação, pelo sistema e-SIC<sup>20</sup>, nos meses de novembro de dezembro de 2016, com um texto padrão, e foram enviados para 19 Ministérios. Esse número é decorrente da congruência entre aqueles que estavam presentes nesse sistema com a a reforma ministerial do Governo Temer. Ou seja, havia desatualização no e-SIC no momento de envio da solicitação. O quadro abaixo demonstra a relação das ouvidorias ministeriais investigadas (Quadro 02).

Quadro 02 - Relação das Ouvidorias Ministeriais Pesquisadas

Nº	Ministérios
1	Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA
2	Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC
3	Cultura - MinC
4	Defesa - MD
5	Educação - MEC
6	Fazenda - MF
7	Integração Nacional - MI
8	Justiça – MJ
9	Meio Ambiente - MMA

<sup>18</sup> São eles: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Defesa; Educação; Pesca e Aquicultura; Previdência Social; Cidades; Minas e Energia; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Esporte; e Turismo.

<sup>19</sup> De acordo com a Portaria N° 50.252 de dezembro de 2015, a adesão ao Sistema e-OUV é voluntária e mediante manifestação expressa da autoridade competente do órgão ou entidade.

<sup>20</sup> Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão.



10	Planejamento, Orçamento e Gestão - MP
11	Previdência Social - MPS
12	Saúde – MS
13	Turismo - Mtur
14	Cidades - MCIDES
15	Desenvolvimento Agrário - M
16	Esporte - ME
17	Minas e Energia - MME
18	Relações Exteriores - MRE
19	Transportes, Portos e Aviação Civil - MT

Fonte: Elaboração Própria

Destaca-se que três ministérios não possuem ouvidoria formal em sua estrutura são eles: Transportes, Portos e Aviação Civil; Cidades; e Meio Ambiente. Dos 16 restantes, em todos esses não há uma resolução específica sobre a ouvidoria. Suas atribuições estão expressas no Regimento Interno criado via Portaria, e com datas recentes, situados entre os anos de 2010 a 2016. A primeira ouvidoria criada foi a da Previdência em 1991 via decreto.

Grande parte das ouvidorias ministeriais está situada no gabinete do ministro, e estas possuem duas assessorias junto a elas, as exceções são: a ouvidoria do Ministério da Fazenda que se localiza na Secretária Executiva desse órgão; a Ouvidoria Consular do Ministério das Relações Exteriores, que é uma unidade da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior; e a Ouvidoria do SUS que integra a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde. Deve-se ressaltar que a Ouvidoria Geral do SUS foi criada pela 2003 por meio de solicitação da 12ª Conferência Nacional de Saúde, e busca integrar as ações estratégicas de forma descentralizada a política de saúde nos três entes, e a promoção de consultas públicas por meio de ouvidorias itinerantes para que os cidadãos possam se integrar mais a tomada de decisões (Antero, 2014). Por fim, salienta-se que a ouvidoria do Ministério do Planejamento é voltada para o servidor público, ou seja, tem como foco o público interno do poder público federal, sendo assim chamada de *Ouvidoria do Servidor*.

O ouvidor desses ministérios é atribuído como cargo de confiança e é escolhido pela equipe do ministro em questão. Ao analisar os atos normativos dessas ouvidorias ministeriais, chama atenção para a ouvidoria do Ministério da Cultura. No Regimento Interno, está expresso a preocupação de uma maior integração e auxílio de diversos setores desse ministério para com a ouvidoria, o que simplifica o acesso e o trâmite da ouvidoria dentro da organização, tendo mais subsídios para elaborar pareceres e sugestões de ações. Além disso, há claramente uma preocupação de assegurar autonomia técnica para ela, especialmente ao garantir penalidades e sanções quando

requerimentos da ouvidoria não são respondidas pelos órgãos internos no tempo estipulado nesse ato normativo. Contudo, de forma geral, as competências e funções da ouvidoria estão redigidas de forma muito sucinta nos respectivos regimentos internos, enfatizando o seu papel de disponibilizar informações demandadas pelos cidadãos, e a função de processamento e tratamento das manifestações recebidas pela pasta em questão. A sucintez sobre a ouvidoria nos regimentos internos específicos pode ser justificada pelo fato de tais questões estarem inseridas na instrução normativa da OGU que esses Ministérios acompanham.

Sobre a política de comunicação da ouvidoria, tem-se que em alguns casos foi respondido que a comunicação dos relatórios produzidos pela ouvidoria é feita principalmente de forma interna, como aconteceu com o Ministério das Relações Exteriores ao mencionar a Ouvidoria Consular. Tal acepção pode fazer uma aproximação para com o campo teórico da ouvidoria como um *instrumento de gestão*, com atuação de dentro para dentro, visando a eficiência administrativa e com uma racionalidade mais instrumental, como exposto anteriormente nesse artigo. Em outros casos, houveram menções sobre os relatórios publicizados nos websites, e inclusive eles são facilmente visíveis em seus sítios, como acontece com os Ministérios da Cultura e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Porém, teve-se algumas respostas que a própria da Sala de Ouvidorias seria um espaço de divulgação de suas ações, que como apresentado na seção anterior, pode ser problemático, por ser um *painel congelado* que não permite visualizar a eficácia política desse instituto, ou seja, a influência política do envolvimento do cidadão perante a ouvidoria.

Nesse sentido, foi examinado os portais de todos os Ministérios Federais, como forma de uma *proxy* de importância institucional da ouvidoria e analisar o seu posicionamento, facilidade de visualização, as informações disponibilizadas nos sítios eletrônicos, variáveis essas que podem contribuir ou não para o uso desse mecanismo (Raupp, Pinho, 2013).

Quanto ao posicionamento da ouvidoria, de forma geral, ele se divide em dois formatos principais: ou no canto superior<sup>21</sup>; ou na barra de informações na lateral esquerda. O primeiro formato é mais visível, o que facilita a acessibilidade a ouvidoria, enquanto o da parte inferior da homepage, faz com que a palavra ouvidoria não seja vista logo de imediato, sendo necessário rolar a página, o que dificulta o seu acesso, o

---

<sup>21</sup> O ícone ouvidoria no canto superior acontece nos seguintes ministérios: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ciência, Tecnologia e Comunicações; Cultura; Defesa; Esporte; Fazenda; Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Justiça e Segurança Pública; Transparência, Fiscalização e CGU. Cabe ressaltar que no Ministério da Cultura esse ícone se encontra na barra superior central sem evidência, com fonte pequena e sem destaque para ele.

que pode desestimular o cidadão a registrar a sua manifestação (Pinho, 2008). Ressalta-se que nos Ministérios da Educação, Meio Ambiente, Relações Exteriores não há o ícone ou informação sobre ouvidoria no website, inclusive foi consultada a barra de busca e o mapa de site e não há quaisquer menções sobre ouvidoria. Já, o Ministério do Planejamento, a *Ouvidoria do Servidor* se localiza na parte inferior do site, com baixa visualização, dentro da aba “contato”; enquanto no caso do Ministério da Saúde a Ouvidoria Geral do SUS não aparece na barra de busca ou no mapa do site, e só é possível visualizá-la quando descemos a barra de rolagem e há a marca do Disque Saúde, com um pequeno escrito: *Ouvidoria Geral do SUS*.

Sobre as informações disponibilizadas sobre esse canal, percebe-se uma variedade entre os Ministérios analisados: a maior parte somente disponibiliza uma breve descrição a respeito da ouvidoria (suas finalidades e competências) e formas de contato, sendo essas de acordo com o padrão do Sistema e-OUV, em que há os ícones para registrar uma denúncia, reclamação, solicitação, sugestão ou elogio<sup>22</sup>. Outros ministérios procuram oferecer um conteúdo mais atrativo e dinâmico sobre a ouvidoria pública, como o Ministério do Esporte, que oferta vídeos educativos sobre as atribuições da ouvidoria. Todavia, apenas cinco Ministérios disponibilizam os relatórios de atividade na própria seção da ouvidoria: o da Agricultura; Cultura; Defesa; Fazenda; Justiça; e Trabalho e Previdência Social. Mas desses, o mais completo é o da Cultura, com maior periodicidade de produção (mensal) e informações mais específicas, que contemplam as manifestações filtradas pelos órgãos que o compõe, característica sócio demográfica dos demandantes, e até mesmo exemplos de recomendações da ouvidoria diante de casos sensíveis e de difícil trato, como disponibilização de informações que requeira trabalhos de análise e interpretação para os servidores, o que nos aproxima de visualizarmos o trabalho desempenhado desse mecanismo.

Todavia, como salientado anteriormente, a política de comunicação desenvolvida e até a ideia de prestação de contas é muito limitada, tomando como base uma lógica mais particularista, ou seja, para aquele que acionou a ouvidoria e não voltada para a coletividade dos cidadãos. Além disso, os próprios relatórios não demonstram qualquer ação demandada pela ouvidoria, ou alguma atribuição desenvolvida por ela por meio da magistratura de persuasão e/ou mediação de conflitos.

---

<sup>22</sup> Interessante destacar que quando requerido o ator normativo da ouvidoria do Ministério das Cidades, foi informado que não havia esse mecanismo em sua estrutura formal. Porém, ao analisar o site, também no mesmo período que foi feita a resposta (janeiro de 2017), é possível encontrar o ícone ouvidoria no seu website, porém ele somente reflete o enquadramento do Sistema e-OUV.

Enfim, percebe-se uma baixa publicidade do que é feito a seu respeito nos seus sites institucionais, materializando o que poderia ser classificado como *subinformação*: “uma informação totalmente insuficiente que empobrece demais a notícia que dá, ou até mesmo uma informação que não informe de fato” (Sartori, *apud*. Pinho & Winkler, 2007, p. 2), ou seja, são informações pouco relevantes e decisivas do ponto de vista político.

#### 4. Considerações Finais

No primeiro momento, o presente artigo buscou fazer uma discussão bibliográfica acerca das ouvidorias públicas no Brasil, ressaltando os três campos teóricos principais: instrumento de gestão; canal de comunicação; instância participativa. Esses três campos são construídos com base em tipos ideias, o que significa que há confluências e encontros entre eles, não estando isolados entre si. Mas o que se buscou fazer é demarcar os principais paradigmas, princípios e expoentes de um cada um deles.

Posteriormente, com base em dados secundários e pesquisas publicadas anteriormente, foi feita uma análise dos principais problemas das ouvidorias, principalmente com base em três eixos: autonomia política; autonomia técnica; e prestação de contas. As duas primeiras dimensões estão inseridas dentro de um jogo político mais direto entre o titular da ouvidoria e o órgão ou instituição que ele exerce monitoramento. Já a prestação de contas é mais assegurada pela própria Lei de Acesso à Informação (LAI). O cerne da questão é repensar a política de comunicação a ser adotada, com maior divulgação e justificação pública das sugestões e dos pareceres da ouvidoria para além do público interno. Nesse sentido, a aproximação entre os campos *canal de comunicação* e *instância participativa* pode ser frutífero para fomentar a mobilização de públicos e o processo comunicativo, caso esse processo seja conformado de forma sistêmica.

Nota-se que o discurso presente no Sistema de Ouvidorias Públicas Federais, por meio de sua instrução normativa, considera esse mecanismo mais como uma *instância participativa*, ao assegurar e associar os termos *participação* e *controle* de forma próxima, e se aproximando de outras instituições participativas como conselhos e conferências temáticas. Como mencionado anteriormente, a menor parte das ouvidorias públicas federais realiza ações conjuntas com outras instituições desse tipo. Assim, corre-se o risco de esticar demais o conceito de ouvidoria, (*conceptual stretching*) (Collier, Mahon, 1993; Sartori, 1970), e colocar muito peso em sua atuação (o dever ser), perdendo densidade e rigor conceitual. A ouvidoria no presente contexto deve ser vista como um *acesso*: como um mecanismo de identificação de problemas,

que permite o recebimento de preferências, reivindicações, sugestões dos cidadãos, de caráter mais individual, ampliando os espaços que ele possui para apresentar a sua manifestação, com uma relação mais unilateral (do cidadão para o aparato estatal).

Como forma de interligar a ouvidoria com os arranjos de participação institucionalizados, e assim, integrar os discursos em distintas arenas, foi proposto um desenho ainda não elaborado pela literatura: a garantia de assento do ouvidor nos conselhos de políticas públicas, principalmente junto aqueles que tem vinculação direta com os Ministérios ou Secretarias de Governo. Esse *design*, acoplaria mais arenas discursivas entre si, além de possibilitar a representação de novas vozes no processo político.

Por fim, novas agenda de pesquisa precisam ser desenvolvidas sobre a ouvidoria pública, inclusive com novas perspectivas metodológicas e desenhos de pesquisa. Grande parte dos estudos consiste na análise de resoluções formais para mensurar o desenho institucional da ouvidoria, e assim a sua forma de atuação, o que pode ser algo limitado por não compreender as relações de poder em que a ouvidoria se insere, e as próprias instituições informais presentes nesses contextos. Advogamos a necessidade de se fazer estudos de caso e pesquisa comparada, que utilizem técnicas como entrevistas em profundidade e observação participante, para entendermos as motivações para implantar a ouvidoria, a sua forma de adoção, e o seu potencial democratizante; ou então analisar o processo de prestação de contas desenvolvido por meio da análise de *frames* sobre a ouvidoria nos seus respectivos websites e relatórios de atividades.

Nesse sentido, faz-se necessário entrar mais no caso do Ministério da Cultura para entender o porquê de o Regimento Interno garantir maior autonomia técnica a essa ouvidoria ministerial quando comparada a outras, além de procurar deixar de forma visível e com facilidade de acesso os relatórios analíticos do seu trabalho no seu website. Indaga-se se esse fenômeno é decorrente do processo de institucionalização da política cultural, que seria menos insulada burocraticamente e tecnicista, e assim, tendo um caráter mais plural e ampliado, condicionada a ser mais aberta as demandas da sociedade civil e dos movimentos sociais. Contudo, cabe observar se há certos padrões de comportamento que procuram limitar os trabalhos desse instituto (e como eles operam), o que não pode ser mensurado meramente por meio de resoluções formais, como o fenômeno do corporativismo.

Por último, especificamente nos estudiosos que defendem a formulação da lista tríplice por conselho independente para a escolha do ouvidor, faz-se necessário compreender como se dá a dinâmica de decisão, se esta possui caráter de diálogo

público ente a sociedade civil envolvida: como se formata a troca argumentativa e de debate nesses fóruns e assembleias; quais entidades civis possuem vozes e participam desse processo, e a justificativa dessas entidades estarem participando desse processo decisório e não outras; qual ator é o moderador da discussão; o local onde acontece a deliberação; o tempo de fala de cada participante; o número de representantes de cada organização civil; se o voto é aberto ou não; as possíveis assimetrias de poder existentes nesse processo de tomada de decisão; e etc. Enfim, todas essas perguntas ficam no ar e sem respostas claras quando se pensa a eleição indireta do ouvidor por meio da sociedade civil. Ainda mais que a decisão final para a elaboração da lista tríplice se dá por meio do método agregativo da regra da maioria, com os três nomes que receberam mais votos. Por meio de estudos dessa natureza, poderia ficar mais evidente a heterogeneidade de projetos políticos existentes dentro da própria sociedade civil, e do próprio Estado em diferentes contextos políticos, demonstrando que a relação entre o Estado e a sociedade é marcada por multiplicidades de conflitos, de vontade política, e de construções de ideias e projetos de acordo com determinadas situações históricas.

Conclui-se que o principal obstáculo que cerca a ouvidoria pública se refere ao precário desenvolvimento de prestação de contas para com a sociedade como um todo, o que inviabiliza o fomento da própria *accountability*. Pôde-se observar que as trocas discursivas sobre o objeto de estudo ficam muito restritas ao seu público interno e aqueles que acionaram esse mecanismo, com uma postura, muitas vezes, de formato mais reativo<sup>23</sup>. Além disso, estudos que busquem avaliar e mensurar tal aspecto ainda são muito incipientes; provavelmente por, muitas vezes, envolverem a necessidade de coleta de dados junto a ouvidores e sua equipe por meio de entrevistas, ou então a observação ao longo do tempo da publicização de suas ações nos devidos meios.

Apesar de reconhecer que avanços foram feitos a respeito da ouvidoria pública, especialmente das federais, decorrentes, principalmente com a implantação LAI e com o Sistema e-OUV, o que ampliou as manifestações dos cidadãos junto a esse mecanismo, defendemos que três fatores principais se inserem nesse processo para a sua otimização: autonomia pública (política e técnica); cooperação entre os órgãos governamentais envolvidos para que a sua recomendação tenha maior impacto; e sua capacidade de atuação e de comunicação, principalmente junto à sociedade civil.

---

<sup>23</sup> Silva et al (2012), em um *survey* com 300 casos em Belo Horizonte e interior de Minas Gerais, demonstra que 53% não sabiam como levar suas reclamações ao governo. Desses, 32% nunca ouviram falar em ouvidoria, e 47,7% afirmaram que ouviram só um pouco. Por outro lado, 81,7% possui interesse em levar suas reclamações ao governo, mas 94,7% nunca procuraram a ouvidoria. Os referidos dados demonstram o nível incipiente de conhecimento sobre a ouvidoria pública, e até a necessidade de uma política de comunicação mais robusta sobre esse instituto.

## Referências Bibliográficas

ANTERO, Samuel A (2014). *Evaluating the Participatory Potential of the Brazilian Active Model in the Federal Executive Branch: an implementation perspective*. Research Proposal. PHD in Government: University of Canberra.

ANTUNES, Chussy K. S (2010). *A ouvidoria em sua bi função: uma ferramenta de inteligência competitiva à gestão*. Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios, Recife, vol. 1, nº 1, fevereiro, p. 144-180, 2010.

BAESSO, Robson de S. (2013). *Ouvidorias: Mecanismos Singulares de Governança*. Anais do XXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro.

BASTOS, Ana R.; MARCHIORI M.; MORAES M. M de. (2012). Ouvidoria como Processo de Construção de Conhecimento. In: IASBECK, Luiz C. A. *Ouvidoria: mídia organizacional*. Editora Sulina, p. 78-94.

BORGES, Doriam (org.) (2012). *Sumário Executivo: Pesquisa Diagnóstico das Ouvidorias do Poder Executivo Federal*. In: Controladoria Geral da União, Brasília.

CARDOSO, Antônio. S. R (2010). *Ouvidoria Pública como Instrumento de Mudança. Textos para Discussão*. IPEA, nº 1480, Brasília.

CARDOSO, Antônio S. R (2012). Ouvidoria Pública e Democracia. In: CARDOSO, Antônio. S. R; LYRA. Rubens. P (orgs.). *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil: terceira coletânea*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, p.83-102.

CARDOSO, Antônio. S. R; NETO, Fernando C. L.; ALCANTARA, Elton. L. da C (2013). *Ouvidoria Pública e Governança Democrática*. Boletim de Análise Político-Institucional, nº 03. IPEA, p. 51-60.

COELHO, Sílvia R. dos S. (2012). Representatividade e Representações em Ouvidorias Públicas. In: IASBECK, Luiz C. A. *Ouvidoria: mídia organizacional*. Editora Sulina, p. 95-112.

COLLIER, David; MAHON, James. J (1993). *Conceptual "Stretching" Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis*. The American Political Science Review, vol.87, nº4, p. 845-855.

COMPARATO, Bruno. K (2012). *As ouvidorias públicas como instrumento de democracia participativa: o exemplo das ouvidorias da polícia*. In: 8º Encontro Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Gramado.

COMPARATO, Bruno K (2016). Ouvidorias públicas como instrumentos para fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania. In: MENEZES, Ronald A. do; CARDOSO, Antônio. S. R (orgs). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Ipea, Brasília: p. 43-53.

CONSTELA, Carlos R.; LYRA, Rubens P. (orgs) (2012). *Defensorías del Pueblo y Ouvidorias em Iberoamérica: nuevos conceptos y perspectivas*. João Pessoa. Editora Universitária da UFPB.

DAGNINO, Evelina (2004). *Construção Democrática, neoliberalismo e participação*. Revista Política e Sociedade, nº 05, p. 139-164.

DRYZEK, John. S (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations*. New York: Oxford University Press.

- FUNG, Archon (2003). *Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences*. The Journal of Political Philosophy: volume 11, Number 3, p. 338-367, 2003.
- FUNG, Archon (2006). *Varieties of Participation in Complex Governance*. Public Administration Review. Special Issue, December, p. 66-75.
- GOMES, Manoel. E. A. C. (2006). *Dos mecanismos de controle a equidade social*. Anais do II Seminário de Ouvidores e ouvidorias. Instituto Pró Cidadania.
- GOMES, Manoel E. A. C. (2016). Modelos de Ouvidorias Públicas no Brasil. In: MENEZES, Ronald. A. do; CARDOSO, Antônio S. R (orgs.). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Ipea, Brasília: p. 13-41.
- IASBECK, Luiz C. A. (2010). *Ouvidoria é comunicação*. Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, vol. 7, nº. 12, p. 14-24.
- IASBECK, Luiz C. A (2012). Competências Comunicacionais em Ouvidoria. In: IASBECK, Luiz C. A. *Ouvidoria: mídia organizacional*. Editora Sulina, p. 21-56.
- IZUNZA, Ernesto V.; HEVIA, Felipe de la J. (2006). *Relaciones Sociedad Civil – Estado en México: un ensayo de interpretación*. Xalapa: Ciesas – Cuadernos para la democratización, n.º 4.
- LAVALLE, Ádrian G; VERA, Ernesto I. (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: VERA, Ernesto I.; LAVALLE, Ádrian G. (orgs.). *La innovación democrática en América Latina: Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Estudios Superiores en Antropología Social, p. 19-80.
- LYRA, Rubens P. (2004). *Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate*. João Pessoa, Ed. UFPB.
- LYRA, Rubens. P. (2008). Ouvidor: o defensor dos direitos humanos na administração pública brasileira. In: LYRA, Rubens. P. (org.). *Participação, democracia e segurança pública a experiência brasileira*. João Pessoa: Editora UFPB, p. 65-96.
- LYRA, Rubens P. (2011a) *A ouvidoria no contexto da democracia participativa. Seminário Temático*. Anais do 35º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS).
- LYRA, Rubens P. (2011b). *A ouvidoria pública brasileira e a questão da autonomia*. *Revista Prim@Facies*, v. 15, p. 9-23.
- LYRA, Rubens P. (2011c). Ouvidorias Públicas e Privadas: farinhas do mesmo saco? In: LYRA, Rubens P. (org.) *Do Tribunal da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre os defensores da cidadania*. Editora da UFPB: João Pessoa, p. 173-193.
- Lyra, Rubens P. (2014). *A Ouvidoria Pública no Brasil: modelos em disputa*. Anais do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ANCP), Brasília.
- LYRA, Rubens P.; LEMOS, Paulo (2014). Propostas Parlamentares e do Governo Federal para um sistema nacional de ouvidorias. In: LYRA, Rubens P. (org.). *A Ouvidoria Pública no Brasil: modelos em disputa*. João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, p. 15-41.
- MARIO. Camila G. de (org.) (2011). *Ouvidorias Públicas em Debate: possibilidades e desafios*. Jundiá: Editora Paco Editorial.



- MENEZES, Ronald. A. do (2015). *Ouvidorias Públicas Federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social*. Textos para Discussão, IPEA: Brasília.
- MENEZES, Ronald. A. do (2016). Projeto Coleta OGU 2014: um retrato das ouvidorias federais brasileiras. In: MENEZES, Ronald A. do; CARDOSO, Antônio. S. R (orgs). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Ipea, Brasília: p. 215-227.
- MENEZES, Ronald. A. do (2017). *A atuação das ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil*. Textos para Discussão, IPEA: Brasília.
- MENEZES, Ronald. A. do; LIMA NETO, Fernando. C.; CARDOSO, Antônio S. R. (2016). As ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz dos atos normativos das ouvidorias públicas federais no Brasil. In: MENEZES, Ronald A. do; CARDOSO, Antônio. S. R (orgs). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Ipea, Brasília: p.79-101.
- NASSIF, Gustavo. C. (2009). *As Ouvidorias Públicas no contexto de um novo modelo de governança*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, vol. 73, nº4, p. 45-60.
- OLIVEIRA, João E. de. (2010) *Ouvidoria brasileira, estímulo à cidadania* - Entrevista para IASBECK, Luiz. C. A. *Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas* ano 7, nº 12, p. 166-177.
- PATEMAN, Carole (1992). *Participação e Teoria democrática*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.
- PATEMAN, Carole (2012). *Participatory Democracy Revisited*. Perspectives on Politics: APSA Presidential Address, p. 7-19.
- PINHO, José A. G (2008). de. Investigando portais de governo eletrônico dos estados do Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 42, nº 03, p. 471-493.
- PINHO, José A. G. de; WINKLER, Ingrid (2007). *Dabliu, Dabliu, Dabliu: Sociedade da Informação. Que informação?* Anais do XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro.
- QUINTÃO, Thales T; CASTRO, Paula P. de (2014). O desenho institucional das Ouvidorias Públicas: um debate sobre a efetividade das ouvidorias das Assembleias Legislativas como um canal de comunicação. Anais do V Congresso Uruguayo de Ciencia Política. Asociacion Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP).
- QUINTÃO, Thales T. (2015). *Fala que eu te escuto?* O potencial democrático das ouvidorias parlamentares: o caso de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado em Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG): Belo Horizonte.
- QUINTÃO, Thales T. (2016). *Parliamentary ombudsman (ouvidoria) and its democratic potential: The Brazilian case*. *Politikon: The IAPSS Journal of Political Science*, vol. 31, p. 5-25.
- RAUPP, Fabiano M.; PINHO, José A. G (2013). de. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista Administração*. São Paulo, vol. 48, nº04, p. 770-782.
- ROMÃO, José E. E. (2016). A efetividade da Ouvidoria-Geral da União. In: MENEZES, Ronald A. do; CARDOSO, Antônio. S. R (orgs). *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Ipea, Brasília, p. 187-201.

ROMERO, Henrique. H.; SANT'ANNA, Francisco. C. C. (2014). M. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. *Revista do Serviço Público do Brasil*, vol. 05, nº 02, p. 185-198.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo (2002). Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, p.39-82.

SARTORI, Giovanni (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, vol. 64, nº4, p. 1033-1053.

SCHEDLER, Andreas (1999). Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc (Org.). *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, p. 13-28.

SILVA, Adriana. C. et al (2012). *Por um sistema nacional de ouvidorias públicas*. Série Pensando o Direito, vol. 42. Ministério da Justiça, Brasília.

VALDÉS, Daisy, de A. (2011). Ministério Público, ouvidorias e cidadania: governança e participação. In: LYRA, Rubens P. (org.). *Do Tribuno da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre os defensores da cidadania*. João Pessoa. Editora Universitária da UFPB, p. 271-286.

VERA, Ernesto I.; LAVALLE, Adrian G (2012). Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos*, n. 92, p.105-121.

ZAVERUCHA, Jorge (2008). O papel da ouvidoria de polícia. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 10, nº 20, jun/dez; p. 224-235.

**III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**

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

ST 07 - Estado e gestão da participação social

A participação social no PPA 2016-2019: uma análise do Fórum Interconselhos

Felipe Portela Bezerra - UnB

## Resumo

O Fórum Interconselhos trata-se de um espaço de participação institucionalizada, de iniciativa do governo federal, e tem como proposta a consolidação de uma estrutura participativa para que sociedade civil possa contribuir em processos referentes ao Plano Plurianual (PPA). O objetivo principal dessa análise é compreender qual o potencial, os limites, as contradições e o papel de tensionamento que a participação tem na democratização dos processos político-decisórios do PPA 2016-2019. A primeira parte da investigação será baseada em relatórios elaborados pelo governo federal a respeito das três edições nacionais mais recentes do Fórum Interconselhos, que se comprometeram em promover a participação no PPA 2016-2019. Depois, serão analisados três programas do PPA que apresentam elementos oriundos do Interconselhos: os programas que tratam de Previdência Social, do Sistema Único de Saúde e da Assistência Social, a fim de verificarmos como estão incluídas no PPA as propostas da sociedade para cada uma dessas áreas. Por fim, analisaremos as Ações de planejamento que compõem cada Objetivo oriundo do Interconselhos, utilizando para isso o Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento.

Palavras-chave: Participação; PPA; Interconselhos.

## **A participação social no PPA 2016-2019: uma análise do Fórum Interconselhos**

### **i) Sociedade civil e participação social no Brasil**

Os estudos de Gramsci demonstram que a compreensão de sociedade civil está ligada a um aparelho privado de hegemonia do espaço coletivo não-governamental que influencia o Estado e suas ações (COUTINHO, 1989). O trabalho a ser apresentado nesse texto privilegiará uma análise sobre aquela parte de sociedade civil que apresenta uma independência em relação ao Estado e compõe um cenário público de atividades em busca de direitos e outros interesses sociais para a classe trabalhadora. É importante frisar, porém, que não consideramos que somente as arenas participativas institucionalizadas pelo Estado sejam o caminho para soluções de problemas sociais e econômicos, mas sim apresentam um papel importante na busca dos objetivos da classe trabalhadora dado o contexto de Estado burguês. Marx (1976) vê esse Estado ligado a uma determinada sociedade civil que corresponde a seus interesses, sendo então o Estado não mais que a expressão oficial da sociedade civil. Essa contribuição nos mostra que o Estado burguês pode constituir um reflexo dos interesses hegemônicos do capital na sociedade, embora não entendamos que haja uma dominação e influência unicamente do capital sobre o Estado, mas sim uma forte influência que encontra também interesses dos trabalhadores representados em determinados aspectos e ações do Estado.

As discussões teóricas específicas acerca da sociedade civil ganharam maior destaque durante a década de 1970, devido à crise no Leste Europeu em um cenário em que essa sociedade buscava o fim do comunismo ao mesmo tempo que países do Ocidente eram cenários de luta pelo retorno da democracia devido às ditaduras militares (SIMIONATTO, 2012). Nota-se que o termo ganha evidência em um momento que poderia se referir a diferentes objetivos e cenários políticos, mas em geral distinguia indivíduos que não eram parte diretamente dos respectivos Estados ou governos.

Durigetto (2008) ressalta a importância do conceito de sociedade civil de Gramsci, autor que privilegiou essa categoria em seus estudos antes de haver uma forte contribuição teórica de outros estudiosos a partir dos anos 70. Segundo a autora, Gramsci entende que se trata de um espaço para organização e defesa de interesses de classes, em um cenário com valores e ideologias próprios. Ela destaca que a ideia de sociedade civil do cenário capitalista, potencializada pela difusão dos princípios do *Welfare State*, é diferente da concepção de Gramsci. A lógica de mercado se impõe perante as esferas da vida social, evidenciando a importância de instituições políticas para proteger direitos individuais dos trabalhadores, autonomia e liberdade de fato.

As concepções de sociedade civil sofrem variações e reformulações seguindo os contextos social e político em diferentes países, conforme analisam Teixeira et al. (1999). Os autores ressaltam que no Brasil a década de 1970 foi um período de expansão dessa categoria tanto na prática política quanto em estudos teóricos. As condições sociais e econômicas em anos anteriores não permitiam que a sociedade civil se desenvolvesse como ocorreu a partir dos anos 70, pois a atuação do Estado na organização do desenvolvimento capitalista industrial até então era centralizadora e tutelar (TEIXEIRA et al., 1999). Destacamos que a independência da sociedade civil em relação ao Estado faz-se um instrumento necessário para que ela pudesse ter um papel relevante no desenvolvimento social, sem precisar estar submetida aos interesses apresentados pelo Estado ou governo.

Os últimos anos da ditadura militar são vistos por Teixeira et al. (1999) como um período de impulso para o desenvolvimento conceitual de sociedade civil, sendo as décadas de 70 e 80 decisivas para a história da organização civil no Brasil. Esse período é entendido como uma época de superação “(...) tanto quantitativa quanto qualitativamente, o conjunto de experiências de organização social anterior ao período de ditadura, uma vez que há a ampliação e pluralização dos grupos, associações e instituições (...)” (TEIXEIRA, et al., 1999, p. 16). A compreensão da independência da sociedade civil em relação ao Estado é importante para entendermos que se trata de um fenômeno impulsionado por cenário político favorável à democratização no Brasil, mas que ainda lidava no país com um governo ditatorial militar em ação. Esse quadro contribui para apontar que o período de maior repressão estatal foi também uma época de grande organização social e luta ativa dos trabalhadores por melhores condições de vida. Entretanto, Teixeira et al. (1999) afirmam que é necessário entender que a consolidação da sociedade civil no Brasil não foi apenas uma reação contra a ditadura, mas que essa reação foi somada a movimentos anteriores por parte da sociedade que já buscavam autonomia em relação ao Estado, a exemplo de grupos sindicais e da Igreja Católica.

Neves (2008) vê a década de 1980 como um marco do início de um período de avanços importantes na relação entre Estado e sociedade civil no Brasil. A autora destaca que foram anos marcados por uma reforma democratizadora do Estado, o que exige uma análise profunda dos modelos de gestão para compreender os mecanismos que permitem a participação da sociedade civil em políticas públicas. Embora as experiências participativas ganhem destaque no início da implementação do projeto neoliberal no Brasil, marcado pelo governo Collor de Mello em 1989, é importante ressaltar também que, já na década de 70, novos canais de participação marcavam o enfrentamento à ditadura militar (NEVES, 2008). A autora destaca esse movimento ascendente de atuação da sociedade civil – em um contexto de luta e resistência por melhores condições de vida, considerando espaços como

sindicatos e partidos políticos – como um movimento capaz de qualificar a sociedade civil na sua atuação em prol das demandas populares.

A heterogeneidade da sociedade civil é um aspecto marcante nesse período de ascensão dessa categoria no cenário nacional. Teixeira et al. (1999) destacam algumas organizações que tiveram papel relevante na luta pelo fim da violação de direitos humanos por parte do governo e pela implementação do Estado de direito, como a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) e a ABI (Associação Brasileira de Imprensa). A análise da sociedade civil requer atenção não apenas em sua relação com o Estado, mas também na composição que ela própria assume em cada circunstância que atua. Precisamos compreender que há, de fato, uma heterogeneidade dentro dessa categoria, ou seja, existem diferentes atores, formas de ação coletiva, construção de identidades e projetos políticos que podem ser opostos entre si (DAGNINO, OLVERA e PAFICHI, 2006). A atuação que a sociedade civil tem precisa ser analisada levando-se em conta suas diferenças, pois a busca por um Estado que provenha direitos sociais universais, por exemplo, pode estar em um mesmo cenário de participação social que comporta membros de outros grupos da sociedade civil que defendem a inserção do mercado e privatização desses mesmos direitos. Entender as características da sociedade civil que atua em cada espaço democratizante é buscar com maior profundidade os limites, possibilidades, objetivos e contradições de cada iniciativa de participação, principalmente no Brasil, por ser um país marcado pela disputa de projetos distintos em seu cenário político.

A parte sociedade civil que é composta pelos movimentos sociais ganha destaque a partir de estudos que privilegiavam a democracia enquanto um valor universal, evidenciando grupos como sindicatos, movimentos que realizavam manifestações coletivas, grupos de mulheres. Nesse ponto, Teixeira et al. (1999) entendem que existiam estudiosos que desenvolviam trabalhos privilegiando a atuação da esquerda no país, como Coutinho e Weffort. Foi a partir destes autores que a incorporação de Gramsci na análise da realidade brasileira ganhou destaque, de maneira a articular seu conceito de hegemonia a uma “noção de transformação que inclui o terreno das práticas sociais e culturais” (TEIXEIRA, et al., 1999).

O avanço desses estudos possibilitou que movimentos sociais ganhassem destaque na categoria de sociedade civil durante a década de 80, conforme apontam Teixeira et al. (1999), que entendem que os movimentos sociais constituíam sujeitos por excelência do processo de desenvolvimento da cultura democrática no país. Seria o início de um período o qual a sociedade ganharia espaços de reivindicações frente ao Estado e governo. Trata-se de compreender a sociedade civil enquanto movimento independente do

Estado centralizador em um país com cidadania regulada que enfrentou mais de 20 anos de ditadura (TEIXEIRA et al., 1999).

O cenário político dos anos seguintes, na década de 90, compõe período com diferentes acontecimentos em relação às duas décadas anteriores, quando a ideia de sociedade civil no país surgia e ganhava maior espaço de estudos teóricos no Brasil. Essa nova década representaria uma época em que se mostrava necessária a implementação das novas condições democráticas apresentadas na Constituição Federal de 1988, o que implicaria também mudanças na relação entre Estado e sociedade. Teixeira et al. (1999) enxergam seis elementos que marcam a década de 90 no que tange à atuação da sociedade civil: surgiam novas possibilidades de negociação entre Estado e sociedade; tendência a maior institucionalização dos movimentos sociais; aumento dos temas que a sociedade civil se preocuparia; aumento da expressão da pluralidade de grupos, projetos políticos e agendas da sociedade civil; e maior possibilidade de atuação levando-se em conta o cenário democrático em desenvolvimento no país. Esses elementos apontados pelos autores demonstram que a sociedade civil mantém sua atuação além de pautas que até então eram centrais, como a busca pelo respeito aos direitos humanos no período ditatorial. O cenário político da década indicou que a sociedade atua de acordo com a necessidade que determinado período demanda, o que demonstra que se trata de uma categoria em constante movimento que exige análises históricas levando-se em conta a realidade de cada período.

A partir dessa atuação da sociedade civil no país, Simionatto (2012) apresenta três concepções distintas acerca dessa categoria. A autora destaca que aquela composta por membros de partidos de esquerda, sindicatos, movimentos populares e demais organizações da classe trabalhadora está relacionada à concepção gramsciniana do termo, conforme desenvolveremos melhor posteriormente, dando espaço antes às duas outras concepções apresentadas por ela.

A ideia de sociedade civil enquanto “esfera autônoma em relação ao Estado e à economia, representada especialmente pelos espaços mais íntimos, como a família e as múltiplas formas de associacionismo” (SIMIONATTO, 2012, p. 38) é a primeira concepção destacada pela autora. Essa ideia ignora categorias fundamentais da análise marxista, pois não contempla a luta de classes e a relação que existe entre política e economia. É uma forma limitada de apresentar o conceito de sociedade civil, sendo uma concepção influenciada pela liberal-democracia.

A segunda concepção apresentada por Simionatto (2012) é a sociedade civil liberal-corporativa ou neoliberal. Está ligada à ideia de responsabilidade social com apoio do Estado e do próprio mercado, fortalecendo a ideia de participação dessa sociedade civil nas condições determinadas pela sociabilidade burguesa. É um conjunto de associações que



prestam trabalho voluntário, caracterizados como filantrópicos. É comumente conhecida como o “terceiro setor”, aquele que estaria à parte do Estado e do setor privado de mercado.

Ambas as concepções são convenientes ao capitalismo e podem servir para que o mercado pressione o Estado a não se responsabilizar por problemas sociais, deixando a cargo dessa sociedade civil tudo aquilo que toca a questão social. Não seguimos nenhuma de ambas as ideias de sociedade civil acima apresentadas, tendo em vista que entendemos que Estado deve ser ativo na luta contra a desigualdade social e se responsabilizar pelos problemas sociais que são ampliados em tempos de hegemonia do capital.

A sociedade civil de Gramsci é a terceira apresentada por Simionatto (2012) e corresponde à perspectiva que adotaremos em nossa pesquisa. O período histórico dos estudos gramscinianos foi determinante para a elaboração de suas análises: as primeiras décadas do século XX foram marcadas pelo avanço do capitalismo monopolista com apoio do Estado burguês, enquanto grupos sociais resistiam e lutavam contra essas medidas. Essa oposição ao avanço do capital permitiu que Gramsci entendesse a sociedade civil como “[...] o conjunto das organizações ou ‘aparelhos privados de hegemonia’ responsáveis pela elaboração ou difusão das ideologias, abarcando em seu interior os partidos políticos, os sindicatos, os movimentos sociais [...]” (SIMIONATTO, 2012, p. 51).

A concepção gramsciniana de sociedade civil não coloca em oposição Estado e sociedade, mas analisa a hegemonia presente em determinado contexto histórico-social a fim de entender a influência que determinadas correntes ideológicas podem exercer em uma estrutura social complexa. Gramsci também destaca em seus estudos que não é a sociedade civil uma zona neutra e homogênea, sendo essa sociedade um espaço de lutas, que não apresenta igualdade de condições entre seus atores e constitui parte da luta de classes inerente ao capitalismo.

Simionatto (2012) afirma que a sociedade civil de Gramsci deve ser analisada considerando o Estado como resultado da constituição que forma a sociedade civil e a sociedade política. Dessa forma, indo a encontro dos estudos de Marx (1976), vemos que o Estado reflete aquilo presente na sociedade como um todo, mas predomina a hegemonia da burguesia, evidenciando a luta de classes e a disputa por tal hegemonia.

Se anteriormente à CF de 1988 a atuação da sociedade civil tinha características maiores de confronto ao Estado, os anos que sucedem o início da CF evidenciam uma “participação negociada” na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade, nesses novos espaços públicos” (NEVES, 2008, p. 16). Trata-se de um marco importante para desenvolvimento de espaços de participação social que normalmente são regidos pelo Estado e buscam atender às demandas sociais daquela parte da sociedade civil que está inserida nesses processos.

A forma pela qual o Estado decide implementar iniciativas de participação é importante para compreendermos o projeto-político que se encontra em meio a essas iniciativas, principalmente quando tratamos de uma participação institucionalizada. Neves (2008) aponta que a participação pode ter duas características opostas: democratização o poder decisório, permitindo um maior controle democrático do Estado ou transferência de responsabilidades estatais à sociedade, de forma a aumentar a atuação do setor privado em questões públicas. A autora aponta que é muito importante reconhecer o antagonismo que existe entre os dois projetos diferentes que envolvem a atuação da sociedade civil e o Estado. Nos anos 90, Neves (2008) identifica uma despolitização da participação, devido à ascensão do projeto neoliberal ao qual o Brasil esteve submetido, o que difere tal período da década de 80, que foi caracterizada por reivindicações populares ativas e controle social sobre o Estado. Dessa forma, buscamos compreender a participação enquanto um fenômeno que tem potencial de fortalecer a luta popular por direitos, democratizando o processo decisório que muitas vezes tende a se concentrar na estrutura burocrática de técnicos que compõem o Estado.

A institucionalização dos espaços participativos é uma característica marcante no Brasil e avança nos anos seguintes à década de 90 na relação entre Estado e sociedade civil. Abers, Serafim e Tatagiba (2014) identificam a participação institucionalizada pelo uso de canais oficiais de diálogo entre Estado e sociedade civil com regras previamente definidas. As autoras também constataam que nesses espaços a participação costuma ser de forma indireta, por representantes previamente escolhidos por um grupo maior de membros de determinado grupo.

Os conselhos são umas das formas institucionalizadas de participação que o Brasil, assim como outros países, tem em grande número. Pereira (2005) destaca que a instituição de Conselhos não foi algo restrito ao território nacional, mas compõe uma tendência mundial que busca responder mudanças estruturais seja no mercado de trabalho, sistema de produção, composição da família ou processo de envelhecimento da população mundial e até mesmo no padrão de políticas públicas após a Segunda Guerra Mundial. Essas mudanças em diversos cenários sociais e econômicos marcam também a manifestação de desigualdades e riscos sociais e exigem medidas para enfrentamento das mesmas, o que abrange a ampliação da cidadania com destaque aos “mecanismos de democracia direta com suas propostas participativas e descentralizadoras, dos quais os conselhos gestores são peças fundamentais” (PEREIRA, 2005, p. 11).

A análise dos Conselhos é parte fundamental para a compreensão da democracia participativa no Brasil, dado o destaque que tais espaços conquistaram a partir da luta popular democrática no cenário político brasileiro. Entretanto, é necessário também estudar outros espaços participativos que compõem a luta por ampliação da cidadania e

democratização das políticas públicas. Segundo Avritzer (2010), o Brasil tem impressionante diversidade de práticas participativas além dos conselhos, que vinculam o Estado e a sociedade no processo de formulação de políticas públicas. As práticas, para Almeida (2013), são tanto as tradicionais, como plebiscitos e referendos, até conferências de políticas públicas. Esse aumento e fortalecimento de meios institucionais para participação social em políticas públicas reflete uma decisão do governo em se aproximar da sociedade, em coletar demandas diretamente dos indivíduos. Apesar de um conjunto de legislações sobre participação social não significar necessariamente uma imediata materialização e efetividade na garantia de direitos a participar, a existência desses marcos legais compõe um passo necessário e importante ao desenvolvimento desses espaços e de uma cultura cidadã participativa frente ao Estado.

Dagnino (2002) defende que a prática da construção democrática nos espaços de participação tem caráter contraditório e fragmentado, com destaque à estrutura estatal que possui um “desenho autoritário [que] permanece largamente intocado e resistente aos impulsos participativos” (p. 279). A autora vê que os partidos políticos no Brasil tendem, ainda, a limitar a busca pela representatividade na sociedade civil aos momentos eleitorais. Os espaços de participação comumente sofrem resistência por parte da estrutura estatal, demonstrando um claro tensionamento que a sociedade civil enfrenta ao compor essas arenas. Muitos ainda são organizados unilateralmente por agentes estatais, situações em que a sociedade civil é convidada apenas a integrar as reuniões com formato, processos e pautas já previamente definidos.

Participação social deve estar relacionada à democratização do poder e do processo decisório por parte do Estado. Dagnino (2002) aponta, porém, que existe uma resistência da estrutura estatal em de fato compartilhar processos decisórios referentes às políticas públicas. Há uma distorção do papel democratizante que os espaços participativos podem ter, pois os Conselhos Gestores, por exemplo, em muitos casos acabam tendo uma função consultiva ou legitimadora daquilo decidido pelo Estado previamente (DAGNINO, 2002).

O projeto-político do Estado é crucial para entendermos o lugar da participação naquele cenário. Os espaços participativos podem ter maior ou menor importância frente às decisões do Estado, variando de acordo com o interesse que o governo terá em cada situação. Dagnino (2002) apresenta que o conflito e tensão entre Estado e sociedade civil varia de acordo com a compartilhamento de poder e com a descentralização das decisões. A autora aponta que esse conflito vai além de opiniões distintas para cada situação específica. Trata-se de projetos políticos em confronto, com diferentes concepções de democracia e de papel do Estado e sociedade civil frente às políticas públicas.

## **ii) Fórum Interconselhos: a participação social no planejamento governamental federal**

O Fórum Interconselhos é um espaço participativo de caráter consultivo e tem sua regulamentação definida pelo Decreto nº 8243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O art. 2º define legalmente alguns conceitos relativos à participação e sociedade civil, entre eles o Fórum Interconselhos:

VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade.

Esse Fórum é organizado pela Secretaria de Governo (antiga Secretaria Geral da Presidência da República), vinculada à Presidência da República, juntamente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. É um espaço consultivo que foi instituído em 2011, visando promover a participação social para o Plano Plurianual 2012-2015. A nossa análise será centrada nas 3 edições do Fórum que ocorreram em 2015 e 2016, todas relativas ao PPA 2016-2019. A composição desse Fórum varia de acordo com a edição, não existindo um número fixo de entidades presentes, assim como de representantes governamentais. (BRASIL, 2015)

O Interconselhos compõe atualmente o compromisso nº 14 do 3º Plano de Ação Nacional na Parceria Governo Aberto. A *Open Government Partnership* (OGP) foi criada em 2011 e tem o Brasil como participante desde o início, junto a outros 70 países. É uma iniciativa internacional que busca fortalecer a transparência governamental, combater a corrupção, aprimorar os serviços públicos e ampliar a participação social e acesso à informação (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, 2016). A partir dessa iniciativa, espera-se que o Fórum Interconselhos continue e seja fortalecido para atender o que está estabelecido no compromisso 14 desse Plano:

Participação Social no Ciclo de Planejamento do Governo Federal – Compromisso 14: Ampliar a participação social no PPA por meio do Fórum Interconselhos O compromisso busca alternativas para ampliar a participação social e melhorar sua atuação no processo de formulação e gestão do Plano Plurianual, considerado a principal ferramenta de planejamento do Governo Federal. Assim, pretende viabilizar a realização de um monitoramento participativo do PPA, com foco nas agendas transversais e nas metas e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com o uso de ferramentas digitais.

Ressaltamos que há ainda outras maneiras de participação social no PPA, como por meio de Conselhos Nacionais que enviam suas demandas aos referidos órgãos governamentais aos quais estão ligados e também por meio de páginas virtuais destinadas à participação social no governo federal, como o portal Participa BR. A princípio, nosso objeto deve focar no que tange diretamente à participação da sociedade civil no plano plurianual por meio do Fórum Interconselhos, dada a sua relevância desde quando o Fórum teve início, no PPA 2012-2015.

A primeira parte da investigação a ser realizada nesse trabalho será baseada em relatórios elaborados pelo governo federal a respeito das três edições nacionais mais recentes do Fórum Interconselhos, que foram as que se comprometeram em promover a participação da sociedade civil no PPA 2016-2019. O primeiro Fórum Interconselhos referente ao PPA 2016-2019 foi realizado em Brasília, de 14 a 16 de abril de 2015. Posteriormente, houve 6 fóruns regionais em Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte, Belém, Porto Alegre e Goiânia, que, somados a outros 4 setoriais, sobre Mulher, Juventude, Sindical e Empresarial, resultaram em um documento único com todas as demandas apresentadas pelos participantes desses fóruns. Esse documento é a chamada Devolutiva Final, composto por todas as demandas da sociedade civil nesses espaços de participação voltados para o PPA. Essa devolutiva também demonstra, por elaboração unilateral do governo, como as demandas sociais teoricamente foram atendidas dentro da estrutura do PPA.

Essas demandas foram em grande parte relacionadas a algo que está no Plano Plurianual 2016-2019, dentro dos 54 programas que compõem esse Plano. Dessa forma, o governo entende que a participação é consolidada a partir do momento em que existem demandas da sociedade que estão relacionadas, parcial ou integralmente, a algo dentro do PPA. Abaixo, temos as demandas da sociedade correspondentes aos temas de Saúde, Previdência e Assistência Social, que compõem o nosso grupo escolhido para análise nessa pesquisa:

**Tabela 1: Demandas da sociedade civil para o PPA 2016-2019 - Grupo 4 –  
Consolidação do SUAS, Previdência e Fortalecimento do SUS**

<b>Programa Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)</b>							
Co-financiamento para assegurar os serviços da assistência.	Estruturar a rede de proteção sócio-assistencial e intergeracional.	Garantir e ampliar a oferta de serviços de assistência, assegurando os recursos orçamentários, em todos os municípios do Brasil: CREAS e CRAS/PSF.	Qualificar e capacitar os profissionais da assistência social, levando em consideração as perspectivas de gênero, raça/etnia e geracional.	Ampliar os serviços de assistência à pessoa idosa construindo, equipando e mantendo os centros dias, centros de convivência e instituições de longa permanência para pessoas idosas (ILPIS).	Garantir a acessibilidade e ampliar os equipamentos sociais e da segurança alimentar e nutricional.	Fortalecer e ampliar o atendimento socioeducativo no Brasil quanto às medidas em meio aberto: PSC e LA.	Erradicação do trabalho infantil e do trabalho escravo.
<b>Programa Previdência Social</b>							
Garantia de proteção pelo sistema previdenciário aos trabalhadores e trabalhadoras, inclusive pessoas com deficiência, frente à expectativa de vida no que tange aos benefícios, aposentadorias e pensões, bem como o fortalecimento institucional e orçamentário do conselho de recursos da previdência social (crps) e a sua divulgação junto aos trabalhadores e trabalhadoras utilizando ações de transparência							Garantir a proteção do sistema previdenciário
<b>Programa Fortalecimento do SUS</b>							
Promover a prática esportiva como estratégia de socialização, saúde, cuidado com o corpo e educação integral humana e inclusiva da pré-escola ao curso superior	Ampliação do financiamento para a saúde.	Saúde e Soberania e segurança alimentar e nutricional.	Fortalecimento do SUS (público e universal) com ênfase na melhoria do atendimento, acesso e infraestrutura.	Estabelecer uma política de organização autogestada de presos e egressos do sistema penal e usuários do SUS Mental, população de rua e vulnerabilidade social.	Garantir a população o acesso com qualidade aos serviços de atenção básica e especializada em saúde, com foco na integralidade do atendimento contemplando o acesso à água, a soberania e a segurança alimentar e nutricional		
Investir, regular e controlar recursos financeiros nos laboratórios públicos para desenvolvimento de medicamentos e outros insumos necessários à saúde pública e individual	Criar mecanismos efetivos de controle social e transparência para: Inibir desvios de recursos da saúde, Aumentar a eficácia da gestão dos recursos disponíveis, Melhorar a qualidade da saúde pública	Ordenar a formação de pessoal para saúde em especial as especializações na medicina (residências)	Investimentos de recursos financeiros em ciência e tecnologia para garantir a produção de medicamentos e outros insumos necessários ao atendimento integral da população.	Implementação de planos de cargos e salários para os trabalhadores de educação e saúde	Implementação e efetivação da política de atenção integral a saúde da mulher (PAISM) com foco na redução da mortalidade materna e perinatal, atendimento ao aborto previsto em lei, redução das cesareanas, prevenção e controle do câncer de mama e cérvico uterino com garantia dos direitos sexuais e direitos reprodutivos		

Fonte: Devolutiva Final (BRASIL, 2015)

É possível verificar que as demandas apresentam um caráter muito amplo no que tange à implementação de cada uma delas. No primeiro grupo de demandas, referente ao SUAS, podemos notar que apenas uma demanda tem um conteúdo mensurável, que é a referente à erradicação do trabalho infantil e do trabalho escravo. As demais foram apresentadas ao governo de forma que o monitoramento e análise de sua implementação

torna-se algo muito subjetivo. No caso da quarta demanda, por exemplo, que sugere qualificação e capacitação dos profissionais da assistência social, não existe um debate profundo com a sociedade civil sobre a maneira mais adequada de implementação dessa iniciativa. Fica a critério do próprio governo decidir como isso será feito. O mesmo ocorre nas outras demandas do grupo, o que dificulta ainda mais o monitoramento delas, inclusive por parte da sociedade civil. Essa configuração de propostas da sociedade torna possível, por exemplo, que o governo considere as demandas cumpridas a partir do momento que iniciativas isoladas estejam sendo feitas no sentido de atender ao que foi pedido, sem, por exemplo, garantir que a capacitação de profissionais da assistência chegará a todos e será de forma adequada.

É semelhante a situação encontrada no segundo grupo de demandas, referente à Previdência Social. Na primeira demanda, não está claro como seria o fortalecimento institucional e orçamentário do Conselho de Recursos da Previdência Social. Na prática, essa amplitude e superficialidade da proposta pode permitir que o governo a interprete como quiser e, por exemplo, apenas apoie uma reorganização institucional desse conselho e aumente um pouco o repasse orçamentário. A segunda meta, que visa a proteção do sistema previdenciário, fica rasa no que tange à perspectiva de manutenção e universalização da previdência, podendo ser interpretada como simples ato de garantir repasses à área, sem aprofundar-se na discussão necessária sobre o sistema previdenciário enquanto garantia de direitos a trabalhadores.

As demandas referentes ao SUS são as que estão em maior quantidade dentro da nossa análise. As características que constatamos nas demandas dos temas anteriores estão também presentes nessa parte, como naquela que propõe ampliação do financiamento para saúde. A necessidade de promover um debate mais profundo com a sociedade civil se torna evidente, pois não deve se restringir à concepção do governo a forma que seria esse aumento, que pode ser o mínimo possível, sem considerar as necessidades da realidade brasileira. Essa mesma tendência é seguida por outras demandas, que se estruturam sem propor caminhos de mudanças claras no planejamento e orçamento do governo federal.

Não consideramos adequada a forma estabelecida no Fórum Interconselhos no que tange ao debate e recolhimento de propostas da sociedade civil. A realização do Fórum limitada em dois ou três dias de reuniões, pré-estruturadas por técnicos governamentais, acaba deixando a desejar no que tange ao preparo de cada membro da sociedade civil para estar presente nesse espaço de participação. Seria necessário um conhecimento técnico muito grande para que de fato os membros da sociedade civil conseguissem propor ao governo demandas que não abrissem interpretações distintas quanto a sua real execução,

no sentido de garantir que um aumento de investimento, por exemplo, fosse proporcional às reais necessidades do programa em questão.

Conforme aponta Dagnino (2002), essa necessidade de capacitação específica pode representar um limite aos espaços de participação, já que não é sempre que ocorre a difusão das informações necessárias para que as pessoas possam contribuir de forma adequada ao que exige aquele modelo de participação. O Fórum Interconselhos apresenta uma forma que não favorece a sociedade civil na expressão de suas demandas, pois a maneira que elas são apresentadas durante as reuniões, que são reuniões rápidas e muito influenciadas pelos coordenadores governamentais, acabam não buscando naquele momento o conteúdo ideal que seja capaz de refletir no PPA os caminhos para solução de problemas que se expressam nas demandas dos representantes da sociedade civil. A demanda que diz respeito à ampliação do financiamento para a saúde, por exemplo, expressa um descontentamento social com o montante de recursos destinado ao SUS. Entretanto, a forma como o governo pode lidar com o conteúdo presente nessa demanda não é necessariamente capaz de solucionar o problema, pois ela por si só não se aprofunda no debate em relação à origem de recursos, montante a ser aumentado, como aplicar o aumento. Essa profundidade é necessária em todas as demandas a fim de não permitir que fique exclusivamente a cargo do governo os maiores detalhes de ações para as propostas da sociedade civil no PPA.

Existe uma centralização de decisões no aparato técnico do governo que persiste no PPA mesmo com uma instância de participação que tem o potencial de democratizar em alguma medida o planejamento e orçamento no Brasil. Dagnino (2002) aponta que existe uma resistência da estrutura estatal em de fato compartilhar processos decisórios referentes às políticas públicas. Há uma distorção do papel democratizante que os espaços participativos podem ter, pois os Conselhos Gestores, por exemplo, em muitos casos acabam tendo uma função consultiva ou legitimadora daquilo decidido pelo Estado previamente (DAGNINO, 2002).

O Fórum Interconselhos tem natureza consultiva, o que é também um embate que a sociedade civil deve enfrentar para buscar a democratização dos processos referentes ao PPA, tirando o protagonismo que o corpo burocrático governamental tem nas decisões de planejamento e orçamento. A marca desse protagonismo é tão forte, inclusive no Interconselhos, que nem mesmo existe garantia de que as propostas da sociedade civil estarão no PPA, pois os relatórios mostram que diferentes setores do governo se reúnem posteriormente ao Fórum para que averiguem a possibilidade ou não dessas demandas estarem dentro do PPA. Não existe um real compartilhamento do processo decisório nesse caso, mas apenas o reconhecimento do caráter consultivo desse espaço de participação.



A seguir, apresentamos as tabelas 2, 3 e 4 que trazem o repasse dentro de cada Função Orçamentária dos três programas da nossa amostra, seguido pelo repasse aos objetivos específicos que, segundo a Devolutiva Final (BRASIL, 2015), contemplam dentro do PPA as demandas apresentadas pela sociedade durante o Fórum Interconselhos. Seriam os recursos que permitiriam a execução daquilo proposto pela sociedade civil. As informações orçamentárias nas 3 tabelas representam o período de janeiro de 2016 a abril de 2017 – período de início da implementação do PPA 2016-2019 até o momento de conclusão deste texto. Nos próximos meses, pretende-se atualizar os dados para verificarmos como foram os repasses ao longo dos anos de 2016 e 2017, correspondentes a 50% do período de vigência do PPA atual.

**Tabela 2 – Orçamento para os objetivos referentes às demandas sociais do Programa Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**

	Projeto de Lei	Empenho	Pago
Função 08 – Assistência Social	161.022.205.794	131.936.535.730	104.912.667.687
Objetivo 0370: Manter, ampliar e qualificar os serviços e programas de Proteção Social Básica e Especial ofertados às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal	4.340.136.363	3.030.452.597	1.728.326.873
Objetivo 0371: Qualificar a gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), concedê-lo a pessoa idosa e a pessoa com deficiência, fortalecer as estratégias de inclusão dos beneficiários nos serviços socioassistenciais e nas demais políticas e contribuir no aprimoramento da regulação dos benefícios eventuais pelos estados, municípios e DF	95.011.650.633	69.631.338.723	64.882.150.175
Objetivo 0372: Fortalecer e qualificar a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e os mecanismos democráticos de participação e controle social	286.409.585	176.079.824	48.191.533

Fonte: Elaboração própria com informações do SIOF

Aproximadamente 60% dos recursos destinados à função de Assistência Social estão aparentemente contemplados pelos objetivos que se ligam às demandas sociais do Fórum Interconselhos, conforme demonstram os três objetivos da tabela acima frente ao total da função 08. Entretanto, precisamos ressaltar que não é somente o Fórum que garante a presença desses objetivos, pois eles poderiam estar ali mesmo que não representassem uma demanda social. No caso dessa função, por exemplo, destacamos que o objetivo 0371 se propõe a qualificar a gestão do Benefício de Prestação Continuada.

As ações dentro desse objetivo são: 00H5 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoa Idosa; 00IN - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoa

com Invalidez; 2583 - Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV); 2583 - Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV); 2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV). O governo entende que esse objetivo se relaciona às demandas sociais do Fórum Interconselhos que exigem consolidação da Previdência, embora, na prática, esse repasse orçamentário revela um repasse aos beneficiários e a processamento de dados que já existem dentro do próprio BPC, sem preocupar-se com uma real consolidação de um sistema previdenciário que garanta condições de vida dignas a trabalhadores. Nesse caso, por exemplo, não entendemos que exista uma relação direta entre a demanda apresentada pela sociedade e a forma que o governo a considera contemplada.

Os objetivos 0371 – Qualificar a gestão do Benefício de Prestação Continuada e 0372 – Fortalecer e qualificar a gestão do Sistema Único de Saúde estão também contemplando demandas sociais do Interconselhos e realmente apresentam um conteúdo que se relaciona ao que propôs a sociedade civil, conforme podemos verificar na tabela 3. Entretanto, a amplitude e falta de profundidade, já debatidos anteriormente a respeito das propostas apresentadas no Fórum, permite que o governo interprete e implemente essas demandas da maneira que preferir. Entendemos que esse fortalecimento e qualificação do BPC e do SUS precisam ter a universalização desses direitos enquanto horizonte, o que não parece ser a mesma compreensão apresentada pelo próprio governo. Dessa forma, reiteramos a necessidade de demandas sociais que sejam melhor especificadas e aprofundadas dentro do Fórum Interconselhos, seguindo de acordo com as necessidades da classe trabalhadora.

A tabela 3 apresenta os recursos dos objetivos relativos às demandas sociais para a área de Previdência no Fórum Interconselhos:

**Tabela 3 - Orçamento para os objetivos referentes às demandas sociais do Programa Previdência Social**

	Projeto de Lei	Empenho	Pago
Função 09 – Previdência Social	1.223.178.639.193	1.218.308.660.735	780.942.020.107
Objetivo 0252: Fortalecer a sustentabilidade dos regimes previdenciários.	102.941.160	37.644.418	26.954.560
Objetivo 0251: Garantir a melhoria da qualidade dos serviços previdenciários.	1.033.854.372.891	1.048.177.946.186	650.843.892.353
Objetivo 0250: Fortalecer ações de inclusão e manutenção do cidadão no sistema previdenciário.	224.327.088	277.196.178	262.858.399

Fonte: Elaboração própria com informações do SIOF

O maior contemplado é o objetivo 0251, que se refere à garantia da melhoria da qualidade dos serviços previdenciários. Entretanto, voltamos ao problema da compreensão do que seria essa garantia. O governo entende, conforme demonstram as ações que estão nesse objetivo, que se trata de garantir o repasse dos benefícios mensais aos cidadãos contemplados, assim como garantir o funcionamento de funções básicas para esse repasse, como manutenção de sistemas ou publicização de algumas informações. Entretanto, seguindo a perspectiva analítica proposta por Boschetti (2008), entendemos que a abrangência do direito é fundamental para verificarmos o potencial desse serviço em garantir direitos aos trabalhadores. Os problemas de limitações e exclusão quanto ao número de usuários, assim como o valor do benefício repassado, não estão incluídos nas ações que o governo impõe para o objetivo. É necessário que o debate com a sociedade civil contemple também as ações para cada objetivo, de maneira a aprofundar e sistematizar adequadamente cada demanda social registrada no Fórum Interconselhos.

Os objetivos 0250 e 0252, que tratam respectivamente de fortalecer ações de inclusão e manutenção do cidadão e fortalecer a sustentabilidade dos regimes previdenciários, apresentam ações que não mostram as vias que de fato conseguiram efetivar essas propostas, mas que se preocupam bastante com a manutenção da estrutura de gestão necessária para a continuidade do sistema previdenciário. Há um protagonismo dos serviços de assistência técnica e de gestão nas ações de ambos os objetivos, enquanto a perspectiva de inclusão, claramente expressa no objetivo 0250, não é implementada com real ampliação do alcance que o benefício deveria possuir para adequar-se às demandas da sociedade civil.

A quarta tabela mostra a divisão de recursos entre os doze objetivos que estão presentes no PPA para contemplar as demandas do Interconselhos no que se refere à saúde pública:

**Tabela 4 - Orçamento para os objetivos referentes às demandas sociais do Programa Fortalecimento do SUS**

	Projeto de Lei	Empenho	Pago
<b>Função 10 - Saúde</b>	207.624.637.905	166.688.640.751	130.922.948.182
Objetivo 1136: Melhorar o padrão de gasto, qualificar o financiamento tripartite e os processos de transferência de recursos, na perspectiva do financiamento estável e sustentável do SUS.	1.117.727.752	717.166.392	469.994.118
Objetivo 1127: Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e lazer, com fortalecimento das ações intersetoriais e redução das desigualdades regionais.	243.191.134	85.492.470	37.502.897
Objetivo 1126: Promover o cuidado integral às pessoas nos ciclos de vida (criança, adolescente, jovem, adulto e idoso), considerando as questões de gênero, orientação sexual, raça/etnia, situações de vulnerabilidade, as especificidades e a diversidade na atenção básica, nas redes temáticas e nas redes	236.406.000	65.336.384	37.331.067

de atenção à saúde.			
Objetivo 1120: Aprimorar e implantar as Redes de Atenção à Saúde nas regiões de saúde, com ênfase na articulação da Rede de Urgência e Emergência, Rede Cegonha, Rede de Atenção Psicossocial, Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência, e da Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas.	3.152.500.000	1.634.547.129	1.377.019.902
Objetivo 1072: Articular, expandir e qualificar a rede de cuidado e de reinserção social das pessoas e famílias que têm problemas com álcool e outras drogas.	160.072.059	76.617.980	6.474.731
Objetivo 1045: Promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social.	905.120.082	1.573.701.335	1.174.966.416
Objetivo 0727: Promover a produção e a disseminação do conhecimento científico e tecnológico, análises de situação de saúde, inovação em saúde e a expansão da produção nacional de tecnologias estratégicas para o SUS.	1.955.465.968	842.842.965	588.790.614
Objetivo 0726: Ampliar o acesso da população a medicamentos, promover o uso racional e qualificar a assistência farmacêutica no âmbito do SUS.	25.745.323.400	18.189.755.079	14.314.678.699
Objetivo 0724: Fortalecer as instâncias do controle social e os canais de interação com o usuário, com garantia de transparência e participação cidadã.	427.000.000	189.626.376	147.296.799
Objetivo 0721: Promover, para as necessidades do SUS, a formação, a educação permanente, a qualificação, a valorização dos trabalhadores, a desprecarização e a democratização das relações de trabalho.	1.987.769.200	1.287.717.897	1.028.547.575
Objetivo 0713: Ampliar e qualificar o acesso aos serviços de saúde, em tempo adequado, com ênfase na humanização, equidade e no atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e especializada, ambulatorial e hospitalar.	128.804.246.752	108.339.938.343	88.851.938.859

Fonte: Elaboração própria com informações do SIOF

Destacamos a alta execução de recursos em alguns objetivos, como o 0713 e 0726, que dizem respeito à ampliação e qualificação do acesso a serviços de saúde. Eles parecem contemplar as demandas da sociedade civil no Fórum Interconselhos e, por meio de suas ações, demonstram que há relação entre o que foi contribuição desse espaço de participação e aquilo que está sendo executado. Embora os objetivos pudessem estar no PPA mesmo sem essa contribuição direta da sociedade civil, entendemos que essa estrutura de participação é um canal que representa uma democratização, que pode ser de maior ou menor alcance, a depender do cenário e da pauta em questão. É uma mediação que pode descentralizar as decisões do Estado, ainda que para isso seja necessário uma postura governamental que reconheça a legitimidade das demandas sociais.

Nessa mesma função da tabela 5, os objetivos 1127, 1126, 1072, 0727, 0724 não atingem ao menos 50% na fase de pagamento em relação àquilo que estava previsto no projeto de lei. Salvador e Teixeira (2014) destacam essa característica na análise orçamentária de políticas sociais, pois o caráter autorizativo do nosso orçamento é incapaz de garantir a execução de recursos e pode ter consequências que representam a supressão de direitos à classe trabalhadora. Por mais que os índices possam aumentar até o término

do PPA, eles não devem chegar à totalidade proposta em lei quando ainda estavam sendo elaborados conforme apontam as tendências de 2016 e 2017. Apontamos aqui uma falta de controle democrático real sobre a execução do orçamento, que é mais um ponto não abarcado pela estrutura de participação para o PPA, pois se mantém concentrado no governo a decisão sobre essa execução.

O debate no Fórum Interconselhos não entra profundamente na esfera orçamentária, privilegiando o conteúdo das contribuições que apresentamos na tabela 1. Consideramos extremamente grave a falta de profundidade dessa dimensão do debate dentro do Interconselhos, pois deixa a cargo dos técnicos do governo mais uma decisão: a alocação de recursos às demandas sociais que esses mesmos técnicos selecionaram se entrariam ou não no Plano, devido ao caráter consultivo e não deliberativo desse Fórum.

É também preocupante as quantias de execução nos objetivos apresentados em relação ao que previam os projetos de leis. Salvador (2010) defende que

(...) a não execução integral da dotação orçamentária autorizada tem efeito semelhante ao contingenciamento dos recursos, pois os valores ficam retidos no caixa único do Tesouro Nacional, contribuindo para a realização do resultado financeiro do governo federal. (...) contribui também para reforçar o caixa e com isso alcançar a meta de superávit primário do governo ao mesmo tempo que frustra o atendimento das demandas sociais em diferentes áreas. (p. 190).

Apesar dos problemas que já apontamos em relação à incorporação das demandas do Fórum ao PPA e também da relação que existe entre essas demandas e os objetivos que norteiam o orçamento para cada uma delas, consideramos grave a não execução integral de suas respectivas dotações. Os programas que nós escolhemos são relacionados à área de seguridade social no PPA, então a não execução de seus recursos representa um descaso com essa área, indo a encontro daquilo proposto por Salvador (2010) quanto ao contingenciamento desses recursos. Dessa maneira, averiguamos mais uma forma que o governo encontra de não cumprir com os compromissos sociais que deve possuir e que são fundamentais à garantia de direitos sociais, ainda que mínimos devido às prioridades do projeto político burguês no Brasil, à classe trabalhadora.

### **Considerações finais**

Apontamos que existe uma necessidade de regulamentação do Fórum Interconselhos para que ele não seja abandonado e mantenha-se como um meio capaz de aproximar a sociedade civil do planejamento governamental e democratizar as ações do Estado. Entretanto, não basta que ele seja regulamentado da forma que atualmente se

apresenta. É necessário que seja reconhecido à sociedade civil um poder decisório em questões que tangem a realidade dela, que deve ser capaz de participar ativamente desse Fórum e tenha suas reivindicações atendidas sem que decisões unilaterais dos técnicos de governo imponham aquilo que será ou não contemplado no PPA e também na alocação de recursos.

A organização do orçamento no Brasil é complexa e exige um profundo conhecimento técnico na área para que sejam compreendidos seus processos. Entretanto, é necessário que exista um compromisso do Estado a fim de adequar as demandas sociais às decisões políticas que são tomadas referentes ao orçamento. Não deve ser exigido que toda a sociedade compreenda minuciosamente o funcionamento do orçamento no país, mas as necessidades da classe trabalhadora precisam ser atendidas por esse orçamento e isso pode ser feito desde que os técnicos e políticos oficialmente responsáveis por isso tenham compromisso em reconhecer as necessidades e demandas dos trabalhadores.

É necessário analisar os espaços participativos no Brasil, como o Fórum Interconselhos, utilizando um alto nível de criticidade. Defendemos que os estudos não devem ser realizados de maneira imparcial, pois a composição classista da sociedade capitalista reflete-se também na composição dos membros da sociedade civil heterogênea que pode estar nesses espaços, assim como existem disputas até mesmo para enfraquecer, quando conveniente a grupos hegemonicamente dominantes no capitalismo, qualquer mediação que possa ampliar e fortalecer a luta por direitos sociais.

### **Referências bibliográficas**

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra e TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, n 2, 2014, p.325 a 357.

ALMEIDA, Débora Rezende. Prefácio: Dilemas e virtudes da institucionalização da participação. In: SILVA, Eduardo Moreira da & SOARES, Leonardo Barros. (Orgs). **Experiências de Participação Institucionalizada**. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013.

AVRITZER, Leonardo. (Org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. v. 3. 470p.

BRASIL. **Devolutiva final**. Relatório de Sistematização das Propostas Oriundas do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos Realizado em Abril/2015. Brasília. 207 p. 2015.

COUTINHO. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. La disputa por la construcción democrática en América Latina. CIESAS, 2006.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. Libertas, Juiz de Fora, v.8, n.2, p.83 – 94, jul-dez, 2008.

MARX, Karl. **Miséria da Filosofia**. Porto: Escorpião, 1976.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. 3º Plano de Ação Nacional. Versão em português. 2017. Disponível em <[http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano\\_port\\_web-3.pdf](http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano_port_web-3.pdf)>. Acesso em abril de 2017.

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

PEREIRA, Potyara A. P . **Controle democrático como garantia de direitos da pessoa idosa. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos**, Subsecretariada Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2005

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas (UFMA)**, v. 18, p. 15-32, 2014.

SIMIONATTO, Ivete. **Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil**. In: Democracia, sociedade civil e serviço social: uma perspectiva crítica. In: Angela V. Neves; Alba Tereza B. de Castro (Orgs.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

TEIXEIRA et al., Ana Claudia Chaves. **Idéias**. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, ano 5/6, 1999.

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

**ST 07 - Estado e gestão da participação social**

**Sessão 05** - Mecanismos: ouvidorias, conferências, conselhos e interconselhos

**Título do trabalho**

Inovação na escuta a sociedade: o caso da ouvidoria do Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais (IPEM-MG)

**Autores:**

Fernando Antônio França Sette Pinheiro Junior - MG<sup>1</sup>

Fernando Antônio França Sette Pinheiro - Ipem-MG<sup>2</sup>

Max Rodrigo Falcão - Ipem-MG<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Doutorando em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Assessor da Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais

<sup>2</sup> Graduado em Ciências Econômicas na PUC-MG e Diretor Geral do Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas.

<sup>3</sup> Graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Assessor da Diretoria Geral do Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais.



## **INOVAÇÃO NA ESCUTA A SOCIEDADE: O CASO DO INSTITUTO DE METROLOGIA E QUALIDADE DI ESTADO DE MINAS GERAIS - IPEM-MG**

### **RESUMO**

O artigo busca apresentar o processo de criação de uma nova plataforma para o funcionamento da Ouvidoria do Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais (IPEM-MG) – órgão responsável pela execução das políticas de Metrologia Legal no âmbito do estado de Minas Gerais, e seus resultados no atendimento ao cidadão. A criação do Novo Sistema da Ouvidoria permitiu uma melhora expressiva no recebimento e tratamento das manifestações recebidas, pois o processo é totalmente automatizado. Ao registrar a demanda, o cidadão tem a opção de escrever com suas próprias palavras seu relato, além de possuir no sistema a opção de não se identificar. Na sequência, recebe o número de protocolo, e a demanda é automaticamente encaminhada pela Ouvidoria aos seus responsáveis para que sejam tomadas as providências cabíveis. Por meio da nova ferramenta de registro de demandas, a Ouvidoria obteve um aumento de 111,7%, no comparativo de julho, mês em que o sistema entrou em funcionamento, até novembro de 2016, fazendo com que a demanda na nova forma de prestação do serviço de ouvidoria no período de 5 meses, superasse o total de manifestações registradas durante todo o ano de 2015.

### **PALAVRAS CHAVE**

Ouvidoria, IPEM/MG, Participação, Inovação

## 1. Introdução

Atualmente, há uma dificuldade no exercício da democracia da forma direta, como se dava entre os gregos na antiguidade, colocando a eleição de representantes como “a alternativa possível” de democracia no Estado Moderno. Isso porque a sociedade urbana e industrial apresentava grande heterogeneidade, fazendo com que o exercício da democracia direta comprometesse a participação das minorias, visto que se considerava a vontade de cada indivíduo. Dessa maneira, a democracia representativa se estabeleceu como forma de garantir a participação das minorias no processo eleitoral. Entretanto, se viu necessário a criação de mecanismos que fossem capazes de garantir a participação direta da sociedade, de maneira a garantir que suas demandas fossem atendidas de uma maneira mais ágil.

Dentro desse contexto, as Ouvidorias exercem um papel fundamental nas sociedades democráticas, na medida em que asseguram a todos os cidadãos o direito de comunicar-se diretamente com instituições públicas e privadas. Tal como constituída hoje no Brasil, a ouvidoria prima pelo recebimento oportuno e cordial de todo e qualquer tipo de reclamação ou sugestão, embora seja confundida no senso comum com outros institutos do serviço público, tais como a “auditoria” e a “corregedoria”. Entretanto, a auditoria “ouve” para investigar, a corregedoria ouve para apurar o que “houve” e o que deve ser feito no sentido de corrigir o desvio eventualmente detectado e a ouvidoria “ouve” para acolher reclamações.

A Ouvidoria presta serviços aos seus clientes e cidadãos por meio do qual é possível apresentar reclamações, críticas, sugestões e até mesmo elogios à qualidade das trocas empreendidas. Para tanto, atua como mídia, produzindo, reproduzindo e reformulando sentidos. Seu objetivo principal é curar vínculos estremecidos no relacionamento entre as organizações e seus públicos. Assim, a Ouvidoria existe para ouvir, mas esse processo só pode estar completo se houver resposta, ou seja, somente quando a ouvidoria reage, providencia soluções e responde àquele que ouviu. Assim, a resposta é a finalidade e a responsabilidade das ouvidorias, onde quer que estejam instaladas, e ouvir é a sua premissa.

Dessa maneira, o presente artigo visa apresentar a importância de uma Ouvidoria estruturada e capaz de ouvir e atender as demandas da sociedade, demonstrando o quanto essa é importante para o fortalecimento do órgão e para a sua relação perante à sociedade. Para isso, o artigo irá se basear no caso da Ouvidoria do Instituto de Metrologia e Qualidade

do Estado de Minas Gerais (Ipem-MG), que passou por um processo de criação de uma nova plataforma para o funcionamento de sua Ouvidoria, que proporcionou melhoria nos resultados de atendimento ao cidadão, e estreitou os laços entre a o Instituto e a sociedade.

## **2. A Construção e o Papel das Ouvidorias no Estado**

A Ouvidoria é a denominação brasileira atribuída ao instituto sueco do *Ombudsman* que designa o cargo ou função de ouvidor. Segundo Nassif (p. 125, 2007) a pessoa que ocupa esse cargo é:

o nome designado para o agente público ocupante do cargo ou função de Ouvidor no âmbito da administração direta, indireta, autárquica ou fundacional ou de órgãos que compõem a Administração Pública ou para o funcionário ocupante de igual cargo ou função no âmbito das empresas privadas, responsável pelas críticas dentro da corporação. Este foi o nome que as instituições públicas ou privadas adotaram para aqueles que desempenham funções ou estão encarregados pelo estabelecimento de um canal de comunicação entre consumidores, empregados e diretores ou entre funcionários, destinatários de serviços públicos e as respectivas instituições públicas. Ele pode defender os direitos dos cidadãos, recebendo e investigando queixas e denúncias ou de mau serviço prestado pela administração pública, ou ainda, aquele funcionário da empresa que de maneira independente, critica e responde as críticas dentro de uma corporação. Assim, as Ouvidorias são os órgãos públicos ou departamentos privados dotados de infra-estrutura e independência para o exercício da função de Ouvidor.

A ideia de *Ombudsman* surgiu na Suécia em sua nova Constituição de 1809 - apesar de historicamente, os mecanismos de mediação entre as instituições governamentais e o cidadão datarem desde a pré-modernidade, resultado de um confronto revolucionário da época, que se buscava enfatizar a separação de poderes entre o Rei e seu Conselho, o Parlamento e os tribunais. O *Ombudsman*, nomeado pelo Parlamento, tinha como atribuição o controle das atividades governamentais, a aplicação adequada e relatórios de todas as irregularidades e negligência de funcionários e administradores de justiça, além de investigar queixas de cidadãos. Parte desta Constituição continua em vigor hoje na Suécia, especialmente o capítulo sobre a forma de governo, onde a figura do *Ombudsman* é estabelecida, foi aprimorada de maneira a estabelecer um conjunto série parâmetros relacionados com o *Ombudsman*, que incluem o direito dos cidadãos a consultar os documentos oficiais (NASSIF, 2007).

Segundo Nassif (2007), o surgimento da figura do Ouvidor brasileiro não pode ser comparado com a figura do *Ombudsman*, em especial com as funções representativas. Segundo o autor, essa diferença ocorre por razões históricas, que se remontam ao período da colonização portuguesa, que colocava nessa figura a função do Provedor de Justiça,

cabendo a ela as atribuições de aplicação das leis e do direito aos casos concretos ocorridos na colônia.

Segundo Lyra citado por Nassif (2007), o *Ombudsman* brasileiro passou a ter características similares ao sueco no início da República, pouco mais de uma década após o surgimento do sueco. Entretanto, o referido autor destaca que não há registro oficiais na história entre os períodos do início do século XIX até a década de 60 do século XX sobre a proposição de projetos que visassem a implementação dessa figura. Os primeiros registros passaram a ocorrer apenas na década de 60 com o encaminhamento de duas propostas frustradas de criação de institutos similares de controle, fruto de debates acadêmicos e políticos sobre o tema, e da pressão burocrática gerada pela tecnocracia do momento. Entretanto, as tentativas de criação dessa figura foram sucumbidas durante o período da Ditadura Militar, que devido a restrição dos direitos e garantias individuais dos cidadãos e ausência de democracia, acaba por tardar a sua institucionalização (NASSIF, 2007).

Dessa maneira, apenas na década de 1980, o tema sobre a institucionalização da figura do *Ombudsman* foi novamente inserido na agenda de debate, tendo como destaque o Projeto de Lei nº 266/1984 do Senador Marco Maciel, que apesar de apresentar diferenças com relação à figura escandinava, estabelecia o surgimento do ombudsman brasileiro. Apesar do referido Projeto de Lei não ter tido êxito ao fim da legislatura em que foi apresentado, esse reapresentado em 1988, período em que se consolidou os arranjos participativos presentes na democracia brasileira, e inseridos na Constituição da República de 1988, influenciados pela visibilidade política das demandas dos movimentos sociais e operários a partir da década de 70, nas lutas por representação autônoma no processo de distribuição de bens públicos e por participação na formulação de políticas públicas (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Os elementos culturais e sociais incorporados pela Constituição promulgada em 1988, chamada 'cidadã', que estabeleceu mecanismos de participação popular, tanto na esfera do executivo, a exemplo da instituição de conselhos e de conferências, como na do legislativo, com a lei de iniciativa popular. Também garantiu a expressão de opiniões individuais por meio dos plebiscitos e referendos, além do próprio ato de eleger seus representantes no legislativo e chefes do poder executivo. Assim, da própria Carta Magna emergem possibilidades de democracia participativa, para além da representativa, não excludentes. Uma democracia participativa e quiçá deliberativa, cujas experiências oportunizam estudos quanto às suas características e evolução.

A oportunidade dos arranjos participativos na esfera administrativa torna-se cada vez mais evidente, uma vez que as burocracias centralizadas possuem problemas que demandam soluções plurais, que incorporem o conhecimento de atores sociais e locais, de forma a lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução de políticas complexas (Sabel e Zeitlin; Sabel e Karrkainen, apud Santos; Avritzer, 2002). Nesse contexto, as Ouvidorias exercem um papel fundamental nas sociedades democráticas, na medida em que asseguram a todos os cidadãos o direito de comunicar-se diretamente com instituições públicas e privadas.

Nesse sentido, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 foi apresentado pela Deputada Raquel Capiberibe um anteprojeto, que previa a criação do Defensor do Povo, inspirado nas Constituições de Portugal, de 1976, e da Espanha, de 1978, na Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Entretanto, segundo relatos, uma forte oposição por parte do Tribunal de Contas da União- que reivindicava isso como uma função já exercida por ele - e do Ministério Público, que se colocava como órgão fiscalizador do Estado, segundo o artigo 129, inciso II da Constituição da República, fizeram com que no segundo substitutivo do Relator Bernardo Cabral, esse anteprojeto fosse descartado.

Durante o final da década de 1990, a Emenda Constitucional nº 19/98 reconfigurou o parágrafo 3º e inseriu o inciso I, fazendo com que a participação do cidadão na administração pública foi erigida a preceito supralegal, possibilitada por meio de reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral. No entanto, o estabelecimento de uma combinação adequada entre instituições e condições para garantir a tradução dos direitos e preferências dos diferentes atores políticos em capacidades ao exercício efetivo do status de cidadão é um desafio para a democracia brasileira. Trazer o cidadão para o processo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas é algo desejável na gestão pública contemporânea.

Dessa maneira, Garcia (2014) coloca que as ouvidorias podem atuar justamente como estruturas comunicativas, pelas quais a participação e a comunicação se dá por meio da fala dos atores sociais -- materializadas nas manifestações --, possibilitando a intervenção social. Seu material de trabalho é a comunicação veiculada por meio da linguagem, conectando as manifestações da sociedade com os processos do Estado, em uma construção da democracia deliberativa. Funcionando como pontes comunicativas, as ouvidorias públicas cumpririam o papel de mediar a solução de conflitos, sendo não somente receptoras de reclamações dos cidadãos, mas foros em que se possam deliberar a atuação do Poder Público e incrementar a cidadania. Assim, a ouvidoria pública pode ser

considerada como uma forma individualizada de interação Estado-sociedade, mediada pelas tecnologias de informação e comunicação, aumentando a visibilidade social do Estado, tal como preconizada por Jardim (1999), como um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais.

Entretanto, não basta a instalação de uma ouvidoria para que o efetivo controle social seja assegurado sem um desenho institucional que assegure o caráter democrático e efetivo de comunicação entre a sociedade e a gestão governamental. A instalação de uma ouvidoria deve ser planejada de forma a contemplar as características democráticas a serem concretizadas nas ações daquela instituição. “O fluxo de recebimento e o de tramitação das comunicações feitas pelo cidadão devem ser desenhados de modo a assegurar a comunicação fácil, clara, objetiva, transparente, isonômica e voltada para resultado satisfatório da demanda” (Carneiro, Carvalho e Serra, 2012, p.148). Nesse sentido, os canais de recepção das manifestações da ouvidoria devem ser variados e disponibilizados de maneira fácil para os interessados, por meio tecnológico e pessoalmente. Os autores recomendam ainda transparência, publicidade, confiabilidade e organização no acompanhamento das demandas, com tempo de resolução normatizado e razoável, bem como registro em banco de dados para aprimoramento da própria ouvidoria e da instituição. Os filtros para análise e tramitação das demandas devem ser técnicos, não políticos.

Nesse contexto geral, como estudo de caso, este artigo pretende apresentar o processo de criação de uma nova plataforma informacional para o funcionamento da Ouvidoria do Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais (Ipem-MG), e seus resultados no atendimento ao cidadão.

### **3. O Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais - Ipem-MG**

O Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais (Ipem-MG) é a autarquia responsável pela execução da política pública de metrologia e qualidade no Estado, cuja relevância é estratégica para o desenvolvimento econômico e social do país, por compor a infraestrutura básica de apoio ao desenvolvimento industrial, à competitividade empresarial, à preservação da saúde, da segurança, do meio ambiente e à proteção do consumidor.

Em âmbito nacional, as diretrizes normativas e científicas da política pública de metrologia e qualidade são exercidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Para alcançar toda a federação brasileira, o Inmetro delega a

verificação e a fiscalização nos estados aos Institutos de Pesos e Medidas, os Ipem's, nos termos da Lei Federal nº 9.933/1999.

A criação do Ipem-MG consta na Lei Estadual nº 4.657/1967, que lhe estabelece personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira e a competência para executar a atividade metrológica no Estado de Minas Gerais. Por ser autarquia estadual, sujeita-se às normas estaduais de administração geral. Regulamentado pelo Decreto Estadual nº 45.836/2011, o Ipem-MG vincula-se administrativamente à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Sedectes-MG).

Como órgão delegado do Inmetro, o Ipem-MG possui poder de polícia administrativa para realizar atividades que abrangem o controle metrológico legal, a aprovação de modelos de instrumentos de medição, fiscalização, verificação, supervisão, registro administrativo e avaliação da conformidade compulsória, por ser entidade de direito público, conforme estabelecido no art. 4º, § 2º da Lei Federal nº 9.933/1999.

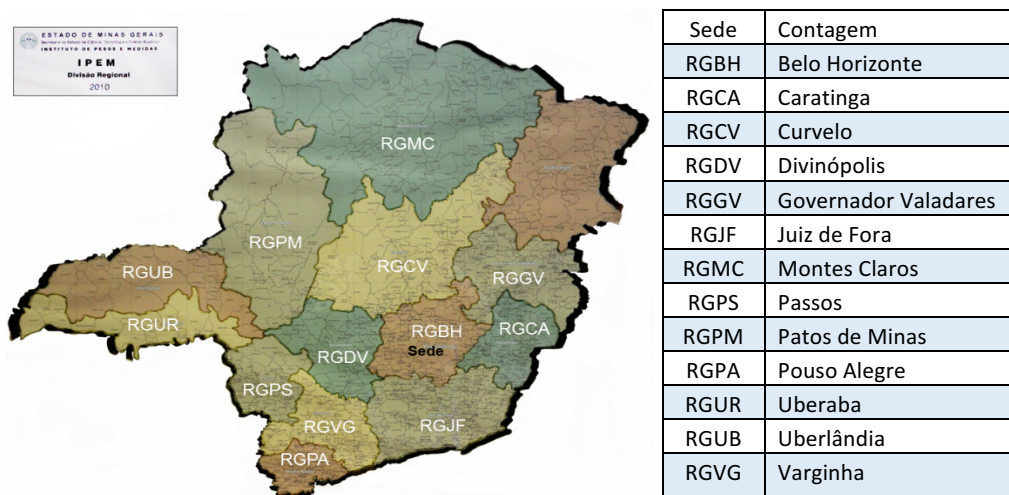
Na área da metrologia, a verificação e a fiscalização exercida pelo Ipem-MG é realizada em instrumentos de medição, tais como balanças, bombas de combustíveis, taxímetros, hidrômetros, medidores de energia elétrica, medidores de velocidade (radares), etilômetros (bafômetros), esfigmomanômetros (medidores de pressão arterial), etc. Destaca-se a verificação dos produtos pré-medidos, que são aproximadamente 80% dos produtos comercializados em padarias, hipermercados, supermercados, farmácias, mercadinhos, lojas de conveniência, etc., sendo todos os produtos embalados e medidos sem a presença do consumidor, em condições de comercialização, como os itens da cesta básica, produtos alimentícios, de higiene pessoal, de limpeza, cosméticos, materiais escolares, de construção, entre outros. Além disso, o Ipem-MG verifica o cronotacógrafo (medidor da distância, tempo e velocidade dos veículos terrestres de carga e de passageiros) e realiza a arqueação (determinação da capacidade volumétrica) de tanques e reservatórios fixos e de veículos transportadores de sólidos, líquidos e gases (produtos a granel, água, ácidos, combustíveis).

Já na área de avaliação da qualidade, verifica-se e fiscaliza-se o grau de atendimento ou conformidade de um produto, processo, serviço ou profissional a requisitos mínimos estabelecidos em normas ou regulamentos técnicos, visando informar e proteger o consumidor especialmente quanto a saúde, segurança e meio ambiente. Destaca-se a certificação compulsória realizada nos seguintes produtos: brinquedo, mamadeira, botijão,

regulador e mangueira de gás, extintor de incêndio, isqueiro, fósforo, panela de pressão, pneu, preservativo masculino produtos têxteis, eletrodomésticos, plugues, tomadas, fios e cabos elétricos, entre outros.

As atividades do Ipem-MG alcançam todos os territórios de Minas Gerais, estando presentes não só nos municípios, mas em todos os distritos. Além da sede, localizada em Contagem, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, há 13 gerências regionais no Estado. Cada Gerência Regional possui um gerente, equipe de apoio administrativo e equipe de fiscais de campo, responsáveis pela direta execução da política pública.

**Figura 1: Regionais do Ipem-MG**



Fonte: Elaboração Própria

Com tamanha amplitude de atuação, a partir de 2015 a alta direção enfatizou a importância da política pública de metrologia e qualidade para a sociedade mineira, cuidando de melhorar a gestão, o planejamento, o monitoramento e a integridade funcional, estabelecendo os seguintes macro objetivos públicos: promover a justiça metrológica nas relações de consumo; promover a qualidade e a conformidade dos produtos circulantes no mercado mineiro; promover a competitividade dos produtos da indústria mineira.

Essa nova estratégia viabiliza otimizar o uso dos insumos na realização das atividades finalísticas do Ipem-MG, pautada principalmente pela otimização dos recursos públicos utilizados e pelo desenvolvimento do planejamento e controle articuladamente à descentralização das ações do órgão.



#### **4. A Ouvidoria do Ipem-MG**

##### **4.1. A história da Ouvidoria do IPEM-MG**

O Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais - Ipem-MG criou em 2006 sua própria ouvidoria (Minas Gerais, 2007), embasada nos princípios da autonomia, gestão democrática e avaliação permanente dos processos e produtos da gestão pública, visando aprimorar os serviços públicos prestados, por meio da participação do cidadão.

A Ouvidoria do Ipem-MG presta serviços aos cidadãos por meio do recebimento de denúncias, reclamações, críticas, dúvidas, solicitações, sugestões e até elogios referentes aos produtos, serviços, processos, profissionais e equipamentos referentes à metrologia e qualidade. Para tanto, atua como mídia, produzindo, reproduzindo e reformulando sentidos. Seu objetivo principal é curar vínculos estremecidos no relacionamento entre as organizações e seus públicos. Assim, a Ouvidoria existe para ouvir, mas esse processo só pode estar completo se houver resposta, ou seja, somente quando a ouvidoria reage, providencia soluções e responde àquele que ouviu. Assim, a resposta é a finalidade e a responsabilidade das ouvidorias, onde quer que estejam instaladas, e ouvir é a sua premissa.

Desde que foi criada, em maio de 2006, as demandas da população para a Ouvidoria do Ipem-MG encontravam-se condicionadas ao horário de funcionamento do órgão (das 08h30 às 17h30, de segunda a sexta-feira), uma vez que cerca de 80% dos demandantes utilizavam o telefone 08000 335 335 como ferramenta para registrar as manifestações. Até a criação da nova plataforma, esse era o meio mais prático e rápido que a sociedade possuía para registrar suas demandas na Ouvidoria. Basicamente, isso ocorria pelo fato da ligação poder ser realizada de todos os 853 municípios do Estado de Minas Gerais de maneira gratuita, e era o único canal que fornecia até então o número de protocolo ao manifestante no ato do contato. Cabe destacar que o registro das demandas por correspondência ou presencialmente raramente eram utilizados. Outras fontes de demanda são o próprio Inmetro, a Ouvidoria-Geral do Estado, e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, por meio de sistemas de informação específicos que necessitam ser verificados periodicamente quanto a demandas ao Ipem-MG.

Diante de tantas fontes, ainda havia dificuldades no andamento das manifestações recebidas pela Ouvidoria, devido à forma de operacionalização do registro: as demandas precisavam ser recebidas e inseridas em diversos sistemas: no banco de dados baseado em Access e nos Sistemas Integrados do Inmetro de Gestão (SGI) e de Ouvidoria (SIOR).

Na sequência, era gerado um documento em PDF com os dados inseridos anteriormente nesses três programas, para serem encaminhados aos diretores técnicos e às regionais responsáveis. Após o encaminhamento das respostas das demandas pela área técnica, a Ouvidoria entrava novamente nos três sistemas para finalizar o processo e, posteriormente, fornecia o retorno ao demandante. Todo esse procedimento acabava por comprometer a eficiência da prestação do serviço da Ouvidoria do Instituto.

Pode-se perceber que a inovação era uma questão de necessidade, de adaptação, de inventividade e, em última instância, de sobrevivência. Inovar, no sentido de ir mais longe com algo novo, construindo o que nunca foi pensado antes ou executado, ou para melhorar o que já existe, significou e continua a significar usar os atributos da criatividade para confrontar e resolver problemas, do mais básico ao mais complexo.

Nesse contexto, o Ipem-MG lançou em julho de 2016 seu novo portal de Ouvidoria, que facilitou o relacionamento com os diversos segmentos da sociedade e principalmente a operacionalização das demandas. A nova plataforma da Ouvidoria permite ao cidadão registrar as manifestações diretamente no site do Ipem-MG – denúncias, reclamações, críticas, dúvidas, solicitações de serviço, sugestões ou elogios –, por meio da opção “fale conosco”. Após finalizar a demanda o sistema fornece automaticamente ao responsável pelo registro um número de protocolo para que possa acompanhar a manifestação diretamente pelo site do Instituto.

A criação do Novo Sistema da Ouvidoria, via “fale conosco” permitiu uma melhora expressiva no recebimento e tratamento das manifestações recebidas, pois o processo foi totalmente automatizado. Ao registrar a demanda, o cidadão tem a opção de escrever com suas próprias palavras seu relato, além de possuir no sistema a opção de não se identificar. Na sequência, recebe o número de protocolo, e a demanda é automaticamente encaminhada pela Ouvidoria aos seus responsáveis para que sejam tomadas as providências cabíveis.

Essa inovação inverteu a importância dos interlocutores na primeira etapa da comunicação: conferiu ao cidadão a completa autonomia pelo registro de sua demanda, sem a necessidade de interpretação ou mesmo presença física de um servidor. A nova interface promoveu o empoderamento do demandante, ao mesmo tempo em que permitiu ao servidor responsável pela ouvidoria focar no encaminhamento e cobrança da resolução da demanda pelos responsáveis.

Ressalte-se que o desenvolvimento do novo sistema foi realizado de forma simples e competente pela própria equipe do Núcleo de Tecnologia da Informação do Ipem-MG, sem nenhum custo adicional, nem de pessoal, de softwares ou hospedagem de dados.

Um dos catalisadores do aumento das demandas da Ouvidoria é sua divulgação na ação de disseminação de conhecimentos em metrologia legal, qualidade e consumo seguro, prevista no Plano Plurianual do Ipem-MG, viabilizada pela construção de parcerias com instituições de ensino e organizações do mercado. O novo canal da Ouvidoria foi apresentado em meio impresso e virtual, em aulas e visitas técnicas realizadas com alunos de cursos técnicos e graduações, bem como em palestras e capacitações aos empresários, gerentes e profissionais dos setores supermercadista e de revenda de combustíveis. A disseminação do conhecimento ocorreu além da capital, Belo Horizonte, nas cidades pólo do estado, como, Divinópolis, Governador Valadares, Ipatinga, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia, no Ciclo de Congressos Regionais do Minaspetro (Sindicato do Comércio Varejista de Derivados do Petróleo do Estado de Minas Gerais); no Super Encontro Varejista - Sevar e no Superminas Food Show 2015 e 2016, promovidos pela Amis (Associação Mineira de Supermercados).

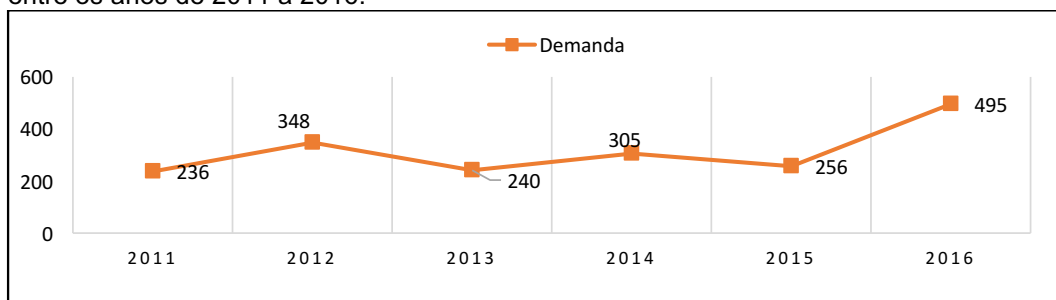
#### **4.2. Resultados da mudança no Sistema de Ouvidoria do IPEM-MG**

A mudança na forma de acolher as informações e a maior divulgação para a sociedade da ferramenta de Ouvidoria, e as distintas maneiras de como a sociedade pode utiliza-la, fizeram com que houvesse um aumento no número de manifestações e uma diversificação nas demandas solicitadas por meio da Ouvidoria, que podem ser comprovados pelo Banco de Dados oriundo do Sistema.

O Banco de Dados do Sistema de Ouvidoria do Ipem-MG extrai informações acerca: da origem como essa demanda chegou ao Ipem-MG; do tipo de demanda; da empresa e/ou cidadão que fez a demanda; a cidade; do instrumento alvo da demanda; detalhamento das demandas; da data e hora que foi realizada; do protocolo e do resultado que foi dado àquela demanda, que podem ser analisadas ano a ano. Como as mudanças na forma de atendimento da Ouvidoria ocorreram em julho de 2016 foi necessário, incluir uma divisão no ano de 2016, de maneira a demonstrar os resultados dessa mudança. Com isso, o ano de 2016 podem ser analisados antes da implantação do Novo Sistema (2016 – A) e depois da implantação (2016- D).

A primeira forma que se propõe de se analisar os resultados da mudança no Sistema de Ouvidoria do Ipem-MG é analisar o histórico da quantidade de demandas que o órgão recebe, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 1: Comportamento das demandas do Portal da Ouvidoria do Ipem-MG no período entre os anos de 2011 a 2016.

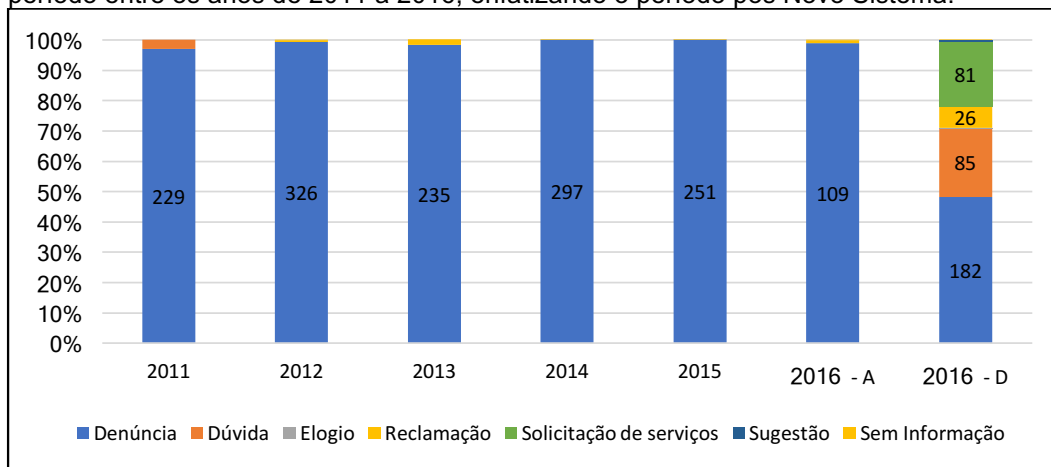


Fonte: Banco de Dados do Sistema de Ouvidoria do Ipem-MG.

Conforme pode-se perceber no gráfico acima, o ano de 2016 foi o que apresentou maior demanda (495), com um crescimento que supera os 93% se comparado com ano anterior de 2015. Esse resultado é fruto do Novo Sistema de Ouvidoria implantado, visto que se antes do Sistema havia se registrado apenas 118 demandas, e após a implantação desse foram registradas 377 demandas, o que representa 76,16% do total de demandas de todo o ano de 2016.

Outra análise que pode ser realizada é o tipo de demanda que é realizada que pode ser uma denúncia, uma dúvida, um elogio, uma reclamação, uma solicitação de serviços, ou uma sugestão. Normalmente, as pessoas que utilizam os canais de ouvidoria tendem a utilizá-lo em grande parte para denúncias e/ou reclamações, mas acabam por esquecer que esse também podem ser utilizados para outros fins, de maneira a cooperar com a execução e o monitoramento das ações da política pública de metrologia, fazendo com que o Ipem-MG utilize dessas informações para aprimorar os serviços prestados à sua clientela.

Gráfico 2: Comportamento dos Tipos de demandas no Portal da Ouvidoria do Ipem-MG no período entre os anos de 2011 a 2016, enfatizando o período pós Novo Sistema.



Fonte: Banco de Dados do Sistema de Ouvidoria do Ipem-MG

Conforme o gráfico acima, a maioria das demandas atendidas pelo Portal da Ouvidoria do Ipem-MG eram relacionadas à denúncias, que até a implantação do Novo Sistema correspondia em todos os períodos analisados a mais de 90% das demandas apresentadas, podendo alcançar em alguns anos um percentual próximo a 98% (2013, 2014 e 2015) de todas as demandas.

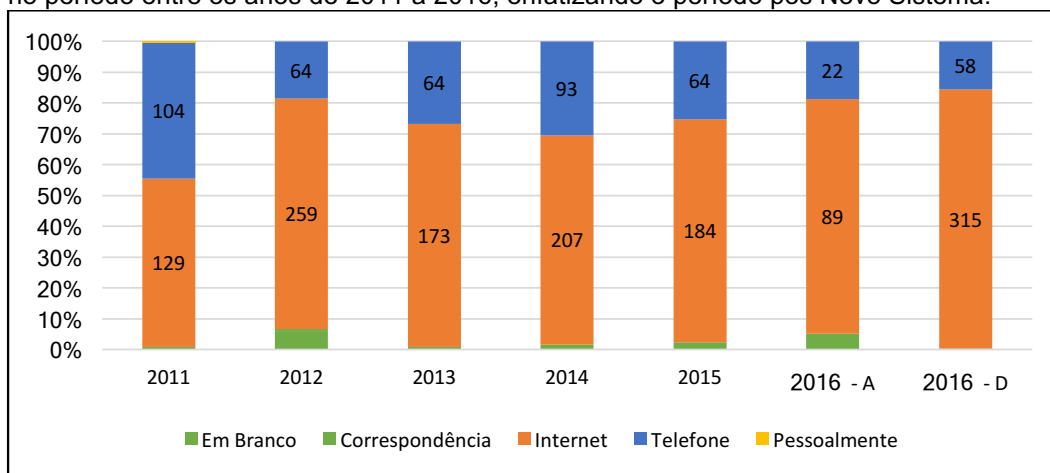
Esse alto percentual de demandas relacionadas com denúncias pode estar relacionado com o fato de que o Ipem-MG é um órgão que tem função regulatória (controle metrológico legal, a aprovação de modelos de instrumentos de medição, fiscalização, verificação, supervisão, registro administrativo e avaliação da conformidade compulsória) e de possuir poder de polícia administrativa. Isso faz com que o Portal da Ouvidoria fosse visto apenas como uma forma de denunciar, e não como uma forma de comunicação entre o Instituto e a sociedade civil.

O caráter regulatório aliado com o poder de polícia administrativa continua tendo prevalência em relação aos demais tipos de demanda após a implantação do Novo Sistema de Ouvidoria. Entretanto, a sua representatividade diminuiu de maneira significativa, apresentando 48,28% das demandas, maior ainda que a soma dos outros dois tipos: dúvida – 22,55% e solicitação de serviços – 21,49%.

Essa diferença de resultado entre o antes e depois da implantação do Novo Sistema de Ouvidoria pode estar diretamente relacionado com a maior divulgação do Canal de Ouvidoria, por meio das aulas e visitas técnicas realizadas com alunos de cursos técnicos e graduações, as palestras e capacitações aos empresários, gerentes e profissionais dos setores supermercadista e de revenda de combustíveis. A divulgação da importância do órgão, e do Canal de Ouvidoria do Ipem-MG, de maneira a demonstrar que o Instituto está para além de um órgão punitivo, que apenas recebe denúncias, para um órgão que busca e deve fazer uma política pública também de caráter preventivo e educativo é provavelmente uma das causas para essa diversificação na apresentação de demandas. Isso porque os tipos que tiveram maior crescimento foram aqueles de cunho preventivo, em que a sociedade busca se orientar, seja através do esclarecimento de uma dúvida, seja solicitando algum tipo de serviço.

Em um contexto de crescimento das interações via internet, uma outra análise pode ser realizada é a origem como essa demanda é encaminhada (Correspondência; Internet; Pessoalmente; Telefone).

Gráfico 3: Comportamento das origens das demandas no Portal da Ouvidoria do Ipem-MG no período entre os anos de 2011 a 2016, enfatizando o período pós Novo Sistema.



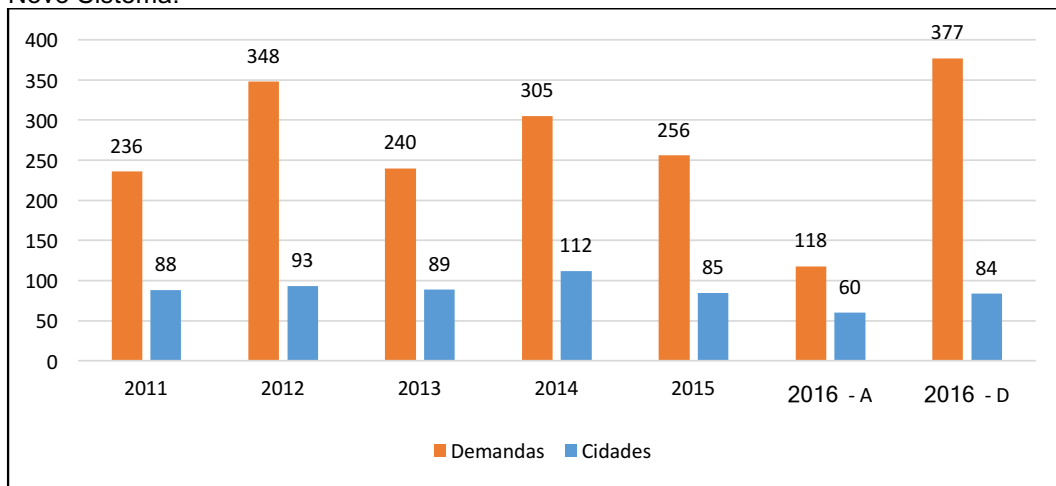
Fonte: Banco de Dados do Sistema de Ouvidoria do Ipem-MG

Pode-se perceber pelo gráfico acima que as demandas por Internet representam a maioria das origens das demandas do Portal de Ouvidoria do Ipem-MG, seguido pelo meio telefônico, o que reforça a necessidade de o Estado investir nesse tipo de comunicação, sem se esquecer de aprimorar os demais. É válido ressaltar que após a implantação do Novo Sistema de Ouvidoria não há a ocorrência de demandas sem origem, o que demonstra um aprimoramento da base de dados, tornando-a mais fidedigna. Além disso, é válido ressaltar que o uso da internet permite uma maior interatividade por parte do solicitante com a sua demanda, visto que o acompanhamento é mais fácil e rápido, o que garante que a tempestividade no atendimento da mesma.

Em relação a tempestividade, outro dado interessante é que a partir da instauração do Novo Sistema de Ouvidoria, todas as demandas devem conter a data do atendimento, e tem o prazo máximo de 30 dias para serem respondidos. Durante a análise da base de dado se percebeu que antes da implantação do Novo Sistema de Ouvidoria nenhuma das demandas possui data com a previsão de resposta.

Considerando que o Ipem-MG tem de realizar a verificação de diversos instrumentos em todos os 853 municípios do estado de Minas Gerais, análise do comportamento de outros dois dados devem ser analisados: a demanda pelo Portal da Ouvidoria por município e a demanda pelo Portal da Ouvidoria por instrumento, uma vez o Ipem-MG tem como competência a fiscalização de diversos instrumentos de medição.

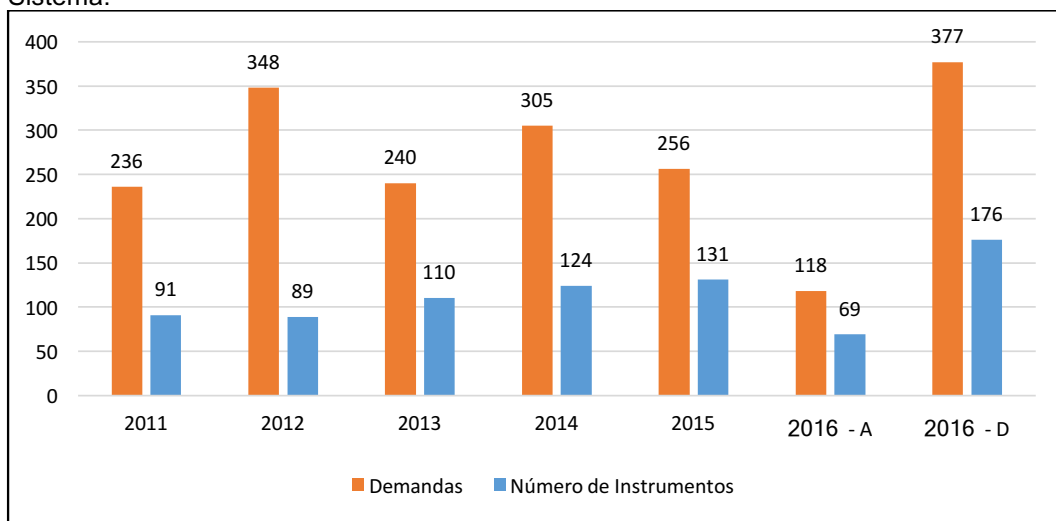
Gráfico 4: Comportamento das demandas no Portal da Ouvidoria do Ipem-MG e Cidades que demandaram no período entre os anos de 2011 a 2016, enfatizando o período pós Novo Sistema.



Fonte: Banco de Dados do Sistema de Ouvidoria do Ipem-MG

Pode-se perceber que apesar do aumento no número de demandas após a implantação do Sistema de Ouvidoria, o número de municípios se manteve praticamente constante. Isso permite afirmar, com apoio da base de dados, de que apesar do aumento do número de demandas, o quantitativo de municípios que se utilizam dessa ferramenta é praticamente constante. Ou seja, não houve um aumento na abrangência na área de atuação do Sistema de Ouvidoria do Ipem-MG, uma vez que essa, ainda se mantém concentrada nas grandes cidades.

Gráfico 5: Comportamento das demandas no Portal da Ouvidoria do Ipem-MG e Instrumentos no período entre os anos de 2011 a 2016, enfatizando o período pós Novo Sistema.

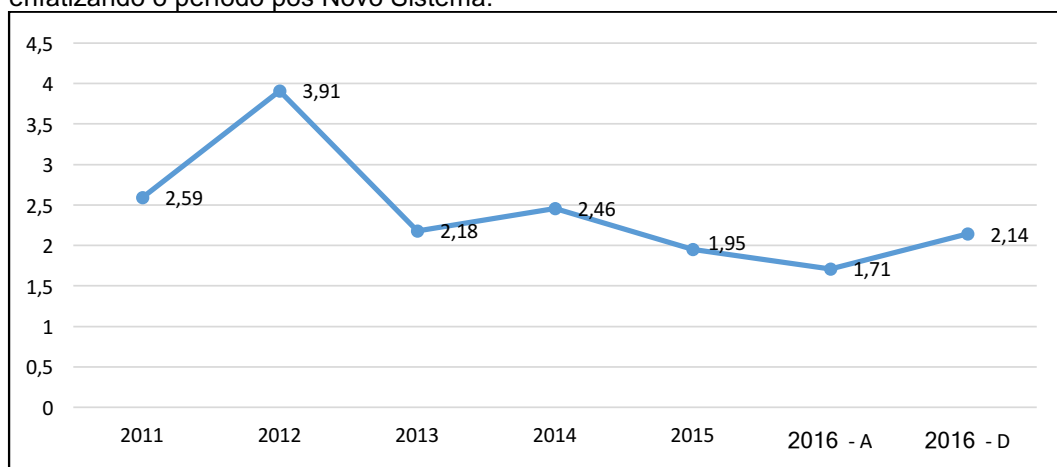


Fonte: Banco de Dados do Sistema de Ouvidoria do Ipem-MG

Outro ponto importante que deve ser analisado é se as ações de divulgação da importância do órgão, e do Canal de Ouvidoria do Ipem-MG foram concentradas em determinado setor/instrumento, fazendo com que apenas as demandas fossem advindas apenas desse setor/instrumento.

Pode-se perceber que o aumento do número de demandas foi acompanhado pelo aumento do número de instrumentos que foram alvo dessas demandas, o que permite acreditar que o aumento do número de demandas ocorreu de maneira diversificada. Isso pode ser verificado ao se analisar a média de demandas por instrumento em cada ano, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 6: Demanda média por instrumento no período entre os anos de 2011 a 2016, enfatizando o período pós Novo Sistema.



Fonte: Banco de Dados do Sistema de Ouvidoria do Ipem-MG

Pode-se perceber que apesar do ligeiro aumento após a implantação do Novo Sistema de Ouvidoria, a média de instrumentos por demanda permanece inalterada, visto que não houve aumento significativo na média por instrumento. Isso permite afirmar, com apoio da base de dados, que o aumento da demanda no Portal da Ouvidoria do Ipem-MG não ocorreu de forma centralizada, apesar da divulgação do Novo Sistema de Ouvidoria ter se concentrado em dois setores econômicos específicos (revendedores de combustível e supermercadista). A análise desses dados também permite inferir que a melhoria do Portal da Ouvidoria do Ipem-MG atendeu também os demais setores econômicos que são público-alvo do Ipem-MG, demonstrando que o Novo Sistema de Ouvidoria inovou na relação entre o Instituto e a sociedade.



## **5. Considerações finais**

Como órgão delegado do Inmetro, o Ipem-MG é responsável pela execução de uma política pública visa assegurar a simetria de informações entre os agentes econômicos, proporcionando reduzir as incertezas nas transações comerciais, regulando o mercado, proporcionando desenvolvimento econômico e protegendo o cidadão uma vez que verifica as quantidades transacionadas. Ainda, possibilita à sociedade o consumo de produtos adequados à saúde, segurança e meio ambiente, a partir da certificação e verificação da qualidade destes.

Entretanto, em um contexto de grande abrangência, há a necessidade constante de comunicação efetiva com a sociedade. Por isso, a partir de abril de 2015, a gestão do Ipem-MG realizou um diagnóstico organizacional e enfatizou a importância da política pública de metrologia e qualidade para a sociedade mineira. Cuidou-se de melhorar a gestão, o planejamento, o monitoramento e a integridade funcional, estabelecendo-se novos objetivos públicos e a melhoria na relação do Instituto com a sociedade, cujas mudanças puderam ser notadas já em 2016.

O desenvolvimento de um novo sistema de informação para a ouvidoria do Ipem-MG, permitiu o empoderamento do cidadão, que passou a ter total autonomia no registro da demanda, bem como melhorar a operacionalização e o fluxo do processo. Anteriormente havia sobrecarga do servidor responsável pela ouvidoria, que se ocupava mais da etapa de recebimento (atendimento telefônico, transcrição de e-mails, registros no Access e SGI, geração de PDF e envio por e-mail para os responsáveis). Isso porque o recebimento direto no portal e a desnecessidade de utilização das demandas como forma de aprimoramento da política pública, o servidor acabava por focar no encaminhamento, acompanhamento, resposta e resultado do atendimento da demanda. Com o Novo Sistema de Ouvidoria, o foco passa a ser na a gestão dos dados, de maneira transformá-los em informações gerenciais, que possibilitem o aprimoramento das políticas, programas e ações desenvolvidos pelo Instituto.

O aumento no número de demandas após a mudança no Portal de Ouvidoria, seja por meio do Sistema ou das ações realizadas pelo órgão demonstram a importância de um Sistema de Ouvidoria bem estruturado, que permita a sociedade uma interação mais diversificada, que não se restrinja a apenas críticas e denúncias, que tem apenas um caráter punitivo, mas também funciona como atendimento de demandas que visam a solução de problemas e a diminuição de dúvidas tendo um caráter mais preventivo. Além

disso, o Sistema de Ouvidoria do Ipem-MG demonstra que para alcançar uma maior parcela da sociedade (vide aumento da demanda), as respostas as demandas devem ser efetivas, de maneira a demonstrar a sociedade que a demanda realizada por ela é acolhida e utilizada no aperfeiçoamento da política. Esses dois fatores fortalecem a relação entre Estado e sociedade.

Em um contexto de restrição orçamentária/financeira, o caso do Novo Sistema de Ouvidoria do Ipem-MG demonstra que melhorias na relação entre Estado e Sociedade podem ser realizados por meio parcerias (congressos, treinamentos, aulas, visitas guiadas) e por meio da realização de um diagnóstico que identifique quais pontos devem ser aperfeiçoados no Sistema de Ouvidoria. Muitas das vezes os aperfeiçoamentos que devem ser realizados dependem mais de uma mudança na forma de acolhimento da informação do que em mudanças estruturais do relativo sistema, que são mais custosos.

## **6. Referências**

CARNEIRO, R.; CARVALHO, J.R.C.S. e SERRA, R.C.C. Accountability democrática e as ouvidorias. Revista do TCE-MG Edição Especial: Transparência e Controle Social. Belo Horizonte, ano 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/681>>

CORTES, S e GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas dos fóruns participativos no Brasil. Revistas Sociologias, Porto Alegre, ano 12, nº 24, mai-ago 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222010000200004>>

NASSIF, Gustavo Costa. OUVIDORIAS PÚBLICAS: Instrumento de Aprimoramento da Democracia. Dissertação da Pós- Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2007

SANTOS, B.S. e AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In. SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-83. Disponível em <<http://www.eurozine.com/pdf/2003-11-03-santos-pt.pdf>>

JARDIM, J.M. Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/ppgci/editais/transparencia.pdf>>

MINAS GERAIS. Diário Oficial. Proteção de peso: Ipem completa quatro décadas de bons serviços prestados ao consumidor mineiro. Belo Horizonte. Terça-feira, 27 de novembro de 2007, p. 8.

GARCIA, A.P.P. Papel das Ouvidorias: estudo de caso da Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: FJP, 2014. 112 p.

## **III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**

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

ST 07 - Estado e gestão da participação social

**Inovações Metodológicas em Conferências Nacionais: a materialização de capacidades estatais para a promoção de processos participativos**

**Clóvis Henrique Leite de Souza – IFG**

## **Inovações Metodológicas em Conferências Nacionais: a materialização de capacidades estatais para a promoção de processos participativos**

**Resumo:** Este trabalho reconhece a necessidade de direcionar análises também para a perspectiva de gestores públicos, em especial, para compreender os desafios ligados à gestão de processos participativos. Para tal, utiliza a noção de capacidades estatais para a compreensão do funcionamento estatal na promoção de conferências nacionais. Ao estudar inovações metodológicas em conferências nacionais foi possível perceber que diferentes recursos cognitivos foram utilizados para a superação de desafios organizativos. As inovações metodológicas identificadas no processo de organização de conferências nacionais (sistematização de propostas, conferências livres, conferências virtuais, priorização de propostas, trabalho em subgrupos, plenárias intermediárias, momentos interativos e formação para mediação) revelam recursos técnicos, ou melhor, materializam capacidades estatais ligadas a conhecimentos singulares do campo do desenho e desenvolvimento de processos participativos.

**Palavras-chave:** capacidades estatais, conferências, inovações metodológicas, participação social

## **Inovações Metodológicas em Conferências Nacionais: a materialização de capacidades estatais para a promoção de processos participativos**

*Clóvis Henrique Leite de Souza<sup>1</sup>*

É possível pressupor que um processo político, sendo produto de relações sociais, esteja condicionado, mesmo que não de modo determinante, à maneira como acontecem as conversas entre os sujeitos. Isso fica ainda mais explícito em processos políticos participativos, em especial, se política for compreendida como conversa-com-outro-sobre-alguma-coisa-comum<sup>2</sup>. Nesse sentido, atenção específica precisa ser dada aos procedimentos adotados para estimular as interações em processos participativos. Afinal, a forma como o processo é organizado pode facilitar ou dificultar a livre manifestação e a convergência de ideias a respeito de questões públicas.

Neste trabalho, estarão em foco as ações realizadas na organização de conferências nacionais de políticas públicas. O interesse é investigar os recursos organizacionais dos quais o Estado se vale para fazer funcionar processos participativos na gestão de políticas públicas. Ao direcionar o olhar para o funcionamento estatal na promoção de processos participativos, foi utilizada a noção de capacidades estatais. Com uma compreensão multidimensional de capacidades, que envolve os âmbitos institucional, político, administrativo e técnico (GRINDLE, 1996), foi possível constatar que, embora sejam necessários diferentes recursos, é na dimensão técnica que estão os aspectos propriamente ligados ao desenho e desenvolvimento de processos participativos. São saberes práticos que influenciam diretamente a forma como ocorrem as conversas entre participantes, por isso foram aqui nomeados como capacidades conversacionais.

Com o estudo das conferências nacionais foi possível perceber que essas capacidades se materializaram em inovações metodológicas que buscavam a superação de desafios organizativos e a melhoria do funcionamento dos processos de interação entre participantes. Em processos com grande quantidade de participantes, como são as conferências, as capacidades conversacionais se expressam em soluções para a interação, definindo a forma como será abordada a pauta e a maneira como interesses e divergências serão apresentadas. Essa dimensão técnica das capacidades estatais para a promoção de processos participativos relaciona-se ao estímulo à conversa, ordenamento das falas, modo de registro, visualização das ideias coletivas, organização do ambiente, tempo para a interação e mediação dos fluxos conversacionais. Como se vê, são recursos cognitivos úteis para preparar e realizar atividades interativas em qualquer contexto conversacional com grupos, mas nesta pesquisa estão relacionados às capacidades estatais necessárias ao desenho e desenvolvimento de processos participativos.

---

<sup>1</sup> Professor no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG) campus Formosa.

<sup>2</sup> A centralidade da conversa no processo político foi destacada por Hannah Arendt quando tratou da “coisa política” na polis grega dizendo que ocorria “em torno do conversar-um-com-o-outro, o conversar-com-o-outro e conversar-sobre-alguma-coisa” (ARENDR, 2006, p. 97).

As inovações metodológicas identificadas no processo de organização de conferências nacionais são melhorias ligadas aos procedimentos que estruturam as interações realizadas em processos participativos, em particular, ao desenho da metodologia e à mediação do processo. O presente estudo revela que entre as soluções que melhoraram a interação de participantes em conferências estão a sistematização de propostas, conferências livres, conferências virtuais, priorização de propostas, trabalho em subgrupos, plenárias intermediárias, momentos interativos e formação para mediação.

Cabe dizer que as inovações mencionadas foram as captadas nas entrevistas da pesquisa geradora<sup>3</sup> deste artigo (36 entrevistas com 18 servidoras e 18 prestadores de serviços que integraram equipes responsáveis por conferências em 20 setores de políticas públicas<sup>4</sup>), pois podem ter acontecido outras em outros processos conferenciais que as pessoas entrevistadas não tomaram parte nem tiveram notícia. Inovações são aqui entendidas como soluções aplicadas a um determinado contexto para a melhoria de algo que era realizado de outra maneira. Uma prática foi considerada inovadora não por ser novidade, mas por contribuir com a qualificação da participação.

As inovações metodológicas são melhorias ligadas aos procedimentos que estruturam as conversas realizadas em processos participativos, em particular, ao desenho da metodologia. Em conferências, as inovações representam alterações no modo de fazer comum, ou seja, modificações em práticas de organização desses processos. Por serem alterações nas metodologias, são capazes de materializar as capacidades estatais, pois indicam saberes práticos (capacidades conversacionais) que influenciam a forma de interação entre participantes.

Entre as questões de interesse nesse âmbito metodológico, está o 'como' realizar interações conversacionais diante de propósitos pré-definidos. Como organizar conversas que evidenciem as divergências e possibilitem as convergências, sem desconsiderar dinâmicas de poder e desigualdades comunicativas? Em contextos marcados por disputas é pouco provável que a convergência ocorra sem mediação e estímulo, pois o modo de interagir dos sujeitos, conflituoso ou não, delimita a distribuição das forças em uma conversa. Além disso, desigualdades comunicativas são notórias e alguns tipos de conversas propiciam entendimento compartilhado e criam as bases para um processo deliberativo, já outros tipos de interação acabam por afastar a possibilidade de entendimento mútuo. É o que ocorre também nos contextos em que cidadãos e gestores públicos interagem para tratar de políticas públicas. Justamente por isso, é necessário considerar, no desenho dos processos, as inovações que surgem para qualificar as interações.

---

<sup>3</sup> O presente artigo é derivado da tese "Capacidades Estatais para a Promoção de Processos Participativos: uma análise da forma de organização de conferências nacionais" defendida pelo autor em 2016 na Universidade de Brasília - UnB.

<sup>4</sup> Assistência Social; Comunicação; Cultura; Defesa Civil; Desenvolvimento Regional; Direitos da Criança e do Adolescente; Economia Solidária; Educação; Igualdade Racial; Infantojuvenil pelo Meio Ambiente; Juventude; LGBT; Meio Ambiente; Migrações; Pessoa Idosa; Saúde; Saúde Ambiental; Segurança Alimentar e Nutricional; Segurança Pública e Transparência e Controle Social.

### **Capacidades conversacionais: condições técnicas para a promoção da participação**

Um processo participativo de qualidade pode ser entendido como aquele que apresenta condições para que sujeitos políticos diversos tenham liberdade de expressão e deliberação capaz de influenciar, de fato, decisões públicas relevantes (ANDUIZA & MAYA, 2005). Nessa perspectiva de participação, há componentes procedimentais e de resultado. O resultado esperado é a influência em decisões públicas. No componente procedimental, é explicitada a necessidade de liberdade para expressão e deliberação, ou seja, interessa saber 'como se participa'. Assim, importa a forma como o processo é organizado, considerando a intenção de possibilitar a livre manifestação e a convergência de ideias a respeito de questões públicas relevantes.

É justamente por isso que se justifica observar os bastidores de processos participativos e considerar os recursos organizacionais mobilizados para promover tais ações. Diante do modo de funcionamento das conferências nacionais, busca-se identificar condições para ação estatal de promoção da participação social. A investigação da forma de organização do Estado para a realização das conferências revelou capacidades estatais necessárias ao bom funcionamento desses processos participativos em quatro dimensões: institucional, política, administrativa e técnica (SOUZA, 2016).

Capacidade estatal é aqui entendida como condição (*input*, entrada ou insumo) de um processo estatal e não como resultado (*output*, saída ou produto) do processo estatal. Capacidades estatais são recursos institucionais, políticos, administrativos e técnicos que dão base para uma ação do Estado (GRINDLE, 1996). Reconhecendo as quatro dimensões das capacidades estatais é possível diferenciar condições de legitimidade (institucionais), de relacionamento (políticas), de operação (administrativas) e de conhecimento (técnicas) para a ação estatal. Os trabalhos de Pereira (2014) e de Gomide & Pires (2014) também diferenciam dimensões nas capacidades estatais. No entanto, quando falam de aspectos relativos aos processos participativos, os tratam de maneira ampla, sem o aprofundamento às especificidades de seu funcionamento, em particular das condições para interações socioestatais de qualidade.

Gomide & Pires (2014), ao estudarem arranjos político-institucionais de políticas públicas, dizem que tais arranjos dotam o Estado de capacidades de implementação técnico-administrativas e políticas. Entre as capacidades políticas, os autores investigam as formas de interação da burocracia do Executivo com agentes do sistema político-representativo, a existência de instâncias de participação social e a atuação de órgãos de controle. Concluem que o desenvolvimento de processos participativos na gestão pública, ao lado de contatos com agentes do sistema representativo, exerce "papel importante na promoção de inovações ao longo da implementação dos programas e projetos" (GOMIDE & PIRES, 2014, p. 374). De toda forma, não falam de capacidades para a promoção da participação social e sim da participação como elemento da constituição de capacidades estatais.



Já Pereira (2014), ao estudar a construção de capacidades por meio da interação entre agências estatais e também agentes sociais e econômicos, fala em capacidades relacionais especificando-as em capacidades participativas, decisórias e de coordenação interburocrática. A autora indica que as capacidades participativas seriam as “habilidades das burocracias estatais criarem canais de diálogo efetivos com os grupos sociais afetados por determinada política” (PEREIRA, 2014, p. 54). Esse entendimento se aproxima do desenvolvido no presente trabalho, porém também não adentra no detalhamento das capacidades para a gestão de processos participativos.

Ambos os estudos (GOMIDE & PIRES, 2014; PEREIRA, 2014) tratam das relações socioestatais como parte das capacidades estatais, convergindo com a visão aqui empreendida. A contribuição deste trabalho é conhecer as condições específicas para que o Estado promova a participação social de qualidade. Por isso, a defesa da noção de capacidades estatais em quatro dimensões. Essa compreensão não trata exclusivamente de elementos do modo de organização e funcionamento da burocracia. Ou melhor, não restringe as condições para ação do Estado na interação socioestatal de qualidade aos arranjos burocráticos. Assim, também ao pensar a promoção de processos participativos, é útil compreender capacidades estatais como condições para ação estatal, englobando recursos institucionais, políticos, administrativos e técnicos.

Em busca das condições para a ação do Estado na promoção da participação social na gestão de políticas públicas, o foco aqui são as capacidades estatais que estão diretamente ligadas ao desenho e desenvolvimento de processos participativos. Elas dão condições às ações de promoção da participação, influenciando o modo de interação entre participantes, ou seja, a maneira como ocorrem as conversas. As capacidades conversacionais podem ser compreendidas também em quatro âmbitos: 1) Estabelecimento do propósito - guia o processo e indica a pertinência e adequação das escolhas operacionais e metodológicas, além disso, permite a identificação de possíveis participantes e resultados esperados; 2) Organização do ambiente - condições materiais e organizativas que criam a atmosfera e materializam o contexto da conversa, influenciando a disposição das pessoas para a interação; 3) Desenho da metodologia - modo de proceder que estimula interações direcionadas e estrutura a conversa, orientando a ordem, o tempo e a forma de expressão; e 4) Mediação do processo - apoio metodológico que orienta o fluxo conversacional, enfatizando a estrutura da conversa diante da dinâmica do grupo de participantes.

A compreensão das capacidades estatais como condições de ação permite pensar, de maneira mais complexa, sobre distintas dimensões dos recursos organizacionais necessários à interação socioestatal. Mesmo que do ponto de vista institucional, político e administrativo haja inúmeras necessidades para o funcionamento de processos participativos, é na dimensão técnica que se encontram os conhecimentos próprios ao desenho e desenvolvimento desses processos. Afinal, o desconhecimento técnico metodológico acaba por provocar a gestão inadequada ou ineficiente das interações conversacionais, diminuindo, assim, a qualidade da participação.

Afinal, os recursos institucionais, políticos e administrativos que dão base para a promoção da participação social na gestão pública são muito semelhantes aos necessários em outros contextos de ação estatal. E as técnicas para a organização da interação socioestatal são singulares, pois decorrem de conhecimentos específicos ligados ao campo do desenho e desenvolvimento de processos participativos. São saberes práticos indispensáveis à preparação e à realização da participação de qualidade, considerando a necessidade de livre manifestação e a convergência de ideias a respeito de questões públicas relevantes. O reconhecimento de aspectos organizativos das conversas em conferências revela a importância da dimensão técnica das capacidades estatais para a promoção da participação social.

Em processos participativos é possível pensar que as regras de interação, estejam elas implícitas ou explícitas, definirão a forma como será abordada a pauta e a maneira como interesses e divergências serão apresentadas. O formato da conversa que é influenciado por métodos para a interação conversacional pode influenciar o produto da deliberação, pois interfere na maneira como a interação acontece. Ao lado dos procedimentos, estão o espaço e o tempo como elementos intervenientes da interação. O ambiente em que ocorre a interação exerce papel sobre quem interage e também o tempo disponível orienta a maneira de interagir.

Reconhecendo a relevância da forma como ocorrem as conversas para os processos grupais, algumas autoras que atuam com a mediação de conversas em âmbitos comunitários, organizacionais e políticos, empreenderam esforços de pesquisa e sistematização de métodos para as interações conversacionais. Merecem destaque os trabalhos realizados por Bojer *et al* (2010) e por Pruitt & Thomas (2008), além de manuais para mediadores como os editados por Schuman (2005) e Holman *et al* (2007). Para tratar das capacidades conversacionais como conjunto de conhecimentos ligados à forma como são desenhados e desenvolvidos processos participativos, também cabe mencionar os trabalhos de Bosch (2002), Brose (2010) Brown & Isaacs (2007), Cordioli (2009), Nogueira & Schubert (2001) e Owen (2003).

Essas autoras e autores, imersas em práticas para a interação conversacional em diferentes âmbitos, tratam de soluções para ampliar a qualidade das conversas em grupos. O desafio depreendido dessas obras é promover interações conversacionais em que os métodos ou ferramentas para a interação possam ser utilizadas sempre adaptadas ao contexto do grupo em questão. Para tal, argumentam que é necessário levar em conta os seguintes fatores: forma de estímulo à conversa; ordenamento das falas; modos de registro; visualização das ideias coletivas, organização do ambiente; e mediação das conversas. Diante disso, é necessário considerar os propósitos delineados para os processos participativos e, assim, adaptar práticas ao contexto de sua aplicação. Isso não implica sobrevalorização das técnicas, supostamente aplicáveis em qualquer contexto, mas sim o reconhecimento de um saber prático e específico para organizar interações conversacionais. Explícita, portanto, que há uma dimensão técnica nas condições de ação do Estado para a promoção de processos participativos: as capacidades conversacionais.

### Sistematização de propostas

Foi difícil precisar a origem das soluções geradas para enfrentar o desafio técnico do registro de ideias. De toda forma, entrevistar pessoas que atuaram na gestão de diferentes conferências possibilitou perceber o estabelecimento, por meio da prática, de uma forma de sistematização das propostas advindas das etapas preparatórias. Foi possível notar que para a sistematização de propostas algumas equipes utilizaram *softwares* desenvolvidos especificamente para essa tarefa, como o SISCONFERÊNCIA. Esse sistema foi desenvolvido pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) para o apoio à organização de conferências. Esse sistema foi utilizado inicialmente em conferências da área da saúde<sup>5</sup>. No entanto, a equipe do DATASUS foi chamada a apoiar a realização de outras conferências<sup>6</sup>. Organizado em módulos de credenciamento e relatoria, o sistema não pode ser customizado às necessidades específicas de uma conferência, pois o formato é fixo no modelo de conferência da saúde, mas pode ser utilizado por qualquer conferência, desde que solicitado e aceito o termo de uso em seu *site*<sup>7</sup>.

Com a intenção de ter soluções adaptadas a especificidades operacionais da sistematização de suas propostas, considerando desenhos metodológicos singulares, algumas conferências optaram por desenvolver sistemas próprios, como foi o caso da 1ª Conferência de Defesa Civil e da 3ª Conferência de Promoção da Igualdade Racial<sup>8</sup>. Outras trabalharam com programas de análise de dados qualitativos como o NVIVO (1ª Conferência de Segurança Pública) ou mesmo organizaram as informações em planilhas de EXCEL (1ª e 2ª Conferência de Cultura). E houve aquelas que trabalharam de modo mais artesanal para a sistematização de propostas, como indica a entrevistada em relação à 1ª Conferência de Juventude: “Você nem imagina, na conferência a gente cortava papel e colava na parede” (Entrevista 4 – Consultoria).

Outra entrevistada não vê problema na escolha de ferramentas mais tecnológicas ou artesanais, pois diz que “seria possível usar até papel, pois o importante é a sistemática e a compreensão dos temas em questão. E, claro, o tempo para a apropriação do conteúdo e produção do texto” (Entrevista 23 – Consultoria). Para ela, o principal desafio enfrentado pela equipe de sistematização é o prazo para o trabalho diante do volume de material recebido e das diretrizes metodológicas que orientam o processo. Além disso, a entrevistada apontou que: “se não tem uma

---

<sup>5</sup> Entre 2003 e 2011 foi possível identificar que as seguintes conferências de saúde utilizaram o SISCONFERÊNCIA: 12ª, 13ª e 14ª Conferência de Saúde; 1ª Conferência de Saúde Ambiental; 2ª Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde; 3ª Conferência de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde; 3ª Conferência de Saúde do Trabalhador; 4ª Conferência de Saúde Mental; 4ª Conferência de Saúde Indígena.

<sup>6</sup> Entre 2003 e 2011 foi possível identificar que as seguintes conferências também utilizaram o SISCONFERÊNCIA: 1ª Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário; 1ª LGBT; 1ª Assistência Técnica Rural; 1ª e 2ª Promoção da Igualdade Racial; 2ª Economia Solidária; 2ª Políticas para as Mulheres; 2ª Direitos da Pessoa Idosa; 2ª e 3ª Cidades; 2ª e 3ª Meio Ambiente; 3ª Aquicultura e Pesca; 3ª Segurança Alimentar e Nutricional; e 11ª Direitos Humanos.

<sup>7</sup> Acesso: <http://datasus.saude.gov.br/multimedia/sisconferencia>

<sup>8</sup> Ambas contrataram a Universidade Federal de Santa Catarina para o trabalho.

metodologia bem desenhada isso dificulta muito”. Deu o exemplo de uma conferência que não definiu bem a metodologia para as etapas preparatórias. “A metodologia ficou tão frouxa que eles não delimitaram o número máximo de envio de propostas pelas estaduais, nem pelas estaduais quem dirá pelas livres. Então as conferências não tinham número máximo de propostas, isso dificultou a sistematização”. É onde se vê a relação intrínseca entre a sistematização de propostas e a metodologia das conversas.

O aporte de técnica para o trabalho de sistematização de propostas possibilitou que o produto, caderno de propostas, pudesse ser incrementado no decorrer das experiências. Esse foi o caso da 2ª Conferência de Proteção e Defesa Civil que tentou integrar fortemente o processo de mediação das conversas com os subsídios para o debate na etapa nacional. O documento final foi elaborado como um meio de consulta não apenas para a conferência, mas uma ferramenta de aprendizagem contínua, como relata a entrevistada.

“A inovação foi muito no diálogo com a metodologia. Conseguimos construir um caderno, que não era meramente um retrato do que chegou, mas um caderno também informativo, mais do que explicativo, informativo e provocativo. Isso exigiu muito diálogo com a equipe técnica para fazer isso de uma maneira responsável, de uma maneira criativa e pautada na percepção do público. Porque eu pude acompanhar algumas estaduais e pensei ‘esse público aqui precisa de uma cutucada’” (Entrevista 23 – Consultoria).

Assim, a equipe de sistematização juntamente com técnicos do Ministério da Integração se reuniram para elaborar um material que refletisse os conteúdos encaminhados pelas etapas preparatórias, mas que pudesse também gerar reflexões tanto na conferência como, posteriormente, em estados e municípios. A organização do caderno privilegiou um caráter pedagógico e de troca de informações e experiências entre as participantes. Segundo a entrevistada, a inovação foi possível, pois o órgão “percebeu que é muito trabalho, que tem uma técnica envolvida, uma metodologia que ordena esse trabalho e otimiza o tempo, o recurso, o processo como um todo. Acho que isso é parte do amadurecimento de todo processo conferencial” (Entrevista 23 – Consultoria).

O que se observou na sistematização de propostas foi a uniformização de procedimentos básicos, mas também a inovação com o uso de algumas ferramentas tecnológicas para otimizar o trabalho. O próprio desenvolvimento do SISCONFERÊNCIA pelo Ministério da Saúde, que depois foi disponibilizado a outros órgãos públicos, demonstra a ocupação do Estado com a mobilização ou geração de recursos adequados à gestão de processos participativos. O esforço de adaptação da sistematização de propostas às metodologias das conversas também é significativo da materialização das capacidades conversacionais. Tanto o estabelecimento do propósito quanto o desenho da metodologia são capacidades que parecem orientar a tarefa da sistematização de propostas para a elaboração adequada do texto que subsidia as conversas em conferências nacionais.

### Conferências livres

Pelo que foi possível notar, as conferências livres como etapas nos processos conferenciais surgiram em meio à 1ª Conferência de Juventude e foram, posteriormente, utilizadas em outras áreas de políticas públicas<sup>9</sup>. Uma das entrevistadas<sup>10</sup> disse como surgiu a ideia.

“Surgiu quando eu estava fazendo um planejamento estratégico no Ministério da Cultura e o Secretário Executivo fez uma crítica à Conferência, que eu mesmo tinha feito, mas ele nem sabia que eu tinha feito. Ele fez uma crítica falando que ela estava muito restrita à base social do PT. Ele provocou: ‘e o cidadão pipoca’? Pipoca é aquele folião que não entra no cordão no carnaval da Bahia. E eu fui dormir com aquele *insight* do cidadão pipoca, acordei no dia seguinte com a ideia da conferência livre. Comecei a pensar qual seria a Conferência ideal para usar, sabia que a juventude estava no processo de organização, então, me aproximei da equipe da Secretaria Nacional e fiz a proposta. Foi difícil, mas o pessoal aceitou o nome, resistiam, pois diziam que poderia passar a ideia que as conferências como já são, não são livres. De todo jeito, aceitaram o nome, mas nem todos aceitavam a ideia, pois havia grande disputa interna e necessidade de controle”.

Essa fala é significativa pela compreensão crítica a respeito da restrição do modelo conferencial a setores afetos às práticas de diálogo político ali contidas. Quando a entrevistada fala que as conferências estavam restritas à “base social” do Partido dos Trabalhadores - PT, parece ter em mente tanto o processo de mobilização como a estrutura metodológica. Na sequência, sugere que a noção do “cidadão pipoca” poderia arejar o modo comum de funcionamento das conferências. Nessa concepção, as conferências livres seriam oportunidades para a entrada do “cidadão pipoca” no “cordão” do bloco da participação. Por permitirem a organização autônoma da sociedade, considerando que conferências são organizadas pelo Estado, essa seria uma possibilidade para outras formas de funcionamento que, supostamente, envolveriam outros públicos.

Como a entrevista revelou, havia uma preocupação com a impressão que o termo “livre” pudesse insinuar que as demais etapas não fossem “livres”. A noção de liberdade contida na própria denominação, que depois foi usada por outras conferências, expressou parte das disputas pela forma de organização do processo participativo. Se “livre” significar tendência à redução de controle por parte do Estado nos processos de interação com a sociedade, é possível perceber alinhamento com as ideias de Roberts (2002) quando fala que o desapego pelo controle dos resultados está entre os requisitos para a adoção de perspectiva participativa na gestão pública. Algo distinto do que a entrevista revela quando algumas pessoas na equipe da Secretaria Nacional de Juventude tinham “necessidade de controle”.

---

<sup>9</sup>A pesquisa do IPEA (2013) mapeou que entre 2003 e 2011 também foram usadas etapas livres nas áreas de Comunicação; Cultura; Defesa Civil; Esporte; LGBT; e Segurança Pública.

<sup>10</sup>Pelo compromisso de anonimato, essa entrevistada não foi identificada. É possível dizer apenas que sua atuação se deu na área de consultoria.

De toda forma, parece que a disputa pelos sentidos da ideia de liberdade permaneceu com a disseminação dessa inovação metodológica. O termo conferências livres foi muito utilizado, algumas vezes até rompendo com a noção de autonomia de organização da sociedade contida em sua concepção. Isso foi possível observar, por exemplo, em uma etapa local da 2ª Conferência de Mulheres, ocasião em que a Secretária de Mulheres do Distrito Federal estava convidando as pessoas presentes para uma conferência livre.

Embora com disfunções, como quando o Estado acaba convocando conferências livres, houve disseminação da ideia. No entanto, as entrevistas revelaram que a ideia das conferências livres ainda não havia sido plenamente utilizada até a realização da 1ª Conferência sobre Migrações e Refúgio, pois estavam restritas ao encaminhamento de propostas à etapa nacional. A entrevistada que criou as conferências livres disse que a ideia original de eleger ou sortear representantes também em conferências livres para a etapa nacional não foi adotada na 1ª Conferência de Juventude. Assim, posteriormente, como uma alternativa no contexto de mobilização, foi utilizada na 1ª Conferência sobre Migrações e Refúgio. Nessa conferência, além de propostas, as conferências livres encaminharam representantes diretamente à etapa nacional, conforme explica uma entrevistada.

“Nossa principal preocupação era como instigar a participação de migrantes. Conferências livres? Ótimo, pois não depende do governo para acontecer. Então definimos que sete pessoas seria número suficiente a se conformar uma conferência livre. E para registrar como conferência livre bastaria uma pessoa que seria o responsável, ela não precisava nem dar o CPF no momento do registro, precisava só preencher uma lista de presença, assinar, colocar suas referências, e mandar o nome das pessoas, a ata da reunião e as propostas definidas. No final das contas, um delegado de cada conferência livre foi selecionado para participar da etapa nacional diretamente”. (Entrevista 13 – Gestão)

A inovação do encaminhamento de representantes de etapas livres à nacional foi possível também pela dimensão da conferência, pois com maior mobilização seria necessário escolher ou sortear as participantes. De todo modo, a liberdade é característica destacada nas conferências livres como se vê na 1ª Conferência de Segurança Pública quando seu manual disse: “embora haja algumas regras básicas de funcionamento, elas não diminuem o caráter libertário. Liberdade para organizá-las, divulgá-las e para definir seu formato” (MJ, 2009, p. 59). Nessa conferência, foram realizadas etapas livres, inclusive, em unidades do sistema prisional.

A noção de organização autônoma pareceu funcionar bem tanto em contextos em que as pessoas participantes não são vistas como sujeitos de direitos, como foi o caso do sistema prisional e das migrações, quanto em contextos em que a busca é por estímulo à construção da identidade como sujeito político, como no caso da juventude. A autonomia organizativa em uma conferência livre converge com a noção apresentada de livre expressão em um processo participativo de qualidade.

### Conferências virtuais

Embora algumas entrevistadas tenham dito que outras áreas utilizaram tecnologias de comunicação e informação para a mobilização, foi na 1ª Conferência de Segurança Pública que a conferência virtual foi experimentada como uma etapa do processo conferencial e, posteriormente, aprimorada em outras conferências<sup>11</sup>. Nessa conferência, os resultados dos fóruns virtuais “foram levados para o caderno de propostas da etapa nacional com o mesmo peso de qualquer outra etapa” (MJ, 2009, p. 66). Como explicita uma entrevistada, a inovação não foi tanto a utilização da tecnologia, mas a “previsão regimental da conferência virtual como uma etapa preparatória e não como uma ação de mobilização” (Entrevista 29 – Gestão).

Além de possibilitar a participação de pessoas que não teriam disposição à presença em conferências, as etapas virtuais podem atuar na estrutura do fluxo comunicacional. As interações em conversas com o uso de tecnologias de comunicação e informação possibilitam fluxos multidirecionais e simultâneos, até porque a transmissão de dados permite comunicações síncronas e assíncronas. Mas o que muda na lógica de ação da participação digital? Essa pergunta foi respondida pela entrevistada abaixo.

“Desintermediação completa. Não interessa mais quais são as referências dos atores que estão participando ali, mas interessa os argumentos que eles estão trazendo à mesa. Isso é uma mudança muito radical para alguns setores, pois rompe com a lógica da representação. No entanto, há inúmeros desafios. Por exemplo, como você protege as minorias de impulsos de ordem plebiscitária? Como você garante que os processos e metodologias de participação digital não vão ser autoritários? Porque uma solução encontrada até hoje foi a democracia representativa. No entanto, na participação digital não há intermediários” (Entrevista 29 – Gestão).

A “desintermediação” aponta para democracia direta. A participação digital teria, portanto, uma lógica próxima à visão deliberativa. A própria entrevistada aponta que o que interessa são “os argumentos que eles estão trazendo à mesa”. Como indica Faria (2010), entre teóricos deliberativos haveria concordância que no ato deliberativo ocorreria justificção pública e as discussões estariam acessíveis para múltiplos pontos de vista. Talvez isso seja possível em espaços digitais. No entanto, a mesma entrevistada já indica desafios da lógica de ação da participação digital: impulsos plebiscitários; invisibilização de minorias; e agregação de preferências.

Por isso, as experiências de conferências virtuais parecem ter sido aprimoradas ao longo do tempo. Algumas pessoas entrevistadas deram destaque às práticas desenvolvidas na 1ª Conferência de Transparência e Controle Social. Além da parceria com o portal e-Democracia<sup>12</sup> da Câmara dos Deputados que forneceu a infraestrutura tecnológica e fez adaptações para o contexto

---

<sup>11</sup>Pesquisa anterior mapeou que entre 2003 e 2011 também foram usadas etapas virtuais nas conferências de Ciência, Tecnologia e Inovação; Comunicação; Cultura; Juventude e LGBT (IPEA, 2013).

<sup>12</sup> Acesso: <https://edemocracia.camara.leg.br/>

da conferência, a inovação foi a contratação de uma equipe para a mediação digital. Embora central à interação à distância, os aspectos tecnológicos, mesmo inovadores, foram posteriormente mais bem desenvolvidos, a exemplo de aplicativos próprios para a elaboração de propostas e escolha de representantes como na 3ª Conferência de Juventude. A inovação na 1ª Conferência de Transparência e Controle Social foi mesmo a mediação, como explica a entrevistada.

“Tanto que depois a equipe da Câmara dos Deputados chamou a equipe dos mediadores para ir lá, contar sua experiência, pois eles viram que o papel do mediador fazia toda a diferença no processo. Eles perceberam isso. Não era simplesmente ir lá, jogar o tema e falar para as pessoas discutirem. Tinha que ter alguém que fizesse essa condução, não conduzir no sentido de chegar em tal ponto, já com uma posição definida. Mas que tivesse um objetivo claro para amarrar a conversa. Temos que chegar num ponto X, caminhar para o produto” (Entrevista 8 – Gestão).

A compreensão é que na interação à distância também há necessidade de estímulos orientados a propósitos. O que se destaca é a semelhança entre mediação presencial e digital. O papel catalisador da mediação é evidenciado, sendo função dessa equipe orientar a conversa que, em uma conferência virtual, acontece por meio de ferramentas digitais ou tecnologias de informação e comunicação. Como indicam Bosch (2002) e Nogueira & Schubert (2001), em qualquer mediação, além do domínio das ferramentas, há necessidade de forte habilidade de escuta e leitura da dinâmica grupal. É o que também evidencia outra entrevistada.

“O trabalho de mediação era fazer com que aquele não fosse um espaço apenas de uma pessoa ir lá, dar sua ideia e tchau. A opção foi fazer com que a conferência virtual fosse um espaço de conversa e depois de muita conversa, espaço de deliberação, espaço de priorização, espaço de amadurecimento daquilo que foi definido. E desenvolvemos ferramentas que permitiram medir participação não apenas em quantidade de postagem, mas estabelecer critérios de participação que diziam respeito a qualidade dessa postagem, ou seja, quantidade de pessoas com que elas dialogavam, quantidade de referências que uma postagem dessas faz a outras discussões que estavam acontecendo ali” (Entrevista 26 – Consultoria).

Foram essas ferramentas para “medir participação” que possibilitaram, inclusive, a escolha de dez pessoas para participar como ouvintes da etapa nacional da 1ª Conferência de Transparência e Controle Social. Esses representantes da etapa virtual não tiveram direito a voto na conferência, diferentemente da 3ª Conferência de Juventude, mas compuseram outros olhares a respeito dos temas. Foi o envolvimento da equipe de mediação digital que possibilitou o desenvolvimento desses critérios e ferramentas que avaliassem qualitativa e quantitativamente a participação digital como forma de escolher participantes da etapa virtual para a nacional. Isso parece ter sido uma maneira de ampliar a participação. Assim como em conferências livres, parece que a expectativa em conferências virtuais é possibilitar a participação de público que não estaria presente em etapas territoriais como municipais, estaduais e regionais.



## Priorização de propostas

Pelo que foi possível notar, a prática da priorização de propostas em conferências surgiu na 2ª de Segurança Alimentar e Nutricional com a utilização em grupos de trabalho e seguiu sendo experimentada. Distintas áreas de políticas públicas adotaram número limite de propostas<sup>13</sup> para etapas municipais, estaduais e nacional, além da priorização de propostas<sup>14</sup>. As ferramentas para a implementação da priorização variaram conforme as condições logísticas disponíveis. Pelo mapeamento realizado com as entrevistas da pesquisa geradora deste artigo, foram utilizados pontos adesivos<sup>15</sup>, cartões para leitura ótica<sup>16</sup>, instrumentos de votação eletrônica<sup>17</sup> e dispositivos móveis como *tablets*<sup>18</sup>.

A primeira aplicação da priorização em plenária, com classificação ordenada de propostas pelo grau de prioridade, ocorreu na 1ª Conferência de Cultura. A inspiração para a inovação foi o método *Delibera*<sup>19</sup>, tendo sido utilizada parte de suas ferramentas na geração dos gráficos com os resultados da priorização. Nessa experiência, em meio às argumentações na plenária, ao invés de levantar crachás em sinal de aprovação ou rejeição às ideias, as pessoas participantes deviam marcar o grau de acordo com cada proposta em um formulário padronizado para posterior leitura ótica. Ao final, as propostas, em ordem de prioridade, foram apresentadas ao conjunto de participantes que aclamaram o resultado.

Independente de nuances na operação metodológica, mas também por conta de tais variações, é possível reconhecer, como faz a próxima entrevistada, que a priorização decorre de um amadurecimento dos processos conferenciais. Amadurecimento ligado ao modo de estruturar as conversas, mas em especial de sistematizar os resultados do processo. Ou seja, opções metodológicas que, convergindo com propósitos estabelecidos, estruturam conversas visando à convergência em um número limite de propostas.

---

<sup>13</sup> Entre 2003 e 2011, as seguintes conferências adotaram número limite de propostas em etapas municipais, estaduais ou nacional: 1ª de Segurança Pública, 1ª e 2ª de Cultura, 1ª de Juventude, 1ª de Comunicação, 1ª, 2ª e 3ª de Esporte, 1ª de Economia Solidária, 1ª de Saúde Ambiental, 14ª de Saúde, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª e 8ª de Assistência Social, 2ª LGBT (IPEA, 2013).

<sup>14</sup> Entre 2003 e 2011, as seguintes conferências adotaram priorização de propostas: 1ª e 2ª de Cultura, 4ª de Assistência Social, 1ª de Esporte, 1ª de Juventude, 1ª de Saúde Ambiental, 1ª de Segurança Pública, 1ª de Economia Solidária, 2ª de Segurança Alimentar e Nutricional (IPEA, 2013)

<sup>15</sup> 1ª Conferência de Juventude; 1ª de Segurança Pública; 2ª de Segurança Alimentar e Nutricional.

<sup>16</sup> 1ª Conferência de Cultura.

<sup>17</sup> 2ª Conferência de Promoção da Igualdade Racial.

<sup>18</sup> 2ª Conferência de Proteção e Defesa Civil.

<sup>19</sup> O método *Delibera* utiliza código simples para estimular as conversas: de acordo; mais ou menos; contra; não sei ou não compreendi, possibilitando às participantes a oportunidade de expressar simultaneamente, com cartões coloridos ou dispositivos eletrônicos, as diversas posições em relação a cada item em questão. Desenvolvido na Espanha, por Martí Olivella e equipe, conhecido de consultores que atuaram na Conferência de Cultura, foi utilizado no Orçamento Participativo de São Paulo e em diferentes processos de decisão coletiva com grandes grupos para organizar, expressar e priorizar ideias e propostas. Acesso: <http://delibera.info>

“O que mais me chamou atenção acho que foram as conferências mais maduras, nesse aspecto de ter um escopo temático mais bem definido. Além disso, de ter tido preocupação de induzir um processo de priorização daquilo que é apontado como fundamental para o governo. Não sair com 300 resoluções, como era em conferências anteriores” (Entrevista 32 – Gestão).

A entrevistada aponta para o padrão em “conferências anteriores” que chegaram a finalizar com “300 resoluções”. De fato, padrão observável, pois em média as conferências realizadas entre 2003 e 2011 aprovaram 268 propostas em suas etapas nacionais. Número médio, pois no período ocorreu a aprovação de 18 propostas na 7ª Conferência de Direitos da Criança e do Adolescente e 1.053 propostas na 1ª Conferência de Promoção da Igualdade Racial (IPEA, 2013). A quantidade de propostas finais está diretamente relacionada com a capacidade de estabelecer o propósito do processo participativo. Afinal, sem saber o que será feito com as deliberações, não há como definir se a priorização de propostas é um desenho adequado para a metodologia.

A adoção da priorização na 1ª Conferência de Segurança Pública foi um marco para a utilização em outros processos conferenciais, como a 1ª Conferência de Transparência e Controle Social, pois foi usada desde as etapas preparatórias. No relatório final daquele processo, foi explicitada a distinta lógica de ação desse desenho metodológico: “Esta estratégia é pautada na chamada ‘valoração’ de ideias e propostas e não na sua votação, como muito se denominou ao longo do processo da 1ª CONSEG [1ª Conferência de Segurança Pública]. Valoram-se as propostas de uma etapa, dando mais ênfase a umas em detrimento a outras, sem, no entanto, excluí-las ou derrotá-las, tal como ocorre num processo eletivo” (MJ, 2009, p. 39).

A valoração é apontada como uma forma de cada participante atribuir pontos às diferentes propostas com base em certos critérios. Por isso, o texto diz que não são excluídas propostas ou escolhidas algumas em detrimento de outras. De todo jeito, quando realizada a priorização, a consideração é pelas propostas mais bem colocadas em um *ranking* de prioridades. Até porque a priorização de propostas parece ter sido desenvolvida como inovação pela compreensão sobre a necessidade de limitar o número final de propostas aprovadas. Assim, tanto o número limite de propostas como a priorização são formas de materializar a capacidade conversacional do desenho da metodologia que é orientado por propósitos pré-estabelecidos.

### **Trabalho em subgrupos**

Também decorrente de amadurecimento, aparecem as opções metodológicas centradas em trabalhos em subgrupos. Não é possível precisar quando foi adotado o trabalho em subgrupos nas conferências, mas pela documentação consultada<sup>20</sup>, a 3ª Conferência de Saúde,

---

<sup>20</sup> Regimento disponível em <[http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio\\_3.pdf](http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_3.pdf)> Acesso em 01/11/2015.

realizada em 1963, já dividiu seus participantes em quatro grupos temáticos. Não surpreende, afinal, como em qualquer atividade com muitas pessoas, é comum a divisão dos trabalhos em grupos por eixos temáticos. O que surpreende são situações em que as participantes optam por realizar a conferência inteira em plenária. Isso ocorreu, por exemplo, em uma etapa estadual da 14ª Conferência de Saúde pela discordância com a metodologia proposta pelo Conselho Nacional que previa que os grupos de trabalho ocorreriam sem a possibilidade de alteração na redação de propostas, como observaram Faria & Lins (2013).

As próprias autoras apontaram que essa “mudança na metodologia – da discussão nos grupos de trabalho para a plenária – tornou o processo menos discursivo e mais plebiscitário” (FARIA & LINS, 2013, p. 87). Em fluxos conversacionais unidirecionais, é evidente que uma pessoa falando após a outra em grandes grupos torna o processo conversacional mais lento e menos interativo. Assim, adotado o modelo de assembleia, unidirecional em sua estrutura conversacional, os fluxos nas conversas se tornam menos distribuídos entre as pessoas presentes. É mesmo surpreendente quando uma conferência estadual com 1.802 participantes (FARIA & LINS, 2013, p. 81) opta por realizar a conversa inteira em formato de assembleia.

Isso, além de limitar a possibilidade de expressão e deliberação, reduzindo a qualidade da participação, pode também gerar discussões infundáveis. Não faltam exemplos de conferências nacionais que não conseguiram finalizar os trabalhos antes de parte de seus participantes se ausentar por cansaço ou por necessidade de regresso a seus estados. Caricata, mas reveladora de estruturas conversacionais em conferências, foi a plenária da 2ª Conferência de Meio Ambiente que, iniciada às 8h de um dia, foi realizada ininterruptamente até às 8h do dia seguinte, exigindo que participantes dormissem no auditório para evitar a perda de quórum, como revelou a Entrevista 5 - Consultoria.

A assembleia como metodologia mais comum para atividades com grande quantidade de participantes parece se tornar um modelo de ação que acaba reproduzido também quando as pessoas se dividem em grupos. Em particular, são identificadas as práticas de ordenamento das falas por inscrição, controle de tempo da intervenção e estímulo por contraposição entre favoráveis e contrários ao que se coloca em pauta. Essas práticas, aliadas à concentração e não distribuição do fluxo conversacional, podem limitar o ritmo e o percurso do pensamento coletivo. Diante desses limites identificados, na 2ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, foi experimentada a divisão dos mais de dois mil participantes em grupos e ali em subgrupos de até sete pessoas. A seguinte entrevistada narrou a lógica de ação.

“Acho que outra coisa que marcou, que surpreendeu, foi a primeira vez que a gente fez os grupos pequenos, na Conferência de Segurança Alimentar. Eu me lembro até hoje daquela cena. Incrível. Sair e ver os grupinhos assim, espalhados por toda a área daquele centro de convenções. E não foi fácil. Aquela conferência estava muito tensa, eu lembro que a gente fez até o almoço do coordenador do grupo com o facilitador dentro da sala para

negociarem a aplicação da metodologia. Foi muito legal! Aquela imagem é muito significativa para mim até hoje. Porque não foi assim: agora subgrupo! Tivemos que negociar para acontecer. A gente sabia que o resultado ia dar certo, já confiava nisso. Por isso, não foi o resultado, o que surpreendeu foi o clima, aquela coisa colaborativa e fluida” (Entrevista 4 – Consultoria).

O que fica notório na fala é a necessidade de “negociarem a aplicação da metodologia”, pois há um modo de fazer enraizado e também uma possível desconfiança com o resultado da atomização das conversas, ou seja, da estruturação das conversas em fluxos multidirecionais em que muitas pessoas falam ao mesmo tempo reunidas em subgrupos. De toda forma, como aponta a entrevistada, o “clima” surpreendeu a todos. Parece que influenciou o modo como as pessoas se colocaram nas conversas. Afinal, quanto mais distribuído o fluxo conversacional, maior a possibilidade de interação e de expressão de distintos pontos de vista (BOSCH, 2002), o que torna possível a tal “coisa colaborativa”.

No entanto, além de resistências culturais, ou seja, do modo de fazer que as pessoas estão acostumadas, há que se observar as condições materiais para a variação de formatos nas interações em atividades com grande número de participantes. Não é comum a existência de infraestrutura propícia à divisão de duas mil pessoas em grupos de 30 participantes e depois espaços disponíveis para a divisão em subgrupos. Assim, a opção metodológica pelo trabalho em subgrupos fica condicionada à capacidade conversacional de organização do ambiente. Afinal, como diz Bojer *et al* (2010), o espaço físico exerce grande influência nos rumos das conversas.

Em algumas conferências foram montadas salas com estruturas provisórias com paredes de acrílico, mas que não garantiram sensação térmica adequada tampouco a acústica necessária ao trabalho. O centro de convenções de Brasília, local em que acontece a maior parte das conferências, não possui muitas salas para trabalhos em grupos. Os espaços são restritos, o que faz com que os grupos sejam quase mini plenárias, tanto pela disposição das cadeiras como pelo formato das conversas. Foi o que pode ser observado na 3ª Conferência de Economia Solidária quando uma pessoa disse que não havia espaço na sala para trabalhos em grupos e que iriam gastar muito tempo se fossem juntar em grupos e depois voltar à plenária por mais de uma vez.

De toda forma, o que se constata com as experiências bem-sucedidas, é que o trabalho em subgrupos, mesmo com dificuldades culturais e logísticas, tem potencial para ampliar a interatividade em atividades com grande quantidade de pessoas. A escolha por subgrupos é essencialmente metodológica, embora sofra limites administrativos. Por isso, o trabalho em subgrupos materializa capacidades conversacionais. E, evidentemente, essa opção metodológica impacta diretamente a forma de mediação do processo, pois as estratégias de estímulo e organização do fluxo conversacional são muito distintas em grandes ou pequenos grupos.

### **Plenárias intermediárias**

Seja em subgrupos ou em grandes grupos, a divisão dos trabalhos gera um desafio adicional ao desenho metodológico: reunir os assuntos que são tratados simultaneamente em diferentes salas. Assim, algumas conferências utilizaram plenárias intermediárias. Uma plenária intermediária é um “momento situado entre os grupos de trabalho e a plenária geral, acontece quando grupos de um mesmo eixo temático se reúnem para discutir e alterar propostas que, em seguida, serão encaminhadas à plenária” (IPEA, 2013, p. 40).

As menções às plenárias intermediárias nas entrevistas demonstram que elas podem facilitar a mediação de posições divergentes, pois os grupos com propostas concorrentes se reúnem e apresentam seus argumentos e posições, possibilitando convergências ou explicitação de divergências a serem resolvidas na plenária que reúne todos os temas e participantes. Para tal, normalmente são utilizados critérios para a seleção de propostas que irão à plenária final. Por exemplo, uma porcentagem de votos mínimos para a rejeição de propostas, aprovação direta ou encaminhamento para a plenária final. Em conferências que adotam priorização, nova rodada de valoração pode ocorrer, como se os grupos de trabalho fossem um filtro inicial e a plenária intermediária uma nova fase de seleção de propostas. Em ambos os casos, é comum a possibilidade de alteração textual para melhoria na redação das propostas. Do ponto de vista da organização da mediação, essa estrutura também gerou inovação, como disse a entrevistada.

“Na 4ª Conferência de Meio Ambiente, diferente desses outros processos, também a gente fez um dia todo com trabalho de grupo, mas depois houve a criação de uma plenária dentro de um eixo temático. Com mais um dia inteiro de diálogo dentro desse grupo grande com trezentas ou quatrocentas pessoas. Então nesse desenho, falando da gestão, a gente criou um novo papel que era o coordenador de eixo temático” (Entrevista 14 – Consultoria).

Esse “coordenador de eixo temático” era um mediador para a plenária intermediária, mas que ajudava a coordenação de metodologia no decorrer dos grupos de trabalho. Essa também foi a forma de organização da equipe na 2ª Conferência de Proteção e Defesa Civil. A supervisão da mediação nos grupos de trabalho por um “coordenador de eixo temático” parece ter facilitado o trabalho, pois “tem uma pessoa que consegue dar um foco no olhar para quatro salas. Não fica uma pessoa andando em dezesseis salas ao mesmo tempo. Porque chega uma hora que acontece um problema em uma e simultaneamente acontece em outra, é humanamente impossível dar conta disso” (Entrevista 14 – Consultoria).

Essa organização interna da equipe para a mediação do processo, parece ter sido possível a partir do desenho metodológico que interpôs uma plenária entre o grupo de trabalho e a plenária final. Um momento útil para a reunião dos trabalhos desenvolvidos paralelamente nos grupos e visualização de convergências e divergências. Evidentemente, que, sendo uma reunião com quatrocentas pessoas a dinâmica de assembleia é quase inevitável. Sendo assim, surgem desafios como em quaisquer plenárias. A percepção da seguinte entrevistada evidencia isso.

“Eles optaram pela metodologia que a gente chama de convencional que é a seguinte: você tem um conjunto de propostas, que foram aprovadas nos grupos, essas propostas eram apresentadas e na plenária cada delegado tinha direito a apresentar destaques para cada uma das propostas. No entanto, em cada proposta haviam seis ou sete destaques. Curiosamente, eu estava bem atento a isso, uma mesma pessoa fez destaque em quase todas as propostas. Então, proposta um, destaque, Renato, Carlos..., proposta dois, destaque, Renato, Carlos... ok. Já sabia que eles iam fazer destaques em todas. Então isso virou um pouco um esquema de poder, em que determinados atores passavam a dominar aquele espaço de debate, isso esvaziava a participação da maioria das pessoas, ficava naquela de simplesmente levantar o cartão” (Entrevista 20 – Consultoria).

O que aparece novamente é a questão da distribuição do fluxo conversacional. Se um momento prévio à plenária pode trazer ganhos ao processo, o desafio parece ser evitar a concentração de falas ao ponto de alguém “dominar aquele espaço de debate”. Também reveladora é a imagem da interação consistir apenas em “simplesmente levantar o cartão”. Limitadas aos formatos de assembleia, as plenárias intermediárias surgiram como experiências que inovam nos modos de organização das conferências. De toda forma, não representaram grandes inovações na forma de interação como o fizeram os chamados momentos interativos.

### **Momento interativo**

Utilizado pela primeira vez na 1ª Conferência de Cultura, o momento interativo foi experimentado em outros processos conferenciais, como a 1ª Conferência de Segurança Pública e a 1ª Conferência de Transparência e Controle Social. Surge, com a mesma intenção das plenárias intermediárias, para criar espaços capazes de intervir na produção dos grupos de trabalho antes de ser encaminhada à plenária final. No entanto, tenta empreender outra lógica de ação, como indica texto no relatório da 1ª Conferência de Cultura.

“Com a finalidade de ampliar a possibilidade de os participantes intervirem para além de apenas um grupo e para que participassem de modo mais amplo, reduzindo sobreposições de propostas, foi idealizada a interação entre grupos de discussão. A interatividade também permite que os participantes revisitem suas propostas de modo mais contextualizado e inspirados por outras formulações. A interação entre etapas do trabalho em grupos também favorece significativamente a etapa posterior, em plenária. Os participantes percebem suas ideias mais contempladas nas propostas e alguns pontos de conflito podem ser considerados e dirimidos nos grupos de discussão, o que possibilita debate mais focado em plenária” (BOSCH *et al*, 2007, p. 129).

Nessa conferência, o momento interativo foi realizado no intervalo entre a 1ª e a 2ª rodada de diálogo nos grupos de trabalho, ou seja, pôde ser utilizado como insumo na continuação da conversa. Os grupos apresentaram as propostas priorizadas e redigidas em painéis, tendo espaço para valoração com pontos adesivos e para anotação de comentários e sugestões das demais participantes. Como numa feira, os integrantes de todos os grupos circularam livremente

para conhecer e indicar prioridades e sugestões nos painéis de seu interesse. “O destaque deste momento foi a interação entre os participantes, que explicaram aos componentes de outros grupos as motivações das propostas formuladas, ouviram críticas e defenderam ideias, enriquecendo assim a segunda rodada dos GDs [Grupos de Discussão]” (BOSCH *et al*, 2007, p. 132). A mesma estrutura conversacional foi utilizada na 1ª Conferência de Segurança Pública, conforme o relatório.

“No primeiro momento, os grupos de trabalho estavam em meio ao diálogo, assim a interação com participantes de diferentes temas possibilitou que cada grupo pudesse revisitar suas propostas inspirado por outras formulações e comentários recebidos por escrito ou em diálogos ocorridos em frente aos painéis que expunham os resultados dos trabalhos até então desenvolvidos. A aposta na ampliação da interação entre grupos que dialogam sobre diferentes assuntos permite que se construam pensamentos de fato coletivos numa lógica que fortalece a complexidade das políticas públicas, evitando proposições sobrepostas ou desconectadas entre si, além de incentivar a complementariedade das ações” (MJ, 2009, p. 41).

O que chama a atenção nos registros dessas experiências de momento interativo é a intenção de promover interação para a qualificação do trabalho na continuidade da conversa no grupo. Em ambas as conferências, ao final do momento interativo, os painéis com a valoração e as anotações deixadas por outras participantes seguiram para as salas dos respectivos grupos, servindo como subsídio ao debate seguinte que finalizaria a redação de propostas a serem encaminhadas à plenária para validação e priorização.

Interessante também notar que o momento interativo, na ótica das pessoas entrevistadas, trouxe ganhos na perspectiva de estruturas metodológicas que tornavam os fluxos conversacionais mais fluidos. Havia um estímulo à interação que eram os painéis, mas não uma ordem para como ela ocorreria. A entrevista abaixo fala das interações ocorrendo de maneira distribuída e não direcionada, embora orientada pela produção dos grupos expostas em painéis. Também indica que há oportunidade para as conversas acontecerem fora das salas dos grupos, mas com o potencial de influenciar a sequência do trabalho.

“Foi muito bonito de ver o que estava acontecendo em cada sessão, no mesmo ambiente, parecia meio uma exposição. As pessoas iam lendo o que tinha acontecido em outros grupos. Foi muito legal! Era um espaço de conversa para além das salas, as pessoas não precisavam estar ali conversando com todo mundo junto, pois várias conversas aconteceram na frente do painel, as pessoas lendo e falando. Teve um senhorzinho lá que anotou tudo que estava nos painéis. A gente perguntou ‘por que está anotando tudo?’, ele disse ‘para eu contar o que aconteceu, para as pessoas, quando eu voltar para o meu estado, eu vou conseguir contar tudo que aconteceu’” (Entrevista 5 – Consultoria).

A imagem do “senhorzinho” anotando tudo também é reveladora de potencial contido no momento interativo. Pode até ser vista como uma disfunção, pois a pessoa pode não ter

compreendido que aquele é um resultado parcial e que posteriormente receberá um relatório com o produto final. No entanto, independente da motivação e da compreensão do indivíduo que estava “anotando tudo” o que continha nos painéis, essa ação indica que o momento interativo possibilita a visão geral do trabalho em curso. Pessoas que estão em grupos organizados por eixos temáticos tem a condição de visualizar e até contribuir com os trabalhos de outros temas. Isso dá forma à ideia de Nogueira & Schubert (2001) que o registro visual aberto contribui para que o grupo perceba os rumos do pensamento coletivo. Por isso, o momento interativo como inovação no desenho da metodologia de conferências materializa capacidades conversacionais.

### **Formação para mediação**

Para operacionalizar o desenvolvimento de quaisquer desenhos metodológicos em conferências nacionais, tendo em vista a dimensão das atividades que contam em média com 1.600 participantes (IPEA, 2013), são necessários mediadores para a condução dos trabalhos. Em geral, as conferências contam com voluntários ligados às organizações sociais ou aos órgãos públicos integrantes do Conselho Nacional da respectiva área de política da conferência. Em alguns casos, são contratadas prestadoras de serviço para compor equipes de mediação. Em ambas as situações, não é comum encontrar profissionais experientes nesse campo de trabalho dispostos às condições contratuais. Assim, têm sido realizados encontros de formação para mediação em algumas conferências, nos dias que antecedem as etapas nacionais. O relatório da 1ª Conferência de Segurança Pública explicita a finalidade de tal prática.

"Para tornar viável a proposta metodológica na etapa nacional, a constituição de uma equipe de mediação foi basilar. Tendo em vista a sofisticação da metodologia e consequente exigência de qualidade por parte dos participantes, fez-se necessária a constituição de uma equipe técnica para desenvolver as inovações que ampliaram o grau de participação na Conferência. (...) essa equipe passou por uma atividade de treinamento prévia, em regime de imersão, para alinhar as estratégias metodológicas e desenvolver habilidades para lidar com situações-problema." (MJ, 2009, p. 40)

Como indica o texto, foi uma maneira para “tornar viável” o desenho das conversas, além de ser uma oportunidade para “alinhar estratégias” e “desenvolver habilidades”. Entre as pessoas entrevistadas, houve menção à inovação surgindo na 1ª Conferência Infância-Juvenil pelo Meio Ambiente, mas tendo sido repetida em outras conferências como a 1ª de Cultura, 1ª de Segurança Pública, 1ª de Transparência e Controle Social, 2ª de Segurança Alimentar e Nutricional, e 2ª de Proteção e Defesa Civil. Foram encontros em regime de imersão em que a equipe se preparava para o trabalho na conferência que aconteceria nos dias seguintes. Por meio de vivências, experimentações e problematizações de cenas temidas, esses processos intensivos de formação também geravam adaptações ao desenho metodológico para a aplicação na conferência. Isso fortalece a ideia da formação como inovação que qualifica o processo de realização da conferência e materializa capacidades conversacionais.



### **Inovações metodológicas como materialização de capacidades conversacionais**

Com as inovações metodológicas em conferências, tanto na área de sistematização de propostas quanto de metodologia das conversas, é possível perceber a materialização de capacidades estatais para a promoção de processos participativos. As situações vivenciadas em conferências explicitam a necessidade de conhecimentos especializados no desenho e desenvolvimento de processos participativos. Este trabalho destacou ações de melhoria na organização de conferências, tendo em vista a centralidade da estrutura do fluxo conversacional para a qualidade da participação. Afinal, o desenho metodológico é o que orienta as interações em processos participativos, embora algumas pessoas ainda considerem a metodologia algo “acessório, que pode ter ou não ter” (Entrevista 9 – Consultoria).

A organização da interação diante de um propósito, em um ambiente particular, considerando o público participante e os recursos materiais disponíveis, é a principal ocupação da área de metodologia das conversas em conferências. Como dito, a metodologia de uma conversa é o que estabelece a agenda de trabalho, os momentos, o fluxo e o ritmo das atividades (NOGUEIRA & SCHUBERT, 2001; BOJER *et al*, 2010). Em conferências, isso se expressa na estruturação de fluxos conversacionais com meios de estímulo e registro para o direcionamento das interações ao propósito estabelecido. Na prática, é organizar o funcionamento da atividade, considerando os resultados esperados e propósitos delineados para o processo participativo.

As inovações metodológicas aqui mapeadas propuseram melhorias ao modo de funcionamento das conferências: sistematização e priorização de propostas como forma de registro e organização das conversas; trabalho em subgrupos, plenárias intermediárias e momentos interativos como forma de ampliar a interação; conferências livres e conferências virtuais como meios de mobilização; e formação para mediação como tática para uniformizar procedimentos e condutas das equipes, bem como para testar e adaptar procedimentos metodológicos. Tais soluções técnicas desenvolvidas para processos com grande quantidade de participantes, contribuem para a compreensão sobre as capacidades estatais necessárias à promoção de processos participativos.

O reconhecimento de aspectos organizativos das conversas em conferências dá relevo à dimensão técnica das capacidades estatais para a promoção da participação social. A compreensão das capacidades estatais como recursos ou condições para a ação possibilita a verificação das necessidades para organização qualificada de conferências, processos que envolvem muitos participantes. Pensar as capacidades estatais não como atributos do aparato burocrático, mas sim como recursos mobilizáveis a depender das necessidades, incentiva a percepção de que cabe ao Estado encontrar meios para a promoção de processos participativos de qualidade. Considerando que estão disponíveis experiências e recursos cognitivos suficientes para viabilizar a participação social em larga escala, cabe superar os desafios para a organização qualificada de processos participativos na gestão pública.

## Bibliografia

- ANDUIZA, Eva. & MAYA, Sergi de. **La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors**. Barcelona: Fundació Jaime Bofill, 2005.
- ARENDDT, Hannah. **O que é política?** [ed. Ursula Ludz] trad. Reinaldo Guarany. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- BOJER, Marianne Mille. MAGNER, Colleen. ROEHL, Heiko. KUNTH, Marianne. **Mapeando diálogos: ferramentas essenciais para a mudança social**. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2010.
- BOSCH, Eduardo Rombauer van den. **Caderno de propostas: métodos e atitudes para facilitar reuniões participativas**. São Paulo, Prefeitura de São Paulo e Fundação Friedrich Ebert, 2002.
- BOSCH, Eduardo Rombauer van den.; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. & DOUNIS, Sumaya Cristina. **Metodologia da 1ª CNC: ampliação e qualificação da participação social na elaboração de políticas públicas**. In: 1ª Conferência Nacional de Cultura 2005/2006: estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura. Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.
- BROSE, Markus. **Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2010.
- BROWN, Juanita. & ISAACS, David. **O World Café: dando formas ao nosso futuro por meio de conversações significativas e estratégicas**. São Paulo: Cultrix, 2007.
- CORDIOLI, Sérgio. **Enfoque participativo: um processo de mudança: conceitos, instrumentos e aplicação prática**. Porto Alegre: Gênese, 2009.
- FARIA, Cláudia Feres. & LINS, Isabella Lourenço. **Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional**. In: AVRITZER, Leonardo & SOUZA, Clóvis Henrique Leite. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: IPEA, 2013.
- FARIA, Cláudia Feres. **O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.25, n.73, p. 101-111, 2010.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. & PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.
- GRINDLE, Merilee Serrill. **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa**. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- HOLMAN, Peggy. DEVANE, Tom. CADY, Steven. **The Change Handbook: The Definitive Resource on Today's Best Methods for Engaging Whole Systems**. San Francisco: Berrett-Koehler, 2007.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Ampliação da participação na gestão pública um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011: Relatório de Pesquisa**. Brasília: IPEA, 2013.
- MJ, Ministério da Justiça. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.
- NOGUEIRA, Heloísa. & SCHUBERT, Klaus. **Caixa de ferramentas: desenho e facilitação de processos de discussão grupal**. São Paulo: H+K desenvolvimento humano e institucional, 2001.
- OWEN, Harrison. **Coffee Break Produtivo**. São Paulo: Novo Paradigma, 2003.
- PEREIRA, Ana Karine. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte**. Tese. Universidade de Brasília, 2014.
- PRUITT, Bettye & THOMAS, Philip. **Diálogo Democrático: Un Manual para Practicantes**. Strömsborg: IDEA, 2008.
- ROBERTS, Nancy C. **Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox**. In Public Administration Review Volume 62, Issue 6, pages 658-669,

November/December 2002.

SCHUMAN, Sandy. **The IAF Handbook of Group Facilitation: best practices from the leading organization in facilitation.** San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Capacidades Estatais para a Promoção de Processos Participativos: uma análise da forma de organização de conferências nacionais.** Tese. Universidade de Brasília, 2016.

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

ST 07 - Estado e gestão da participação social

Coord.: Ursula Peres (USP) Daniel Avelino (IPEA)

Sessão: Sessão 04 | Experiências internacionais e participação globalizada

**Formatos e determinantes da participação em agendas de Política Externa**

Melissa Pomeroy - Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação SUL)

Laura Trajber Waisbich - Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação SUL) e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap)

**Resumo:**

No marco analítico que concebe a política externa brasileira como política pública, e portanto submetida a controles democráticos, e com base nos recentes estudos que evidenciam a pluralidade de atores e agendas, assim como a complexificação do processo decisório em política externa, busca-se aqui analisar a qualidade democrática do diálogo entre Executivo e sociedade civil e da participação social nas agendas de política externa. O trabalho se apoia nos avanços dos estudos sobre participação democrática e busca identificar similaridades e diferenças em formatos e dinâmicas das iniciativas de participação no âmbito da política externa brasileira, verificando assim a existência de tendências e determinantes. Para tanto, a participação da sociedade civil é analisada em cinco âmbitos da política externa, quais sejam, negociações internacionais multilaterais comerciais, integração regional, cooperação sul-sul para o desenvolvimento, direitos humanos e governo aberto.

**Palavras-chave:** participação social, política externa, políticas públicas, democratização

## 1. Introdução

Os processos brasileiros de democratização e abertura econômica ocorridos nas últimas três décadas favoreceram uma diversificação das agendas de política externa. A inserção político-econômica do país em um mundo globalizado, a diversificação de suas parcerias internacionais e o crescente protagonismo internacional do Brasil em uma série de agendas, âmbitos e temáticas fez com que a política externa brasileira (PEB) gerasse impactos redistributivos internos, acentuando seu caráter competitivo (Lima 2000) e sua politização (Lima 2003; Milani e Pinheiro 2013). Cresceram, por conseguinte, pressões por reformas e abertura do principal órgão executor da política externa: o Ministério das Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty) (Milani, 2011).

Este fenômeno, definido por alguns estudiosos como “democratização da política externa”, é caracterizado por transformações em seu processo decisório em dois sentidos complementares e simultâneos: a horizontalização (entendida como o aumento de atores estatais que passam a integrar o processo decisório) e a verticalização (entendida como a entrada de novos atores não governamentais, incluindo o setor privado, a academia, a sociedade civil e os partidos políticos) (França e Sanchez, 2009). Este fenômeno pode ser visto – em maior ou menor grau – em diversas agendas temáticas; de comércio exterior à participação brasileira em Missões de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU), de migrações à negociações multilaterais setoriais, como as de mudanças climáticas.

Juntos, ambos os processos tem acarretado em uma relativa abertura do Itamaraty ao diálogo social. No caso do MRE a ideia de abertura desafia o tradicional “insulamento burocrático” (Cheibub 1985; Barros 1986; Faria 2008) sob o qual o órgão historicamente consolidou sua atuação, mantendo-se a PEB pouco permeável às dinâmicas participativas que se avolumaram no Brasil desde a década de 80.

No entanto, apesar da falta de *instituições participativas*<sup>i</sup> nos moldes mais tradicionais observados em outras políticas públicas (com conselhos e conferências estabelecidos em lei), esta progressiva abertura tem gerado *iniciativas participativas*. Trata-se de uma miríade de espaços e diálogos de formatos diversos; pontuais, *ad hoc* ou permanentes, que abarcam distintos aspectos da atuação diplomática brasileira, como podem ser grupos de trabalho, reuniões informais, seminários, comitês, seções nacionais de consulta, conselhos empresariais bilaterais e, mais recentemente, consultas públicas. Ainda sim, por seu caráter globalmente não sistemático a literatura avalia o marco contemporâneo do processo decisório em

política externa como marcado por uma democratização parcial (Lima 2000) ou um “republicanismo mitigado” (Lopes 2014) o ainda uma abertura gradual (Faria 2016).

Esta dinâmica no âmbito da PEB se dá em paralelo a significativas mudanças no âmbito doméstico. Por um lado, no contexto de consolidação democrática, o Brasil experimenta uma importante etapa de inovação institucional com a institucionalização em escala de instituições participativas, no marco da Constituição de 1988, e de maneira mais acentuada em âmbito federal desde 2003 (Avritzer 2012). Por outro, com o fim do período autoritário, a sociedade civil brasileira se descapsula e se fortalece, seja na forma de movimentos sociais ou organizações não-governamentais especializadas, se voltando justamente para a consolidação e aprofundamento democráticos. Entidades brasileiras também se juntam a um movimento mais amplo de constituição, a partir do fim da década 90, de uma sociedade civil global ou transnacional mobilizada em uma arena política para além das fronteiras dos Estados. Assim o espaço internacional passa a ser complementar à articulação de estratégias de contestação ou com vistas a influenciar políticas – domésticas e globais - dentro do sistema vigente.

Estes dois fatores, a democratização das políticas públicas brasileiras e o fortalecimento e internacionalização da sociedade civil, agregam elementos importantes à análise da abertura dos processos decisórios da PEB. Progressivamente expande-se na academia, bem como no âmbito da chamada “comunidade de política externa”<sup>ii</sup> o conceito de *política externa como política pública* e sua caracterização como um contínuo das dinâmicas político-econômicas domésticas portanto, reflexo da disputa entre o múltiplos interesses presentes na sociedade que competem pelo acesso ao processo decisório. Essa compreensão se afasta de leituras exclusivamente realistas de “*política de Estado*” e se aproxima do campo de análise de políticas públicas, cujo processo decisório se sujeita a controles democráticos amplos e múltiplos mecanismos de *accountability*, tanto horizontais quanto verticais (Pinheiro e Milani 2011; Nader e Waisbich, 2015). Milani (2015) incluso propõe uma formulação na qual a política externa seria uma política *suis generis*; simultaneamente uma política de Estado e uma política pública.

Assim, a literatura passa a se interessar por explicar e analisar diversos aspectos dessa realidade da PEB. Entre eles, os novos arranjos institucionais entre atores governamentais e, conseqüentemente, as alterações e continuidades do papel tradicionalmente desempenhado pela burocracia diplomática brasileira. Emergem estudos sobre as competências constitucionais para atuar em distintas etapas do ciclo da política externa, por parte do Executivo (Sanchez et al. 2006; França e

Sanchez 2011) e do Legislativo (Lima e Santos, 2001; Soares, 2005; Fares 2005; Figueira, 2009), bem como análises sobre a internacionalização do Estado e ampliação das agendas da política externa (Milani e Pinheiro, 2013; Cason e Power 2009). Interessa-se, em suma, ao novo papel de coordenador e articulador inter-burocrático do MRE (Faria 2008; Faria, Nogueira e Lopes 2012) nas diferentes agendas e âmbitos das relações exteriores do Brasil<sup>iii</sup>.

Entretanto, existe ainda um longo caminho a ser perfilado no que tange ao estudo da participação social no contexto da chamada democratização da PEB, objeto do presente trabalho. Questões centrais da literatura sobre democracias participativas e deliberativas, como a representatividade (Lavalle, et al 2006; Avritzer, 2007), a contribuição efetiva destas instâncias para o processo decisório das políticas públicas (Avritzer, 2011; Pires, 2011) ou o desenho institucional e sua relação com a efetividade das instituições participativas (Avritzer, 2008), apenas começam a ser exploradas no âmbito da PEB (Pomeroy, 2016a; Mesquita 2016; Faria, 2016).

Assim, considerando a PEB como política pública e com base na recente construção analítica que evidencia a pluralidade de atores e agendas, assim como complexificação do seu processo decisório, busca-se aqui analisar a qualidade democrática do diálogo entre Executivo e sociedade civil e da participação social em temas de política externa. A questão central que se impõe é: como se dá o aprofundamento democrático na formulação da política externa? Em que medida, esse processo de democratização tem feito transparecer a pluralidade dos interesses em disputa e promovido uma construção democrática e inclusiva dos sentidos da política externa junto ao público doméstico?

Buscamos, assim, apontar e explicar similaridades e diferenças da participação da sociedade civil em distintas agendas de política externa, com o objetivo de constituir um corpo inicial de reflexões acerca da existência de tendências e determinantes que contribuam para o entendimento sobre como estão se configurando as iniciativas participativas da política externa no Brasil pós-Constituição de 88.

Para operacionalizar o estudo, analisaremos iniciativas de participação em cinco âmbitos da política externa, quais sejam, negociações internacionais multilaterais comerciais, integração regional, cooperação sul-sul para o desenvolvimento, direitos humanos e governo aberto. Os cinco âmbitos escolhidos perfazem áreas da PEB aonde existe significativa interação inter-burocrática (articulação e/ou conflito) ao longo do processo decisório e nos quais se identifica certo nível de mobilização de diferentes setores da sociedade civil. Dada a diversidade das temáticas e as



particularidades político-institucionais de cada uma, este exercício comparado permite tecer comentários iniciais acerca dos espaços de participação em política externa e dos arranjos que os sustentam, bem como dos desafios que estas iniciativas participativas trazem para o aprofundamento democrático da PEB.

A comunicação analisa iniciativas de participação partir dos seguintes critérios provenientes da literatura democrática: (i) quem participa das iniciativas (extensão da participação e método de seleção e representatividade dos participantes); (ii) como se dá essa participação (metodologias utilizadas, periodicidade, qualidade da informação proporcionada); (iii) natureza de participação - consultiva, deliberativa, informativa; (iv) organização da participação (grau de formalização institucional, lócus institucional, origem da iniciativa e tipo de espaços – fechados, por convite, ou reivindicados)<sup>iv</sup>.

De forma complementar e pontual, são adotadas ferramentas teóricas provenientes da Análise de Política Externa (APE) e da literatura sobre movimentos sociais. A primeira aporta subsídios para acessar os determinantes domésticos e externos que influenciam os processos decisórios da política externa (Milner, 2007; Hill, 2003), contribuindo para a compreensão das dinâmicas que possibilitaram e/ ou motivaram – desde a perspectiva do Executivo - a abertura à participação de atores não-governamentais nos diferentes âmbitos selecionados. Já a segunda contribui com aportes sobre as dinâmicas de mobilização social, incluso em sua vertente transnacional (Tarrow 1998; Keck e Sikkink 1998), para explicar – desde uma perspectiva dos agentes societários – a mobilização dos mesmos em pautas internacionais e de política externa, incluindo a relação entre as estruturas de oportunidades doméstica e internacional.

O estudo se apoia, principalmente, na sistematização de dados existentes em fontes secundárias, quais sejam, os estudos sobre o processo decisório em agendas da política externa<sup>v</sup>. A análise é complementada com reflexões oriundas da observação participante das autoras em alguns dos espaços analisados<sup>vi</sup>. Trata-se, portanto, de um esforço modesto, embora inovador, de criar pontes entre aqueles que as Relações Internacionais do Brasil e dos estudiosos da participação cidadã.

Na próxima seção apresentaremos as dinâmicas participativas nos cinco estudos de casos. A terceira seção apresenta uma breve discussão comparada sobre fatores, determinantes e dinâmicas da participação em política externa no Brasil contemporâneo. A seção final conclui o artigo e traz propostas para futuras agendas de pesquisa no tema da participação social na PEB.

## 2. Participação em questões de política externa: cinco casos

*“Uma política externa alheia às aspirações da sociedade torna-se carente de sustentação e respaldo”  
(Luiz Alberto Figueiredo Machado, Chanceler, 2013-2014)<sup>vii</sup>*

*“O aperfeiçoamento da ação da democracia brasileira envolve uma abertura crescente do governo aos insumos da sociedade civil. Nesse espírito, o Itamaraty está adotando iniciativas específicas que apontam na direção de uma diplomacia mais aberta à interação com a sociedade” (Antônio de Aguiar Patriota, Chanceler, 2011-2013)<sup>viii</sup>*

Ainda que a democratização da política externa esteja cada vez mais na retórica dos diplomatas e que a ampliação dos canais de interação e diálogo com a sociedade tenha entrado, ainda que incipientemente, na agenda da Casa de Rio Branco, qual o atual estado da qualidade democrática da participação na política externa? A seguir propomos uma breve descrição das dinâmicas participativas, em cada um dos cinco âmbitos temáticos e/ou setores selecionados para este trabalho.

### 2.1 Caso 1: *Negociações internacionais multilaterais comerciais*

No caso da participação nas negociações multilaterais de comércio, a maior parte da literatura se centra nas preferências e formas de atuação de grupos de interesse do setor privado e organizações da sociedade civil, analisando as condições domésticas e externas para explicar posições e resultados das negociações de acordo com as preferências de cada grupo. Influenciadas pela teoria de jogos de dois níveis (Putnam 1988), as produções analisam o processo decisório à luz de seus resultados, principalmente em dimensões como credibilidade, legitimidade e poder de barganha (Veiga 2007; Carvalho 2010; Santana 2001; Oliveira e Milani 2012; Carvalho 2003). Não obstante, proporcionam elementos para entender o formato de diálogo estabelecido entre atores não governamentais, sobretudo o empresariado, e a burocracia diplomática.

Entre as iniciativas participativas analisadas pela literatura consultada encontram-se: (i) no âmbito das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Área de Livre Comércio das Américas (Senalca) em 1996, coordenada pelo MRE e autorizada a convidar, para participar como observadores, entidades representativas do empresariado, de sindicatos e da sociedade civil organizada (Oliveira e Milani 2012); (ii) para acompanhamento das negociações multilaterais, principalmente no âmbito da OMC, o Grupo de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços (GICI), criado por decreto em 1999 e sediado no MRE. O decreto não especificava critérios sobre a participação de representantes não governamentais, mas o Grupo acabou convidando representantes do setor produtivo e dos

trabalhadores (Carvalho 2003); (iii) no âmbito das negociações Mercosul e UE, a Seção Nacional de Consulta sobre a União Europeia foi criada à luz da Senalca em 2001, porém com processos mais fechados à participação da sociedade civil organizada (Oliveira e Milani 2012); (iv) no âmbito das negociações da Rodada Doha e no bojo da reformulação do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais, criada em 2003, na qual organizações representativas do agronegócio tinham assento permanente (Carvalho 2010). Ainda, conforme identificado por Oliveira e Milani (2012), nas negociações da Alca e na OMC, representantes da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) integraram a delegação brasileira e acompanharam as negociações dos diplomatas em tempo real.

Como principais características dessa participação destacam-se: (i) informalidade, baixa institucionalização e discricionariedade da burocracia diplomática respeito a abertura de canais de participação – em relação a quem convidar, quando convocar, sobre qual agendas e definição de formatos; (ii) escassas informações proporcionadas pela burocracia diplomática; (iii) carácter informativo ou consultivo das iniciativas; (iv) baixa representatividade dos participantes convidados pelo Executivo; (v) a motivação em abrir os canais de participação se centra, principalmente na busca por legitimidade de posições pré-estabelecidas pelas burocracias, mais do que pela busca por consenso sobre a posição brasileira, assim como pressão por parte de atores não governamentais (Veiga 2007, Carvalho, 2003, Santana 2001; Farias e Ramanzini Júnior 2010). Finalmente, ainda que atribuir a efetividade da participação no conteúdo final das negociações exija mais pesquisa, parece ser unânime na literatura sobre o tema a baixa capacidade de influência que esses canais de diálogo exerceram sobre as posições brasileiras (Veiga, 2007; Santana, 2001; Carvalho 2010). A Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais, vinculada ao MAPA, parece configurar exceção com relação aos últimos dois pontos. Apesar de ser formalmente um espaço consultivo, parece ter tido maior influência nas articulação das posições brasileiras (Carvalho, 2010).

A respeito do carácter discricionário e informal, a produção acerca do tema identifica que a assimetria de informações entre representantes diplomáticos e atores não governamentais contribui para que o poder de *agenda-setting* se concentre no governo. Essa situação era particularmente relevante nos anos 90, momento em que se dão as primeiras iniciativas de diálogo. Nesse sentido, setores empresariais, movimentos sociais e sindicatos buscaram estratégias autônomas para superar a dependência de informações do governo. No caso dos atores da sociedade civil, seu

histórico de articulação internacional contribui para que acessassem informações junto à redes transnacionais de movimentos e sindicatos. O setor empresarial, por sua vez, se organizou domesticamente para gerar conhecimento e expertise necessários para uma atuação mais informada junto ao governo<sup>ix</sup>.

Esse processo também gerou novas institucionalidades, como a criação da CEB, do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP). Estas contribuíram para maior representatividade nas instâncias de diálogo, conformadas a partir de convites feito pelo Itamaraty, sem utilização, entretanto, de critérios de representatividade (Santana, 2001, Carvalho, 2003, Oliveira e Milani, 2012; Veiga, 2007). Outro aspecto relevante identificado pelas produções diz respeito ao fato dos diálogos se estenderem para outros ministérios, como por exemplo para o MAPA, o extinto Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e Ministério do Meio Ambiente, impondo desafios a questão de coordenação por parte do MRE (Veiga, 2007; Carvalho, 2013).

## *2.2 Caso 2: Integração regional*

Ao tomar a integração regional como um dos casos, é importante esclarecer que diversos temas e setores apresentam interfaces regionais e, portanto, a própria análise da participação da sociedade civil pode apresentar dinâmicas variadas, a depender da agenda específica. Nesse sentido, pincelamos algumas características da participação da sociedade civil sob o prisma da integração regional a partir de dois âmbitos: (i) doméstico, através do Programa MERCOSUL Social Participativo (PMSP), coordenado (até 2016) pela então Secretaria Geral da Presidência (SGPR) e que estabelece de diálogo permanente entre governo e sociedade civil sobre os diversos temas da integração no MERCOSUL; (ii) regional e temático, através da Rede Especializada de Agricultura Familiar (REAF), que configura uma participação diretamente no âmbito institucional do MERCOSUL.

O caso do PMSP destaca-se por contar com institucionalização, representatividade e diversidade dos participantes. Instituído por decreto presidencial em 2008, conta com um Conselho, reuniões periódicas e uma proposta de regulamento que prevê composição e funcionamento. Representantes delegados da sociedade civil, de setores variados<sup>x</sup>, podem participar e encaminhar propostas para as Cúpulas Presidenciais do MERCOSUL.

O fato que o MERCOSUL conte com espaços formais de participação, e com uma Unidade de Participação Social, seguramente influenciou a necessidade de estabelecer um espaço doméstico de coordenação de posições da sociedade civil brasileira (Mesquita, 2012). Vale ressaltar também que a SGPR foi até 2016 o órgão responsável pela participação social no Executivo Federal e, portanto, além de acumular experiência e conhecimento específico na matéria, sua própria missão contribuiu para uma concepção de participação mais elaborada e abrangente (Pomeroy, 2016b).

No âmbito das instituições regionais, REAF é reconhecida como um dos fóruns mais abertos à participação da sociedade civil no âmbito do MERCOSUL (Alemany e Leandro 2006). Criada em 2004 por resolução do Grupo Mercado Comum, a REAF congrega “organizações de referência” em agricultura familiar e emerge como confluência dos interesses do governo brasileiro e um grupo de movimentos sociais e sindicatos (Bülow and Carvalho 2012). Para o governo, particularmente o extinto MDA e o MRE, a REAF conferiria coerência às interfaces doméstica e internacional da política externa. Domesticamente, por meio das políticas de apoio à agricultura familiar. Internacionalmente, por meio da apresentação de alternativas ao modelo de integração regional proposto no marco das negociações da ALCA, que estavam em andamento na época. Para as organizações brasileiras mobilizadas para influenciar o processo de integração regional, a REAF representa uma oportunidade para fortalecer suas agendas e ampliar os espaços de influência (Bülow and Carvalho 2012). Além disso, de modo geral, o consenso existente sobre a necessidade de envolvimento das sociedades no processo de integração regional também contribuiu para a abertura do MERCOSUL a sociedade civil (Ramanzini Júnior e Farias, 2015).

### *2.3 Caso 3: Cooperação sul-sul para o desenvolvimento*

O processo decisório fragmentado da cooperação sul-sul brasileira (Leite et al. 2014) resulta em possibilidades variadas para a participação da sociedade civil. É possível identificar ao menos três dinâmicas de participação da sociedade civil nessa agenda: (i) participação em iniciativas governamentais; (ii) esforços autogeridos para a criação de espaços de debate e influência, e (iii) ação direta transnacional, por meio de redes de solidariedade e iniciativas de cooperação autogeridas (Pomeroy et al. 2016)

Uma tentativa inicial de identificação de iniciativas de participação promovidas pelo governo que abarcam as agendas da cooperação sul-sul, indicam que esses espaços costumam ser consultivos e apenas tangenciais ao tema da cooperação

(Leite et al. 2014). Projetos de cooperação específicos com participação da sociedade civil, por sua vez, são escassos. Nesses poucos casos, o conhecimento especializado da sociedade civil serve como ponto de partida tanto para implementar projetos concebidos pelo governo<sup>xi</sup> ou, em um caso identificado, para implementar seu próprio projeto com apoio do governo (Suyama e Pomeroy 2014). Também vale enfatizar o papel da sociedade civil em promover recomendações em determinadas agendas específicas. Particularmente, no âmbito da segurança alimentar e nutricional (SAN), destaca-se a participação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no programa *Purchase from Africans for Africa* (PAA AFRICA) por meio de trocas com a sociedade civil dos países participantes (Beghin 2014). Neste caso específico, o cenário de maior protagonismo da sociedade civil pode ser explicado pela existência de consenso, por parte dos atores promotores do PAA AFRICA, sobre a participação social como fator de êxito na implementação doméstica do Programa de Aquisição de Alimentos (no qual se inspira o PAA AFRICA) e o fato de que a coalizão que determinou a ascensão da agenda SAN à pauta da cooperação, ser em si, integrada por setores da sociedade civil (Leite et al. 2015).

No âmbito da cooperação, a participação da sociedade civil encontra maior terreno em espaços autogeridos, que buscam fortalecer a capacidade da sociedade civil em monitorar e influenciar as práticas de cooperação brasileira (Ciommo e Amorim, 2015)<sup>xii</sup>, ou em iniciativas de cooperação solidária ou ativista (Marcolini, 2014; (Berrón e Brant 2015). No caso dos espaços e redes que buscam debater, monitorar e influenciar o papel do Brasil na cooperação internacional, os participantes incluem acadêmicos e think-tanks, assim como organizações da sociedade civil com amplo histórico de atividade transnacional em temas da governança multilateral. Apesar da falta de financiamento e prioridade para esta agenda na pauta da maior parte das organizações envolvidas, esse movimento contribuiu para a conformação de uma comunidade epistêmica relevante, com potencial de para conformar debates tipo *multistakeholder*, cada vez mais considerados no âmbito da Agenda 2030.

Com relação às iniciativas de cooperação solidária, essas se apoiam nos laços políticos transnacionais construídos entre organizações da sociedade civil de países em desenvolvimento, e encontram-se diretamente ligadas às agendas de resistência e busca de alternativas ao modelo de desenvolvimento hegemônico e às prescrições neoliberais das Instituições Financeiras Internacionais, das décadas de 80 e 90 (Pomeroy et al 2016). As atividades desenvolvidas no marco dessa cooperação ativista, podem ser resumidas como um misto de cooperação e atividades

contenciosas, centradas em troca de conhecimento, apoio à mobilização política e coordenação de agendas de resistência internacional (Pomeroy e Silva 2017). O caso da mobilização entre movimentos brasileiros, moçambicanos e japoneses em torno da *Campanha não ao ProSAVANA*<sup>xiii</sup> é um exemplo emblemático dessa agenda de política contenciosa. A existência de laços políticos anteriores e uma agenda política comum facilitaram a coordenação dos movimentos que juntos desenvolveram uma série de atividades, incluindo conferências internacionais, cartas para os governos promotores do ProSAVANA, visitas para troca de experiência e uma agenda de influência comum para pressionar os três governos por maior participação e transparência do projeto (Aguiar e Pacheco 2016).

#### 2.4 Caso 4: Direitos humanos

A política externa brasileira de direitos humanos (PEBDH), objeto de nossa análise aqui, pode ser pensada a partir de três eixos principais: (i) implementação no Brasil de tratados, decisões e recomendações internacionais de direitos humanos; (ii) participação do Brasil em órgãos internacionais (regionais ou universais) de direitos humanos; (iii) saliência das questões de direitos humanos nas relações bilaterais do país. Nos três eixos, e sobretudo nos dois primeiros, observa-se tentativas por parte de organizações da sociedade civil<sup>xiv</sup> de participar e influenciar o processo decisório, em forma de grupos de pressão. Sua mobilização possui forte viés jurídico normativo, amparado na "Constituição Cidadã" de 88, que prevê a prevalência dos direitos humanos na condução das relações internacionais do Brasil (Art. 4, II)<sup>xv</sup>. Como em outras temáticas, na agenda de direitos humanos a participação e voz da sociedade civil é facilitada e garantida em paralelo pelo sistema internacional, em canais próprios e bastante formalizados<sup>xvi</sup>.

Historicamente, a participação social nesta temática cresceu em tandem com o processo de democratização do país, sua adesão aos principais instrumentos internacionais na matéria, bem como com a expansão da agenda internacional de direitos humanos (Lindgren Alves 1994). Parte deste processo se deu no marco da chamada "década social das ONU", que contou com ativa participação do Estado e da sociedade civil brasileiros, por vezes de forma coordenada e outras de maneira autônoma (Lindgren Alves 2001). A literatura costuma apontar estas conferências da década de 90 como uma evidência da capacidade de influência de organizações não governamentais na elaboração da PEBDH (Milani 2011; da Silva 2016).

Nas últimas décadas, no entanto, a tônica do diálogo Estado-sociedade variou entre a colaboração e o conflito, a depender da temática e do perfil da organização; com

interações que vão da fiscalização e denúncia (por exemplo de votos e posicionamentos), ao diálogo “por convite”, mediação social e co-execução de políticas e serviços (da Silva 2016), com prevalência das duas primeiras. Ademais, dado as muitas instâncias internacionais de direitos humanos (tanto em âmbito regional no Sistema Interamericano de Direitos Humanos - SIDH, quanto no âmbito da ONU) das quais o Brasil participa, as dinâmicas de participação também se mostram variadas, com distintos padrões de diálogo e graus de formalização. Entre os canais formalizados está, por exemplo, a participação no âmbito da agenda social e de direitos humanos do MERCOSUL, no marco do Programa MERCOSUL Social e Participativo, mencionado anteriormente. Nas demais sub-agendas, a literatura aponta para um panorama no qual a participação ocorre de modo pouco formalizado, mais pontual e *ad hoc* (por meio de canais formados para uma negociação ou de uma conferência que tendem a se extinguir findado o evento), respondendo a necessidades do Itamaraty e sem intenção de garantir cogestão nas decisões tomadas<sup>xvii</sup>. A literatura aponta também para as resistências da parte do Estado de prover os grupos de interesse com informações substantivas que auxiliem no diálogo e interação (da Silva 2016; Lopes 2014; Waisbich et al 2017).

Outro elemento importante a ser considerado é a interação da PEBDH com as políticas domésticas de direitos humanos e com suas instituições participativas, como o Conselho Nacional de Direitos Humanos ou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. A literatura aponta para o diálogo e coordenação entre a Divisão de Direitos Humanos do Itamaraty, a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e o Ministério da Justiça em certos âmbitos, como por exemplo nas respostas a casos contra o Brasil no SIDH, bem como no marco da elaboração de relatórios aos órgãos de tratados da ONU e dos planos nacionais de direitos humanos, que também preveem ações internacionais (Milani 2011). No entanto, a observação mostra que esse diálogo é inconstante e varia de acordo com a agenda. No caso das instituições participativas, observa-se baixa mobilização das mesmas na construção das posições internacionais do Brasil, ainda que haja indícios de uma maior interação direta destes conselhos com o sistema internacional, como canal de denúncia ou utilizando da “jurisprudência internacional” como instrumento na barganha interna com outros órgãos estatais, à luz da teoria do *efeito bumerangue* (Keck e Sikkink 1998)<sup>xviii</sup>. É visível ainda os efeitos das mútuas interações entre as dinâmicas de horizontalização e verticalização na PEBDH em temas como o de “empresas e direitos humanos”; parte dada a natureza transversal destes assuntos e parte em resposta da pressão da própria sociedade civil para que



a formulação dos posicionamentos externos do país seja melhor articulada com atores domésticos, sejam eles governamentais ou não<sup>xix</sup>

Nos anos mais recentes, observa-se também novas dinâmicas complementares às formas *ad hoc* dominantes. Um exemplo, impulsionado por uma demanda vinda da sociedade civil, do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa - CBDHPE, foi a criação de audiências públicas anuais no Congresso sobre a PEBDH e das videoconferências periódicas (ao menos seis ao ano) entre entidades da sociedade civil, o MRE, a SDH e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão - PFDC (órgão do Ministério Público Federal) para discutir posições do Brasil no CDH e no âmbito do SIDH. Estas videoconferências, e mais amplamente as interações promovidas pelo Comitê, simbolizam uma “primeira tentativa de utilização de um espaço institucional permanente para a interlocução entre Estado e sociedade civil na área da PEBDH” (da Silva 2016) e uma novidade importante no padrão de participação apontando para a maior saliência de interações facilitadas por arranjos híbridos, tais como o CBDHPE, composto por órgãos de Estado e por entidades da sociedade civil<sup>xx</sup>. As videoconferências também dialogam com formas nascentes de participação que utilizam-se de tecnologias e ferramentas de participação virtual, tais como, no caso da PEBDH, as consultas virtuais aos relatórios do Brasil à ONU.

Por fim, nesta temática reconhece-se um avanço de abertura à participação por parte do Estado, sobretudo do Itamaraty, mas que coexiste com uma extrema politização e persistente tensão (Milani 2011), com frequentes críticas, por parte da sociedade civil, à baixa transparência do órgão e a pouca frequência e efetividade das interações (da Silva 2016, Martins 2016, Waisbich et al 2017). Salienta-se também, a baixa diversidade e capilaridade no território nacional dos atores sociais que participam das interações, ainda bastante dependente do ativismo e protagonismo de organizações profissionalizadas e concentradas no eixo Rio de Janeiro-São Paulo-Brasília.

### 2.5 Caso 5: Governo aberto

A agenda de governo aberto na cena internacional e no Brasil é bastante recente, tendo emergido e ganhado força na última década apenas (Guimarães 2014). No âmbito da política externa a agenda emerge em 2011, no contexto do lançamento da Parceria para Governo Aberto (OGP, de sua sigla em inglês para *Open Government Partnership*) pelos então presidentes Barack Obama, dos Estados Unidos, e Dilma Rousseff, do Brasil, junto com 6 outros países<sup>xxi</sup>. Ainda que não se possa dizer que a Parceria concentre toda a agenda internacional na temática do governo aberto, ela

tem sido um *locus* importante do debate internacional sobre transparência, combate à corrupção, participação social e dados abertos em democracias contemporâneas.

A OGP preconiza a adoção pelos países participantes de planos de ação nacionais bianuais contendo compromissos de reformas para avançar no sentido do “governo aberto”. Estes planos devem ser co-construídos pelo governo e pela sociedade civil, por meio de consultas públicas e implementados pelo governo com participação e supervisão da sociedade civil. A OGP preconiza também que cada país possua um órgão misto *multistakeholder*<sup>xxii</sup> para fazer a gestão e acompanhamento dos planos. No fim de cada ciclo, os planos são avaliados (em sua construção e implementação) por um órgão independente da OGP, chamado de Mecanismo Independente de Avaliação – IRM. Atualmente, o Brasil se encontra em seu terceiro plano de ação.

Sendo a participação social um valor normativo e pré-requisito operacional da OGP (de certa forma imposto de fora para dentro ao governo brasileiro no marco de sua participação na Parceria), e tendo a OGP uma forte predominância das agendas de transparência e da tecnologia (Halloran 2015), as dinâmicas que têm permeado essa temática no âmbito da PEB são bastante peculiares.

Pela tradição brasileira com instituições participativas, a OGP foi recebida no país com altas expectativas. No entanto, até o presente momento a participação no âmbito da Parceria tem sido marcada por desafios consideráveis (Schattan e Waisbich 2016). Parte destes desafios responde às dinâmicas contemporâneas de “fadiga” da participação no âmbito do governo federal (Avritzer 2007; Avritzer, 2014), dado que a OGP é no fundo uma plataforma internacional para alavancar políticas de abertura em âmbito doméstico. Somado a isso, há a baixa mobilização social em torno da Parceria até o momento decorrente de fatores como: (i) a natureza técnica do enquadramento dado ao tema de governo aberto, que atraiu até o momento sobretudo um seleto grupo de entidades da sociedade civil que já atuavam nas áreas de transparência orçamentária, tecnologia e dados abertos nas grandes metrópoles; (ii) a desconfiança inicial de alguns grupos em relação à efetividade de desta nova plataforma; e (iii) os percalços e tensões ligadas aos primeiros anos da OGP no Brasil e às resistências do governo federal (por meio do Comitê Interministerial de Governo Aberto – CIGA)<sup>xxiii</sup> em transformar a gestão da parceria em gestão compartilhada com a sociedade civil, por meio de um fórum ou órgão misto (Steibel 2015). Um Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Assessoramento em Governo Aberto, no entanto, entrou em funcionamento efetivo em 2015 e, apesar de ter uma função consultiva e não deliberativa (como era o desejo inicial das entidades), deve criar mais sinergias entre os atores nos anos que

seguirão<sup>xxiv</sup>.

Adicionalmente, apesar da saliência da temática de corrupção nos últimos anos e de seu potencial mobilizador, o fato de ter sido a então Controladoria Geral da União (CGU), por meio de sua secretaria de transparência e prevenção da corrupção, quem primeiro internalizou e liderou a agenda no Brasil, também não favoreceu a formação de espaços de diálogo efetivos e fluídos, dado a pouca experiência do órgão com instâncias participativas (Schattan e Waisbich 2016; Fraundorfer 2016). A entrada da então SGPR no segundo ano dinamizou um pouco o diálogo e trouxe inovações interessantes para a participação, com a adoção de espaços virtuais de consulta e diálogo (por meio da ferramenta *Participa.br*)<sup>xxv</sup> nos momentos chave de elaboração e escolha dos compromissos do segundo plano. Estes espaços virtuais moderados são aqueles que até o momento tem concentrado e galvanizado a participação social (Schattan e Waisbich 2016).

Assim, apesar da expansão da participação constituir o núcleo duro temático da agenda internacional de governo aberto e de a sociedade civil brasileira ter canais próprios de participação diretamente junto à OGP internacional, obstáculos permanecem para a consolidação de uma estrutura de gestão participativa no nível nacional<sup>xxvi</sup>. Tal consolidação tende a andar em paralelo com o enraizamento da própria OGP no Brasil, no governo federal e progressivamente em algumas entidades subnacionais. O fato de os planos terem progressivamente incorporado novos órgãos públicos federais para a execução de compromissos (de 6 ministérios em 2011-2013 para 19 em 2013-2015) e abrindo – neste terceiro ciclo - a execução para entes subnacionais e para entidades não-governamentais<sup>xxvii</sup> é em si um elemento importante para pensar como a transversalidade e horizontalidade desta agenda pode abrir novas portas para a mobilização e participação social.

### **3. Breve discussão sobre dinâmicas e fatores determinantes da participação na PEB**

Apesar da grande variância de formas de participação existentes nos cinco casos discutidos acima, acreditamos ser possível traçar algumas reflexões iniciais sobre dinâmicas e determinantes que contribuam a uma reflexão mais sistêmica sobre participação em política externa. A tabela anexa a essa comunicação (ver Anexo A) sistematiza os principais elementos discutidos nos casos apresentados à luz dos critérios trazidos pela literatura que se ocupa da participação, bem como dos aportes da APE para pensar o processo decisório da PEB.

Como resultados deste exercício, uma primeira conclusão é a da multiplicidade de

canais para a participação em política externa, com graus variados de formalização. Apesar da discricionariedade concernente à abertura das iniciativas e sua natureza frequentemente *ad hoc*, iniciativas formalizadas por lei ou decreto administrativo tem ganhado saliência em quase todas as temáticas. Observa-se a existência simultânea de espaços de participação criados pela sociedade civil, aonde predominam articulações de incidência para influência ou contestação, e de espaços por "convite", cuja seleção de participantes é discricionária. É necessário atentar ainda para o fato de alguns dos espaços mencionados como funcionando "por convite" terem tido sua origem em iniciativas da sociedade civil, progressivamente incorporadas pelas burocracias.

Prevalece, entre as iniciativas analisadas, o caráter consultivo, informativo e não vinculante dos canais de participação da sociedade civil na PEB abertos pelos órgãos estatais. Em todos os casos analisados, identificam-se similaridades com relação a escassez e assimetria de informações para a participação e falta de metodologias estruturadas e transparentes.

Com relação à diversidade, representatividade e extensão da participação, as iniciativas analisadas possuem em geral, baixa representatividade de atores sociais, pouca diversidade geográfica e capilaridade no território nacional e falta de critérios de representatividade para participantes, com entraves à possibilidade de participação de um universo mais amplo da sociedade civil. Em temas como direitos humanos ou governo aberto, ainda que se tenha ampliado o universo de interlocutores para movimentos sociais, os principais interlocutores não são necessariamente os grupos mais vulneráveis, mas sim organizações profissionalizadas com capacidade de interlocução com a burocracia diplomática e conhecimento técnico nas diferentes temáticas. De fato, a criação de novas institucionalidades no âmbito da sociedade civil e do setor privado no caso das negociações comerciais, assim como a mobilização da sociedade civil em criar redes de intercâmbios e debate no âmbito da cooperação sul-sul, indicam a relevância da construção de capacidades para interlocução e incidência. Ainda, a própria atuação internacional da sociedade civil, seja entre homólogos ou no âmbito das organizações internacionais, parece contribuir para sua capacidade de interlocução e incidência.

A respeito dos determinantes da abertura à participação, identificam-se diversos fatores que têm sua origem no âmbito internacional; como resposta a recomendações internacionais com relação a necessidade de estabelecer processos

participativos, a busca por legitimidade de posições pré-estabelecidas pelas burocracias, e a necessidade de coordenar posições naqueles casos em que existem mecanismos de participação no âmbito de instituições multilaterais, como no caso do MERCOSUL.

Observa-se também nos casos analisados evidências do impacto positivo de uma maior horizontalização do processo decisório em temas de política externa, com a progressiva e crescente entrada de novos atores governamentais domésticos, na abertura de novas estruturas de oportunidade políticas (Tarrow 1998) para a mobilização dos atores não governamentais na agenda. A coordenação de agendas da PEB junto a outros órgãos governamentais traz consigo, para a arena da política externa, as dinâmicas de relação entre Executivo e sociedade civil existentes no âmbito da política setorial, incluindo a experiência e a concepção de participação social dos demais órgãos, bem como os canais institucionais para diálogo social existentes no desenho das políticas domésticas. Tal aspecto evidencia a complementariedade dos processos de horizontalização e verticalização do processo decisório em política externa, descritos na literatura e expostos na introdução. Percebe-se inclusive, em alguns casos, a aposta estratégica dos atores não-estatais na ampliação do diálogo inter-burocrático e no fortalecimento da posição de outros atores governamentais *vis-à-vis* o MRE para a criação de mais e melhores canais para a participação social neste mesmo processo decisório.

Por fim, ao olharmos todos os casos de maneira agregada, por um lado, a pluralização de atores governamentais com capacidade de agência no âmbito da PEB e a abertura de canais de participação social de maneira descentralizada exercem impactos na capacidade de coordenação do MRE. Por outro, ainda que haja reconhecimento – tanto na academia quanto entre os formuladores – de que a pluralidade contribui para qualificar a política externa com credibilidade e representatividade dos diversos interesses, faz-se todavia necessário um maior debate sobre diretrizes transparentes, hoje inexistentes no âmbito do MRE, sobre como e em quais momentos do ciclo da política deve dar-se a participação e quais formatos essa participação deveria adotar<sup>xxviii</sup>.

Ainda que o MRE oficialmente se oriente pelo conceito de “diplomacia pública” (Lopes 2012), o entendimento vigente do órgão acerca de transparência e diálogo social tem pouca interface com os critérios normativos propostos pelas teorias de participação e deliberação. Dada essa dissonância, e apesar do aumento nas

iniciativas do Itamaraty neste âmbito (como o progressivo uso das mídias sociais, criação do Blog *Diplomacia Pública* e o plano de Dados Abertos), não cessaram de crescer demandas por maior transparência e previsibilidade da PEB, por exemplo por meio da publicação de um Livro Branco da Política Externa e pela formalização da participação por meio de um órgão institucionalizado permanente para a PEB em geral, no modelo de um fórum consultivo ou um conselho nacional (GRRRI 2014, Pinheiro e Milani 2015). No entanto, apesar do aumento do debate público a esse respeito em 2014 e 2016 (inclusive nos programas eleitorais de candidatos à Presidência da República em 2015), as perspectivas atuais de criação tanto do Livro Branco quanto de um órgão participativo formal são baixas, alertando para os persistentes desafios para consolidação democrática no âmbito da PEB.

#### **4. Conclusão**

O presente trabalho buscou contribuir com reflexões acerca dos desafios a serem considerados no processo de abertura, diálogo e participação social em política externa. Ao sistematizar estudos em cinco áreas temáticas distintas da atuação internacional do Brasil e descrever, para cada um dos casos selecionados, como se dá a participação agregam-se evidências importantes para um maior entendimento sobre o exercício do controle vertical entre Estado e sociedade e de seus arranjos e arcabouços institucionais. O trabalho permite ainda ampliar as áreas de contato entre estudiosos no âmbito da análise de política externa e no campo das políticas públicas, dado que o debate sobre participação no Brasil, raramente considera os âmbitos da política externa e vice-versa. Acreditamos que o crescente foco no estudo da democratização da PEB por parte dos analistas de política externa tem muito a se beneficiar dos aportes vindos da teoria participativa, ampliando seu entendimento do processo de democratização, de seus efeitos e de seus limites. Por outro lado, para os estudiosos da participação, o campo da política externa permite testar hipóteses consolidadas em uma política cujos efeitos distributivos é menos evidente e cujo grau de interesse e mobilização social é tradicionalmente mais baixo, ainda que certamente em expansão.

De forma sistemática, ainda que não exaustiva, entre as principais características da participação levantadas ao longo deste trabalho destacam-se: (i) informalidade, baixa institucionalização e discricionariedade da burocracia diplomática a respeito da abertura de canais de participação – em relação a quem convidar, quando convocar, sobre qual agendas e definição de formatos e metodologias de consulta; (ii) escassas informações proporcionadas pela burocracia diplomática para apoiar à

participação; (iii) carácter informativo ou consultivo das iniciativas; (iv) baixa representatividade e diversidade dos participantes convidados pelo Executivo.

No que tange à análise dos fatores e determinantes da abertura dos órgãos públicos, e sobretudo do MRE, ao diálogo e à participação social na PEB é dependente de três fatores principais: (i) da existência de uma coalizão ao redor de uma determinada temática que reúna setores da sociedade civil com histórico de atuação internacional ou capacidades específicas e conhecimento técnico para dialogar com burocracias altamente especializadas; (ii) da participação dos demais atores governamentais, para além do MRE, no processo decisório; e (iii) oportunidades no âmbito internacional que incentivem ou causem algum tipo de constrangimento para iniciativas ou decisões por parte do Estado brasileiro não participativas.

Destaca-se também a pouca saliência na literatura de análises acerca da qualidade da deliberação, nos casos aonde os mecanismos permitem algum nível de co-construção de posicionamentos, e do grau de influência dos espaços de participação no processos decisórios e no produtos da deliberação. Esta, no entanto, se apresenta como uma agenda de pesquisa futura já apontada por alguns como a nova fronteira a ser explorada por aqueles se interessam pelo tema da democratização da PEB (Farias e Ramanzini Júnior 2015).

Outros campos que se abrem para futuras investigações que aprofundem o diálogo entre os estudiosos de política externa e a produção sobre instituições participativas, seriam mapeamentos e análises mais extensivos de iniciativas de participação no âmbito da política externa, pesquisas sobre diversidade e representatividade dos participantes - dialogando por exemplo com os modelos estabelecidos por Lavalle, Houtzager e Castello (2006) ou Avritzer (2011). Por fim, no médio prazo seria importante investir em novos estudos empíricos que tragam dados de como a participação social tem se dado nos diferentes âmbitos e temáticas desde 2016, no contexto pós-impeachment, que acarretou em mudanças de ênfase temática na PEB, bem como mudanças institucionais no MRE e em outros ministérios, com a extinção de órgãos e pastas e a reorganização de agendas e competências.

ANEXO A – Tabela: Sistematização das iniciativas de participação em cinco âmbitos da política externa brasileira

Caso	Características da Participação					Fatores explicativos/ determinantes da abertura à participação
	Iniciativas	Institucionalização/ formalização	Natureza de participação	Quem participa	Entidade (s) promotora(s)	
Negociações internacionais multilaterais comerciais	Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Área de Livre Comércio das Américas (Senalca) (1996)	Regulamentada por decreto que prevê a possibilidade de convite à sociedade civil, como observadora	Informação e Consulta	Principalmente representantes do setor privado e, em menor medida, sindicatos e redes da sociedade civil	MRE	Legitimar posição do governo  Pressão de atores não governamentais
	Grupo de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços (GICI) (1998)	Regulamentado por decreto que não prevê participação de atores não-governamentais	Informação e Consulta	Representantes do setor produtivo e dos trabalhadores	MRE	
	Seção Nacional de Consulta sobre a União Europeia (2001)	Regulamentada por decreto que prevê a possibilidade de convite à sociedade civil, como observadora	Informação e Consulta	Principalmente setor privado	MRE	
	Participação como Membros da delegação negociadora (ALCA e OMC) (1996)	Espaço não-formal/ <i>ad hoc</i>	Informação e Consulta	Setor privado (Coalizão Empresarial Brasileira)	MRE	
	Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais (2003)	Amparada por decreto de criação de Câmaras Setoriais de 1988	Informação e Consulta	Organizações representativas do agronegócio e dos trabalhadores (CONTAG)	MAPA	
Integração	Programa MERCOSUL Social e Participativo	Espaço formal criado por decreto presidencial	Informação, Consulta e	Definidos por regulamento interno formulado de	MRE/ SGPR	Existência de espaços de participação no âmbito regional;



	(2008)		Deliberação	maneira participativa		necessidade de coordenação de posições domésticas; impulso a integração social
	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) (2004)	Espaço formal criado por resolução do Grupo Mercado Comum	Consulta e Deliberação	Seção Nacional composta por organizações de "referência" em agricultura familiar	MRE/ Extinto Ministério de Desenvolvimento Agrário	Confluência de interesses em promover agricultura familiar no âmbito regional
Cooperação Sul-Sul	Projetos Específicos – Desde 2000 (de acordo com informações disponíveis no site da ABC)	Formalizada no caso-a-caso via documento de projeto	Implementação	Organizações com conhecimento especializado, não há critérios explícitos de seleção	Agência Brasileira de Cooperação (MRE)	Conhecimento especializado
	Espaços de debate e influência criados pela sociedade civil – Desde 2011	Espaços ad hoc construídos e liderados pela sociedade civil	Influência (Articulação e Advocacy)	Organizações da sociedade civil e academia interessadas no tema	Sociedade civil	Motivação da sociedade civil: fortalecer a capacidade da sociedade civil em monitorar e influenciar as práticas de cooperação brasileira
	Campanha não ao ProSAVANA (2014)	Espaço construído e liderado pela sociedade civil	Influência (Contestação)	Organizações da sociedade civil, movimentos sociais e academia interessados no tema	Sociedade civil	Motivação da sociedade civil: pressionar os três governos promotores do projeto por maior participação e transparência do projeto; contestação do modelo agrícola promovido pelo projeto
	PAA África (2012)	Plano de Trabalho, ancorado pelo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional		Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	MRE Exteriores (via o extinto CGFOME)/ Extinto Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Existência de coalizão com participação da sociedade civil responsável por elevar a temática à pauta de cooperação  Consenso sobre o papel da sociedade civil como ator para o desenvolvimento
Dir eito	Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e	Espaço construído e liderado pela sociedade	Influência (Articulação e	Membros do CBDHPE: organizações da sociedade	Sociedade civil	Motivação de sociedade civil: fortalecimento da participação cidadã

Política Externa (CBDHPE) (2006)	civil	Advocacy)	civil de direitos humanos, órgãos estatais (PFDC/MPF, Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados). As videoconferências e audiências públicas no Congresso também atraem não-membros, como acadêmicos, estudantes e outras organizações da sociedade civil		e do controle democrático da política externa brasileira na política externa de direitos humanos; institucionalização de espaços para um diálogo crítico e propositivo com os órgãos do Executivo responsáveis pela PEBDH (MRE e SDH)
Consultas públicas aos Planos Nacionais de Direitos Humanos e de suas ações internacionais e aos relatórios do Brasil para a ONU	Espaço não formal/ ad hoc criado pela SDH	Informação e Consulta	Organizações da sociedade civil, movimentos sociais e academia interessados no tema	SDH/MRE	Legitimar posição do governo Pressão de atores não governamentais Em alguns casos, como na RPU, a consulta é um pré-requisito do órgão internacional
Participação em reuniões às margens de sessões do Conselho de Direitos Humanos da ONU e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA	Espaço não-formal/ad hoc	Informação e Consulta	Organizações da sociedade civil brasileiras e internacionais presente nas sessões em Genebra ou Washington	MRE	Legitimar posição do governo Pressão de atores não governamentais Iniciativa inicialmente proposta pela sociedade civil e progressivamente adotada como prática pelas delegações do MRE em Genebra e Washington Eventuais dinâmicas de pressão e competição entre pares (outros países) que também realizam reuniões com a sociedade civil às margens das sessões anuais, por exemplo no CDH em Genebra

OGP	GT da Sociedade Civil para Assessoramento em Governo Aberto (2014)	Formalizado via Resolução do Comitê Intergovernamental de Governo Aberto (CIGA)	Consulta, Deliberação e Implementação	Sete organizações da sociedade civil eleitas para mandatos de dois anos	CIGA	Pressão de atores não governamentais Inclusão da sociedade civil na gestão da OGP é um pré-requisito à participação brasileira na Parceria internacional Conhecimento especializado
	Consultas públicas para elaboração e revisão dos planos de ação, escolha e avaliação dos compromissos (2011)	Formalizadas no Decreto que institui o CIGA (2011) e na Resolução do CIGA que institui o GT da Sociedade Civil (2014)	Informação e consulta	Organizações da sociedade civil que compõe o GT e demais organizações da sociedade civil e academia interessadas no tema	CIGA	Consulta é um pré-requisito à participação brasileira na Parceria internacional

### Referências bibliográficas

- AGUIAR, Diana; PACHECO, Maria Emília (Org.). **A Cooperação Sul-Sul dos Povos do Brasil e de Moçambique: Memória da Resistência ao ProSavana e Análise Crítica de seu Plano Diretor**. Rio de Janeiro: FASE, 2016
- ALEMANY, Cecilia; LEANDRO, Beatriz. **Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR**. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2006
- ASANO, Camila Asano; NADER, Lucia. 'Direitos humanos não negociáveis', Tendências e Debates, **Folha de São Paulo**, 4 de março de 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0403201108.htm>
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v.50, n. 3, p. 443-464, 2007
- \_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n.1, p 43-64, 2008
- \_\_\_\_\_. "A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate." In: PIRES, Roberto Rocha. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p. 13-15, 2011
- \_\_\_\_\_. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Texto para discussão 1739, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012
- \_\_\_\_\_. O que está em jogo no segundo mandato de Dilma Rousseff?, **Le Monde Diplomatique Brasil** [online], 5 de novembro de 2014
- BARROS, Alexandre de S.C. A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores. In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph. (Eds.). **A América Latina e a Política Mundial**. São Paulo, Convívio, p. 29-42, 1986
- BEGHIN, Nathalie. **A Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios; onde estamos e para onde vamos?** Brasília: INESC

BERRÓN, Gonzalo; BRANT, Maria. 'Expertise, Disputa Política ou Solidariedade? Variações sobre o Engajamento da Sociedade Civil Brasileira na Cooperação Sul-Sul.' In: RAMAZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando (Eds.), **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, pp. 251-284

BÜLOW, Marisa von; CARVALHO, Priscila Delgado de. Entre o nacional e o transnacional. O caso das organizações da agricultura familiar no Mercosul. In: GOHN, Maria da Glória; BRINGUEL, Breno M. **Movimentos Sociais na Era Global**. Petrópolis: Vozes. 229-246, 2012

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, [S.l.] v.30, n. 2, p. 117-140, 2009

CARVALHO, Maria Izabel. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para seattle. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.25, n2, p. 363-401, 2003

\_\_\_\_\_. Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da rodada Doha. **Dados**, Rio de Janeiro, v 53, n.2, p 405-445, 2010

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113–131, 1985

CIOMMO, Mariella Di; AMORIM, Alice. **Brazil as an International Actor: Drivers for Development Cooperation**. Development Initiatives Briefing, March, 2015

FARES, Seme Taleb. **Democratização da Política Externa Brasileira: O papel do Legislativo**. Dissertação de Pós-Graduação, Brasília: Universidade de Brasília, 2005

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: Insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; NOGUEIRA, Joana Laura Marinho; LOPES, Dawisson Belém. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 175-220, 2012

FARIA, Vanessa Dolce de. Política Externa e participação social: trajetória e perspectivas. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, v. 2, n. 4, p. 133-140, 2015

FARIAS, Rogério de Souza; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília: v.58, n.2, 2015, p. 5-22, 2015

\_\_\_\_\_. **Against the Tide: Democratization and Foreign Policy in Brazil**. 7º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. Recife: Associação Brasileira de Ciência Política, 2010.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo Decisório em Política Externa**. Tese de doutorado, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009

FRANÇA, Cássio; SANCHEZ, Michelle Ratton. 'A horizontalização da política externa brasileira'. **Valor Econômico**, Opinião, 24 abril 2009, p. A14

\_\_\_\_\_. **A Inserção Internacional do Poder Executivo Nacional Brasileiro**. Análises e Propostas, Friedrich Ebert Stiftung, 2010.

FRAUNDORFER, Markus. The Open Government Partnership: Mere Smokescreen or New Paradigm?, **Globalizations**, Londres, v. 14, n.4, p. 611-626, 2016

GAVENTA, John. **Finding the spaces for change: a power analysis**. IDS Bulletin,37, Brighton: Institute of Development Studies, p. 23–33, 2006

GUIMARÃES, Caroline Burle dos Santos. **Parceria para Governo Aberto e Relações Internacionais: oportunidades e desafios**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", 2014

GRUPO DE REFLEXÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Carta entregue ao ex-chanceler AntonioPatriota, durante a Conferência, pelo Grupo de Reflexões em Relações Internacionais. In: MARINGONI, Gilberto; ROMANO, Giorgio Schutte; BERRON, Gonzalo (eds.). 2003-2013 **Uma Nova Política Externa**. Tubarão: Ed Copiart, 2014

HALLORAN, Brendan. **Strengthening Accountability Ecosystems: A Discussion Paper**. Londres: Transparency and Accountability Initiative, 2015

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave, 2003.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond Borders**. Advocacy Networks in International Politics. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006

LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Waisbich; POMEROY, Melissa. **Brazil's Engagement in International Development Cooperation: the state of the debate**. Sussex: Institute of Development Studies, 2014

LEITE, I. C., POMEROY, M., SUYAMA, B. Brazilian South–South Development Cooperation: The Case of the Ministry of Social Development in Africa. **Journal of International Development**, Nova Iorque, v 27, p 1446–1461, 2015

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000

\_\_\_\_\_. O Legislativo e a Política Externa. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Carlos Henrique (eds.). **Política Externa do Brasil para o Século XXI**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Série Ação Parlamentar, p. 41-52, 2003

\_\_\_\_\_. **Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira**. Working Paper, Plataforma Democrática, Rio de Janeiro: Plataforma Democrática, 2010

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p. 121-149, 2001

LINDGREN ALVES, José Augusto. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: Funag/IBRI, 2001

LOPES, Dawisson Belém. Política externa democrática: oxímoro, quimera ou tendência?, **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 27, n. 80, p. 185-202, Out. 2012.

\_\_\_\_\_. Da razão de estado ao republicanismo mitigado: uma narrativa Faoriana sobre a produção da Política Externa Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 481-516, 2014

MARCOLINI, Michele D. La Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Cooperación Sur–Sur de Brasil: Buscando un Enfoque Integral de Participación. **Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo**, Zaragoza, v. 3, n. 2, p. 130–147, 2014

MARTINS, Maísa. Advocacy e Influência na Política Externa Brasileira em Direitos Humanos: The Advocacy Coalition Framework como referencial teórico para pesquisa empírica. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, João Pessoa, v.1, n.2, Set-Dez, p.91-110, 2016

MESQUITA, Lucas Ribeiro. Sociedade civil e Política Externa Brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v.11, n. 2 , p. 281-301, 2012

\_\_\_\_\_. **Representação, democracia e política externa**. A participação social como indutora de mudanças na política externa? Tese (doutorado), Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2016

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso do Ministro Mauro Vieira por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores – Brasília, 2 de janeiro de 2015** [online]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/6398-discurso-de-sua-excelencia-o-senhor-embaixador-mauro-luiz-iecker-vieira-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>

MILANI, Carlos. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. **Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: FGV, 2011, p. 33-70

\_\_\_\_\_. Brazil's Human Rights Foreign Policy: Domestic Politics and International Implications. **Politikon: South African Journal of Political Studies**, Pretoria, v. 42, n. 1, p. 67-9, 2015

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto int.** , Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013

MILNER, Helen. **Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

NADER, Lucia; WAISBICH, Laura. The long march towards the democratization of Brazilian foreign policy. In: van LINDERT, Thijs; van TROOST, Lars (eds.). **Shifting Power and Human Rights Diplomacy Brazil**, Amsterdam: Amnesty International, 87-95, 2015



OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; MILANI, Carlos R. S. Atores não estatais e trade policy - making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 367-401, 2012 .

ONUBR. **Adolescência, Juventude e Redução da Maioridade Penal**, Position Paper, Brasília: junho de 2015, disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/06/Position-paper-Maioridade-penal-1.pdf>

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Multistakeholder Forums** [online]. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/node/9907>

PARÉS, Marc; CASTELLÀ Carola. Una proposta de criteris de qualitat democràtica per a avaluar els processos participatius. In: PARÉS, Marc. **Participación y Calidad Democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa**, Barcelona: Ariel, 2009, p. 241-266

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Diplomacia e democratização. **Política Externa**, São Paulo, v. 22, n. 2, Outubro/Novembro/Dezembro, p. 9-16, 2013

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos. **Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: FGV Editoria, 2011

PIRES, Roberto C. **Efetividade da Instituições Participativa no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011

POMEROY, Melissa. Civil Society Participation in Brazilian Foreign Policy: an Analysis of its Democratic Quality. **Contexto int.**, Rio de Janeiro , v. 38, n. 2, p. 711-729, agosto 2016a

POMEROY, Melissa. **Participación Ciudadana y Política Exterior**. La confluencia entre actuación doméstica y transnacional de la sociedad civil brasileña. Tese (doutorado), Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, Institut de Govern i Polítiques Públiques, 2016b

POMEROY, Melissa; SHANKLAND, Alex; POSKITT, Adele; TANDON, Rajesh; BANDYOPADHYAY, Kaustuv. Civil society, the BRICS and international development cooperation: perspectives from India, South Africa and Brazil. In GU, Jin; SHANKLAND, Alex; CHENOY, Anuradha. **The BRICS in International Development: The State of the Debate**. Hampshire: Palgrave, p. 169-206, 2017

POMEROY, Melissa; SILVA, Daniel. **Articulando resistências no Sul Global**. Experiências de movimentos camponeses, sindicatos rurais e organizações não governamentais. São Paulo: Observatório Brasil e o Sul, 2017

PUTNAM, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". **International Organization**, [S.l.] vol. 42, no 3, pp. 427-460, 1988

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil. **Pensamento Próprio**, [S.l.], v. 40, p. 355-275, 2015

SANCHEZ, Michelle Ratton Badin; SILVA, Elaini Silva; CARDOSO, Evorah; SPÉCIE, Priscila. Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v.27, p. 125-143, 2006

SANTANA, Helton. Grupos de Interesse e a Política Externa para a ALCA. Contexto Internacional, Rio de Janeiro v.23, n.1, p 167-196 2001

SCHATTAN, Vera Ruas Perreira Coelho.; WAISBICH, Laura. Participatory mechanisms and inequality reduction: searching for plausible relations, Journal of Public Deliberation, v. 12, n. 2, artigo 13, 2016

SCHMITZ, Guilherme de Oliveira. **A sociedade civil brasileira e a cooperação sul-sul para o desenvolvimento**: estudo de caso da Viva Rio no Haiti. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014

DA SILVA, Danielle Costa. **A incidência das ONGs na agenda da Política Externa Brasileira de Direitos Humanos**: O Caso do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa. Artigo apresentado no 10o Encontro da ABCP, Belo Horizonte - MG, 30 de agosto a 02 de setembro de 2016

SOARES, Clemente de Lima Baena. **O processo legislativo e a aprovação de acordos internacionais assinados pelo Brasil**. Tese CAE, Brasília: Instituto Rio Branco, 2005.

DE SOUZA, Amaury. **O Brasil na Região e no Mundo**: Percepções da Comunidade Brasileira de Política Externa. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Rio de Janeiro, 2008

STEIBEL, Fabro. **Mecanismo independente de avaliação (IRM): Brasil – Relatório de Progresso 2013-14**. Rio de Janeiro/Washington DC, 2015. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/files/brasilrelat%C3%B3rio2013-14finalpdf-0/download>

SUYAMA, Bianca; POMEROY, Melissa. **Supporting "Autonomy and Resistance":** the Brazil-Mozambique-South Africa native seed bank project. Brighton: Institute of Development Studies, 2014

TARROW, Sidney. **Power in Movement:** Social Movements and Contentious Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1998

VEIGA, Pedro de Motta. Trade policy-making in Brazil: Changing patterns in state-civil society relationship. In: HALLE, Mark e WOLFE, Robert (Eds.), **Process matters:** Sustainable Development and Domestic Trade Transparency. Winnipeg: IISD, p.143-183. 2007

WAISBICH, Laura Trajber; CETRA, Raísa; MARCHEZINI, Joara. The Transparency Frontier in Brazilian Foreign Policy. **Contexto int.**, Rio de Janeiro , v. 39, n. 1, p. 179-200, abr. 2017

---

<sup>i</sup> Por instituições participativas, entende-se a “série de formatos híbridos caracterizados pela presença de instituições com a participação da sociedade civil e de atores estatais” encarregadas da deliberação sobre políticas públicas (Avritzer 2007: 443).

<sup>ii</sup> O termo define, segundo Amaury de Souza, “o universo constituído por pessoas que participam do processo decisório ou contribuem de forma relevante para a formação da opinião no tocante às relações internacionais do país”. O conjunto abarca não apenas integrantes do Executivo e do Legislativo, mas também “representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não-governamentais, acadêmicos, jornalistas e empresários com atuação na esfera internacional” (de Souza, 2008).

<sup>iii</sup> Papel esse que, apesar das múltiplas tensões e resistências, passa a ser reconhecido pelo próprio Itamaraty, como evidencia o discurso de posse do Chanceler Mauro Vieira (2015-2016): “*A inter-relação entre os assuntos internos e os internacionais é cada vez maior. O mundo globalizado diluiu as fronteiras entre a política externa em sua concepção clássica e as outras esferas da ação estatal, criando uma interconexão entre as dimensões doméstica e internacional. Em cada grande tema da política externa, administrar essa interconexão não depende apenas do Itamaraty. Mas cabe fundamentalmente ao Itamaraty operar em sintonia com as diferentes áreas do Governo, gerando as sinergias que reforçarão a ação e a posição negociadora do Brasil no mundo.*” (MRE 2015).

<sup>iv</sup> Critérios adaptados de Parés e Castella (2009) e Gaventa (2006).

<sup>v</sup> Importante salientar que nem todos os estudos revisitados para esse artigo abordam a questão da participação no processo decisório ou na deliberação em temas específicos de política externa sob o marco teórico da participação ou da deliberação democrática. No entanto, todos eles trazem informações detalhadas e relevantes sobre atores, processos e dinâmicas participativas em voga nas últimas décadas em distintos processos decisórios no campo da PEB. Ainda dado a escolha por trabalhar primordialmente com fontes secundárias, cada um dos cinco casos apresentados discutirá de maneira distinta os critérios delineados acima, não havendo portanto equivalência na quantidade de informação e no nível de detalhamento para cada critério entre os casos.

<sup>vi</sup> Particularmente, espaços da sociedade civil que debate cooperação Sul-Sul, Programa Mercosul Social e Participativo, política externa de direitos humanos e governo aberto.

<sup>vii</sup> MRE, 2015

<sup>viii</sup> Patriota, 2013

<sup>ix</sup> Por exemplo, com a criação do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE)

<sup>x</sup> Mesquita (2016) registra, a partir de documentos proporcionados pela SGPR, a participação de organizações dos seguintes setores: Academia, Comunicação, Cooperativismo, Direitos Humanos, Educação/ Cultura, Empresarial, Fóruns e Redes, Igualdade Racial, Juventude, LGBT, Migração, Movimento Urbano, Mulheres, Sindical e Trabalho Rural.

<sup>xi</sup> Poucos estudos ou informações públicas encontram-se disponíveis a esse respeito. O site da Agência Brasileira de Cooperação (<http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa>) publiciza lista de projetos de cooperação sob coordenação da agência, com informações a partir do ano 2000. Entre os 2388 projetos, 91 contam com a participação de organizações da sociedade civil (informação acessada em 5 de maio de 2017). A Pastoral da Criança destaca-se por sua participação em cerca de um terço desses projetos (35). Para um estudo detalhado sobre o caso da ONG Viva Rio no Haiti ver Schmitz (2014).

<sup>xii</sup> Entre os exemplos citados pelas autoras, encontram-se: O Grupo de Reflexões sobre Relações Internacionais (GRR); e os diferentes ciclos de promovidos por INCIDE e Articulação Sul, Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar da Universidade Federal do Rio de Janeiro e BRICS Policy Center da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

---

<sup>xiii</sup> Programa de cooperação entre os governos Brasileiro, Moçambicano e Japonês. O projeto visa desenvolver a agricultura moçambicana ao longo do corredor de Nacala no norte do país e combina ações de cooperação técnica com atração de investimentos setor privado, por meio do Fundo Nacala. O projeto visa replicar a experiência do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER).

<sup>xiv</sup> As quais atuam (seja no campo da pesquisa, da incidência política/advocacy ou da prestação de serviços) em distintas temáticas; do direito à saúde ao sistema prisional, passando por inúmeras outras, como liberdade de expressão e racismo.

<sup>xv</sup> Ver, por exemplo, Asano e Nader (2011).

<sup>xvi</sup> Por exemplo, a sociedade civil tem direito à voz no Conselho de Direitos Humanos – CDH da ONU que independem da vontade do Estado brasileiro. Ou ainda em canais próprios aos contenciosos em cortes e órgãos quase-jurídicos internacionais, no qual com frequência a organizações da sociedade civil são parte de processos contra o Estado, seja como vítimas ou representantes de vítimas, seja como produtoras de insumos alternativos em revisões pelas quais passa o Brasil, como no caso da Revisão Periódica Universal (RPU) do CDH.

<sup>xvii</sup> Ver Oliveira (1999), citado em da Silva 2016.

<sup>xviii</sup> Por exemplo no caso da discussão sobre redução da maioria penal. Ver ONUBR (2015).

<sup>xix</sup> No caso da temática da responsabilidade por violações cometidas por empresas, há um crescente diálogo entre o Itamaraty, a SDH e o Ministério Público sobre como o Brasil participa das negociações internacionais no tema e implementa decisões oriundas de órgãos internacionais sendo tecido entre um rol de atores governamentais.

<sup>xx</sup> O CBDHPE foi criado em 2006 e é composto por instituições estatais e entidades não-governamentais. Possui uma Secretaria Executiva (1 organização) e um Comitê Gestor (2 organizações), todos eleitos em assembleia geral anual. Ver lista de membros em: <http://dhpoliticaexterna.org.br/>

<sup>xxi</sup> Os oito fundadores da OGP, que hoje conta com mais de 70 países participantes, foram: África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido.

<sup>xxii</sup> Ver as diretrizes da OGP acerca dos fóruns mistos (ou *multistakeholders*) em: <https://www.opengovpartnership.org/node/9907>

<sup>xxiii</sup> Ver Decreto presidencial de 2011 que institui o CIGA em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm)

<sup>xxiv</sup> Ver Resolução do CIGA de 2014 que institui o GT em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/resolucao-institui-gt-ge-ciga-2014.pdf>

<sup>xxv</sup> Ver <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/participe/ogp-no-participa.br>

<sup>xxvi</sup> Alternativamente, ainda que de maneira embrionária, em âmbito local, o piloto subnacional de São Paulo na OGP (aprovado em 2016 para ser implementado em 2017), parece ter trazido mais oxigênio e dinamicidade para o modelo de co-construção entre Estado e sociedade civil. Tendo logrado criar, por exemplo, um Fórum Compartilhado de Gestão da parceria em nível local e contanto com uma relativa abertura dos servidores locais ao tema e de uma cultura de governo aberto que tem sido desenvolvida no âmbito da Prefeitura antes mesmo de seu ingresso no piloto da OGP.

<sup>xxvii</sup> Ver <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/novos-atores-se-engajam-na-execucao-do-3o-plano-de-acao>

<sup>xxviii</sup> A propósito, a primeira tese no âmbito do curso de formação do Instituto Rio Branco (Curso de Altos Estudos) sobre a temática da participação foi concluída em 2015. Ver Faria (2016)



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

Seminário Temático:

07 – ESTADO E GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Título do Trabalho:

**RAZÃO POPULISTA E DEMOCRACIA DIRETA NO EQUADOR (1978-2011):  
UMA PESQUISA QUANTITATIVA**

Autor:

Ronaldo Carvalho Bastos Junior

Instituição:

UFPE

## RESUMO

Trata-se de uma pesquisa em desenvolvimento que pretende analisar, a partir de uma metodologia quantitativa, os efeitos políticos da utilização dos mecanismos de democracia direta (MDDs) no Equador no período de 1978-2011. A hipótese é que, no Equador, o populismo possibilitou que interesses populares, antes excluídos dos processos políticos, passassem a fazer parte da agenda política nacional. Os dados foram colhidos dos 9 eventos de democracia direta ocorridos no Equador, onde foi possível depreender que este país, a partir do governo do presidente Rafael Correa (2007), inverteu a estatística encontrada na América Latina e no próprio Equador no período anterior ao seu governo, segundo a qual os MDDs eram em sua maioria relativos ao desenho institucional do Estado, e não aos interesses diretos da população. Talvez seja por causa disso que, no governo de Correa, houve um aumento significativo da participação popular nos MDDs equatorianos.

**Palavras-chave:** populismo; democracia; participação.

## Introdução

A utilização dos Mecanismos de Democracia Direta (MDDs) está inserida em um debate que alcança níveis globais, sendo também intensamente discutida na América Latina. Embora muitas sejam as pesquisas que demonstrem que a sua utilização é aprovada pela maioria da população, seja na América Latina (LATINOBARÓMETRO, 2009, p. 17-18), na Europa (BOWLER; DONOVAN, KARP, 2007) ou nos Estados Unidos (BOWLER; DONOVAN, 2008), os MDDs ainda sofrem um conjunto de críticas da literatura especializada, que sustenta que a democracia direta é utilizada somente por governos populistas que manipulam a população com o fim de concretizar interesses alheios às demandas populares.

Considerando que os MDDs podem surgir de diversas fontes (obrigação constitucional; convocados pelos cidadãos; ou pelos órgãos estatais), a estratégia que utilizamos para testar as potencialidades da democracia direta sem desconsiderar as críticas que lhe são dirigidas foi analisar o Equador<sup>1</sup>, que é o país latino-americano que mais utilizou os MDDs por iniciativa governamental e, em razão disso, se seguirmos a lógica da literatura crítica, o Equador seria o país mais apto a utilizar a democracia direta para concretizar os interesses do governo, e não do povo.

Os dados foram colhidos dos 9 eventos de democracia direta ocorridos no período 1978-2011, onde foi possível depreender que, ao contrário do que defende a

---

<sup>1</sup> Equador e Uruguai são os dois países latino-americanos que mais utilizaram a democracia direta e são também paradigmáticos no subcontinente por outro motivo: enquanto o Uruguai foi o país que mais os utilizou pela iniciativa cidadã, o Equador foi o que mais os utilizou por iniciativa governamental (ALTMAN, 2009, p. 24), e o fez seguindo o perfil dos países do Sul Global, onde as consultas populares são iniciadas predominantemente pelos governos (cf. MOREL, 2001).



literatura crítica, a partir do governo do presidente Rafael Correa (2007-2017) – considerado como populista – foram superados pelo menos dois padrões estatísticos encontrados tanto no período anterior ao seu governo quanto na própria América Latina. A primeira estatística indica que a maioria (2/3) dos MDDs latino-americanos são relativos ao desenho institucional do Estado, e não aos interesses diretos da população (ALTMAN, 2010b, p. 25); e a segunda indica que o nível de participação popular nestes eventos é de 55,8% na América Latina e 71,78% no Equador (C2D; Gráfico 1 [Anexos]). No governo de Correa, porém, os MDDs passaram a tratar pela primeira vez mais dos interesses diretos da população do que os do Estado e, talvez por isso, houve um aumento significativo da participação popular, que superou tanto a média latino-americana quanto a média equatoriana no período anterior a 2007.

Por outro lado, amparado por uma constituição hiperpresidencialista e conduzindo uma modernização que fomentou o capitalismo extrativista, o governo de Correa gerou, de um lado, o aumento da concentração de poder e da repressão ao dissenso (HUMAN RIGHTS WATCH, 2011), e de outro, um processo de modernização que foi concretizado em prejuízo dos direitos da natureza e das economias não-capitalistas (SANTOS, 2016, p. 99).

Assim, a hipótese de trabalho é que ao utilizar o populismo como técnica de governo Rafael Correa possibilitou que interesses populares heterogêneos, antes excluídos dos processos políticos públicos, passassem a fazer parte da agenda política nacional, o que permitiu a visibilidade de grupos sociais antes marginalizados, que se sentiram encorajados a participar mais ativamente do processo político. No entanto, em razão do hiperpresidencialismo propiciado pela constituição equatoriana, este processo não impediu o aumento da concentração do poder presidencial, bem como a perseguição de líderes de movimentos sociais contrários às políticas governamentais, gerando, assim, obstáculos à democratização da democracia.

Duas metodologias foram utilizadas. A primeira foi a *análise constitucional*, que serviu para comparar o modo como os MDDs foram regulados nas constituições equatorianas promulgadas no período da pesquisa. Assim, foi pesquisado (i) o aumento (ou diminuição) dos atores autorizados a propor MDDs, (ii) o aumento (ou diminuição) da quantidade mínima de assinaturas de cidadãos para propor MDDs, (iii) o aumento (ou diminuição) dos temas que passaram a ser objeto de MDDs e (iv) o aumento (ou diminuição) da regulamentação dos dispositivos constitucionais necessários para efetivar os MDDs. Para complementar, utilizamos *cálculos estatísticos* para saber, no período da pesquisa, (v) a quantidade total de MDDs já realizados no Equador; (vi) a proporção de MDDs em relação a cada categoria de

proponente; (vii) a relação entre as propostas de MDDs governamentais e o percentual de aprovação destes MDDs pelos cidadãos; (viii) em que medida a “razão populista” se apropriou de “demandas” de “interesse da população” ou, por outro lado, se utilizou da população para aprovar “demandas” de “interesse do Estado”; (ix) se houve diferença substancial entre o nível de aprovação de um MDD cujo tema era de “interesse da população” ou de “interesse do Estado”; e (x) se os MDDs de “interesse do Estado” modificaram a estrutura estatal em benefício da população (democratização da democracia), mantiveram uma estrutura concentradora (hiperpresidencialismo) ou fizeram os dois ao mesmo tempo.

Estruturamos o trabalho da seguinte forma. Primeiramente, conceituamos os MDDs e explicamos os tipos de democracia direta que foram utilizados no Equador; depois, traçamos um panorama teórico entre as duas formas de agir político que se rivalizaram na condução da participação popular equatoriana: a “democratização da democracia” e a “razão populista”; em seguida, fizemos um mapeamento das vantagens e das críticas que a literatura dirige aos MDDs, mostrando que nem todas se aplicam ao Equador; por fim, mostramos como o hiperpresidencialismo, braço institucional da “razão populista”, pôde criar obstáculos à “democratização da democracia”.

### **Mecanismos de democracia direta: conceito e tipologia**

É possível conceituar de várias formas os mecanismos de democracia direta. Muitos conceitos, porém, já trazem uma carga normativa que gera uma confusão entre as instituições políticas e as suas consequências sociais, que podem variar em contextos e momentos diversos. É por isso que esse trabalho adota uma definição institucional e procedimental dos MDDs, nestes termos: *mecanismos de democracia direta são um conjunto de instituições políticas mediante a qual os cidadãos, através de um sufrágio universal e secreto, escolhem as decisões políticas que julgam ser as mais acertadas para determinado momento histórico, desde que tais decisões não envolvam o processo regular de eleição de autoridades governamentais.*

Na América Latina, os MDDs podem ser decorrentes de obrigação constitucional ou de convocação, podendo estes últimos se originarem “de cima” (governo e parlamento) ou “de baixo” (cidadãos), e são de três tipos: consulta popular (que pode ser mandatária ou facultativa), iniciativa popular normativa e referendos (que podem revogar uma legislação ou retirar do poder uma autoridade eleita e, nesse último caso, recebem o nome de “referendos revogatórios”).

Porém, como este trabalho tem como objeto as consequências sociais dos MDDs ocorridos no Equador e como, ao menos no plano nacional, as duas últimas espécies de MDDs nunca ocorreram neste país, é preciso entender mais detidamente a consulta popular. Neste artigo, iremos trabalhar com o seguinte conceito: *consulta popular é uma consulta formulada aos cidadãos, quer estejam em solo nacional ou estrangeiro, para que estes deliberem sobre assuntos de conteúdo legislativo ou administrativo, sendo possível que os cidadãos sejam convocados tanto com anterioridade quanto posteriormente ao ato legislativo ou administrativo com o fim de aprovar / rejeitar, no primeiro caso, e ratificar / não ratificar, no segundo caso, as matérias que lhes são submetidas.*

As consultas populares, também chamadas de “top-down”, podem ser facultativas ou mandatórias. As consultas facultativas não são de convocação obrigatória e podem ser propostas tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo, apesar de, no Equador, a prática demonstrar que só o Executivo costuma utilizar este tipo de MDD. Segundo a literatura, as suas consequências sociais variam consideravelmente se o sistema partidário é estável e institucionalizado, ou não. Em democracias estáveis, eles podem funcionar como: (i) ferramenta de legitimação de políticas de governo que querem evitar o custo político da adoção de medidas conflitivas, isto é, são MDDs que, embora não sejam juridicamente obrigatórios, politicamente o são (ALTMAN, 2010b; LEDUC, 2002); (ii) válvula de escape para elites governantes que estão enfrentando a ameaça de um MDD iniciado pelos cidadãos (MENEZES, 2016, p. 25); e (iii) ferramenta apta a solucionar divisões internas ocorridas na coalizão e/ou no partido governante (MOREL, 2001).

Porém, em sistemas partidários instáveis eles podem funcionar como: (i) ferramenta apta a violar as competências constitucionais de outras instituições (na América Latina, é mais comum que este papel seja exercido pelo Executivo em relação ao Legislativo); (ii) ferramenta que aumenta a legitimidade de líderes carismáticos, sendo mais parecido com um “voto de confiança parlamentar” do que com uma consulta propriamente dita, isto é, ocorreria uma disfuncionalidade no instituto, pois o voto seria utilizado para avaliar o governo, e não os assuntos tratados no MDD (MENEZES, 2016, p. 26); (iii) ferramenta apta a construir consenso entre dois poderes diferentes, se ambos são responsáveis por chamar a consulta (ALTMAN, 2010b; MOREL, 2001); e (iv) eliminação de *veto players*, isto é, eliminação da participação dos partidos opositoristas e, inclusive, de outros partidos que compõem a coalizão governamental, já que uma mesma pessoa (o presidente) controla a

convocação do MDD e a formulação da proposta a ser votada (MENEZES, 2016, p. 26).

Já as consultas mandatórias são aquelas em que há obrigação jurídica em fazê-las e estas normalmente estão previstas na constituição. Em sistemas partidários institucionalizados, elas servem tanto para legitimar mudanças constitucionais quanto para criar uma sincronia entre os representantes e o corpo de cidadãos (SERDULT; WELP, 2012). Porém, em sistemas partidários instáveis elas costumam ser utilizadas para desafiar presidentes ou reformas, na medida em que tais MDDs não facilitam a aprovação de modificações institucionais, como é exemplo a tentativa de ampla reforma constitucional ocorrida na Venezuela em 2007 (cf. VICIANO PASTOR; DALMAU, 2008).

Para contextualizar a prática dos MDDs no Equador, entretanto, é preciso saber que o período pesquisado está inserido na chamada “terceira onda de democratização” (HUNTINGTON, 1994), onde vários países saíram de regimes militares, ditaduras unipessoais, governos de partido único, além de outras institucionalidades de viés autoritário ou ditatorial, e aos poucos foram se liberalizando e/ou se democratizando. Esse movimento, que foi mundial e começou com a Revolução dos Cravos (1974), em Portugal, atingiu a América Latina, inclusive o Equador, cujo regime militar permaneceu no poder entre 1972 e 1976. Nesse período, o Equador promulgou três constituições que regularam de forma distinta os MDDs (são as constituições de 1978, 1998 e 2008). Consideramos que tal institucionalidade pode produzir indicadores do nível de democratização gerado durante o período pesquisado, ainda que a análise constitucional da democracia possua algumas limitações (TILLY, 2013, p. 21). Porém, para minorar as suas limitações combinamos o seu uso com o emprego de cálculos estatísticos e, assim, pudemos extrair da análise constitucional o que ela tem de melhor, que é a comparação institucional de extensos períodos históricos, como faremos neste trabalho.

Por fim, é preciso registrar que o fato dos MDDs serem usados em um período democrático não os tornam necessariamente democráticos. Isto porque, apesar da palavra “democracia” já vir em seu nome, os MDDs também são utilizados por regimes totalitários e/ou autoritários. Como bem resumiram Butler y Ranney (1978, p. 3), “muitas sociedades democráticas admiráveis nunca usaram esses instrumentos e muitos regimes autoritários abusaram grotescamente deles”. Assim, a análise dos MDDs equatorianos tem que levar em consideração duas formas de agir político que são tão próximas quanto conflitantes na América Latina, em especial no Equador: a “democratização da democracia” e a “razão populista”

### **Democratização da democracia via razão populista: aproximações e contradições entre duas formas de agir político**

Considerando que a democracia (representativa) moderna foi criada para impedir um governo de massas (cf. AGUIAR, 2015; DUPUIS-DÉRI, 2013) e que tal fato gerou, durante toda a sua história, várias crises em torno da sua legitimidade (HIRST, 1992, pp. 12-13; WOLKMER, 2001), a ideia de “democratização da democracia” propõe transferir para formas participativas de deliberação algumas das prerrogativas decisórias que a princípio são detidas pela democracia representativa, com o fim de diminuir tanto o controle das decisões políticas quanto da própria agenda política pelos governantes e, assim, gerar mais legitimidade para a própria representação política (cf. SANTOS, AVRITZER, 2002, p. 77-78; SANTOS, 2007, p. 83 e ss; AVRITZER, 2000).

A metodologia para aferir este processo encontramos em Tilly (2013) que, diferentemente da teorização proposta por Dahl (2001) – que oferece uma lista estática de condições políticas, devendo um regime, para ser considerado democrático, obedecer a todas elas –, propõe que a investigação se concentre nas dinâmicas que levam um regime à democratização ou à desdemocratização. Isto possibilita realizar tanto a verificação de quão democráticos são determinados regimes em momentos específicos (o que é possível através do modelo de Dahl<sup>2</sup>) quanto o acompanhamento de regimes individuais ao longo do tempo, observando quando e como eles se tornam mais ou menos democráticos. Isto porque para obtermos informações sobre as causas e os efeitos da democratização ou da desdemocratização, temos que reconhecê-los como “processos contínuos”, e não apenas como “simples passos em um caminho que leva numa ou noutra direção” (TILLY, 2013, p. 24).

Devido às limitações deste trabalho, não podemos abordar toda a teoria democrática de Tilly, que propõe ao menos quatro aspectos de medição da democratização de um regime: consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes. Aqui nos valeremos apenas da amplitude das consultas, que é um critério apto a medir o aumento (ou diminuição) dos grupos sociais que estão incluídos (ou excluídos) dos processos políticos públicos (TILLY, 2013, p. 28).

---

<sup>2</sup> É claro que, por este modelo, há limitações no que atina à demodiversidade e ao experimentalismo democrático (SANTOS; AVRITZER, 2002), já que os critérios para a identificação de um regime democrático são fixos e inegociáveis.

É nesse contexto que será dado um destaque especial à ascensão de Rafael Correa e do movimento Alianza País ao governo equatoriano, já que ela foi proporcionada por um discurso de “democratização da democracia”, processo que foi denominado de “Revolução Cidadã”. No Plano de Governo “Alianza País 2007-2011” (2006, p. 4), podia-se ler que a sua intenção era estabelecer “um modelo participativo através do qual todos os cidadãos possam exercer o poder, formar parte das decisões públicas e controlar a atuação dos representantes políticos”. Para tanto, dever-se-ia realizar uma assembleia constituinte para formar “um projeto de vida comum, um acordo social amplo” em que a “sociedade mobilizada terá que participar não apenas das eleições dos parlamentares”, mas também “assenhorear-se da Constituição, de modo a pressionar para que se cumpra o acordado”.

Todo esse processo de democratização, porém, teve que conviver com o controle que Rafael Correa exerceu sobre a agenda política da “Revolução Cidadã”, o que levou a literatura a considerá-lo um líder populista (cf. GRATIUS, 2007; GALLEGOS, 2014; VERA, 2012; DE LA TORRE, 2013; idem, 2016), mesmo diante das dificuldades em torno da sua conceituação<sup>3</sup>, além da sua constante utilização como um “dispositivo ideológico” por parte daqueles que são contra governos populares e que, em razão disso, atribuem-lhes a insígnia normativa de esquerda “má”, posto que autoritária, em contraposição a uma esquerda que seria “boa”, mais próxima da socialdemocracia (cf., por exemplo, CASTAÑEDA, 2006; LANZARO, 2009; PETKOFF, 2005; MIRES, 2008).

A despeito disso, ainda que conscientes das dificuldades em torno do conceito de populismo e contrários a tese de que a “razão populista” traduza a própria lógica do político, como quer Laclau (2013, p. 183), estamos convencidos de que o governo de Correa possui algumas peculiaridades que normalmente são atribuídas aos líderes populistas, como veremos no decorrer deste artigo. E como essa discussão é fundamental para entender os MDDs equatorianos, é preciso saber de antemão, ainda que superficialmente, algumas características que possui o populismo para, somente após, entender os conflitos em torno da “democratização da democracia” via “razão populista”.

---

<sup>3</sup> Parte da literatura evita o uso do termo “populismo” como categoria política, principalmente no contexto da discussão latino-americana acerca das “duas esquerdas”, sob o argumento de que, em primeiro lugar, o termo possui um caráter pejorativo, além de que a sua imprecisão conceitual não permite uma abordagem analítica (cf., nesse sentido, PEREIRA DA SILVA, 2011). Porém, como demonstram estudos teóricos (LACLAU, 2013; e LIRIA, 2016) e empíricos (SÁEZ, 2008), o uso desta categoria não impede a identificação das características específicas de cada governo populista, além de que nem sempre a sua utilização possui uma carga pejorativa. Por estas razões, não vimos problemas em utilizá-lo.

Conforme síntese realizada por Santos (2016, p. 159), o populismo possui as seguintes características: (i) prioridade à participação em detrimento da representação e, por isso, tendência a se expressar por mobilizações massivas onde a denúncia política prevalece sobre a formulação de alternativas políticas; (ii) apelo a uma ampla convergência de interesses das maiorias excluídas ou ameaçadas de exclusão por parte de inimigos internos e externos; (iii) atuação política hostil à mediação da democracia representativa e, por isso, portador de vocação anti-institucional ou pós-institucional; e (iv) antielitismo, ainda que a esperança de dias melhores seja depositada em um líder ou em um Estado.

Sendo um pouco mais específicos, podemos dizer que a Revolução Cidadã pertence ao paradigma da “esquerda refundadora”, que se caracteriza, de um lado, por um “nível mais baixo de institucionalização, menor integração ao sistema político e pela integração crítica às instituições da democracia representativa”, e, por outro, propõe “refundar suas institucionalidades, seus sistemas partidários e o Estado enquanto todo”, ao superar mais radicalmente o *status quo* vigente no momento em que chega ao poder, estando associada geralmente a um “colapso dos sistemas partidários e institucionais” (PEREIRA DA SILVA, 2016, p. 654). Essa esquerda, porém, entra em um paradoxo político, no que atina à participação popular, porque em razão da centralidade da figura do líder, ao mesmo tempo em que possibilita um canal institucional por meio do qual os interesses das massas podem se concretizar, é exercido um forte controle sobre a própria agenda política (isto é, os temas que são debatidos).

Assim é que a “democratização da democracia” e a “razão populista”, na versão da “esquerda refundadora”, se sustentam mutuamente em condições específicas, embora a partir de um certo estágio passam a registrar inúmeros conflitos, como procuraremos demonstrar ao longo deste artigo.

### **As vantagens da democracia direta e o aumento da sua previsão no constitucionalismo equatoriano**

Um dos principais argumentos favoráveis aos MDDs é que a sua utilização confere mais legitimidade às decisões políticas, pois os cidadãos decidem por si mesmos, sem necessitarem da mediação dos políticos profissionais. Isto porque, se, por um lado, a eleição é direta em relação à escolha dos representantes, é indireta em relação à tomada das decisões políticas, pois na democracia representativa a legitimação dos parlamentares é feita *a priori*, através das eleições, e quase não há possibilidade de controle popular sobre as condutas dos parlamentares e das decisões

tomadas por estes no curso do mandato. Nesse sentido, a participação popular devolveria o poder constituinte a quem é o seu legítimo titular, o povo, poder este que lhe teria sido retirado pelas elites dirigentes<sup>4</sup> através da lógica da democracia representativa, cujo nível de participação é mínimo e, por isso, o poder de influência popular sobre a representação política é equivalente a de um placebo (DUNN, 1979, p. 16). Somado a isso, muitos autores consideram que levar a política às ruas pode gerar um maior envolvimento dos cidadãos com os assuntos públicos (BENEVIDES, 1994), o que seria um primeiro passo para superar as chamadas “democracias de baixa intensidade” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 73) e, assim, usar as práticas democráticas como ferramenta educativa (FREY; STUTZER, 2000; FREY; KUCHER; STUTZER, 2001, p. 283) a fim de tornar os cidadãos mais virtuosos, atentos e até mais livres (QVORTRUP, 1999).

Mas não é só. Os MDDs podem, em circunstâncias específicas, melhorar a qualidade da própria democracia representativa. Ao investigar o caso uruguaio, que é o país que mais utiliza MDDs na América Latina, Altman (2010b, p. 198) observou que apesar de ser difícil medir a ameaça do seu uso, o receio da convocação de um MDD pode ser um dos fatores que conduziu a democracia uruguaia a ser uma das mais consensuais do subcontinente. Isto porque os representantes, cientes de que governam uma população que utiliza MDDs com frequência, antes preferem ceder espaço e entrar em acordo com adversários políticos do que se submeter à democracia direta, onde o resultado não é previsível e, por isso, não pode ser controlado. Também é por isso que, como defendem alguns autores, os MDDs forçam os representantes a governarem com mais eficácia (LUPIA; MATSUSAKA, 2004, p. 463).

Porém, mesmo em democracias não consensuais, como são em geral as latino-americanas, os MDDs podem ter consequências benéficas. Em pesquisa envolvendo 10 países latinos entre 1996 e 2011, Menezes (2011, p. 98) observou que a convocação de MDDs melhora em até 9% a aprovação presidencial e nos anos em que eles são acompanhados de eleições, este escore pode chegar em até 42%, o que nos conduz à ideia de que quanto mais se permite a participação popular, mais legitimidade e apoio possui um governo, embora estas variáveis devam ser

---

<sup>4</sup> Usamos o termo *elites* contraposto a *peças comuns* de forma genérica, como o faz Tilly (2013, p. 209): “Por *elites*, vamos simplesmente entender redes de pessoas conectadas que exercem controle sobre recursos substanciais, incluindo a força de trabalho de outras pessoas. Sob o título de *peça comum*, vamos designar não mais do que redes conectadas de pessoas – trabalhadores, camponeses, comunidades locais, e assim por diante – que carecem de controle sobre recursos substanciais, incluindo a força de trabalho de outras pessoas”. Para uma história conceitual deste termo, cf. HOLLANDA (2011).



combinadas com outras, como por exemplo a percepção popular da situação econômica (cf. BASABE-SERRANO, 2017).

No plano teórico, Tilly (2013, p. 107) argumenta que quando o Estado amplia a participação dos cidadãos nos processos políticos públicos, mediante decisões mutuamente vinculantes, esta relação gera a possibilidade de um consenso contingente, isto é, uma efetiva tradução da vontade coletiva do cidadão em ações por parte do Estado. É nessa perspectiva que deve ser analisada a última constituição equatoriana, que apresentou um processo de integração combinado com elementos de um autêntico giro descolonial, passando a considerar que o “povo” não é homogêneo e que, por isso, há relações de dominação envolvendo perspectivas de classe, raça e gênero (QUIJANO, 2009), e que isso tem relação direta com os níveis de integração ao Estado dos grupos invisibilizados.

Alguns exemplos podem ser dados. No que atina aos *estrangeiros*, embora todas as constituições do período tenham consignado que eles terão os mesmos direitos que os cidadãos equatorianos, as constituições de 1978 (art. 14) e 1998 (art. 26) estabeleceram expressamente que os estrangeiros não possuíam nenhum direito político, ao passo que, na constituição de 2008 (art. 63), estes direitos foram conferidos àqueles que residissem no país por um período superior a 5 anos. Do mesmo modo, as constituições anteriores (arts. 17 e 29, respectivamente) só conferiram ao estrangeiro o direito de asilo, enquanto que a atual também conferiu o direito de refúgio (art. 41). Em uma perspectiva de *gênero*, não há qualquer menção à problemática na constituição de 1978, enquanto que, na de 1998, há apenas um dispositivo (art. 41), de eficácia limitada<sup>5</sup>, que diz que a lei criará políticas públicas que oportunizem a igualdade entre homens e mulheres. Já a última constituição estabeleceu que deverá haver participação das mulheres na justiça indígena (art. 171) e representação paritária nos cargos de livre nomeação e de direção (art. 65), bem como no Conselho da Judicatura (art. 179), além de exigir nomeação alternada e sequencial entre homens e mulheres nos cargos pluripessoais (art. 65). Em uma perspectiva *étnica*, enquanto na constituição de 1978 não há distinção entre os cidadãos equatorianos, desde a constituição de 1998 (art. 83) há o reconhecimento de que indígenas e negros também fazem parte do Estado equatoriano, embora só na

---

<sup>5</sup> Aqui nos valem da classificação das normas constitucionais de Silva (2008), segundo a qual existem as normas de *eficácia plena*, que são aquelas normas constitucionais com possuem eficácia imediata desde o surgimento da constituição; *eficácia contida*, que são as normas que possuem eficácia plena, porém uma legislação posterior pode limitar o seu alcance; e *eficácia limitada*, que são as normas que dependem de regulamentação posterior para possuírem eficácia.

constituição de 2008 haja referência à participação de todas as etnias na formulação das políticas públicas (art. 85). Ademais, diferentemente das constituições anteriores, a de 2008 dispôs que todos, nacionais ou estrangeiros, pertencentes a qualquer etnia, poderão propor as ações previstas na constituição (art. 86, 1); para tanto, poderão ser propostas de modo oral ou escrito, sem formalidades, e não será necessário auxílio de advogado (art. 86, 2, d). Do mesmo modo, ainda em relação às etnias indígenas, que possuem um forte vínculo com o meio natural, é notório que, enquanto a constituição de 1998 estabelecia que a natureza poderia ser explorada segundo os interesses nacionais (art. 247) e que o Estado possuía direito soberano sobre a diversidade biológica (art. 248), a constituição de 2008 inovou ao estabelecer que a própria natureza é um sujeito de direitos (art. 71) e qualquer um pode protegê-la<sup>6</sup>.

É notório que, no período pesquisado, ampliou-se a integração do povo nos processos políticos públicos, que é o primeiro passo para a “democratização da democracia”. Um outro passo, que tem a ver com o objeto deste artigo, é o aumento dos dispositivos constitucionais que possibilitam a participação popular, bem como a flexibilização dos espaços, das pessoas e dos quóruns de votação dos MDDs. Nesse sentido, o destaque é da constituição de 2008, que dos seus nove títulos dedicou ao menos um inteiramente à democracia participativa, intitulado “Participação e organização do poder”, e 70 dos seus 444 artigos (17,5%) fazem referência ao tema. Conforme mostra a Tabela 1, a constituição de 2008 ampliou o número de atores que puderam fazer uso dos MDDs (além do Presidente da República e da Assembleia Nacional (1978), bem como dos GADs [*Gobiernos Autónomos Descentralizados*] e dos cidadãos (1998), acrescentou-se os equatorianos que residem no exterior), os âmbitos institucionais aos quais os MDDs poderiam ser dirigidos (além da Assembleia Nacional (1998), passou a ser possível a iniciativa popular normativa diante de qualquer órgão com faculdade normativa), as autoridades que podem ser interpeladas (além de deputados e autoridades locais (1998), passou a ser permitido revogar o mandato de todas as autoridades eleitas, incluindo o Presidente da República). Por outro lado, houve diminuição do número de assinaturas necessárias para a propositura de um MDD (na revocatória de mandato, saiu de 30% para todas as autoridades, que não

---

<sup>6</sup> Na Acción de Protección n. 11121-2011-0010, a Corte Provincial de Justicia de Loja, no Equador, reconheceu os “direitos da natureza” em relação ao Rio Vilacamba ao consignar que o direito à existência, manutenção e regeneração dos seus ciclos vitais naturais foram violados por uma empresa que efetuava depósitos de materiais no leito do referido rio. Consignou, ainda, que tal depósito se tratava de ‘daños generacionales’ por repercutir não apenas na geração atual, mas também na futura, determinando que a empresa cessasse de fazê-lo imediatamente, além de incumbir o “*Ministerio Ambiental de Ecuador*” e a “*Defensoria del Pueblo*” da fiscalização da decisão judicial (Cf. LOJA, 2011).

incluía o Presidente, por exemplo (1998), para 15% em relação ao Presidente e 10% para as demais autoridades) e o quórum para sua aprovação (que saiu da necessidade da maioria da totalidade dos votos (1998) para a maioria dos votos válidos). Por fim, incluiu novas possibilidades, como a convocação de assembleia constituinte (art. 444) e permissão da propositura de reforma constitucional (art. 103 e 444, 1) pelos cidadãos.

Outra amostra da democratização foi a regulamentação dos MDDs previstos na constituição de 2008. Nada menos do que quatro importantes leis foram promulgadas com este fim: o *Código de la Democracia*; a *Ley de Participación Ciudadana y Control Social*; o *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía e Descentralización*; e o *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Comparativamente, observamos que a constituição de 1978 nunca regulou nem a revocatória de mandato nem a iniciativa popular normativa, tendo em vista que eram normas de eficácia limitada, enquanto que a de 1998, embora tais normas fossem de eficácia plena, não procurou efetivar esses dispositivos.

#### **As críticas à democracia direta e a análise de quais se aplicam ao Equador**

Existem ao menos quatro críticas que são dirigidas aos MDDs: (i) os governos só os utilizariam quando tivessem certeza que ganhariam (LIJPHART, 1984, 204); (ii) configuram práticas (neo)populistas e constituem a melhor forma de manipular a população para, com isso, atingir os desideratos políticos governamentais (GRATIUS, 2007); (iii) revelam uma disputa entre elites políticas que enfraquece a democracia representativa (HIGLER, MCALLISTER, 2002; GAMBLE, 1997; MAGLEBY, 1984; DAHL, 1989; SARTORI, 1987; HELD, 1993); e (iv) os mecanismos de participação popular entram em conflito com uma organização dos poderes disposta de forma centralizadora, em especial nas constituições hiperpresidencialistas (GARGARELLA, 2016).

Vários estudos empíricos, porém, demonstraram que estas críticas, a despeito de poderem ser verdadeiras em alguns contextos, não podem ser generalizadas. Nesta seção, nosso objetivo será analisar quais se aplicam ao Equador.

Em relação à crítica (i), segundo a qual os governos só utilizariam os MDDs quando tivessem certeza que iriam ganhar, após uma análise estatística simples podemos perceber o equívoco da sua generalização. Seguindo a pesquisa de Altman (2009), observamos que a média de aprovação dos MDDs de iniciativa governamental (*top-down*) na América Latina até 2009 é de 55,2%; inclusive, o escore de aprovação dos MDDs que vêm da iniciativa popular é bem parecido (56,2%). A crítica fica

inviabilizada porque, se os governos ganham os MDDs em pouco mais da metade das vezes, o seu uso pode ser uma decisão política arriscada, e não, como defende parte da literatura, uma estratégia totalmente eficiente.

No Equador, porém, o número de MDDs aprovados já é bem superior que a média do subcontinente, chegando ao escore de 69,77%, o que, em relação a este país, torna a crítica acima mencionada mais relevante, não podendo ser desconsiderada. Mais relevante ainda ao saber que, no governo de Correa, todos os MDDs foram aprovados. De todo modo, antes de afirmar que esta crítica é totalmente pertinente é preciso combinar a análise estatística com pesquisas sobre a dinâmica legislativa equatoriana, cujos resultados ainda não podemos apresentar neste artigo.

Em relação à crítica (ii) e (iii), segundo a qual os MDDs são formas de manipular a população para atingir os interesses governamentais, sendo, portanto, uma disputa entre elites políticas que só defendem os seus próprios privilégios, esta tese também não pode ser generalizada. Em primeiro lugar, os MDDs podem funcionar como “votos de segunda ordem”, isto é, quando os cidadãos não se preocupam com o tema em si do MDD e suas decisões estão direcionadas ao próprio governo (como se fosse uma segunda rodada das eleições), sendo contrárias ou favoráveis a eles. Por exemplo, diante de uma crise econômica em que os cidadãos considerem que o governo é culpado, eles votariam contra o MDD governamental independentemente do conteúdo proposto na democracia direta<sup>7</sup>. Nesse sentido, vários estudos identificaram que é possível que os eleitores, em algumas ocasiões, votem com competência (*voter competence*) e, assim, nem sempre se deixam manipular pela publicidade governamental (na Europa, cf. FRANKLIN; EIJK; MARSH, 1995; SVENSSON, 2002; HOBOLT, 2007; e na Califórnia, cf. BOWLER; DONOVAN, 1998, p. 69).

No caso específico do Equador, a crítica (ii) nem sempre se aplica, principalmente no governo de Correa. Porém, para entender o nosso argumento é preciso saber da distinção entre os MDDs cujos temas são do “interesse do Estado” (relativos ao desenho institucional) e aqueles que são do “interesse da população” (onde ela seria diretamente afetada). Para exemplificarmos com os próprios MDDs equatorianos (cf. Tabela 2 [Anexos]), são temas de “interesse do Estado” aqueles relativos ao “poder presidencial de dissolver o parlamento” (1994); à “nomeação das autoridades judiciais pelo Supremo Tribunal” (1997); e à “reorganização temporária do

---

<sup>7</sup> Em relação à situação econômica, embora saibamos que a percepção da economia, na América Latina, interfere no poder presidencial (BASABE-SERRANO, 2017), não há estudos consistentes sobre a sua interferência nos MDDs latino-americanos (ALTMAN, 2005, p. 221).

Conselho da Magistratura” (2011). Por outro lado, são temas de “interesse da população” os relativos ao “direito à dupla cidadania” (1994); ao “direito de escolher o regime de seguridade social” (1995); e à “proibição de jogos de azar com fim de lucro” (2011).

Segundo Altman (2009, p. 25), quase 2/3 dos conteúdos dos MDDs realizados na América Latina entram na categoria “interesse do Estado” (desenho institucional) e no Equador este escore é ainda mais elevado (73,58%). Mas esse dado deve ser contrabalanceado com os dados dos MDDs realizados no contexto do governo de Rafael Correa. Embora todos os MDDs propostos no governo de Correa tenham sido aprovados, o Gráfico 2 (Anexos) mostra que há uma inversão considerável no conteúdo das demandas, pois apenas 36,36% pertenceram à categoria “interesse do Estado” e 63,64% das demandas entraram na categoria “interesse da população”, o que refutaria a crítica (ii) vista acima.

Um dado agregado é o percentual de participação popular nas votações dos MDDs equatorianos, que como mostra o Gráfico 3 (Anexos) aumentou significativamente, saindo de escores de 58,61% (1995) e de 59,20% (1997) para, a partir do governo de Correa, escores de 75,72% (2008) e 77,38% (2011), o que pode indicar, juntamente com a preponderância de temas de interesse da população (63,64%), que o populismo de Correa contribuiu para uma democracia de maior intensidade. Inclusive, esses números são superiores à própria média latino-americana (55,8%), deixando o Equador em uma posição de destaque na América Latina no que atina à participação popular (sexta maior de vinte países). Assim, é possível que, ao contrário do que sustenta a crítica (iii), os MDDs não gerem, mas sejam o resultado da crise da democracia representativa (nesse sentido, cf. ALTMAN, 2010a), embora tal constatação necessite de pesquisas mais sofisticadas.

Porém, apesar das estatísticas indicarem que teria ocorrido uma “democratização da democracia” no governo Correa, a prática da participação popular durante a Revolução Cidadã apresentou alguns problemas. Isto porque houve um controle muito grande da agenda política pelo presidente, tanto em relação à representação política quanto em relação à própria participação popular, o que nos conduz ao problema do hiperpresidencialismo, objeto da crítica (iv).

### **Contradições entre a “democratização da democracia” e o hiperpresidencialismo**

Após a redemocratização equatoriana, a sua história constitucional registrou um aumento considerável da integração dos cidadãos nos processos políticos

públicos, resultando em progressos importantes nas disposições constitucionais sobre a participação popular (cf. *supra*). Somado a isso, durante a implantação da chamada Revolução Cidadã, o presidente Rafael Correa, que foi eleito a partir de uma plataforma política crítica da democracia representativa e das elites dirigentes (GALLEGOS, 2010, p. 87), convocou MDDs que se afastaram do perfil da democracia direta encontrado na América Latina e no próprio Equador, no período anterior ao seu governo, e o fez ao dotar os MDDs mais de temas de “interesse da população” do que referentes ao desenho institucional do Estado, o que pode ter gerado o aumento da participação popular nas votações e o nível de aprovação dos mesmos (cf. *supra*).

Ocorre que se, por um lado, as constituições equatorianas seguiram a tendência latino-americana de aumentar o rol dos direitos fundamentais, tornando-os ainda mais propícios à participação popular, por outro lado mantiveram a organização dos poderes bastante centralizadora, ao instituir um sistema “desequilibrado” de freios e contrapesos, com um Executivo muito mais forte do que os outros poderes, fenômeno denominado pela literatura de “hiperpresidencialismo” (GARGARELLA, 2016).

Isto porque as constituições latinas, incluindo a do Equador, possuem cartas de direitos, de um lado, e organização de poderes, de outro, pensadas de modo autônomo, sendo a organização dos poderes resultado do que se pensou no século XIX e a carta de direitos fruto do pensamento constitucional do século XX. Neste século, foi consagrado uma série de direitos sociais e institutos participativos que, surgidos posteriormente, foram simplesmente sobrepostos nas constituições modernas sem, no entanto, alterar a estrutura concentradora de poder. A consequência é o surgimento de cartas de direitos nominalistas<sup>8</sup>, que possuem muitas dificuldades para serem efetivadas, principalmente quando entram em choque com a vontade política dos governantes.

A organização dos poderes das constituições latino-americanas representou um compromisso entre liberais e conservadores, que constituíam as elites dirigentes da época (ORREGOS PENAGOS, 2003; HURTADO, 1989, p. 114). A história deste

---

<sup>8</sup> Utilizamos a classificação de Loewenstein (1976, p. 217), segundo a qual as constituições podem ser divididas em três tipos: as *normativas*, que são aquelas que possuem plena eficácia e são observadas por todos os atores sociais, de modo que há uma simbiose entre a lei fundamental e a comunidade do país; as *nominativas*, que são aquelas que possuem validade jurídica, mas não eficácia social, havendo um descompasso entre os seus mandamentos e a realidade do país; e as *semânticas*, que são aquelas meramente simbólicas e as suas disposições favorecem, na verdade, apenas os “donos do poder”.

modelo, que nos remete a Bolívar<sup>9</sup>, se consolidou com o advento da constituição do Chile de 1833, que consagrou os desejos dos liberais (com freios e contrapesos) e dos conservadores (com um executivo forte, isto é, vertical, elitista e contramajoritário). O hiperpresidencialismo, pois, surgiu ao apostar na concentração de poder, mas também de responsabilidades, aspirações e expectativas, em uma só pessoa portadora de um mandato fixo durante anos – o Presidente da República (GARGARELLA, 2016). A ideia por trás desta configuração política é que, como o povo não está apto a governar-se, então são as elites, notadamente o presidente, que tem que conduzir a nação. Assim, a tradição do hiperpresidencialismo é a mesma tradição do conservadorismo em matéria constitucional, que não atinge apenas o povo, já que também se opõe à própria representação política, ganhando o Executivo competências legislativas enquanto o próprio Legislativo as perde.

Este panorama é demonstrado por uma série de pesquisas empíricas, com destaque para o trabalho coletivo resultado do *Comparative Constitutions Project*, que realizou uma extensa e detalhada pesquisa constitucional comparada, concluindo que o desenvolvimento mais destacado do constitucionalismo latino-americano se refere ao aumento dos dispositivos constitucionais que concedem poderes legislativos ao poder Executivo (Cheibub et al 2011, p. 1718), incluindo o aumento dos poderes de emergência (idem, p. 1730). Tal modelo, que seria característico da América Latina, foi confirmado por uma série de outros estudos (cf., a propósito, SAIEGH, 2009; GARCÍA MONTERO; SÁEZ, 2009; BASABE-SERRANO, 2017).

Esta tendência também é identificada no Equador. A constituição de 2008 registra um aumento das funções do Executivo concomitantemente à diminuição das competências do próprio Legislativo. Assim é que, por exemplo, apesar dos inúmeros dispositivos referentes à participação popular, a constituição confere o planejamento econômico apenas ao Presidente da República, com nenhuma participação da representação política e participação mínima dos cidadãos, que se resumem à função de observadores externos e, quando muito, podem exercer controle apenas *post facto* (MARTÍNEZ, 2009, p. 45; ECHEVERRÍA, 2009, p. 16; SANTAMARÍA, 2009; GARGARELLA, 2008).

Isso possibilitou a Correa bloquear a implementação de uma série de medidas participativas dispostas na constituição, como são exemplos o veto presidencial em relação à possibilidade dos cidadãos elegerem as autoridades judiciais locais

---

<sup>9</sup> A proposta de Bolívar (1976, p. 231-233) para combater a anarquia e instabilidade encontradas nas repúblicas latino-americanas recém-independentes era dotar o Presidente da República de um poder forte e centralizado, metaforicamente “como el sol que, firme en su centro, de vida al Universo” do sistema institucional.

(GARGARELLA, 2011) ou a demora em efetivar a paridade entre homens e mulheres no Conselho da Judicatura, bem como o mecanismo da “silla vacía”. Nesse sentido, o maior destaque são os conflitos em torno das questões ambientais. Quando, ainda na assembleia constituinte, tentou-se inserir na constituição uma norma explícita que exigia o consentimento prévio das populações indígenas para o uso de recursos naturais<sup>10</sup>, como a água e os minérios, prevaleceu a posição dos partidários de Correa, segundo a qual não havia necessidade desta norma, o que gerou posteriormente uma prática política que estabeleceu que o consentimento estaria satisfeito com a mera comunicação às populações afetadas (GALLEGOS, 2010, p. 95). É evidente que isto constituiu uma enorme contradição, pois enquanto a constituição de 2008 reconhece os “direitos da natureza” e propugna a “Sumak Kawsay” (o “Buen Vivir” da cosmovisão dos povos Kichwa), o governo Correa impulsionou o desenvolvimento de mega empreendimentos mineiros que afetaram fontes de água, ecossistemas e a vida de povos camponeses e indígenas tradicionais (WAHREN; SCHVARTS, 2015), possibilitando o desenvolvimento de um capitalismo extrativista que entra em contradição com a sua defesa do “socialismo no século XXI”.

E esses são apenas alguns dos conflitos entre Correa e os movimentos sociais equatorianos ou, nos tipos ideais aqui propostos, entre a “razão populista” e a “democratização da democracia”. De um modo geral, o hiperpresidencialismo proporcionado pela constituição de 2008, somado a uma crise dos movimentos sociais e à debilidade dos partidos de esquerda, fizeram com que a Revolução Cidadã só existisse através da liderança de Correa, o que o levou a posturas autoritárias em relação às lideranças de movimentos sociais que se opuseram às suas políticas (DE LA TORRE, 2013, p. 140). Isto porque a formação do seu discurso polarizado, que forjava uma guerra entre o povo e os seus inimigos, fez com que no momento em que membros do próprio povo o contestaram, eles puderam ser arbitrariamente colocados na posição de inimigos, o que impediu a crítica ao governo e o conduziu à práticas autoritárias (GALLEGOS, 2010, p. 92).

Como criticam alguns autores (SANTOS, 2016; DE LA TORRE, 2016), no período de Correa a democratização só ocorreu na medida em que os cidadãos aceitavam a mediação presidencial, o que possibilitou o paradoxo de uma “Revolução Cidadã” sem cidadãos ou, ao menos, com cidadãos submissos. O fato de que nenhum

---

<sup>10</sup> A Convenção n. 169, da Organização Internacional do Trabalho, que dispõe sobre os povos indígenas e tribais, estabelece que todas as vezes que forem previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar diretamente os povos tradicionais, os governos deverão consultar os povos interessados por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas (art. 6, 1, a).



dos MDDs equatorianos tenham sido propostos pelos cidadãos é um indício forte neste sentido, apesar de, como vimos neste artigo, existirem outras causas. Inclusive, existe uma situação que não pode ser desconsiderada: no Equador, os MDDs estão longe de constituírem uma ferramenta de ação política que se coloca no centro das estratégias dos movimentos sociais para influenciar a política das instituições democráticas, seja sob a égide da constituição anterior (ORTÍZ CRESPO, 2008, p. 15) seja sob a atual (GALLEGOS, 2014, p. 271). Pelo contrário, o conflito político<sup>11</sup> e os protestos ainda se colocam como as principais formas de ação direta da sociedade civil em relação à política instituída (ECUADOR DEBATE, 2012). Nesse momento, porém, ainda não sabemos se esta situação é causa ou consequência do hiperpresidencialismo.

O que sabemos, amparados na lição marxista segundo a qual entre direitos iguais quem decide é a força (MARX, 2013, p. 309), é que, como bem percebeu Gargarella (2011, p. 296), os dois lados da constituição (a carta de direitos e a organização dos poderes) não lutam uma batalha entre iguais, mas uma onde o forte poder presidencial, já estabelecido, possui enorme vantagem. Nesse sentido, não pode haver surpresa sobre a ineficácia ou o uso aquém das expectativas de muitos dispositivos relativos à participação popular.

### **Considerações finais**

Embora este trabalho não tenha pretendido analisar todas as críticas dos autores que são contrários à democracia direta, foi possível demonstrar que nem todas as críticas são corretas. A análise estatística que realizamos demonstrou que não é verdadeiro que os governos só utilizam os MDDs quando têm a certeza que irão ganhar, pois na América Latina eles só ganham em pouco mais da metade dos eventos, escore que no Equador é um pouco superior; demonstrou também que os MDDs nem sempre são relativos à disputas entre elites políticas, pois no governo de Rafael Correa 63,64% dos MDDs possuíam temas de “interesse da população”, o que certamente contribuiu para o aumento da participação popular nestes eventos. Por outro lado, procurou demonstrar que constituições centralizadoras, notadamente as hiperpresidencialistas, atrapalham e, por vezes, suprimem a efetivação dos mecanismos de participação popular.

---

<sup>11</sup> Utilizamos aqui a noção de “campos de conflitividade política” desenvolvida por Gallegos e Stoessel (2015, p. 5), definidos como “espaços de luta nutridos por conflitos heterogêneos que convergem para problemas públicos específicos e que alcançam efeitos moduladores sobre o conjunto da dinâmica política”.

Assim, embora essa seja uma pesquisa em desenvolvimento, chegamos à conclusão provisória de que a “razão populista”, materializada na pessoa do presidente Rafael Correa, promoveu a “democratização da democracia” de forma parcial, pois embora tenha inserido nos processos políticos públicos uma série de grupos sociais que, até então, estavam invisibilizados e sem poder decisório, em razão do hiperpresidencialismo ocorreu concentração de poder por parte do Executivo e, por conseguinte, os grupos não tiveram autonomia para ampliar a agenda política. Ao mesmo tempo em que, em alguma medida, a “razão populista” e a “democratização da democracia” se sustentaram mutuamente, pois no governo de Correa houve uma mudança qualitativa nos temas dos MDDs e um crescimento considerável da participação popular, a partir de certo ponto os conflitos se tornaram tão profundos que a “razão populista” só se desenvolveu com a dominação e, em alguns casos, a suspensão da “democratização da democracia”.

## Referências

AGUIAR, Thais Florencio. **Demofobia e demofilia: dilemas da democratização**. Rio de Janeiro: Azougue, 2015.

ALIANZA PAÍS. **Plan de gobierno Alianza Pais (2007-2011)**. Disponível em: [https://www.ucm.es/data/cont/media/www/17360/Texto%201%20-%20Plan\\_de\\_Gobierno\\_Alianza\\_PAIS.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/17360/Texto%201%20-%20Plan_de_Gobierno_Alianza_PAIS.pdf). Acesso em: 09 abr. 2017.

ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?, **Política y gobierno**, vol. XII, n. 2, 2005, pp. 203-232.

\_\_\_\_\_. **Direct democracy worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010a.

\_\_\_\_\_. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? **Perfiles latinoamericanos 35**, enero-junio, 2010b, pp. 9-34.

AVRITZER, Leonardo (2000). Teoria democrática e deliberação pública. *In*: **Lua Nova**, n. 50, São Paulo, 2000, pp. 25-46.

BASABE-SERRANO, Santiago. Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, vol. 157, 2017, pp. 3-22.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua nova** [on line], 1994, n. 33, São Paulo, pp. 10-15.

BOLÍVAR, Simón. **Doctrina del Libertador**. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1976.

BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; KARP, Jeffrey A. Enraged or Engaged? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies, **Political Research Quarterly**, vol. 60 no. 3, September 2007, pp. 371-390.

BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. Direct Democracy's Effects on Political Parties. *In*: BOWLER, Shaun; GLAZER, Amihai (eds.). **Direct democracy's impact on American political institutions**. New York, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008.

BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. **Demanding choices**: opinion, voting, and Direct Democracy. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998.

BUTLER, David; RANNEY, Austin (eds.). **Referendums**: a comparative study of practice and theory. Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1978.

CASTAÑEDA, Jorge. Latin America's left turn. **Foreign Affairs**, vol. 85, n. 3, 2006, pp. 28-43.

CENTER FOR RESEARCH ON DIRECT DEMOCRACY (C2D). Data. Disponível em: [https://www.c2d.ch/inner.php?table=dd\\_db](https://www.c2d.ch/inner.php?table=dd_db). Acesso em: 18 abr. 2017.

CHEIBUB, Jose Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American presidentialism in comparative and historical perspective. **Texas Law Review**, vol. 89, n. 7, 2011, pp. 1701-1741.

DAHL, Robert. **Democracy and Its Critics**. New Haven: Yale University Press, 1989.

\_\_\_\_\_. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DE LA TORRE, Carlos. Rafael Correa y la muerte lenta de democracia en Ecuador. *In*: MAYORGA, Fernando (comp.). **Elecciones y legitimidad democrática en América Latina**. La Paz: CESU-UMSS / CLACSO / IESE / Plural editores, 2016.

\_\_\_\_\_. El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia? **Latin American Research Review**, vol. 48, n. 1, 2013.

DIRMOSER, Dietmar. Democracia sin demócratas – sobre la crisis de la democracia en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 197, 2005, pp. 28-40.

DUNN, John. **Western political theory in the face of the future**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

DUPUIS-DÉRI, Francis. **Démocratie**: histoire politique d'un mot (aux États-Unis et en France). Québec: Lux Éditeur, 2013.

ECHEVERRÍA, Julio. El Estado en la Nueva Constitución. *En*: ANDRADE, S. *et al* (eds.). **La nueva Constitución del Ecuador**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009.

ECUADOR. **Codificación de la constitución política de la República del Ecuador (1978)**. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2N6IDLzBgWYJ:www.corteconstitucional.gob.ec/images/stories/constituciones/constitucion\\_1978\\_codificada\\_en\\_1997.doc+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2N6IDLzBgWYJ:www.corteconstitucional.gob.ec/images/stories/constituciones/constitucion_1978_codificada_en_1997.doc+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 17 abr. 2017.

\_\_\_\_. **Constitución política de la República del Ecuador (1998)**. Disponível em: [http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/ecuador/ecuador\\_constitucion\\_politica\\_1998\\_spa\\_orof.pdf](http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/ecuador/ecuador_constitucion_politica_1998_spa_orof.pdf). Acesso em: 17 abr. 2017.

\_\_\_\_. **Constitución de la República del Ecuador (2008)**. Disponível em: [http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf). Acesso em: 17 abr. 2017.

ECUADOR DEBATE. Conflictividad sócio-política. Marzo-junio 2012. **Ecuador Debate**, n. 86, Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP), agosto de 2012, pp. 27-34.

FRANKLIN, Mark; EIJK, Cees van der; MARSH, Michael. Referendum outcomes and trust in government: public support for europe in the wake of Maastricht. **West European Politics** 18, n. 3, 1995, pp. 101-117.

FREY, Bruno S.; STUTZER, Alois. Happiness prospers in democracy. **Journal of Happiness Studies** 1, núm. 1, 2000, pp. 79-102.

\_\_\_\_.; KUCHER, Marcel; STUTZER, Alois. Outcome, process and power in direct democracy – new econometric results. **Public Choice** 107, n. 3-4, 2001, pp. 271-293.

GALLEGOS, Ramírez F. Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales. **Nueva Sociedad**, n. 227, mayo-junio, 2010, pp. 83-101.

\_\_\_\_. El despliegue de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional. *In*: LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel (ed.). **Democracias en movimiento**: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

\_\_\_\_.; STOESSEL, Soledad. Campos de conflitividade política e movimentos sociais no Equador da Revolução Cidadã. **PLURAL**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 22.1, 2015, pp. 4-29.

GAMBLE, Barbara S. Putting civil rights to a popular vote. **American Journal of Political Science** 41, n. 1, 1997, pp. 245-269.

GARGARELLA, Roberto. Cambiar la letra, cambiar el mundo. **Ecuador debate**, n. 75, Quito, 2008, pp. 93-96.

GARGARELLA, Roberto. El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas” de la constitución (1980-2010). **Gaceta constitucional**, n. 48, diciembre, 2011, pp. 289-305.

GARGARELLA, Roberto. Lo “viejo” del nuevo constitucionalismo latinoamericano. Disponível em: [https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/SELA15\\_Gargarella\\_CV\\_Sp.pdf](https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/SELA15_Gargarella_CV_Sp.pdf). Acesso em: 17 nov. 2016.

GRATIUS, Susanne. **La “terceira ola populista” de América Latina**. Documento de Trabajo apresentado a FRIDE. Disponível em: [http://fride.org/descarga/WP45\\_Populismo\\_America\\_Latina\\_ES\\_oct07.pdf](http://fride.org/descarga/WP45_Populismo_America_Latina_ES_oct07.pdf). Acesso em: 22 fev. 2017.

HELD, David. **Prospects for Democracy**. Standford: Standford University Press, 1993.

HIGLEY, John; MCALLISTER, Ian. Elite division and voter confusion: Australia's republic referendum in 1999. **European Journal of Political Research** 41, n. 6, 2002, pp. 845-861.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2012.

HOBOLT, Sara B.. Taking cues on Europe? Voter competence and party endorsements in referendums on european integration. **European Journal of Political Research** 46, n. 2, 2007, pp. 151-182.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report 2011 – Ecuador**. Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2011/country-chapters/ecuador>. Acesso em: 09 abr. 2017.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

HURTADO, Osvaldo. **El poder político en el Ecuador**. Quito: Letraviva, 1989.

LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

LANZARO, Jorge. La socialdemocracia criolla. **Análise de conjuntura OPSA**, n. 3, 2009, pp. 1-24.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2009**. ¿La democracia está más madura?, Noviembre, Santiago de Chile, p. 17-18. Disponível em: [https://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2009\[1\].pdf](https://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2009[1].pdf). Acesso em: 22 fev. 2017.

LEDUC, Lawrence. Referendums and elections: How do campaigns differ? In: FARRELL, David M.; SCHIMITT-BECK, Rüdiger Schimitt (eds.). **Do political campaigns matter?** Campaign effects in elections and referendums. London: Routledge, 2002.

LIJPHART, Arend. **Democracies: patten of majoritarian and consensus government in twenty-one countries**. New Haven: Yale University Press, 1984.

LIRIA, Carlos Fernández. **En defensa del populismo**. Madrid: La Catarata, 2016.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. Barcelona: Ariel, 1976, p. 217.

LOJA. Sala Penal de la Corte Provincial de Loja. **Sentencia en la acción de protección 11121-2011-0010**, interpuesta por Richard Wheeler y otra contra el Gobierno Provincial de Loja, 31 de marzo de 2011. Disponível em: <https://mariomelo.files.wordpress.com/2011/04/proteccion-derechosnatura-loja-11.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2017.

LUPIA, Arthur; MATSUSAKA, John G. Direct democracy: new approaches to old questions. **Annual Review of Political Science**, vol. 7, 2004, pp. 463-482.

MAGLEBY, David B. **Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: livro I: o processo de circulação do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 309.

MENEZES, Daiane Boelhouwer. **Democracia e Percepção do Regime**: plebiscitos, referendos e iniciativas populares na América Latina. Porto Alegre: FEE, 2016.

MIRES, Fernando. Socialismo nacional *versus* democracia social. Una breve revisión histórica. **Nueva Sociedad**, n. 217, 2008, pp. 59-71.

MOREL, Laurence. The rise of government-initiated referendums in consolidated democracies. *In*: MENDELSON, Matthew; PARKIN, Andrew (ed.). **Referendum democracy**. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns. Grã Bretanha: Palgrave, 2001.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convention n. 169, de 7 de junho de 1989. Dispõe sobre povos indígenas e tribais em estados independentes. Disponível em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314). Acesso em: 17 de abr. 2017.

ORREGOS PENAGOS, Juan Luis. Liberales y conservadores en el siglo XIX: un viejo debate. **Historia Caribe**, v. III, n. 8, 2003, pp. 69-80.

ORTIZ CRESPO, Santiago. Participación ciudadana: la constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional. **Íconos**. Revista de Ciencias Sociales, n. 32, septiembre 2008, Quito, pp. 13-17

OYARTE MARTÍNEZ, Rafael. Relaciones Ejecutivo-Legislativo. *En*: ANDRADE, S. *et al* (eds.). **La nueva Constitución del Ecuador**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009.

PEREIRA DA SILVA. **Vitórias na crise**. Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.

\_\_\_\_\_. Padrões de participação em governos de esquerda na América Latina: Brasil e Venezuela em perspectiva comparada. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 59, n. 3, 2016, pp. 651-681.

PETKOFF, Teodoro. **Dos izquierdas**. Caracas: Alfadil, 2005.

QVORTRUP, Mads. A.V. Dicey: the referendum as the people's veto. **History of Political Thought** 20, n. 3, 1999, pp. 531-546.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). **Epistemologias do sul**. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

ROUQUIÉ, Alain. La democracia hoy: el jardín de los senderos que se bifurcan. **Temas y Debates**, n. 13, 2007. Disponível em: [http://rehip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/1476/La\\_democracia\\_hoyTyD13.pdf?sequence=1](http://rehip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/1476/La_democracia_hoyTyD13.pdf?sequence=1). Acesso em: 18 abr. 2017.

SÁEZ, Manuel Alcántara. La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 217, 2008, pp. 72-85.

\_\_\_\_\_. Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina: partidos e instituições. *In*: INÁCIO, Magno; RENNÓ, Lucio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

SAIEGH, Sebastian M. Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do Executivo. *In*: INÁCIO, Magno; RENNÓ, Lucio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

SANTAMARÍA, Ávila (ed.). **Desafíos constitucionales**. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva. Quito: Tribunal Constitucional del Ecuador, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. A revolução cidadã tem quem a defenda? *In*: Boaventura de Sousa Santos. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

\_\_\_\_\_.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. **The Theory of Democracy Revisited**. Nueva Jersey: Chatham House, 1987.

SERDULT, Uwe; WELP, Yanina. Direct Democracy Upside Down. **Taiwan Journal of Democracy**, vol. 8, n. 1, July, 2012, pp. 69-92.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3. ed., revista atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1998.

SVENSSON, Pelle. Five danish referendums on the European community and European Union: a critical assessment of the Franklin Tesis. **European Journal of Political Research** 41, n. 6, 2002, pp. 733-750.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

VERA, Daniel Gutierrez. Miseria del populismo. **Ecuador Debate**, n. 86, Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP), agosto de 2012, pp. 143-150.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Necesidad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007). **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, vol. 14, núm. 2, mayo-agosto, 2008, pp. 102-132.

WAHREN, Juan; SCHVARTS, Agustina. Disputas territoriales en el Valle del Intag en Ecuador: de la resistencia social contra la mega-minería a la creación de alternativas al desarrollo. **Revista Nero**, ano 18, n. 28, Edição Especial, 2015, pp. 149-164.

WOLKMER, Antônio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Seqüência**, n° 42, jun. 2001, pp. 83-97.

## ANEXOS

**Tabela 1**  
**Comparação entre os MDDs nas constituições de 1978, 1998 e 2008**

MDDs	CONSTITUIÇÃO (1978)	CONSTITUIÇÃO (1998)	CONSTITUIÇÃO (2008)
<b>Consulta Popular</b>	<p>Poder ser convocada pelo Presidente (art. 58) e pela Assembleia Nacional, em caso de veto do Presidente (art. 93).</p> <p>Convocatória cidadã da assembleia constituinte: NÃO PERMITE</p>	<p>Pode ser ativada por iniciativa da Presidência (art. 104), pelo GAD (<i>gobiernos autónomos descentralizados</i>) (art. 106) e pelos cidadãos (art. 105) (CF/2008, art. 104).</p> <p>Assinaturas necessárias para consulta de iniciativa cidadã: 8% (nacional) (art. 105) e 20% (local) (art. 106).</p> <p>Convocatória cidadã da assembleia constituinte: NÃO PERMITE</p>	<p>Acrescenta a Assembleia Nacional (art. 444 – convocação de assembleia constituinte) e os equatorianos residentes no exterior (art. 104). Neste caso, tem que ter um mínimo de 5% de assinaturas.</p> <p>Assinaturas necessárias para consulta de iniciativa cidadã: 5% (nacional) e 10% (local) (art. 104)</p> <p>Convocatória cidadã da assembleia constituinte: 12%. (art. 444)</p>
<b>Iniciativa Popular Normativa</b>	<p>Autoriza, mas submete a sua regulamentação à legislação infraconstitucional (art. 88).</p>	<p>Os cidadãos podem apresentar projetos de lei ante a Assembleia Nacional (art. 146).</p> <p>Número de assinaturas: 0,25% do eleitorado (art. 146).</p>	<p>Os cidadãos podem apresentar projetos de lei ante qualquer órgão com faculdade normativa a nível nacional ou local (art. 103).</p> <p>Número de assinaturas: 0,25% do eleitorado (art. 103).</p>



	Opção de reforma constitucional: NÃO PERMITE.	Opção de reforma constitucional: NÃO PERMITE.	Inclui opção de reforma constitucional (8% de assinaturas) (art. 103 e 441, 1)
<b>Revocatória De mandato</b>	Não existe previsão.	Dirigida a autoridades locais (alcaldes y prefectos) e deputados (art. 109).  30% de assinaturas da respectiva circunscrição territorial (art. 110).	Dirigida a todos que possuem mandato eletivo (art. 105).  Para o presidente (15%) e para demais autoridades (10%) (art. 105).

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 2**  
**Eventos de democracia direta ocorridos no Equador no período 1978-2011**  
**separados pelo interesse envolvido**

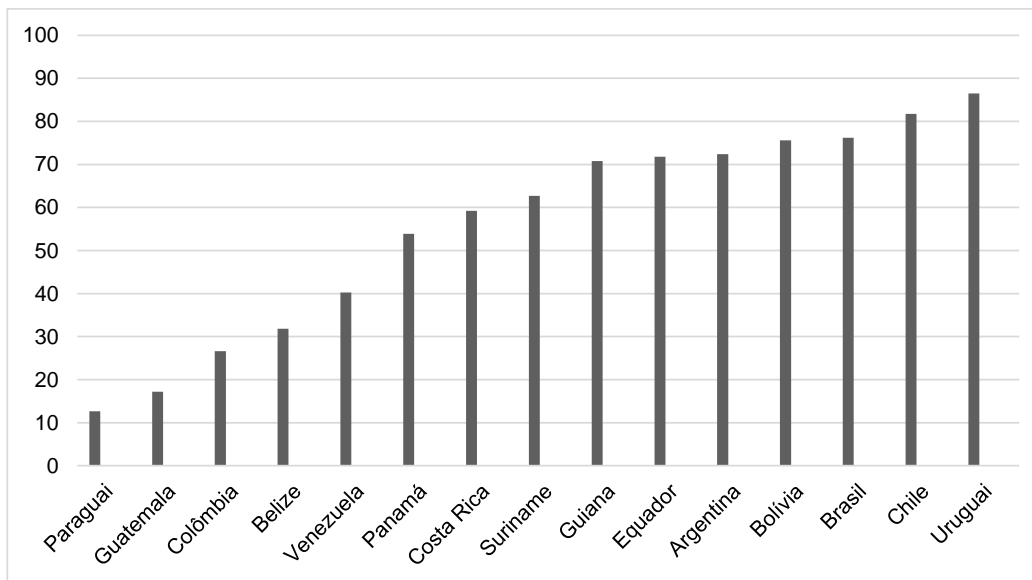
INTERESSE DO ESTADO				
TEMA	ANO	RESULTADO	PARTICIPAÇÃO	CONTEÚDO
01	1978	Aprovado (43%)	86.74%	Referêndum de aprovação da constituição
02	1986	Reprovado (69,49%)	73.56%	Direito de candidatos independentes serem eleitos como deputados
03	1994	Aprovado (65.03%)	Não há dados	Direitos eleitorais passivos para os membros sem partido
04	1994	Aprovado (59.07%)	Não há dados	Emenda Constitucional realizada pelo Parlamento no prazo de 100 dias
05	1994	Aprovado (54.03%)	Não há dados	Opção A: Dividindo o orçamento ao longo de linhas distritais
06	1994	Aprovado (52.77%)	Não há dados	Irrestrita reeleição para todas os cargos eletivos
07	1994	Aprovado (55.73%)	Não há dados	Eleições parlamentares no primeiro turno das eleições
09	1994	Reprovado (83.40%).	Não há dados	Administração do orçamento do Estado pelo parlamento
10	1994	Reprovado (55.73%).	Não há dados	Eleições parlamentares no segundo turno das eleições
11	1994	Reprovado (54.03%).	Não há dados	Opção B: Dividindo o orçamento ao longo de fontes fiscais
12	1995	Reprovado (62.45%).	58.61%	Poder presidencial de dissolver o parlamento
13	1995	Reprovado (60.05%).	58.61%	Mandatos de quatro anos para as autoridades locais
14	1995	Reprovado (59.82%).	58.61%	Reforma Judicial
15	1995	Reprovado (60.23%).	58.61%	Estabelecimento de um Tribunal Constitucional
16	1995	Reprovado (55.47%).	58.61%	A descentralização relativamente aos assuntos sociais e ambientais
17	1995	Reprovado	58.61%	Forma da eleição do Presidente

		(56.83%).		e Vice-Presidente do Congresso Nacional
18	1995	Reprovado (56.43%).	58.61%	Prazo para a incorporação constitucional da vontade popular
19	1995	Reprovado (56.06%).	58.61%	Garantias legais para os funcionários públicos
21	1995	Reprovado (55.06%).	58.61%	Distribuição equitativa de recursos entre as províncias
23	1997	Aprovado (60.25%)	59.20%	Revogação do mandato de agentes públicos que, embora eleitos, violem a lei
24	1997	Aprovado (66.88%)	59.20%	Implementação pelo Parlamento das reformas aprovadas pela vontade popular no prazo de 60 dias
25	1997	Aprovado (60.73%)	59.20%	Modernização do Judiciário
26	1997	Aprovado (55.97%)	59.20%	Nomeação das autoridades judiciais pelo Supremo Tribunal
27	1997	Aprovado (75.76%)	59.20%	Exoneração do presidente Abdala Bucaram
28	1997	Aprovado (64.58%)	59.20%	Escolha de Fabián Alarcón Rivera para ser presidente durante o período transitório até 10 de agosto
29	1997	Aprovado (64.58%)	59.20%	Chamada de uma assembleia constituinte
30	1997	Aprovado (59.85%)	59.20%	Eleição da Assembleia Constituinte - Opção A: Eleição direta por voto popular
31	1997	Aprovado (69.87%)	59.20%	Limites de despesas para campanhas eleitorais
32	1997	Aprovado (51.65%)	59.20%	Método de votação - Opção A: voto em lista com a possibilidade de modificação
33	1997	Aprovado (61.30%)	59.20%	Eleições parlamentares - Opção A: no primeiro turno das eleições presidenciais
34	1997	Aprovado (68.45%)	59.20%	Cancelamento de partidos que não alcançaram o percentual de 5% em duas eleições consecutivas
35	1997	Aprovado (58.67%)	59.20%	O Tribunal Superior Eleitoral ser composto pelos representantes dos partidos mais influentes
36	1997	Aprovado (50.75%)	59.20%	Eleição dos administradores de empresas do governo por uma maioria de 2/3 do Congresso Nacional
37	1997	Reprovado (59.85%).	59.20%	Eleição da Assembleia Constituinte - Opção B: eleição mista
38	1997	Reprovado (51.65%).	59.20%	Método de votação - Opção B: voto em lista sem a possibilidade de modificação
39	1997	Reprovado (61.30%).	59.20%	As eleições parlamentares - Opção B: no segundo turno das

				eleições presidenciais
43	2007	Aprovado (86.80%)	71.31%	Plebiscito sobre a nomeação de uma assembleia constituinte
44	2008	Aprovado (69.46%)	75.72%	Aprovação da constituição
48	2011	Aprovado (52.02%)	77.38%	Reorganização temporária do Conselho da Magistratura
49	2011	Aprovado (52.66%)	77.38%	Procedimento eleitoral do novo Conselho da Magistratura
<b>INTERESSE DA SOCIEDADE CIVIL</b>				
<b>TEMA</b>	<b>ANO</b>	<b>RESULTADO</b>	<b>PARTICIPAÇÃO</b>	<b>CONTEÚDO</b>
08	1994	Aprovado (72.83%)	Não há dados	Direito à dupla cidadania
20	1995	Reprovado (60.32%).	58.61%	Direito de escolher o regime de seguridade social
22	1995	Reprovado (60.31%).	58.61%	Proibição de paralisar os serviços públicos
40	2006	Aprovado (91.59%)	74.24%	Plano Nacional de Educação
41	2006	Aprovado (89.60%)	74.24%	Melhoria das condições de saúde
42	2006	Aprovado (88.63%)	74.24%	Reversão da receita do petróleo para programas de bem-estar da comunidade e de melhoria do emprego
45	2011	Aprovado (56.49%)	75.72%	Suspensão do prazo da prisão preventiva
46	2011	Aprovado (54.17%)	75.72%	Especificações das medidas alternativas à prisão
47	2011	Aprovado (52.98%)	75.72%	Proibição da participação de bancos e empresas de mídia fora da sua área de negócios
50	2011	Aprovado (53.43%)	75.72%	Tipificação criminal da proibição do enriquecimento ilícito privado
51	2011	Aprovado (52.34%)	75.72%	Proibição de jogos de azar com fim de lucro
52	2011	Aprovado (51.68%)	75.72%	Regulação das atividades e da responsabilidade dos meios de comunicação
53	2011	Aprovado (55.03%)	75.72%	Tipificação do delito de descumprimento das obrigações trabalhistas pelo empregador

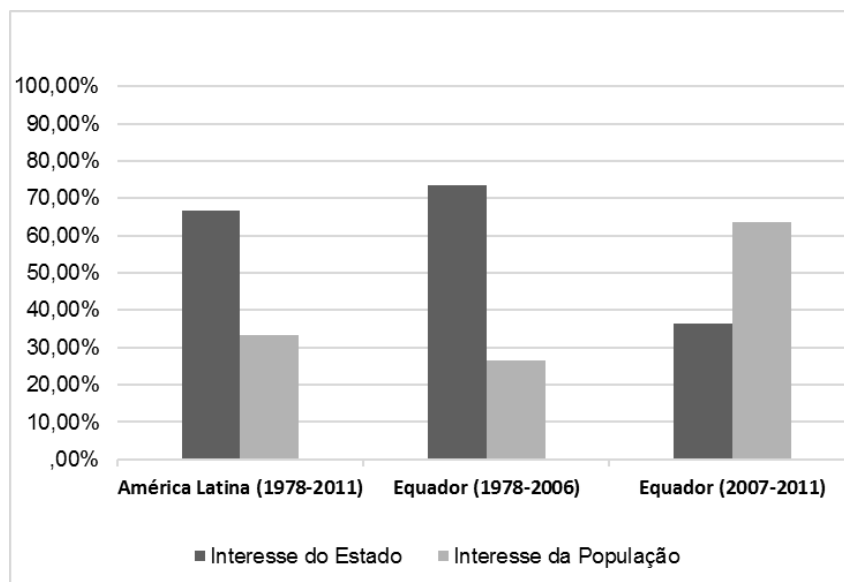
Fonte: C2D. Elaboração própria.

**Gráfico 1**  
**Média da participação popular nos MDDs latino-americanos separada por país (1978-2011)<sup>12</sup>**



Fonte: C2D. Elaboração própria.

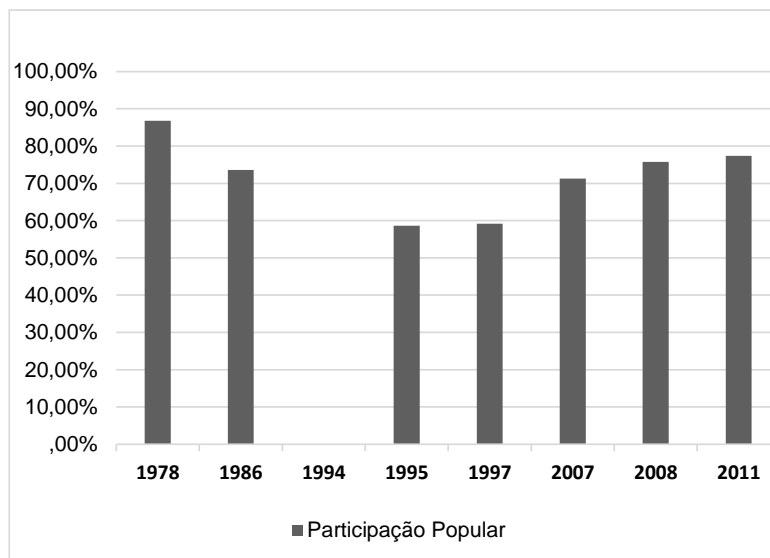
**Gráfico 2**  
**Interesse envolvido nos MDDs equatorianos**



Fonte: C2D. Elaboração própria

<sup>12</sup> Foram excluídos os países que não convocaram MDDs ou os que convocaram em um momento extemporâneo ao período de pesquisa deste trabalho.

**Gráfico 3**  
**Participação popular nos MDDs equatorianos (1978-2011)**



Fonte: C2D. Elaboração própria

“Paper submitted to the III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, UFES,  
Vitória, 30.05.17 a 02.06.17”

Democratic participation and the process of construction of the Brazilian  
Developmental State in the 21<sup>st</sup> century: a search for deliberative development?

*Summary:* 1. Development in Brazil between Participation and Post-Participation:  
toward deliberative development. 2. An overview of Brazilian participation cases:  
deliberation and social control in practice. 3. Brazil of Today: a case of Developmental  
State or adoption of developmental policies? 4. Deliberative Development: more  
participation for what sort of development? 5. Conclusions. References

Gustavo Justino de Oliveira, PhD

Professor at University of Sao Paulo, School of Law – Brazil

[gjoliveira@usp.br](mailto:gjoliveira@usp.br)

## 1. Development in Brazil between Participation and Post-Participation: toward a deliberative development

This paper has the scope of investigating the relevancy and boundaries of the democratic participation experience in the recent process of construction of a Developmental State in Brazil (2003-2014).

Driven by the democratic reopening of the 1980's, the Brazilian democratic participation can no longer be perceived as an experimental practice, given that democratic participation is sufficiently institutionalized in normative and public management plans of the Brazilian Federation on the national, regional and local levels (ALMEIDA, 2010).

The 1988 Brazilian Constitution -- a milestone in the contemporary re-democratization process -- is built upon the cornerstone of expansion of civic engagement and citizen participation, and represents the reasons why democratic participation was improved considerably over the past three decades.

Therefore, participative democracy is a *conditio sine qua non* for formulating and enforcing social policy in various sensitive fields, such as health, education, social care, the environment and culture. And, for implementing these guidelines, laws were enacted introducing participation to deliberative processes not only in these fields but in several other policies of different fields, further evidencing **[table]** the new participative shape of the Brazilian State, which in the past was used to operate based

on strict hierarchic rules (top to bottom), which were imposing and often authoritarian (IPEA, 2010, 2011, 2016).

Although the Brazilian participative practices have specific and characteristic traits – considering they were originally inserted at a time of political-institutional transition from a closed and dictatorial regime to an open and democratic one –one can argue that after almost 30 years since the 1988 Constitution, the Brazilian participative experience advanced considerably both from a quantitative and a qualitative standpoint (IPEA, 2011).

From a *participative context*, currently, Brazil is moving to a *post-participative* context (GURZA LAVALLE, 2011); considering participation as a *novelty, experience and practice*, we see participation as *public policy, a right and innovation* (SPECIE, 2015). This is a configuration much closer to deliberative democracy, which brings new challenges and obstacles in the task of turning theory into practice (GIANNETTI, 2001), since “the mere existence and formal operation of these institutions do not necessarily imply in the realization of their full democratic potential” (IPEA, 2010).

What we refer here as *participative context* (1988-2002), is a participative moment still aligned to the ideals of participative democracy theory (PATEMAN, 1970; 2012; BARBER, 1983; PLOTKE, 1997; GOURGUES, 2013): a) the pursuit of democratization of all structures of social relations (self-motivation: participation begets participation), b) citizen emancipation and interaction through participation, c) self-sustainability of participation by means of civic education, d) expansion of the political playfield and representation beyond the vote, as an alternative to



representative democracy; and e) renovation of the existing democratic structures for innovation through expansion of the political space by means of pluralization of the representative institutions.

On its turn, the *post-participative context* (as of 2003), which started on the first term of former President Lula, is marked by a) the gradual and mandatory presence of various Participative Institutions -IP in the state administration structure, b) existence of public agencies with powers to promote participation and hold a dialogue with society, c) participation passes to be integrated by law into the cycle of the public policy of various fields, d) Brazilian citizens pass to identify participation in public management as a fundamental right, claiming the enforcement thereof; and e) significantly increasing concerns with social control and public management and evaluation of participative processes. According to GURZA LAVALLE (2011), the use of the prefix “post”, addresses the fact of critical issues having changed after participation, or, more accurately, after the large-scale institutionalization of participative”.

In this construct, one lives in Brazil in a context of “*post-participation*”, in which praise to participation solely based upon its intrinsic value is overcome -- “participation processes must be themselves understood as constituent parts of development objectives” (SEN, 2000) -- and what matters now is measuring the real impacts of the results of democratic participation in the effectiveness of public policies (IPEA, 2011; GOMIDE, 2012).

On the other hand, the rise to and permanence in power of a coalition government led by a central-left social political party (“Partido dos Trabalhadores - PT”) as from 2003 has inaugurated an intense debate over a new political agenda aimed at the construction of a model of State divergent of the liberal and regulatory model that prevailed in the previous decade (DINIZ, 2012, 2013; KERSTENETZKY, 2014).

EVANS shows recently that “there are solid grounds for identifying civil society as the key interlocutor of a developmental state, but the complex ambiguities of civil society as a composite social actor undermine any simple formula for predicting how the politics of synergy between a potential developmental state and civil society will play out” (EVANS, 2015b).

Notwithstanding, a very vivid and pragmatic debate towards a Brazilian Developmental State seems to be “the new game in town”, supported not only by agreements and partnerships with organizations of civil society, but also by permanent and institutionalized dialogues with social and popular movements. Participative Counsels, National Conferences, Debate Forums, Consultations and Public Hearings are some of the many instruments that have been broadly used to establish grounds and support to *public policies of a social-developmental nature* (AVRITZER, 2012).

The aforementioned observations allow one to consider the political and voluntarist adoption of a participative process intended to the promotion of development: “governance strengthened by participation” (FUNG and WRIGHT, 2000)

and combined with the implementation of a “deliberative process in sufficiently ample political unities so to impact on the trajectories of development”, in other words, “deliberative development” (EVANS, 2003; 2015a).

In Brazil, the search for “deliberative development” starts in a post-participative context and a construct of building of a Developmental State, and aligns to the ideals of theory of deliberative democracy. PATEMAN (2010) indicates that, for the deliberative democratic theorists, “individuals should always be prepared to defend their moral and political arguments and claims with reasons, and be prepared to deliberate with others about the reasons they provide”.

The main concern of deliberative democracy lies in the legitimacy of political decisions based on the procedures where participate those affected by said decision, through the following references: a) participation equality, b) deliberative inclusion, c) deliberative equality, d) publicity and reciprocity/reasonableness, and) liberty and not tyranny, f) autonomy and provisional basis, g) conclusiveness; and h) *accountability* (IPEA, 2011).

Another theme that is relevant to the contemporary debate seems to be the deliberative quality of participative processes (SINTOMER, 2011), expressing that representative, participative and deliberative democracy, however different in theory, are often closer in practice, as it seems to have occurred in the experience of participative budget laws in Porto Alegre, in Brazil (GAUDIN, 2013).

Quite obviously, theory and practice regarding “deliberative development” is very young, and raises doubts and critics on the possibility of using participation to reach development in a more democratic and interactive fashion, involving the market and civil society (CLEAVER, 1999, 2001; HICKEY, 2004).

However, there is specific literature on this issue (HELLER, 2015), provided there are theories arguing that “deliberative development” has become the foundation of effective public policy and efficient economic strategy; ‘bringing deliberation into the state’ is crucial to the construction of a successful developmental state” (EVANS, 2015a).

Hence based on developmental literature and analysis of empirical data, quantitative and qualitative statistics concerning Brazilian public participation, the present work aims at evaluating whether the institutional capacity of the State envisioned to Brazil -- a central factor considered in the developmental debates -- can actually be supported and strengthened from a concept of “deliberative development”.

2. An overview of Brazilian participation cases: deliberation and social control in practice

#### *Bolsa Família Program*

The “BOLSA FAMÍLIA” PROGRAM, Family Allowance Program, on the version established by the Federal Law N. 10.836/2004, is a conditional cash transfer program promoted by the Brazilian Federal Government. The Program main goal is to

support social vulnerable families, lifting them out of extreme poverty by providing financial aid through cash transfer, as long as those families have children that attend school and are vaccinated.

The Federal Law n. 10.836/2004 orders that the “BOLSA FAMÍLIA” PROGRAM management and implementation must have a community participation and social control. In this sense, the Federal Decree n. 5.209/2004 determines that the cities, States and the Federal District can only be part of the Program as long as they create an “*instance of social control*” that will supervise and evaluate the Program goals achievement and results.

**Box 1 - “BOLSA FAMÍLIA” PROGRAM - Social Control Characteristics**

**Instances of Social Control (ISC):** Councils are composed of government officials and citizens, who are autonomous as the local Public Administration is concerned. The attributions of these Instances are: verify if the families qualified are registered in the program; evaluate, periodically, the data regarding the families; oversee the public education and health system provided by the cities, in order to verify if the families are enabled to comply with the Program conditions; supervise the Program management and results.

It is also an attribution of the ISC to monitor and promote the integration between the “BOLSA FAMÍLIA” PROGRAM and other social welfare programs, to publicize other social programs under development, and to identify social characteristics in order to support the creation of a city or State social program.

	<u>Political Agents</u>	<u>Social Participation</u>	<u>Control</u>
<u>Political Capacity</u>	The program is blocked against an eventual influence from a specific party or agent. Still the program has active arrangements of negotiation between the Federal Government and other political.	Low institutionalization of the Instances of Social Control. Although there is a tendency of strengthening as long as already <u>existing</u> social assistance Municipal Councils are joining the Program.	The Program is constantly under supervision of the Courts of Accounts and supervisory bodies, like the Federal Controller General.

(source: PIRES et al., 2014)

However, even existing legal provision, the institutionalizations of those instances are still low. For example, even in the Instances already established, about 48% of its members are composed by government officials (BRASIL, 2011; PIRES, 2014).

### *PROUNI*

PROUNI, University for Everyone Program, established by the Federal Law n. 11.096/2005, is a federal social program that grants scholarships in Brazilian private higher education institutions. The PROUNI is intended for students from public schools, disabled students and teachers that work regularly on public elementary, middle and high schools, who has a familiar income of up to 1,5 minimum wage (except for teachers).

The Federal Decree n. 5.493/2005 orders that PROUNI shall be under social control, which is done by a national commission, with an advisory role, and by a local commission, that shall oversee the management and implementation of the Program. On this path, the Guideline n. 301/2006, issued by the Secretary of Education, created the National Commission of Supervision and Social Control (CONAP). The Guideline n. 1.132/2009, also issued by the Secretary of Education, established the Local Commission of Supervision and Social Control (COLAP).

**Box 2 – PROUNI – Participation and Social Control**

**National Commission of Supervision and Social Control (CONAP):** The CONAP is composed by two students from private high education institutions (one of them necessarily a PROUNI beneficiary), two students from public high schools, two professors from private high education institutions, two superintendents from private high education institutions, two citizens representing society and two members of the Secretary of Education.

The CONAP attributions are: function doing the social control over the operational procedures in order to improve the program efficiency and its consolidation; interact with society, receiving complaints, claims and suggestions; suggest guidelines for the establishment of local commissions; and promote ordinary and extraordinary conferences.

**Local Commission of Supervision and Social Control (COLAP):** The COLAP is composed by one PROUNI beneficiary student, one professor of a private higher education institution, one representative from the board of the institution, one citizen representing society.

COLAP attributions are: to oversee the implementation and management of PROUNI in the private higher education institutions; interact and receive complaints, claims and suggestions and, if it is the case, submit it to CONAP; issue a monitoring report for each PROUNI selection process; and, keep CONAP informed about the Program management.

	<b>Composition</b>	<b>Attributions</b>
<b>CONAP</b>	2 students from private higher education institutions. 2 students from public high schools. 2 professors from private higher education institutions. 2 superintendents from private higher education institutions. 2 citizens. 2 members of the Secretary of Education.	Exercise social control over the operational procedures. Interact with society, receiving complaints, claims and suggestions. Suggest guidelines for the establishment of local commissions. Promote ordinary and extraordinary conferences.
<b>COLAP</b>	1 PROUNI beneficiary student. 1 professor of the private higher education institution. 1 representative from the board of the institution. 1 citizen.	Oversee at the implementation and management of PROUNI. Interact with society and receive complaints, claims and suggestions and submit them to CONAP. Keep CONAP informed about the Program management.



*MY HOUSE MY LIFE PROGRAM*

MY HOUSE MY LIFE PROGRAM was instituted by the Law n. 11.977/09 with the purposes of: a) reducing the housing deficit in Brazil through the construction of new housing units for families with monthly income up to R\$ 5,000.00 and b) promoting economic growth.

In the case of MY HOUSE MY LIFE PROGRAM, the discussions about its formulation and implementation don't have institutional instruments of participation and social control strictly speaking. Actually, its institutional design has low participatory content and an absence of a more collaborative institutional arrangements between state and society. But despite of the general profile of low participatory content, there are important improvements in the program that resulted from the participatory process.

**Box 3 - DEGREE OF INFLUENCE OF PARTICIPATION ON THE DESIGN AND EXECUTION OF MY HOUSE MY LIFE PROGRAM 2009-2014**

The degree of influence of participation on the design and execution of My House My Life Program in the period of 2009-2014 was relatively low. However there are punctual improvements in the PROGRAM resulted from the pressure of popular participation.

**- The incorporation to the PROGRAM of the beneficiaries with monthly income up to R\$ 1,600.00 came from demands from the popular movements.**

This range of income now have almost full government subsidy.

- **The incorporation of the category “Entities” to the PROGRAM also came from pressure of social movements** (LAGO, 2012). Although such category represents less than 1% of the total amount invested in the PROGRAM, its relevance lies in the fact that it represents the largest self-managed housing production initiative already implemented in Brazil. In this category, the social movements are responsible for all stages of the residence building process. Entities from the organized civil society – not companies from the construction sector – elaborates all the housing intervention proposals, which include the acquisition of the land and the selection of the families to be benefited.

Beyond these examples of social participation, there are others actors from the organized civil society with different functions that have exercised some influence on the program execution. The following frame summarizes the main characteristics:

<b>ORGANIZED CIVIL SOCIETY</b>		
<b>ACTOR</b>	<b>FUNCTION</b>	<b>DEGREE OF INFLUENCE</b>
Entrepreneurs of civil construction and housing sector	Recovering previous investments and boost real estate market	High influence
Regional Council of Real Estate Brokers – São Paulo (CRECI-SP)	Incorporating the program in the recovery of existing housing	No influence
Representatives of social organizations in the National Council of Cities and Management Council of FNHIS	Reinforcing broader policies of urban development, such as sanitation, transport etc.	Small influence
Social movements pro-dwelling	Incorporating to the program of the recovery of housing already existing	No influence
Cities associations	Incorporating small cities to the program	Small influence
Financial groups linked to Housing Subsidy Program	Incorporating small municipality to the program	Small influence
Professional architects and engineers entities and experts in residential areas and urban issues	Presenting criticism that led to the redefinition of the program design	Small influence

(Source: GUERRA et al., 2013)

It is possible to point out few improvements in the PROGRAM related to popular participation pressure (still, they must be considered). However, it is necessary to highlight that a greater social participation in the design and institutional arrangements for the PROGRAM's implementation would lead to more positive results, with legitimacy gains and social inclusion in a more structural and long-term context.

*Regulatory Framework of the Civil Society and Voluntary Partnerships Statute*

The Federal Law n. 13.019/2014, Voluntary Partnerships Statute also known as Regulatory Framework of the Civil Society, establishes new instruments of partnerships between the organized civil society and the State, as well as it establishes legal rules to ensure transparency in the management of public resources and to ensure the public participation in the government.

Popular participation has great relevance in the adoption of Law n. 13.019/2014. It can be realized in various institutional designs – from the creation of an electronic platform accessible to citizens' manifestations to the public hearings that are held during the legislative process.

Popular participation can be perceived in the law text itself, which provides important mechanisms for social participation in the partnerships, such as the Public Policy Councils and the Call For Expression of Interest as a means of implementing public policy by society. If there were no social mobilization in the legislative process,

the mechanisms would not be present in the law, as well as the law would not have been enacted. When the discussion started in 2003 the goal was to provide transparency and good governance to the partnerships. However the legislative process was stalled for over 7 years and the bill only stated bureaucratic rules for the partnerships. The popular participation was crucial to the legislative process conclusion and to the improvement of the law. Beyond that, civil society was also heard about the law regulations. In the entire process more than 05 institutional designs for the popular participation were used.

**Box 4 – THE PARTICIPATORY PROCESS IN EDITION OF LAW N.**

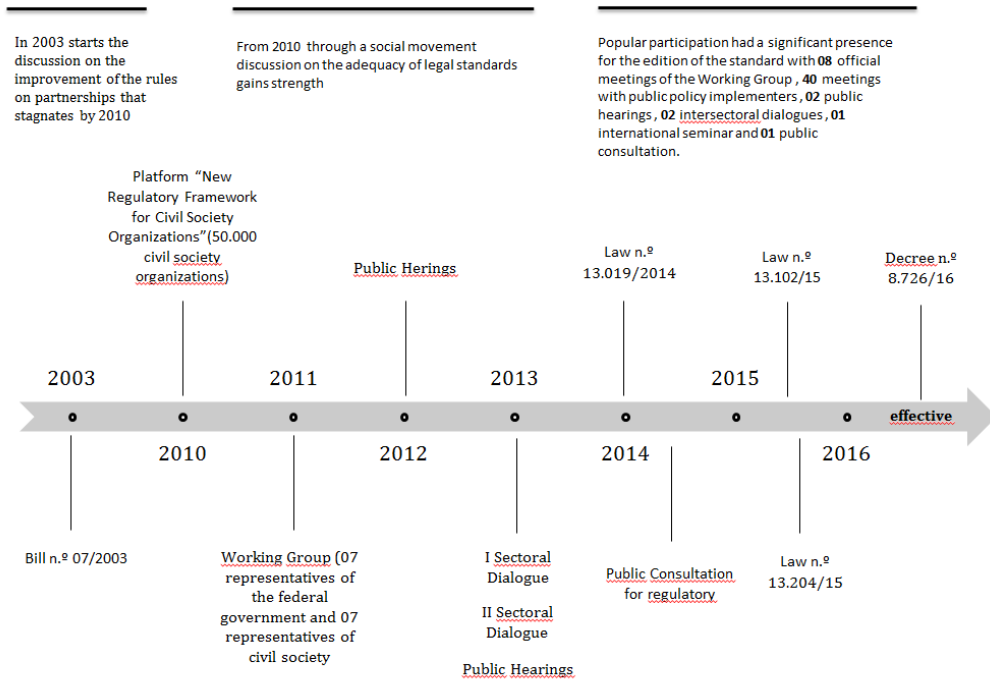
**13.019/2014 IN 2003-2014**

In 2003, due to corruption schemes with nonprofit organizations, draft laws were submitted to ensure transparency and efficiency to the partnerships between the state and civil society organizations.

In 2010 the discussion gained dynamism with the introduction of social participation in the normative agenda. The first step was the creation of an electronic platform called “New Regulatory Framework for Civil Society Organizations” ([www.plataformaosc.org.br](http://www.plataformaosc.org.br)). The platform consisted of more than 50.000 civil society organizations. The civil society organizations claimed for rules and policies that would protect their rights and guarantee democratic governance through provisions about democratic mechanisms of access to public resources and citizen participation in the process and control of public policies.

The platform was presented in a vindicatory letter to the candidates in the 2010 presidential elections. At the time, President Dilma Roussef signed a public commitment with the movement. After her election she established a Working Group formed by 07 representatives of the federal government and 07 representatives of the civil society to diagnose and submit proposals to the legal rules of the partnerships.

The Working Group began an intense public agenda between 2011/2014 which resulted in the enactment of Law n.º 13.019 on 07/31/2014.



The Law n. 13.019/2014 has been published in 2014. Although, it predicted a vacancy period of two years from its promulgation. Such delay was due to civil society actors demands, that would need to adapt themselves to the new regulation.

The civil society actors articulated the extension of the deadline for the entry of the law by sending letters to the Federal Government. Also, the civil society actors sent letters to the Representatives to propose amendments to the bill draft in order to ensure that social interests would be considered and to understand the new architecture of partnerships and the transitional rules. By the end of the procedure, 152 parliamentary amendments had been inserted, which resulted in significant modifications in the law, but that definitely empowered the Law that entered into force in 2016.

Besides the regulations, the popular participation through a public consultation was also predicted in a decree (Decree n. 8.726) that was published in 2016, which introduced a Public Policy Councils named National Council for Development and Collaboration whose assignment is to collaborate with the development of good practices policies and management of the partnerships as well as to support policies and strengthen the actions prescribed by the Law n.º 13.019/14.

#### *The National Secretary of Social Articulation*

The Secretary of Government is the Brazilian Federal Government body responsible for assisting the President in the relations with the Congress, society and States. Given that, the NATIONAL SECRETARY OF SOCIAL ARTICULATION (NSSA), a branch of the Secretary of Government, is responsible to set up mechanisms to endorse the National Policy of Social Participation, in addition to coordinating and

supporting the process regarding social participation as a method of government, supporting the federal government in its relations with society and social movements.

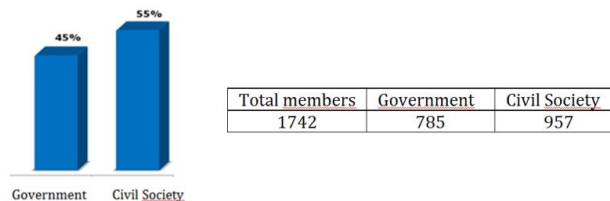
The NSSA is composed by three departments: Social Dialogues, Social Participation, and Popular Education and Citizen Mobilization. The Social Dialogues department develops an agenda with social movements, establishing a wide relation of those with the government, acting also through the organization of workshops intended to discuss the social movement's issues. The Social Participation Department develops an agenda which main goal is to strengthen the concept of Social Participation as a Method of Government, which is part of the development of the Social Participation National System, promoting the relations between several instances of participation. The Popular Education and Citizen Mobilization is responsible for expanding participatory methods into the public programs and it is responsible for introducing educational processes to social movements and civil society organizations.

In conclusion, the National Secretary of Social Articulation creates an institutional space for dialogues between federal government and society and makes the state more permeable to the process of popular participation. The main assignment of the NSSA is to promote an agenda between the federal government and the civil society to discuss public policies. Also it's the entry door for people, social movements and civil society organizations to require the improvement of public programs.

**Box 5 – NATIONAL SECRETARY OF SOCIAL ARTICULATION – Forms of  
Popular Participation**

The forms of popular participation that The NSSA uses are National Councils, National Conferences, Public Hearings, Public Consultations, Social Dialogues and Ombudsmen. These mechanisms of popular participation became an important instrument of the federal government to ensure popular participation as method of government. Nevertheless, The National Secretary of Social Articulation has a significant activity in the National Councils, National Conferences and in the Social Dialogues which provide significant results to public programs.

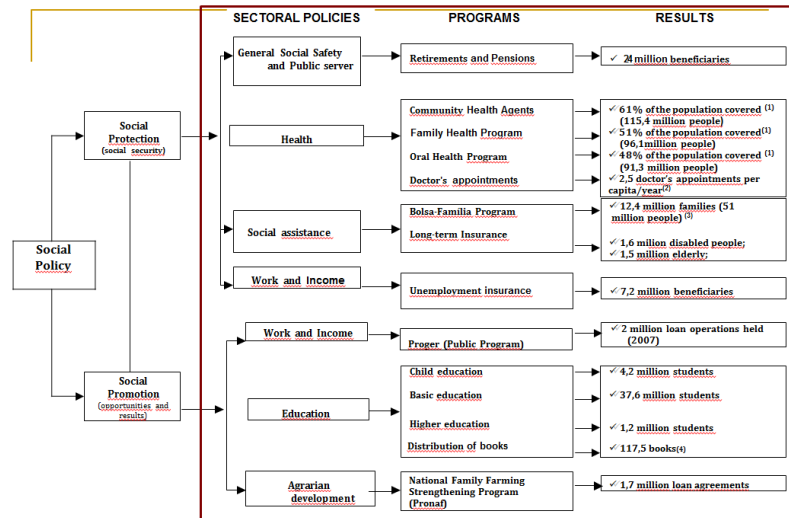
**National Councils** – advisory body with the purpose of creating and monitoring public policies of the federal government. The National Councils are created for sectoral and thematic areas. Currently, the federal government has 61 National Councils, which are represented 45% by government members and 55% by the civil society.



(Source: ALMEIDA, 2015.)



**National Conferences** – democratic spaces for meetings in many different social sectors and it’s constituted by representatives of the federal government (21,2%) and representatives of the civil society (18,6%) (AVRITZER, 2012). Its attribution is to evaluate, discuss and propose public programs. The National Conferences fulfill the function of creating public policies and since 2003 they have been influencing the sectoral policies of health, social assistance, education and others.



(1) Departamento de Atenção Básica, Ministério da Saúde, Ano: 2009  
 (2) RIFSA, IDB (2008)  
 (3) MDS, Ano: 2009  
 (4) MEC, 2009

(source: Almeida, 2015.)

**Social Dialogues** – discussion forums for creating proposals for specific topics. Currently, The NSSA participates in three social dialogues: Dialogue Table of the Movement of People Affected by the building of Dams, Dialogue Table on Urban Policy and Dialogue Table on the Brazilian Energy Model.

### 3. Brazil of Today: a case of Developmental State or adoption of developmental policies?

As a reaction to the neoliberal wave that led to the reduction of the size of the State and less State intervention in the markets until the 1900s, theorists of developmentalism reacted, pointing to a model of Developmental State, at the same time an instrument for achieving social goals and a vehicle for making social choices and setting the development goals (SEN, 1999; EVANS, 1992, 2003, 2005, 2010, 2015a, 2015b).

The notion of development expands and goes beyond the economy, encompassing social opportunities and conquests, equity, reduction of inequality and eradication of poverty, expansion of the abilities of individuals and inclusion, themes relating to the environment and sustainability, referred to as SEN as in “multiple development approach”. To the author, single-handed and multiuse solutions must be avoided, and we must seek “an integrated and multifaceted approach, aiming at simultaneous progress in different fronts, including different institutions that are mutually reinforcing” (SEN, 2000).

Although the developmentalist literature argues that State and society both have the role to strengthen their abilities, skills and human qualifications, “is clear the

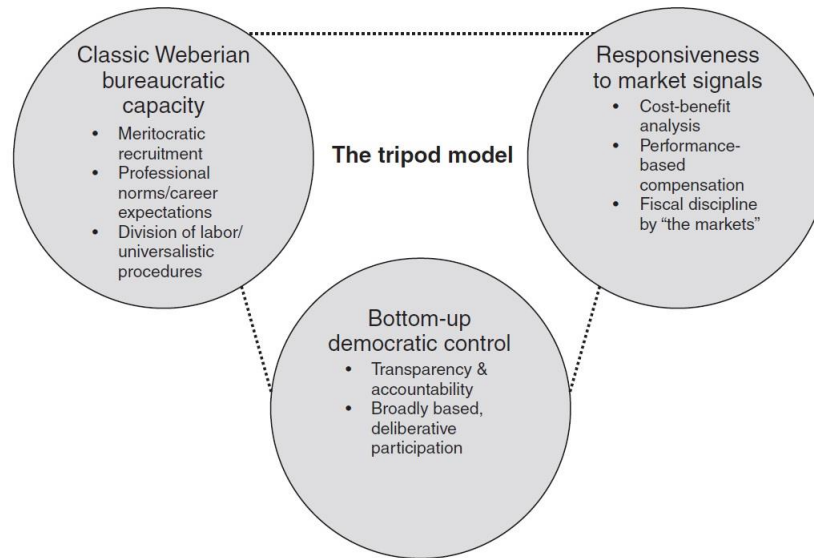
function to harmonize the prospects of economic growth, human development and community development is incumbent upon the State” (OLIVEIRA, 2005).

As characteristics or prerequisites for the Developmental State indicated by literature are: a) the existence of a Weberian state bureaucracy, b) external support and protection to the policy, c) capable of monitoring economic performance and remanding reciprocity; and d) relation of collaboration between society and the government (*embedded autonomy*, EVANS, 1992) to promote quickly and effectively the implementation of political priorities, through institutionalized channels for continued negotiation and renegotiation of targets and policy (FIANI, 2012; SCHENEIDER, 2013).

Regarding the roles of the Developmental State of the 21<sup>st</sup> Century, EVANS (2015a) says it must a) be a vehicle for making social choices and defining developmental goals, b) foster the institutional capacity for collective action that maximizes the possibility of implementing the goals, and c) support a distribution of basic rights that gives individuals incentives to invest in their own capabilities.

A cornerstone for the feasibility of actions and policy of the Developmental State is the *State's institutional ability*, reinforced by EVANS (2005) supported by three forms of synergy, integrated and balanced, for controlling the effectiveness of State actions, “the basic hybridity model”: a) bureaucratic capacity built on meritocratic recruitment, b) “market signals” that convey costs and benefits, facilitate the efficient allocation of resources, and provide fiscal discipline to make sure that goals remains consistent with available means, and c) “bottom-up” democratic

participation to ensure that the goals pursued by the state reflect the needs and desires of ordinary citizens.



**Figure 2.1** The tripod model of state control

(source: EVANS, 2005.)

As of the setting of the developmental model summarized above, there is no doubt that started in Brazil the building of the basis of a Developmental State (DINIZ, 2012, 2013; KERSTENETZKY, 2011, 2014; GOMIDE, 2016; IPEA, 2010).

In the period between 2003 and 2014 – which corresponds to the three presidential terms of office held by the Labor Party – there was a reduction in inequality, decrease of poverty and an advance of social conquests, all of which are considerable and expressive results of a center-left and socializing administration, especially in comparison to the same period in prior moments of Brazilian history (DINIZ, 2013; KERSTENETZKY, 2014). This is the period in which, to KERSTENETZKY

(2014) would have taken place a “*redistributive growth*”, i.e., “a trajectory that has been assisted by the democratic appropriation of the development agenda, whose roots may be traced back to the 1988 Constitution”.

The State’s architecture and the public management model have also undergone substantial processes of change upon the creation of public agencies and Participative Institutions - IPs with powers to promote dialogue and permanent articulation with the market and civil society, of which, stand out the Social and Economic Development Council (SANTOS, 2014; GOMES, 2016) and the National Social Articulation Department. These changes certainly resulted from a set of policies and actions of a developmentalist nature in various fields, strongly centered in the support and interaction between State and society, through countless and various Participative Institutions – IP, making participation the new form of existence of the Brazilian State.

However, to the Brazilian economist BRESSER-PEREIRA (2011), “Brazil is still an underdeveloped country”. Despite of the recent and significant advances of the country in reducing social inequality and lowering poverty levels – especially through income transfer programs, such as Bolsa-Família – economic inequality continues in high levels “especially because Brazil’s society is still branded by a structural heterogeneity”.

The inclusion of a considerable mass of citizens allegedly took place in the capitalist consumer market, “but they have not yet been integrated into the labor market” (BRESSER-PEREIRA, 2011). For this reason, among the effective forms of

promoting development, the author proposes the adoption of a clear distribution of income, since “income concentration as currently existing in Brazil damages social cohesion and reduces work productivity” (BRESSER-PEREIRA, 2003).

What can be clearly seen in Brazil in this period is that several actions and other developmentalist projects were effectively carried out, with highly positive social impacts to the Brazilian population. However, based on the proposal presented by EVANS (2005), of the three pillars that form the tripod of *basic hybridity model*, the one that showed more progress was the pursuit of development based on dialogue and interactions between the State and society through various Participative Institutions - IP. The other pillars – merit-based bureaucratic ability and signs from the market/fiscal discipline – not only were not as successful, but have been partially degrading throughout time, for which reason the institutional capacity of the State now appears to be reasonably damaged, thus offering a sizable contribution to the fiscal, economic and institutional crisis that has been punishing the country these days.

The goal of the coalition headed by the Labor Party - PT was to promote changes to the structure, management and policy of the State, seeking to build a Developmental State. However, it is worthy of note that the Labor Party – PT, which tracks back to social and popular movements, unions and organizations of the civil society, and which, when raising to power internalized these social powers into the State’s structure, a fact that expanded the dialogue between the State and civil society,

thus reinforcing and expanding Participative Institutions – IPs as innovative forms of State action (EVANS, 2015b).

Is very clear, therefore, that the pillar on which PT leaned on to advance the Developmentalist Agenda was the path of participative deliberation, a fact that is absolutely understandable, since this was an area of expertise of the Party, rooted deeply into and with movements and organizations of the Brazilian Civil Society.

Despite the fact this *deliberative development* has produced positive effects, especially in terms of legitimacy and keeping the Party in Power, to all purposes, it revealed not to be sufficient to continue the developmentalist project in itself, since it should be permanently adjusted and balanced with the dimensions of *merit-based bureaucracy* and *signs of fiscal/market discipline*, which were not paid the same attention by the Administration.

This factor, combined with others listed below, lead to the scenario of popular dissatisfaction and political instability, culminating of Articles of Impeachment being filed and President Dilma Rousseff being effectively impeached, in 2015:

(a) incapacity of governing resulted from the disruption of the governing coalition in Congress,

(b) the severe economic and fiscal crisis combined with a drastic reduction in capacity of State investments,

(c) corruption scandals,

(d) generalized accusations of mismanagement and inefficiency of public structure, and concerning to participation,

(e) a frustrated attempt to create and implement the National Policy for Social Participation (NPSP) - whose aim was to "strengthen and implement the mechanisms and channels for democratic dialogue and the joint action between the Public Administration and civil society during cycles of public policy and the improvement of public management" (Decree no. 8432/2014).

In the analysis of this scenario, it is possible to argue the Brazilian case must be studied as a good example of building of the Developmental State, strongly based on *deliberative developmental* axis. The participative and deliberative innovations operated in this period, such as central support to the Brazilian developmentalist project in the 2003-2014 period, are deserving of praise and deserve exploration as a successful case in deliberative development (EVANS, 2015b).

However, we see as essential for the sustaining of the Developmental State the support and integration in a balanced fashion, in the view proposed by EVANS (2005), to the *merit-based bureaucratic ability* and *signs of market/fiscal discipline*, which unfortunately, did not occur in the Brazilian case so far. Furthermore, it is also important to combine the participative measures with the traditional political institutions, which can often be difficult to achieve, resulting in deadlock and stalemates in the deliberative process of the Developmentalist Agenda (GOMIDE, 2012; EVANS, 2015b).

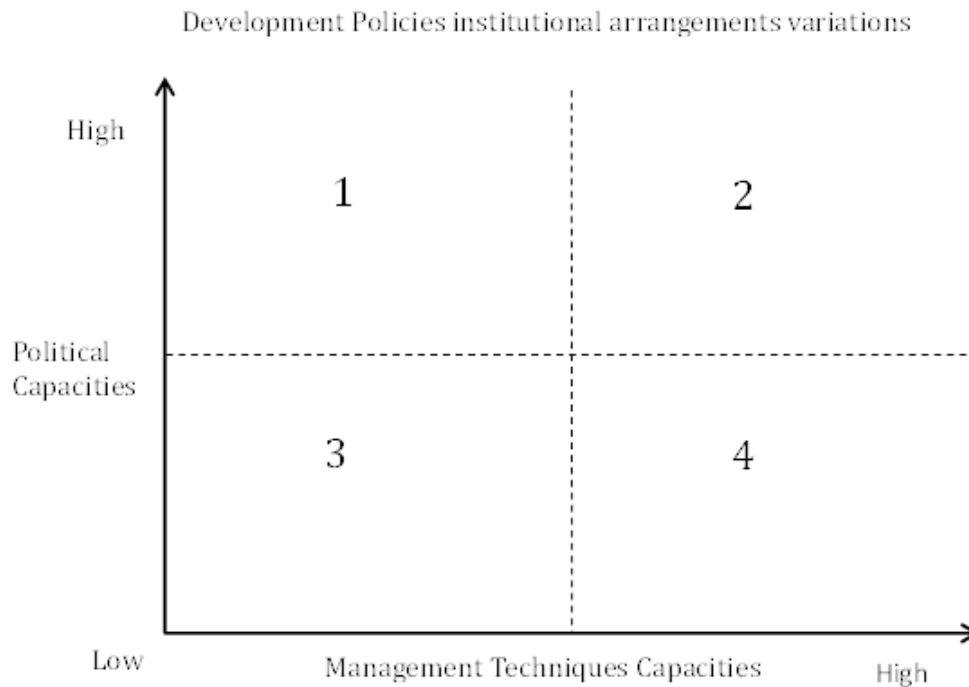


In an empiric and comparative study of developmentalist countries – including Brazil – EVANS (2015b) the conclusion points out that “technocratic and organizational capacities are still fundamental to the success of the developmental state, but absent a complementary politics of encompassing engagement with a broad cross-section of society, technocratic capacity is sterile and ineffective”.

However, EVANS himself seems to assign an essential role to the deliberative development in the transformation of the 21<sup>st</sup> Century Developmental State, although acknowledging the limits and challenges to be overcome, a thematic addressed and enhanced in his work *Bringing Deliberation into the Developmental State* (2015a).

However, the Brazilian case seems to confirm that the opposite is also true: deliberative development stripped of interaction with politics and public management can also prevent the evolution of the Developmental State.

The graph below, prepared by GOMIDE (2012), contains two axis essential for understanding the moment of evolution of the Developmental State in Brazil, based on the references presented herein. In the vertical axis “political capabilities”, we see the “ability of State Players in expanding the communication channels with civil society and players of the political-representative system in the processes of public policy”; in the horizontal axis, “technical administrative abilities”, we see the competence of state bureaucracy in implementing strategies, actions and policy in different levels of government:



(Source: GOMIDE et al, 2012.)

In our analysis, Brazil would today be in quadrant #1, since it would combine medium/high political ability with low/medium technical administrative ability, thus revealing significant room for improvement and advance of the state strategy in building the Developmental State. The ideal improvement process would be in quadrant #2, to be reached upon the increase of technical administrative capability.

Notwithstanding, the relevance of the ascending and positive strategy and the Brazilian developmental deliberation shall not be neglected, but it reveals the limits of deliberation in a Developmental State, especially when failing to align to the other axis pointed out by developmental literature as indispensable for the sustainability and constant tuning of this model of the 21<sup>st</sup> Century State.

#### 4. Deliberative Development: more participation for what sort of development?

As explained above, the building of the Brazilian Developmental State has been made around a notion of deliberative development.

EVANS (2015a) argues that “the project of the 21st century developmental state requires a transformation of the old deliberative system into one that encompasses a broad cross-section of the population, especially the unprivileged, for whom state action is most central”. He continues by saying that “if a transformed deliberative system is both more central to success and more difficult to construct, its construction becomes a primary challenge to the modern developmental state”.

EVANS (2015a) recognizes some challenges and obstacles to building developmental deliberative systems: a) “just as deliberative processes are key to legitimating the bureaucratic apparatus of the state, effective bureaucracies play a key role in legitimating deliberative processes,” b) deliberative institutions are very hard to build, c) deliberative systems reduce the power of state officials, d) there will be resistance from the capitalist elites who were the principal beneficiaries of the traditional deliberative forms, and e) “any strategy for expanding deliberative institutions must also deal with ‘political society’ ”.

KERSTENETZKY (2014) defends that, especially as of the second term in office of Lula, “it is possible to discern elements of the agenda as a social developmental

state in the sense of EVANS”: a) social-economic interaction in the growth trajectory, b) the agenda for the State and c) the environmental and agrarian dimensions.

About participation, even though she evidences some “political problems of its own”, KERSTENETZKY comments that “all of the problems pertain to a new development paradigm, one that has multiplied the points of view under consideration and has raised the degree of responsiveness of public policies”. The author reveals that “the conversion of participation into an institutional practice, as the concrete experience in Brazil shows, needs careful accompaniment to monitor inequalities and imbalances in voice, so that it becomes an effective complement to the democratization of public policies”.

Still on participation, DINIZ (2013) argues that one of the challenges for the evolution of the Developmental State in Brazil from the standpoint of deliberation, is the formation of a “broad coalition of sustainability around a new developmental project, involving alliances between businessmen and workers of different sectors of the economy”.

It is important to ask, at this point, which points and advances can be taken from the Brazilian experience, and which serve to show the Commitment of the State to deliberative development.

First, there was a significant and unprecedented expansion of the Participative Institutions - IPs for several fields of public policy, especially those of social or socioeconomic nature, which main role was to institutionalize and promote

deliberative moments between the State, the market and civil society, marked by the path of deliberative development. However, it is necessary to consider that deliberative development still is not advanced in the infrastructure sector, in which the public decisions remain with deficit of participation.

Secondly, public agencies were created with specific assignments of promoting articulation and public-private conjunction for promoting deliberative development.

A third aspect to be considered in the Brazilian experience is that participation itself passes to bear a status of autonomous policy, which brings about an insertion of participative and deliberative moments to several sector public policy.

Moreover, Participative Institutions – IP put a positive pressure on the bureaucratic-administrative structures and those of representative democracy, informing them and qualifying them in internal debates, playing a role of generating more responsiveness of these structures in the achievement of their goals.

Finally, if on an initial basis, some Participative Institutions – IP – work as instances of social control, and pass to evaluate and monitor actions implemented toward deliberative development.

## 5. Conclusions

We see that deliberative development is extremely new, and is in the early stages of scientific and literary preparation. However, it is, in practice, what makes it possible to identify the positive effects and eventual gaps to be filled, since there is no undisputed model to be followed by all Developmental States.

In Brazil's case, where the Developmental State is still under construction, the positive effects resulting of the insertion of Participative Instances – IP are evident, upon the reinforcement of participative deliberation in various state levels and theme areas of public policy. Moreover, we see that participation itself earned a status of independent public policy, and brings about the insertion of participative and deliberative moments in several public policies.

Even if considering that adjustments are required to the gears of the Brazilian Developmental State, starting in 2003 the increase in both quantitative and qualitative sides of Participative Instances – IP and of deliberations between the public and the private based on state structured, resulted in the strengthening of the deliberative development toward implementation of a Social Developmental State.

However, for expanding the State's institutional ability, the deliberative development must be combined and balanced with merit-based bureaucratic capability and the signaling to the market/fiscal discipline, on penalty of compromising the very foundation of the Social Developmental State.

REFERENCES

ALMEIDA, G. (2010). A participação social no governo federal, In SILVA, Eduardo Moreira et al. (orgs.), *Experiências Internacionais de participação*, São Paulo, Cortez.

AVRITZER, L. (2012), *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*, IPEA, Texto para discussão n. 1.739, Rio de Janeiro.

BARBER, B. R. (2003) [1984]. *Strong democracy: participatory politics for a new age*, Berkely, University of California Press.

Brazil. Ministry of Education. Final Document of the National Conference on Education of 2010 (CONAE 2010). Available at [http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf).

Brazil. Ministry of Education. Regulatory Ordinance 10, of September 30, 2008.

Brazil. Ministry of Education. Ordinance 1407, of December 16, 2010. <http://fne.mec.gov.br/images/doc/Portarias/PortariadeInstituicaoFNE2010.pdf>

Brazil. Ministry of Education. Ordinance 1033, of December 09, 2014. Available at <http://fne.mec.gov.br/images/doc/PortariaFNE1012.pdf>.

Brazil. Federal Law 13.005/2014.

Brazil. National Forum of Education. Public Notes. Available on <http://fne.mec.gov.br/84-destaques/90-notas-fne>. Access on June 01, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2003). *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*, 5th ed., São Paulo, Editora 34.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2011). Desenvolvimento e subdesenvolvimento no Brasil. In BOTELHO, André e SCHWARCZ, Lilia Moritz (orgs.), Agenda Brasileira: temas de uma sociedade em mudança. São Paulo, Companhia das Letras.

CLEAVER, F. (1999). Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development, *Journal of International Developmental*, 11, pp. 597-612.

CLEAVER, F. (2001). Institutions, Agency and the Limitations of Participatory Approaches to Development. In COOKE, Bill and KOTHARI, Uma (orgs.), New York, Zed Books.

DINIZ, E. (2012). É possível um novo modelo de Estado Desenvolvimentista no Brasil? In IPEA, Boletim de Análise Político-Institucional, n. 2, [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/120906\\_boletim\\_analisepolitico\\_02\\_cap2](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/120906_boletim_analisepolitico_02_cap2)

DINIZ, E. (2013). Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, pp. 09-20.

EVANS, P. (1992). The State as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change, In HAGGART, S., KAUFFMAN, R. (eds.) *Politics of Economic Adjustment*, Princeton, University Press.

EVANS, P. (2003). Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo, *Sociologias*, Porto Alegre, n. 9, pp. 20-63.

EVANS, P. (2010). Constructing the 21st Century Developmental State: potentialities and pitfalls. In EDIGHEJI, O. (ed.), *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: potentials and challenges*, Cape Town, HSRC.

EVANS, Peter (2005). *Harnessing the State: rebalancing strategies for monitoring and motivation*. In *States and Development: historical antecedents of stagnation and advance*, New York, Palgrave Macmillan.



EVANS, P. (2015a). Bringing deliberation into the Developmental State. In HELLER, P.; RAO, V. (Eds), *Deliberation and Development: rethinking the role of voice and collective action in Unequal Societies*. Washington, DC, World Bank Group.

EVANS, P.; HELLER, P. (2015b). Human development, State Transformation, and the politics of the Developmental State. In LEIBFRIED, S. et al. (Editors), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford, Oxford University Press.

FIANI, Ronaldo (2012). *Problematizações acerca do conceito de um “novo” Estado Desenvolvimentista*, IPEA, Texto para discussão n. 1.749, Rio de Janeiro.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (2003). *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: New York, Verso.

GAUDIN, JP. (2013). *La démocratie participative*. 2. ed. Paris, Armand Colin.

GIANNETTI, D. (2007). *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*. In PASQUINO, Gianfranco (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino.

GOMES, E. R. (2016). *Relações Estado-Sociedade e novas capacidades estatais para o desenvolvimento entre os países do BRICS: o Brasil em perspectiva comparada com a África do Sul e a Índia*, In GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. (eds.) (2016). *Capacidades estatais em países emergente: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro, IPEA.

GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. (eds.) (2016). *Capacidades estatais em países emergente: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro, IPEA.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. (2012). *Capacidades estatais para o desenvolvimento no Século XXI*. In IPEA, *Boletim de Análise Político-Institucional*, n.2, [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/120906\\_boletim\\_analisepolitico\\_02\\_cap2](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/120906_boletim_analisepolitico_02_cap2)

GOURGUES, G. (2013). Les politiques de démocratie participative, Grenoble, PUG.

GURZA LAVALLE, A. (2011). Após a participação: nota introdutória. Lua nova, São Paulo, 84, pp. 13-23.

HELLER, P.; RAO, V. (Eds) (2015), Deliberation and Development: rethinking the role of voice and collective action in Unequal Societies. Washington, DC, World Bank Group.

HICKEY, S.; MOHAN, G. (2004). Towards participation as transformation: critical themes and challenges. In Hickey, S. Mohan, G, editor(s). Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development, London, Zed Books.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. BRASIL EM DESENVOLVIMENTO: Estado, planejamento e políticas públicas (2010), v. 3., Brasília, IPEA.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Diálogos para o desenvolvimento: efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação (2011). PIRES, R. R. C. (org.), v. 7, Brasília, Ipea.

KERSTENETZKY, C. L. (2011). Welfare State e Desenvolvimento. Revista de Ciências Sociais, v. 54, n.1, Rio de Janeiro.

KERSTENETZKY, C. L. (2014). The Brazilian Social Developmental State: a progressive agenda in a (still) conservative political society. In WILLIAMS, Michelle (editor), The end of the Developmental State?, New York, Routledge.

LOPREATO, F. L. C. (2015). Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. IPEA, Texto para Discussão n. 2039, Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, G.H.J. de (2005). Direito ao desenvolvimento na Constituição brasileira de 1988, RDPE, v.3, n.11, Belo Horizonte, Brasil.

PATEMAN, C. (1993) [1970]. Participation and democratic theory, London, Cambridge University Press.

PATEMAN, C. (2012). Participatory Democracy revisited, American Political Science Association, 10, pp. 7-19.

PLOTKE, D. (1997), Representation is democracy, Constellations, v.4, n.1, pp.19-34.

SANTOS, P. R. dos. (2014). O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil. Revista do Serviço Público, 65 (2), Brasília, pp. 137-162.

SCHNEIDER, B. R. (2013). O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas, IPEA, Texto para discussão n. 1.871, Rio de Janeiro.

SEN, A. (2000). Desenvolvimento como Liberdade, São Paulo, Companhia das Letras.

SINTOMER, Y. (2011). Démocratie participative, démocratie délibérative: l'histoire contrastée de deux catégories émergentes. In BACQUÉ, Marie-Hélène, SINTOMER, Yves, Paris, La Découverte, pp. 113-134.

SPECIE, P. (2015). Direito e participação social. Doctorate Paper, Law School, University of São Paulo.

TABLE OF PARTICIPATIVE INSTITUTIONS IN BRAZIL

	<b>Participative Institution -IP</b>	<b>Legal Grounds</b>	<b>Summary</b>	<b>Field</b>	<b>Type of Participation</b>
<b>1</b>	National, State and Municipal Board on health.	Law # 8.142/1990 - art. 1, §2	Provides for the participation of community in the management of the Single Health System (SUS) and on inter-government transfer of financial resources in health	Health	Deliberative: Policy Advice.
<b>2</b>	National, State and Municipal Board on Social Assistance.	Law 8.742/1993 art. 17	Provides on the organization of Social Assistance e and sets other measures	Social Assistance	Deliberative: Policy Advice.
<b>3</b>	National Council of Human Rights	Law # 12.896/2014 art. 4, section XVI	Turns the Council of Defense of the Rights of Human Beings into the National Human Rights Council - CNDH	Protection to any violation of Human Rights.	Deliberative: Policy Advice.
<b>4</b>	National State and Municipal Council of the Elderly	Law 8.842/1994.	Provides for the national policy for the elderly, creates the National Council of the Elderly and sets forth other measures.	Protection of the Elderly	Deliberative: Policy Advice
<b>5</b>	National Council of Women's Rights	Decree 6.412/2008	Provides for the composition, structure and the purview and functioning of the National Council of Women's Rights - CNDM, and sets forth other measures.	Protection of Women	Deliberative: Policy Advice

6	National Solidary Economy Council	Law 10.683/2003 - art. 30, XIII	Provides for the organization of the Presidency of the Republic and Ministries, and sets forth other measures.	Stimulation of Solidary Economy	Consulting. Policy Advice
7	National Racial Equality Council	Law # 10.678/2003 Art. 2 and 3.	Creates the Special Department of Policies on Promotion of Racial Equality, Presidency of the Republic, and sets forth other measures.	Promotion of Racial Equality	Consulting. Policy Advice
8	National Council of the Rights of Persons with Disabilities	Federal Decree 3.298/1999	Regulates Law 7.853, of October 24 1989, provides for the National Policy on Integration of the Person with Disabilities, consolidates the rules for protection, and sets forth other measures.	Persons with Disabilities	Deliberative: Policy Advice.
9	National, State and Municipal Councils of the rights of children and adolescents	Law # 8.069/1990 - Art. 88	Statute of the Child and Adolescent	Protection of Children and Adolescents	Deliberative: Policy Advice
10	Council of the Cities	Law # 10.683/2003 (art. 33, part VIII, in the original)	Provides for the organization of the Presidency of the Republic and Ministries, and sets forth other measures.	Urban Planning of Cities	Deliberative: Policy Advice

11	National Council of Native Indian Policy	Decree 8.593/2015	Provide for the creation of the National Indigenous Policy Council - CNPI and sets forth other measures.	Affirmation Policy of Indigenous Peoples	Consulting. Policy Advice
12	National Conferences on Education	Law # 13.005/2014	Establishes the National Education Plan	Education	Consulting: Deliberative Policy Conferences
13	National, State and Municipal Education Forums	Law # 13.005/2014	Establishes the National Education Plan	Education	Consulting: Permanent Forums of Relevant Players of Public Education policy
14	National Conferences of the Cities (2003,2005, 2007, 2010, 2013)	Law 10.257/2000 - art. 43, part III	The Statute of the Cities	Urban Policy	Consulting: Policy Deliberation Conferences
15	Public Hearings and Consultations on Specific Urban Policy	Law 10.257/2000 - art. 43, part II	The Statute of the Cities	Urban Policy	Consulting: Public Hearings and Consultations
16	Urban Policy Council	Law 10.257/2000 - art. 43, part I	The Statute of the Cities	Urban Policy	Deliberative: Urban Policy Entities
17	National Rural Sustainable Development Conference (2009 and 2013)	Law # 12.188/2010. Art. 8.	Establishes the National Policy of Technical Support and Rural Extension for Family Agriculture and Agrarian Reform - PNATER and the National Program for Technical Support and Rural Extension in Family Agriculture and Agrarian Reform - PRONATER, amends Law 8.666, of June 21, 1993, and sets forth other	Sustainable Rural Development	Deliberative: thematic conference

			measures.		
<b>18</b>	Environmental National Conference (2003, 2005, 2007, 2012)	Decreets based on constitutional competence of PR of Art. 84, VI of the Federal Constitution of Brazil	Federal Constitution of Brazil Art. 84. Is privatively incumbent upon the President of the Republic: (...) VI – Provide, through Decree, on: a) organization and functioning of the federal administration, when not implying in the increase of expenses or creation or cancellation of public agencies.	Environment	Deliberative: thematic conference
<b>19</b>	National Communication Conference (2009)	Decree of 04/16/2009 - based on the constitutional competence of the PR of Article 84, VI of the Federal Constitution of Brazil	Federal Constitution of Brazil Art. 84. Is privatively incumbent upon the President of the Republic: (...) VI – Provide, through Decree, on: a) organization and functioning of the federal administration, when not implying in the increase of expenses or creation or cancellation of public agencies.	Communication	Deliberative: theme conference

20	National Conference on Food and Nutritional Safety	Law 11.346/2006 - art. 11, I	Creates the National Food and Nutrition Safety System – SISAN for the purposes of ensuring human right to proper food and sets forth other measures.	Food Safety	Deliberative: theme conference
21	National Conference on Policy for Women (204, 2007, 2011 and 2013)	Decreases based on the constitutional competence of the PR of Article 84, VI of the Federal Constitution of Brazil	Federal Constitution of Brazil Art. 84. Is privatively incumbent upon the President of the Republic: (...) VI – Provide, through Decree, on: a) organization and functioning of the federal administration, when not implying in the increase of expenses or creation or cancellation of public agencies.	Affirmative Policy for Women	Deliberative: theme conference
22	National Culture Conferences (2005, 2010, 2013)	EC 71/2012 - Art. 216-A of the Federal Constitution of Brazil	Federal Constitution of Brazil . Art. 216-A. The National Culture System, organized on the basis of collaboration, in a decentralized and participative fashion, establishes a process of joint management and promotion of public policy in culture, in a democratic and permanent manner, agreed upon between the states and society, targeted for promoting human,	Cultural Development	Deliberative: theme conference



			social and economic development with full exercise of cultural rights.		
--	--	--	------------------------------------------------------------------------	--	--

## **Porto Alegre: Participación contra-hegemónica, efecto-demonstración y desconstrucción del modelo.**

[publicado en CARRION, M. Fernando; PONCE, S. Paúl. (coord.) El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina. 5ª Avenida, Quito, 2015.]

Luciano Fedozzi

### **RESUMEN**

El artículo trata sobre las condiciones históricas que dieron lugar al surgimiento del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (capital del Estado de Rio Grande do Sul con 1.450.000 habitantes) y su transformación con referencia nacional e internacional como nueva institución participativa. Se resaltan los aprendizajes y las características principales que constituyeron el carácter contra-hegemónico de este proceso participativo en la gestión de los recursos públicos y su expansión nacional e internacional. Al mismo tiempo, se analizan algunos límites de la trayectoria de Porto Alegre ante el desafío de efectivizar el derecho a la ciudad y las transformaciones que vienen desconfigurando este modelo. Finalmente, se explotan temas relativos a las posibles influencias de Porto Alegre sobre el modo de gobernar las ciudades por el PT y las izquierdas en Brasil. El artículo concluye por la inexistencia de un perfil nacional de gobiernos locales contra-hegemónicos del PT y señala dificultades objetivas y subjetivas de la izquierda para enfrentar el contexto de *empresariamiento* urbano.

Palabras clave:

Presupuesto Participativo, contra,- efecto-demonstración, desconfiguración.

### **Introducción**

Surgido al final de los años de 1980, el Presupuesto Participativo de Porto Alegre (en adelante PP) estará completando 25 años en 2014. Después de consolidarse como modelo participativo, en la primera gestión del Frente Popular (1989-1992)<sup>1</sup>, se volvió referencia nacional e internacional, cuando la ONU lo seleccionó como una de las 40 mejores experiencias de gestión local para la conferencia Habitat II (Estambul, 1995) y, posteriormente, cuando Porto Alegre fue escogida para ser sede del I Foro Social Mundial en 2001. Destacar las condiciones históricas que ambientaron el paño de fondo del cual brotó el PP como innovación es fundamental para la comprensión de la naturaleza histórica de esa institución participativa, que no puede ser aprendida como “tecnología social” a ser repetida, lo que no impide que sus principios puedan inspirar

---

<sup>1</sup> Frente Popular fue una coligación del Partido de los Trabajadores (PT) con el entonces Partido Comunista Brasileño (PCB).

formas participativas, para democratizar el acceso y la aplicación de los recursos públicos, como viene ocurriendo.

En el presente artículo, se destaca la importancia política del presupuesto público para la formación del Estado y de la ciudadanía moderna. Se abordan las principales variables presentes en la génesis y en la construcción del PP y las características que lo constituyeron como modelo contra-hegemónico al elitismo democrático es a la gestión patrimonialista de los recursos públicos. El concepto de contra-, aquí utilizado, corresponde a una interpretación del concepto de Gramsci a partir de una perspectiva crítica, actualizada y, sobre todo, estratégica, buscando traducir, en términos de lucha ideológica y material, un proyecto antagónico con relación a la hegemonía del modelo cada vez más mercantilista de las ciudades. “Parafraseando a Marx, se puede decir que toda hegemonía trae en sí el germen de la contra-. Hay, en verdad, una unidad dialéctica entre ambas, una es definida por la otra. Esto porque no es algo estático, una ideología lista y acabada. Una viva es un proceso de lucha” (Coutinho, 2008, p. 77).

En este sentido, se destaca, en el análisis de la trayectoria del PP, la necesidad de revisión del ideario participativo que orientaba al Frente Popular y la acción de los actores sociales como aprendizaje colectivo. Enseguida, se trata del proceso de expansión de las prácticas participativas ligadas al presupuesto público, en el territorio nacional y en la arena internacional, a partir del potente efecto-demonstración de esa innovación. Siguiendo el análisis, se indican aspectos que constituyeron un nuevo ciclo de suspensión y de crisis del PP, también en el período dirigido por el PT, así como del actual proceso de pérdida de calidad y de desconfiguración en que pese su continuidad. Finalmente, se analiza la influencia del paradigmático caso de Porto Alegre en las gestiones locales del PT y de la izquierda en Brasil, así como los grandes obstáculos y desafíos para efectivizar el proyecto de derecho a la ciudad.

### **Contexto histórico del surgimiento del Presupuesto Participativo de Porto Alegre**

La emergencia de los PP's, como nuevas instituciones democráticas en Brasil, ocurrió en un contexto histórico marcado por profundas transformaciones socioeconómicas, demográficas, políticas y culturales que ocurrieron en la sociedad brasileña entre las décadas de 1960 y 1980. Como se sabe, el histórico autoritarismo de la formación brasileña (Holanda, 1993; Faoro, 1958; Fernandes, 1976) tiene su contracara en la desigualdad social. La construcción social de la desigualdad como marca brasileña caracterizó también el período de “modernización conservadora”

gestada en el ciclo nacionalista-desarrollista (1930-50) e intensificada durante los años del régimen dictatorial (1964-1988). Los cambios que transformaron el país de agrario-exportador a urbano industrial (llegando a alcanzar, en el período, el octavo PIB mundial) aumentaron más de 60 millones de personas a las ciudades, 29 millones de migrantes solamente durante los años de 1980, pasando las áreas urbanas a concentrar más del 80% de la población (IBGE, 1991). Este índice es del 84,4% de los más de 190 millones de habitantes (IBGE, 2010). A pesar de la mejora de algunos indicadores sociales en este período, esta modernización selectiva ocurrió mediante alta concentración de riquezas, de tierras y de acceso selectivo a los equipos urbanos, a la vivienda y a los públicos, volviéndolos polos de desarrollo capitalista, principalmente las capitales de los Estados y sus regiones metropolitanas, escenarios emblemáticos del proceso de *explotación urbana* (Kowarick, 1979). La noción de “explotación urbana”<sup>2</sup> proviene de la constatación de que la industrialización y la urbanización periféricas al capitalismo avanzado hacen nacer amplias necesidades colectivas de reproducción, incluso la intervención del Estado es limitada para atenderlas. Los fondos públicos son prioritariamente destinados a la financiación inmediata de la acumulación del capital y, cuando se dirigen al consumo colectivo, privilegian las capas de más alta renta” (Ribeiro, 1994, p. 273-4; Kowarick, 1979, p. 59). La rápida e intensa urbanización ocurrió como forma de concentrar la población alrededor de las metrópolis y sus periferias. Las 15 Regiones Metropolitanas protegen hoy a 71 millones de personas, equivalente a casi al 38% de la población en el país (IBGE, 2010). Como consecuencia, se formó un tejido urbano dual y excluyente (ciudad regular, formal y legal *versus* ciudad irregular, informal e ilegal), cuyo proceso de formación de aglomerados subnormales o barrios bajos es lo más visible y emblemático, consignando una realidad de fragmentación social y de segregación espacial en las grandes y medianas ciudades (Alfonsin, 2000; Ribeiro, 2004; Rolnick, 2011)

El proceso de profundas transformaciones en la estructura socioeconómica y demográfica del país fue acompañado por el surgimiento, a fines de los años de 1970 e inicio de los años de 1980, de nuevos actores sociales y de nuevas prácticas político-culturales en el contexto de ampliación de la sociedad civil y de la esfera pública. El surgimiento de movimientos sociales urbanos (Sader, 1988; Telles, 1994; Dagnino,

---

<sup>2</sup> Explotación urbana se refiere a la "suma de extorsiones que se opera a través de la inexistencia o precariedad de los servicios de consumo colectivo que –conjuntamente con el acceso a la tierra y a la vivienda– se presentan como socialmente necesarios a la subsistencia de las clases trabajadoras” (Kowarick, 1979, p. 59).

1994; Silva, 1990) provino de las luchas por la igualdad del derecho a la ciudad (Lefévre, 1969) en el escenario de luchas por la redemocratización y disminución de las desigualdades sociales. Parte de estos actores representativos de las clases subalternas de carácter plural y diversificado pasó a expresar en forma inédita una gramática social basada en el discurso de los *derechos de la ciudadanía*<sup>3</sup> y de confrontación con el Estado, sustituyendo, en parte, las relaciones de sujeción paternalista (la cultura de la *dáviva* y del *favor*), el cambio clientelista y la tutela, aunque estas prácticas continúen mediando relaciones entre actores estatales, de la sociedad civil y del mercado. El surgimiento de los PP's ocurren en el contorno de este proceso de contradicciones urbanas e de luchas por ciudades más justas (Harvey, 1973). Es el caso también de la mayoría de los miles de Consejos de Políticas Públicas y de Derechos existentes en los tres niveles de la Federación, estando algunos vinculados a Conferencias participativas. Entre otros consejos importantes<sup>4</sup>, se destacan los Planes Directores Participativos, provenientes del Estatuto de las Ciudades (2001).

Otro aspecto que compone el paño de fondo del cual brotaron las experiencias de PP's se relaciona con el nuevo esquema institucional de descentralización proveniente de la democratización del país. La Constitución de 1988 estableció nuevo pacto federativo, revirtiendo la centralización tributaria, fiscal y política del período dictatorial. Los municipios, en forma inédita, fueron considerados antes de la Federación, juntamente con los Estados y la Unión, gozando de autonomía legislativa, administrativa, política y financiera. Este contexto –que proporcionó una oportunidad para el surgimiento de nuevas Instituciones Participativas (IP) (Pires y Vaz, 2010)– significa un proceso de “creación institucional que va más allá de formas de participación ciudadana directa, como el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular (previstos constitucionalmente), donde se articulan modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, incluyendo el propio sistema político” (Gurza Lavalle, Isunza Vera, 2011). Dentro de la pluralidad de IPs se destacó el Presupuesto Participativo como la innovación más conocida del período.

---

<sup>3</sup> La expresión *ciudadanía* ganó espacio jamás visto en la sociedad brasileña. Pero su apropiación por discursos ideológicamente antagónicos denota el carácter polisémico del término y determina la disputa histórica por la fijación de su significado (Telles, 1994).

<sup>4</sup> Conselhos da Saúde, da Criança e Adolescente, da Educação, da Assistência Social, do Meio Ambiente (Tatagiba, 2005; Revista Polis, 2000)

La división del total tributario evolucionó, en este período, en favor de los municipios, fortaleciendo la instancia local del Estado como lugar de disputa por el poder político. La parte tributaria de los municipios pasó del 13,3% en 1988 al 18,4% en 2011 (Afonso, 2012). No obstante, el proceso de desconcentración tributaria fue relativamente revertido debido al ajuste fiscal promovido por la Unión a mediados de los años de 1990, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), y seguido por los gobiernos de Lula y Dilma (PT). El ajuste colocó en jaque el pacto federativo de 1988. El momento es de contraste entre la reconcentración de los recursos y la descentralización de políticas para los municipios, conflicto que justifica las seguidas “marchas de alcaldes a Brasilia” y que crea dificultades objetivas para la expansión de prácticas de democracia participativa en el plano local.

### **El Gobierno del Frente Popular: ideología y realidad**

La victoria inédita y sorprendente de la izquierda socialista y comunista (PT-PCB) para el gobierno de la capital del Estado do Rio Grande do Sul, en las elecciones de 1988 (37% de los votos), después de 220 años de historia de la ciudad, obligó tanto a los dirigentes del Frente Popular, como a los integrantes de los movimientos sociales, a rehacer sus discursos y a revalidar sus estrategias y prácticas, ante una realidad compleja que se mostró refractaria a fórmulas dogmáticas preconcebidas. No hay espacio aquí para tratar esta compleja situación<sup>5</sup>. Es importante destacar, sin embargo, que el PP en Porto Alegre no nació listo y no se debe comprender como mera deducción programática del Frente Popular. Al contrario, necesitó aprendizaje colectivo, tanto de los gobernantes, como de los actores de la sociedad civil. Esta abertura para el aprendizaje tal vez haya sido una de las variables más importantes para el éxito posterior del proceso de participación. Cuando el modelo se consolidó, en el segundo y tercer años de la primera gestión (1990-1991), se reveló una institución no imaginada por ninguno de los actores aisladamente.

La ideología de la participación centrada en el paradigma marxista-leninista-trotskista del *doble poder*, representada por la experiencia histórica de los *soviets*- que se traducían mecánicamente en Porto Alegre en el posible papel de los Consejos Populares del período anterior- se mostró irreal y funcionó como obstáculo epistemológico al desafío inédito de implementar un proyecto de transformación de las

---

<sup>5</sup> La historia de la génesis social y política del PP, así como su difícil y tortuoso proceso de construcción se abordan en el libro *O Poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre* (Fedozzi, 2000a).

relaciones Estado y sociedad. Esta concepción fue progresivamente superada, no sin tensiones y disputas en el interior del gobierno y de los partidos del Frente Popular, en favor de un nuevo proyecto de parcialización republicana radical que previa *democratización del Estado* y necesidad de publicitarla mediante control social y promoción de la ciudadanía activa. La noción de *democracia participativa* –apoyada en el concepto de inversión de prioridades de las políticas públicas– se viabilizó por un conjunto de rupturas necesarias para instaurar la *esfera pública de cogestión*, más tarde materializada principalmente en el PP, dentro los cuales se destacan: La ruptura con las concepciones *tecnoburocráticas* vigentes en especial en el cuerpo técnico de la planificación urbano y presupuestario de la Administración Municipal y su substitución por una gestión de la participación basada en la Planificación Estratégica Situacional<sup>6</sup> (Matus, 1989); cambios en la política fiscal para promover el saneamiento financiero de la administración e implantar una política de justicia tributaria; la superación del imaginario ideológico del Frente Popular, calcada hasta entonces en el paradigma del doble poder. De la misma forma, sectores populares modificaron las formas de acción colectiva *basadas en el enfrentamiento con el Estado* o en la sumisión clientelista, adaptándose a los estándares de relaciones institucionalizadas. Estas acciones exigieron ejercicio de la argumentación, del debate y de la negociación, a fin de compartir decisiones sobre prioridades del presupuesto público. La invención del PP fue, por lo tanto, el resultado de una conjunción de procesos y de iniciativas originarias del tope de la administración para las bases (*top-down*) y de las bases en dirección a la jerarquía administrativa (*bottom-up*) (Sintomer, Herzberg, Röcke, 2012, p 78).

En síntesis, se puede decir que la creación del PP fue resultado de una trayectoria sinuosa, indeterminada (con crisis y contradicciones irreductibles a soluciones definitivas), pero, al mismo tiempo del encuentro sinérgico entre por lo menos *cinco variables*: 1) la decidida voluntad política de los nuevos gobernantes para democratizar la gestión socio-estatal; 2) la efectividad de las decisiones compartidas consignando credibilidad a la participación; 3) las reformas en la gestión administrativa para consignar eficacia en el procesamiento técnico de las demandas; 4) la retoma de la gobernabilidad financiera capaz de posibilitar un ciclo virtuoso de “participación/decisión de prioridades/ejecución de las decisiones/fortalecimiento de la participación”; 5) la existencia previa de un tejido asociativo crítico de carácter

---

<sup>6</sup> Método creado por Carlos Matus a partir de la reflexión sobre la derrota del gobierno de Allende en Chile.

territorial, condición decisiva que ejerció presión “de fuera hacia adentro del Estado”, necesaria para superar resistencias históricas del aislamiento burocrático del Estado (Fedozzi, 1997).

### **El proceso de expansión de los PP's: legitimidad y efecto-demonstración**

Se pueden identificar tres fases en el proceso de surgimiento y de expansión de los PP's en Brasil y, posteriormente, en otros países y regiones del mundo.

La primera, se refiere a la *construcción y consolidación* de esa nueva institución participativa en la redemocratización. Entre los diez casos surgidos en este período (1989-1992), todos encabezados por el PT, se destacó el de Porto Alegre. Debido a ciertas características del modelo, su continuidad administrativa<sup>7</sup> y el reconocimiento alcanzado, el PP ejerció potente efecto-demonstración que inspiró a otras ciudades del país, de América Latina, de Europa y, más recientemente, de otros continentes del mundo.

La segunda etapa corresponde a la expansión nacional de los PP's. El número aumentó de 10 a 30, entre 1993-1996, y hasta 140 en las gestiones 1997-2000 (Ribeiro y Grazia, 2003, p. 88-94). Posteriormente, debido al efecto demostración de capitales y ciudades relevantes, así como debido a la valorización del discurso de participación en las elecciones municipales, otros partidos también pasaron a adoptar el PP, todavía porque a veces bajo repetición mecánica del modelo de Porto Alegre o como simulacro de la participación en las decisiones presupuestarias. Entre 1989 y 2004, llegaron a 261 ciudades en 23 Estados (Polis, 2006)<sup>8</sup>. Conforme encuesta reciente el número llegó a 355 en las gestiones 2008-2012<sup>9</sup> entre los 5.565 municipios del país (Fedozzi y Lima, 2013; IBGE, 2010). Desde su surgimiento, el crecimiento fue del orden del 3.450%. Los datos sobre la distribución relativa de los PPs por escala demográfica de los municipios indican que sucede *incidencia relativa mayor en los niveles más elevados de concentración demográfica*. El más alto porcentaje está en el nivel de los municipios con población entre 250 a 500 mil habitantes (47,5%), seguido de cerca por los que

---

<sup>7</sup> En Brasil, poco más de la mitad de los casos de PP's (sólo el 58,2% entre 104), en el período 1997-2000, completaron los cuatro años del mandato de los alcaldes, lo que revela las dificultades para la sustentabilidad política, financiera y administrativa de esa forma de participación (Ribeiro y Grazia, 2003, p. 37).

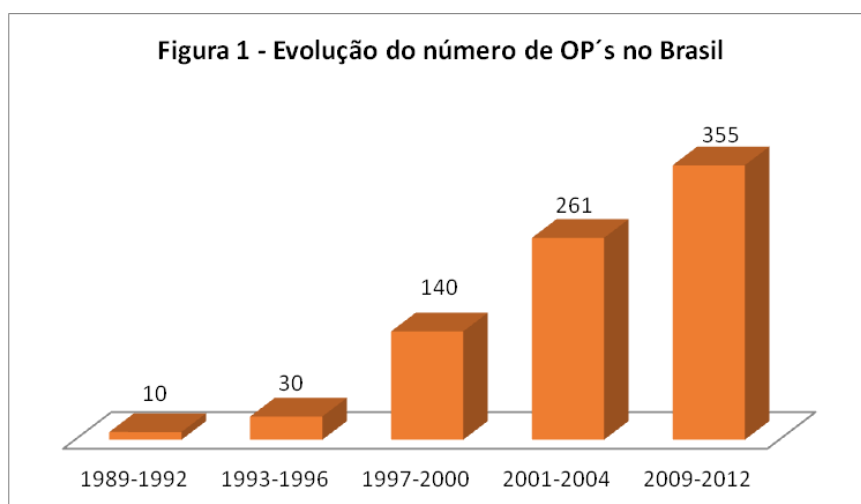
<sup>8</sup> No hay datos nacionales para el período 2005-2008.

<sup>9</sup> Creada en 2007 la red fue coordinada inicialmente por la Alcaldía de Belo Horizonte. Después, le correspondió a la Alcaldía de Guarulhos (SP), importante ciudad del Estado de São Paulo. Actualmente, la ejerce la ciudad de Canoas (RS).



tienen más de 1 millón (46,7%) y por el nivel entre 500 mil a 1 millón (34,8%). Esta tendencia reafirma lo que fue constatado en la primera encuesta nacional de los PP's (Ribeiro y Grazia de Grazia, 2003, p. 30, nota 23). Entre las 15 ciudades con más de un millón de habitantes del país, siete contarían con PP's (46,7% de esas ciudades). La suma de la población de los municipios sería de 42,4 millones en 2010 (IBGE).

La expansión llamó la atención de las principales agencias multilaterales de financiación o de cooperación, las cuales pasaron a incentivar los PP's como "buenas prácticas de control de los gastos públicos", casos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BIRD). Resáltese, sin embargo, que se trata de *casos autodeclarados* de PP's, ya que la calidad, el diseño institucional, el lugar que la participación ocupa y su poder de decisión son diversificados.

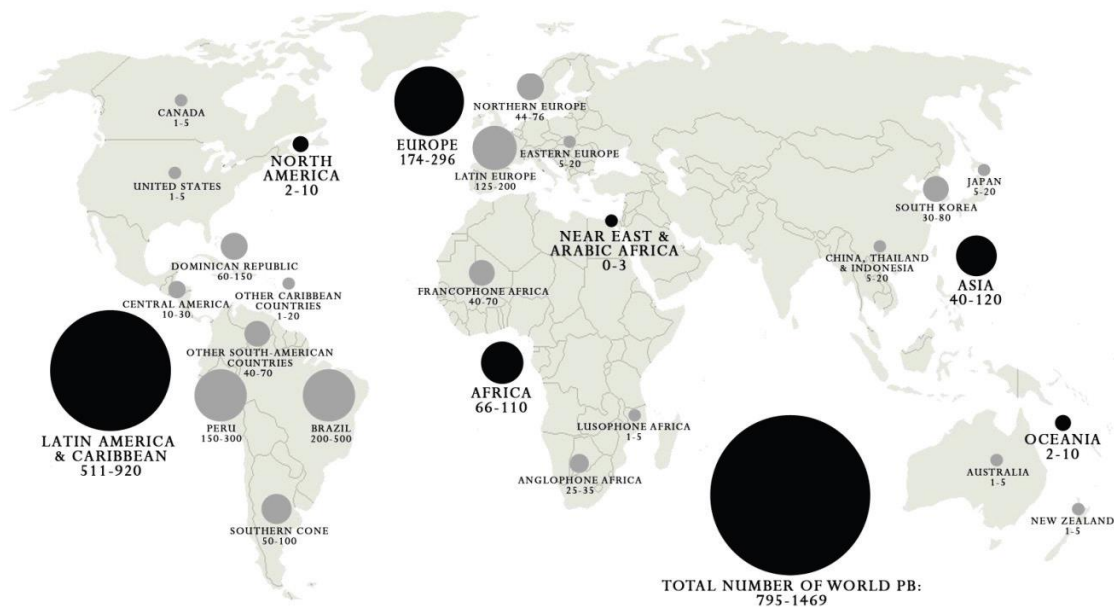


Fuente: Ribeiro y Grazia (2003); Polis (2006); Fedozzi y Lima (2013)

La tercera etapa corresponde a la *globalización* de los PP's. Desde los años de 1990, en el contexto de crisis de legitimidad de la representación política en las democracias, la expansión de los autodenominados PP's ocurrió primero en países sudamericanos y de América Central. Al comienzo del milenio, como consecuencia de las redes creadas por el Foro Social Mundial y de otras redes y Agencias (OIDP, URBAL)<sup>10</sup> los PP's inician su historia en el Viejo Continente y, enseguida, se esparcieron por todos los demás. La estimativa del número de casos varía entre 795 y 1469 (Sintomer, Herzberg, Allegretti, 2012; Dias 2013). (Figura 2). Pero la

<sup>10</sup> URB-AL, programa de la Unión Europea para cooperación horizontal entre ciudades europeas y latinoamericanas.

mundialización de los PP's no significa necesariamente democratización de las decisiones sobre los recursos públicos o procesos redistributivos, pues se presenta con objetivos, agentes, calidad y resultados distintos entre sí<sup>11</sup>.



**Figura 2. Presupuesto Participativo en el mundo**

Fuente: Sintomer, Herzberg, Allegretti (2012)

### PP de Porto Alegre: modelo contra-hegémónico de participación

Las nuevas formas de democracia participativa revelan diferencias significativas, en cuanto a la real división de poder entre la administración estatal, actores de la sociedad civil y del mercado en las decisiones sobre las políticas públicas. Se sabe que el *lugar ocupado por la participación en el sistema de gestión socio-estatal* puede ser *nuclear o periférico*. La emergencia del PP se volvió particularmente importante porque permitió la influencia popular sobre el principal instrumento de gestión del Estado, que es el *presupuesto público*. El presupuesto sintetiza, en gran parte, la regulación de la noción de *ciudadanía moderna*, pues expresa *derechos y deberes* que nacen de la reciprocidad entre gobernantes y gobernados (*res pública*) y de las relaciones entre los poderes del Estado entre sí. El presupuesto materializa cómo se da la política para la

<sup>11</sup> Sintomer, Herzberg, Röcke (2012) proponen seis modelos ideales para interpretar los PP's: democracia participativa, democracia de proximidad, modernización participativa, participación de múltiples actores (stakeholders), desarrollo comunitario y neocorporativismo.

producción de la renta social colectiva (ingresos) y su distribución en la sociedad (gastos). En este sentido, él es una de las expresiones del moderno contrato social y considerado el *núcleo duro* de las decisiones *políticas fundamentales* (Singer, 1989).

La configuración del modelo del PP de Porto Alegre adquirió características contra-hegemónicas delante de un modelo elitista/realista de la democracia (Weber, 1994; Schumpeter, 1961), así como del modelo liberal pluralista (Dahl, 1971, 1989). En síntesis, la teoría elitista sustenta la incompatibilidad entre la administración moderna compleja, la racionalidad y la participación, de ahí la justificación para el estrechamiento de la participación en la democracia<sup>12</sup>. Entre las principales características del PP –centradas en la democratización y en el control social del presupuesto como espina dorsal del Estado– se destaca la inclusión de capas sociales pobres, históricamente fuera de las decisiones sobre la gestión urbana. En la trayectoria del PP, el perfil del público es mayoritariamente constituido por segmentos de baja renta (hasta dos salarios mínimos) y de baja escolaridad (hasta la enseñanza fundamental) (Fedozzi et alii, 2013). La naturaleza territorial y el carácter abierto a la participación individual<sup>13</sup> configuraron un diseño institucional que favoreció la inclusión de sectores sociales históricamente excluidos de la representación política o incluso de instancias participativas institucionalizadas, cuyo perfil social es igual o superior a la situación mediana de los ciudadanos, a ejemplo de los Consejos de Políticas Públicas o de Derechos (Almeida, 2010; Alencar et alii, 2013). A partir de 2005 las mujeres se volvieron mayoría entre los participantes en general (52,8%) y entre los consejeros (53,5%) y delegados (52,4%), representando semejanza de la presencia femenina en la población de la ciudad. De la misma forma, la proporción de los negros es más elevada que la población negra de la ciudad<sup>14</sup> (Fedozzi et alii, 2013).

La segunda característica dice respecto al poder real de decisión y de control social de los participantes sobre el presupuesto público, verdadera "prueba de fuego" del significado democrático atribuido a la participación contenido en los PP's. Una de las características que diferenció el modelo de Porto Alegre fue la adopción de un método

---

<sup>12</sup> Aunque con puntos de partida distintos, Schumpeter y Weber se asemejan en las conclusiones elitistas/realistas en lo que se refiere a la defensa de la democracia en el conturbado inicio del siglo XX.

<sup>13</sup> La forma abierta e individual –polémica en el momento de la decisión– pretendió bloquear el monopolio de la participación de organizaciones sociales con más poder y también dificultar relaciones de cuño personalista/caudillesco de líderes con las comunidades de los territorios. Sobre detalles del perfil histórico del público del PP ver Fedozzi et alii (2013)

<sup>14</sup> A pesar de la autoidentificación *negro* adoptada por el activismo antiracista se optó por utilizar la terminología *preto* usada por el IBGE (suma de las identidades pardas y negras), para comparación con la población de la ciudad.

procedimental de compartir la producción de las reglas de la participación y de la distribución de los recursos públicos, para producir un diseño institucional favorable a la inversión de las prioridades de las inversiones estatales<sup>15</sup>. No fortuitamente gran parte de los casos de PP's en Brasil no sobrepasan el estado de la *consulta* (Ribeiro y Grazia, 2003, p. 88-94)<sup>16</sup>. En este sentido, el PP representó innovación democrática, a la medida en que el sistema de derechos que define las reglas de la participación y de la distribución de los recursos no fue impuesto verticalmente (en forma heterónoma) por el Estado (Ejecutivo o Legislativo). El sistema de derechos nació del proceso deliberativo en una arena común -lo que no excluye el conflicto, pero lo presupone- sugiriendo así una situación no solo de inclusión de sectores de la sociedad civil en instituciones políticas preexistentes (definidas por órganos representativos del Estado), sino, de producción de normas *nacidas de la relación de reciprocidad* entre actores de las capas populares y actores gubernamentales. En este proceso, mediado por conflictos y contradicciones de naturaleza diversa, el gobierno se abrió a la producción de normas reconociendo los actores populares como sujetos de derechos para programar las acciones del poder administrativo y construir una nueva institucionalidad. *Lo hizo, sin embargo, mediante intervención gubernamental activa y con gran poder de iniciativa*. Si, por un lado, el gobierno no impuso su visión unilateral o simplemente consultó a la población, algo común a las prácticas de *participación tutelada por el Estado*, por otro lado, no delegó el poder instituyente de las reglas a los participantes como suponen interpretaciones mistificadoras del PP. En este sentido, en la primera década del PP los participantes tuvieron percepción favorable en cuanto a su poder de decisión sobre la asignación de los recursos (Tabla 1). No obstante, a partir de 2002 (última gestión del PT), cuando la crisis financiera se instaló y la Administración Municipal pasó a no ejecutar las inversiones aprobadas por el PP, se nota una caída porcentual de las respuestas “siempre decide” el aumento de los porcentajes de las respuestas “casi siempre” y “a veces”). Esa situación, como se verá adelante, se agravó después de la alternancia de poder en las elecciones de 2004, cuando asumió nueva coligación

---

<sup>15</sup> El sistema de reglamento de la participación, incluyéndose el criterio de la proporcionalidad en la elección de los representantes al CPP, así como el método creado para promover equidad en la distribución de los recursos resultó de la deliberación entre los representantes del Gobierno y los representantes de la sociedad civil. Ver historia detallada en Fedozzi (2000a).

<sup>16</sup> Del total de 103 municipios encuestados (entre los 140 que adoptaron el PP en el período 1997- 2000), sólo en un 29% la decisión popular ocurrió sobre más del 50% de los *recursos de inversiones*. El carácter restricto de la participación también se evidencia por el hecho de que en el 77% de los casos la finalización del proyecto de Ley Presupuestaria fue privativo de la Alcaldía, no abarcando a los participantes del PP. (Ribeiro y Grazia, 2003, p. 88-94).

partidaria de oposición al Frente Popular. A partir de entonces las respuestas “casi siempre” y “a veces” decide suman más del 50%. La opinión de que “siempre” la población decide, cayó al 21,7% (Fedozzi et alii, 2013, p. 46).

**Tabla 1 - Poder de decisión de la población en el PP de Porto Alegre- 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 (%)**

En su opinión, la población decide realmente sobre obras y servicios en el PP	Año					
	1995	1998	2000	2002	2005	2009
Siempre y Casi siempre	60,3	57,2	63,4	69,0	57,0	53,2
Siempre	33,0	30,2	29,4	29,1	27,1	21,7
Casi siempre	27,3	27,0	34,0	39,9	29,9	31,5
A veces	23,8	23,9	13,3	15,3	33,0	32,4
Nunca	0,6	2,8	1,9	1,6	2,9	3,8
No Sabe	8,2	10,7	14,8	13,9	6,8	8,7
No Respondeu	7,1	5,4	6,5	0,2	-	1,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Fedozzi et alii (2013)

La tercera característica del modelo contra-hegemónico representado por el PP se refiere a la *inversión de prioridades de las inversiones del presupuesto público*. La noción de inversión de prioridades dice respecto al carácter redistributivo que este dispositivo puede asumir. Ella está, por lo tanto, asociada a la mitigación del proceso de *explotación urbana* de la etapa de acumulación primitiva del capital en la historia del país. Con la inversión de prioridades, los recursos presupuestarios pasan a ser prioritariamente destinados para calificar la vida de las poblaciones pobres de la ciudad “informal e ilegal”, especialmente en las áreas de los barrios o de subhabitación formadas en el proceso urbano brasileño.

Según Marquetti (2002, p. 142), el efecto redistributivo del PP se demuestra por la relación entre la renta de las regiones y el volumen de inversiones *per capita* (conforme los Planes de Inversiones - PI's). “La asociación es positiva entre *mayor pobreza* (porcentaje de madres con primaria incompleta, porcentaje de domicilios y núcleos irregulares, porcentaje de habitantes con menos de quince años) y el *monto de inversiones per capita en cada región*. Espacialmente, hay asociación negativa entre la renta de las regiones<sup>17</sup>, las obras y las inversiones, o sea, cuanto mayor el puesto de una región en términos de renta, menor el puesto que ella ocupa en el número de obras por

<sup>17</sup> Renta nominal promedio en salarios mínimos por jefe de familia.

mil habitantes y en inversiones *per capita*” (período 1989-2000)<sup>18</sup>. El potencial redistributivo del PP de Porto Alegre es fruto de una importante característica del modelo: *la existencia de metodología objetiva que prevé criterios de equidad para la asignación de los recursos*. La mayoría de los PPs en Brasil (76%) decide las prioridades por la “negociación de las propuestas con la población” (Ribeiro y Grazia, 2003, p. 90). En la práctica, no hay promoción de la equidad intraurbana. Contrariamente, a la existencia de criterios basados en el grado de carencia en infraestructura y servicios públicos de las regiones (entre otros), como fue el caso de Porto Alegre, tiende a producir efectos más equitativos. Además, la construcción consensual de criterios –al dar oportunidad a una solución racional para el dilema siempre presente entre “recursos escasos *versus* demandas reprimidas”– posibilitó una racionalización política necesaria a la despatrimonialización del Estado. En general, la existencia de instancias y reglas previsibles permiten una *institucionalización* que va más allá de las formas *ad hoc* de participación, dependientes por lo tanto de la voluntad unilateral de los gobernantes. La legitimidad de las reivindicaciones pasó a depender del debate público entre las demandas particulares (de cada grupo, barrio, microrregión, organización social) y la justeza de los criterios objetivos, impersonales y universales adoptados para la asignación de los recursos, tendiendo así a fortalecer la noción de *res publica* y a obstaculizar el carácter no transparente, particularista y clientelista de la gestión pública.

El ideario histórico de la lucha por la Reforma Urbana en Brasil (Ribeiro y Santos Junior, 1994) viene resaltando, sin embargo, que la efectivización del derecho a la ciudad exige la necesaria complementariedad entre los procesos de *inversión de prioridades* (universalizar el acceso a la infraestructura y servicios públicos) y la implementación de políticas que incidan sobre *la lógica perversa de producción y reproducción del espacio urbano*. En este último aspecto Porto Alegre produjo avances significativos en la cuestión de la regularización agraria del Frente Popular (Alfonsin, 1997, 2000). Sin embargo, es justamente en el enfrentamiento de la lógica perversa de uso y ocupación del suelo urbano que el largo período del izquierda en el gobierno de la ciudad reveló sus más grandes límites. La implantación de los instrumentos urbanísticos, tributarios y jurídicos aprobados por la nueva Ley Orgánica Municipal de

---

<sup>18</sup> Se trata de estudio inédito para mensuración de efectos redistributivos del PP. No obstante, el hecho de no abarcar los recursos previstos “para toda la ciudad” y adoptar como parámetro el presupuesto *previsto* y no el presupuesto *ejecutado*, obliga a relativizar sus resultados y considerarlos provisionales.

1990, a fin de viabilizar los principios de la Función Social de la Ciudad y de la Propiedad (Artículos 182 y 183 de la Carta Magna de 1988), y, posteriormente, el Estatuto de la Ciudad (2001), encontró grandes obstáculos, sea por parte del cuerpo técnico-burocrático de la planificación urbana, o por sectores del propio PT (Alfonsin, 2000, Rodriguez y Osório, 1996, Fedozzi, 2002), a pesar de los temas de la regularización de la tierra y de la vivienda siempre se destacaron como prioridades de la población en el PP. Este hecho cuestiona el grado real de comprensión teórica y de creación de una voluntad política para enfrentar la cuestión del uso y ocupación del suelo por parte de las fuerzas de izquierda en Brasil. A esto, se suma el hecho de que las dificultades se volvieron mayores con la alternancia de poder en 2005 y ganaron más complejidad con el papel que las ciudades pasaron a desempeñar en el contexto globalizado de acumulación neoliberal (Ribeiro, 2004; Ribeiro y Santos Junior, 1994, 2007; Rolnik y Klink, 2011; Vainer, 2000).

### **Estagnación y crisis del PP**

La cuarta gestión del PT, iniciada en 2000, representa el inicio del ciclo de pérdida de calidad del PP. Ocurre que el prestigio adquirido por el éxito del PP de Porto Alegre fue acompañado de interpretaciones conceptuales que contribuyeron para la mitificación de este dispositivo, como ejemplo de los conceptos de “esfera pública no estatal”, “autorreglamentación” y “democracia directa” (Utzig, 1996, p.215; Pont, 1997, p. 23-6; Genro, 1995, p. 11-13)<sup>19</sup>. Contrariamente, el funcionamiento del PP exige la complementariedad— inherentemente tensa— entre las formas de democracia representativa (Ejecutivo y Legislativo) y las formas de participación de la población, las cuales también requieren *formas de representación* que ocurren en las elecciones de los consejeros y delegados, de ahí porque cogestión (Abers, 1997; Fedozzi, 2000b; Gret y Sintomer, 2002).

Las equivocaciones conceptuales y la dogmatización del proceso impidieron la resolución de limitaciones y de impases (estructurales y de contingencia) que se venían acumulando en la trayectoria del proceso participativo<sup>20</sup>. A esto se sumó el escenario de

---

<sup>19</sup> Tarso Genro y Raul Pont fueron alcaldes por el PT en Porto Alegre.

<sup>20</sup> En documento para orientar reformas en el PP conducida por una Comisión coordinada por el Vicealcalde João Verle, el Gobierno reconoció limitaciones y puntos críticos del proceso. La única alteración realizada fue la supresión de la primera jornada de asambleas anuales del PP, para simplificar el proceso. Ver libro resultante del Seminario Internacional realizado con investigadores y Gobierno Municipal (Verle, J. y Brunet, L., 2002).

crisis financiera del municipio que modificó la situación estable del PP en la década anterior<sup>21</sup>. Sin realizar la mayoría de las obras previstas entre 2000 a 2002 se instauraron, el descrédito en la efectividad de la participación (conforme Tabla 1). El número de participantes, después del crecimiento que llegó a 33,6 mil, en 2002, se inició un ciclo descendente, cayendo a 11,5 mil en 2006.

En este momento, quedó patente la fragilidad del público para ejercer el control social autónomo del presupuesto, así como la ausencia de un sistema de informaciones transparente y accesible que posibilitase el monitoreo de la evolución financiera y de la ejecución presupuestaria, para más allá de las obras físicas, más fáciles de ser controladas. Al mismo tiempo el Gobierno se mostró poco transparente en admitir la crisis financiera y la necesidad de repactuar posibles salidas para ella<sup>22</sup>. El sistema electrónico introducido en la tercera gestión (1997-2000), que podría, de cierta forma, suplir esta laguna fue abandonado sin justificativo y sin que hubiera presión para mantenerlo por parte de los consejeros. Después de casi 25 años, se observa excesiva dependencia con relación a la “buena voluntad” del gobierno en posibilitar el control social de la ejecución presupuestaria.

El contexto de crisis representó también el agravamiento de las disputas internas en el PT después de largo tiempo en el poder municipal. La disputa entre las tendencias por la interna del partido y su exacerbación en el aparejamiento del Estado hizo que la elección de gestores gubernamentales se diese sin criterios de mérito y de conocimiento. El proceso de burocratización del partido –en el *cual el poder de influencia de las tendencias pasó a ser directamente dependiente del espacio de poder ocupado por ellas en el aparato del Estado y viceversa*– acabó por subvalorizar la formación de recursos humanos y la adopción de métodos de gestión necesarios para superar la fragmentación sectorial, el verticalismo administrativo y el corporativismo funcional. Sin embargo, el desafío de construcción de administraciones participativas está unido a la reforma del Estado que se presenta en los proyectos que pretenden *democratizar la democracia*. En el caso del PP de Porto Alegre, los cambios realizados en el sistema de planificación, a partir de 1990, no se ampliaron al conjunto de los organismos gubernamentales. La percepción de la Administración como “inaccesible” y “fragmentada” se volvió una crítica recurrente de los participantes como obstáculo a la democratización. La Reforma

---

<sup>21</sup> Son varias causas de la crisis financiera del municipio, destacándose el aumento con gastos de costeo provenientes del volumen de endeudamiento para grandes obras viales.

<sup>22</sup> En ese momento el Gobierno indicó una posible negociación con el Banco Mundial presupuestada en cerca de R\$ 60 millones de reales (hoy 1 real = U\$ 2,30). El episodio sólo posibilitó un estudio del BIRD sobre el PP (BIRD, 2008).



Administrativa, desencadenada todavía en la primera gestión, fue paralizada, tanto por deficiencias técnico-política como en consecuencia de la división del poder estatal entre sectores del partido y del Frente Popular.

### **Nueva coalición partidaria y descaracterización del modelo contra-hegemónico**

A los límites (estructurales y de contingencia) y desafíos que el PP presentaba todavía en el período del PT –representativos del estancamiento de la innovación en su fase madura– se sumaron otros factores que agravaron la pérdida de calidad del proceso y, por fin, su desconfiguración como proyecto contra-hegemónico. La coligación de centro-derecha victoriosa en 2005, formada inicialmente por el Partido Popular Socialista (PPS), de orientación centrista, y por el Partido Laboral Brasileño (PTB), de matriz populista-clientelista, asumió ampliamente en la campaña electoral el *slogan* “mantener lo que está bien y cambiar lo que es preciso”, o sea, en sus propias palabras: “mantener el PP y el Foro Social Mundial en Porto Alegre y cambiar políticas no satisfactorias”<sup>23</sup>. En ese sentido, inicialmente, la derrota de la izquierda en Porto Alegre no significó la derrota del PP, en la medida en que el candidato victorioso asumió compromiso público con la continuidad del PP, inclusive en reunión con el CPP. La fuerza simbólica conquistada por el PP en la opinión pública de Porto Alegre y también a nivel nacional e internacional creó nuevo nivel para las estrategias partidarias postulantes al gobierno municipal. Esto significó protagonismo de las clases subalternas históricamente excluidas del juego político en el país. El hecho de que el PP gozara de apoyo internacional, en el campo de las izquierdas o de las agencias multilaterales de financiación, tales como el Banco Mundial y el BID, además de la UE y de la ONU ejerce presión para su continuidad. Pero la continuidad del PP viene ocurriendo bajo transformaciones profundas que representan la desconstrucción del modelo.

Uno de los principales factores de debilitamiento del PP es el bajo *compromiso político* (y, por consecuencia, técnico-administrativo) con el modelo de cogestión por parte del nuevo gobierno. Aunque el requisito “compromiso” fuese satisfactorio en el

---

<sup>23</sup> PPS es derivado de la escisión del Partido Comunista Brasileño, en 1991. En el Estado de Rio Grande do Sul (RS) es dominado por grupos provenientes del PMDB (centrista), que frente al gobierno del Estado (1994-98), adoptó la receta neoliberal de ajuste fiscal y privatizaciones. Después de la reelección de Fogaça, en la segunda gestión de la Alcaldía, este volvió al PMDB y se coligó con el PDT (laborismo histórico de Getúlio Vargas y Leonel Brizola), representado por José Fortunati (exmilitante del PT). Después de la renuncia de Fogaça para concurrir al Gobierno del Estado en 2010 (cuando perdió para el PT de Tarso Genro), Fortunati asumió la Alcaldía y reeligió la coligación por tercera vez consecutiva (2012).

período del PT (la acomodación y la tendencia a la burocratización ya la criticaban los participantes cuando, por ejemplo, Secretarios no se hacían presentes en reuniones populares o eran sustituidos por cuadros sin poder). Sin embargo, el compromiso gubernamental requiere convicción profunda sobre el significado de la participación en la gestión pública, por medio de prácticas político-administrativas, procedimientos técnicos y formas de comunicación que exigen participación del conjunto de la administración para promover la gestión participativa. La gran cantidad de partidos en la coalición del nuevo gobierno (doce), en una mayoría históricamente no identificados con la participación en la gestión pública, dificultó todavía más el mantenimiento del PP en los moldes anteriores, objetivo que se puso más como realismo político de esas fuerzas políticas ante el electorado<sup>24</sup> y del prestigio nacional e internacional del PP, que convicción endógena de la coligación victoriosa.

Se suma a esto la decisión de introducir un nuevo modelo de participación paralelo al PP – la Gobernanza Solidaria Local (GSL)<sup>25</sup>. En que pese a que la GSL adopte principios que no implican recursos presupuestarios estatales (ya que está asentada en alianzas público-privadas, presencia del mercado, participación como voluntariado, “tercer sector” y tercerización comunitaria de servicios), el nuevo concepto introducido por partidos que habían criticado el PP en su etapa áurea causó temores entre los participantes cuanto al futuro del mismo. Encuesta realizada en 2005, inicio del nuevo gobierno, muestra que la suma de los porcentajes de los que consideraban que el PP sería “debilitado” (13,49%) o “sustituido por otra forma de participación” (28,84%) llegó al 42,33%. Los porcentajes de los que creían que el PP “se mantendría como está” (19,18%) o “fortalecido” (38,49%) sumaron 57,67% (2,99% NS/NR). (Fedozzi, 2007).

La rotura del modelo de co-gestión -que puso en secundario *el lugar y el papel del PP en la Administración Municipal*- viene siendo acompañada de cambios

<sup>24</sup> Encuesta del instituto IBOPE muestra que el 85% de las personas sabe que es PP y que el 74% lo considera como algo positivo para la ciudad (contra 5% que lo considera negativo, 11% indiferentes y 9% que no opinó). *Jornal Zero Hora*, 13/07/2008. Según encuesta del Banco Mundial con los electores de Porto Alegre el nivel de concordancia sobre atributos del PP fueron los siguientes: muy importante: 65,88%; amplía la democracia: 57,26%; aumenta la eficiencia del gobierno: 51,71%; a favor de los pobres: 53,6%; mejora la calidad de vida: 56,91%. BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO (BIRD). (2008, pg. 6).

<sup>25</sup> La implantación de la GLS contó con apoyo de la UNESCO. El Programa se apoya en conceptos como presupuesto social, sociedades con sectores privados, territorio, balance social, comités gestores locales y transversales de las políticas públicas (Busatto y Vargas, 2004). Algunas decisiones adoptadas en los cuatro Congresos de la Ciudad realizados en las gestiones del PT son concernientes con estos elementos, en especial, la previsión de los Comités Gestores Locales en las regiones de la ciudad, la adopción de indicadores de evaluaciones y la calificación de las informaciones. Pero estas decisiones de los Congresos no fueron efectivizadas en el período en que el PT gobernó la ciudad.

significativos en su configuración. La primera, dice respecto a la acentuación de las relaciones de captura/cooptación de liderazgos comunitarios. Las demás son atinentes a las relaciones entre el público participante.

La cooptación es tema clave en las relaciones de poder que se procesan en las Instituciones Participativas. En el período del PT se presentó principalmente como tutela (Navarro, 2003). Pero dos tendencias presentes en la representación de consejeros parecen acentuar la cooptación: La disminución del porcentaje de consejeros sin filiación partidaria (del 53,5% en 2005 al 37% en 2012), lo que puede indicar aumento de la influencia partidaria en la elección de los consejeros; y el cambio en la identidad partidaria de los consejeros favorable a la nueva coligación. O sea, hay deterioro de consejeros identificados con el PT (14% en 2005 a 4,3% en 2012) y crecimiento de consejeros afiliados a los principales partidos que gobiernan desde 2005 (PPS, PMDB, PTB y PDT), cuya suma subió del 18,7%, en 2005, al 41,3% en 2012 (Fedozzi y Martins, 2013). Este proceso (que ocurre en metrópolis con relativa politización) levanta dudas sobre las posibilidades reales de interacciones relativamente autónomas entre los actores de la sociedad civil, el sistema partidario y el Estado, en sociedades estadocéntricas y con gran desigualdad social.

---

Sobre los cambios entre los sujetos de participación, a las asimetrías y desigualdades ya existentes en cuanto a las posibilidades mayores o menores de compromiso de los participantes (Fedozzi, 2009)<sup>26</sup>, se observan nuevas características que dicen respecto a la disminución del grado de asociativismo de los participantes y la transformación del carácter de las Asociaciones de Moradores (principales organizaciones civiles del PP). Sin embargo, lo que más se resalta en la descaracterización del PP -por contrariar su génesis crítico a los vicios y límites de la democracia representativa- es el proceso de *elite política* en la relación representantes/representados, a pesar del perfil inclusivo comparativamente al perfil social de la población de la ciudad que permanece (Fedozzi y Martins, 2012).

A pesar del pluralismo asociativo de los participantes, las Asociaciones de Moradores tuvieron históricamente papel destacado como principales actores colectivos del PP. El tiempo de participación sumado a la participación en la dirección de alguna Asociación de Moradores explican el 52% la inserción en el PP, medido por las

---

<sup>26</sup> El capital escolar, la renta y el tiempo de participación son variables intervinientes sobre el acto de hablar, la elección para representantes y el conocimiento de las reglas de funcionamiento del PP (Fedozzi, 2007, 2009).

dimensiones: presencia, habla, representación y conocimiento de las reglas del juego (Martins, 2011). Pero la tendencia al decrecimiento de la tasa de asociativismo en general mostró, por primera vez, en 2009, que la mayoría de los participantes no tenía ningún vínculo asociativo<sup>27</sup>. Las causas de este fenómeno todavía no son claras y pueden reflejar también las alteraciones que el mundo asociativo y la acción colectiva viene sufriendo en el plano internacional. Sin embargo, la gran mayoría de estas asociaciones, así como ONG y otras entidades, cambiaron su naturaleza reivindicativa y pasaron a ser prestadoras de servicios a partir de convenios con la Alcaldía<sup>28</sup>, con evidentes efectos de dependencia financiera y, de resto, política. La tendencia de disminución del asociativismo contraria la tesis de fortalecimiento del capital social como posible efecto del PP. Además, las formas de reclutamiento y de movilización para participar de las asambleas presentan fuerte presencia de apoyo y de compromiso heterónomo de parte del público (llamados "hinchazones").

El proceso de elitización política se evidencia por la disminución de la tasa de renovación de los representantes electos para el CPP y por el distanciamiento inédito entre estos y los representados. Además del carácter de delegación y revocable de los mandatos de los representantes, una de las cuestiones que expresó el ideario crítico de la innovación participativa contrario al modelo elitista de la democracia representativa, se refiere a la restricción del *número de los mandatos* por los mismos individuos, en especial de los consejeros, y del ejercicio *voluntario* de los mismos, o sea, inexistencia de cualquier forma de ayuda financiera o resarcimiento de costos. No obstante, los datos indican un proceso de disminución de la tasa de renovación de los consejeros, en especial a partir del 2000. En ese año, la renovación fue del 75%, mientras que en 2008 fue del 34% (Ciudad, 2008). El 2000, solo el 2,2% de los consejeros había sido electo cinco veces o más. En 2009, pasó al 14,1% (Fedozzi et alii, 2013). Y de eso sin que haya habido disminución de la tasa general de renovación de los participantes del PP. La progresiva disminución de la renovación de los consejeros fue viabilizada por cambios en el Régimen Interno del PP. En 2004 (último año de las administraciones del PT) se aprobó el retorno de los consejeros incluso después de dos mandatos (en la condición de suplentes) (Ciudad, 2008). Sin embargo, la burocratización de los consejeros llegó *al vértice con la aprobación, en 2008, de la regla de reelección*

---

<sup>27</sup> La tasa de asociativismo cayó del 61,8%, en 1995, al 48,9%, en 2009. (Fedozzi et alii, 2013, p. 93)

<sup>28</sup> Principalmente en el área de asistencia social como guarderías y otros servicios en consecuencia de la nueva política para el sector en el país que instituyó el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). En 2005, el 98,8% de los municipios brasileños tenían Consejo Municipal de Asistencia Social. (IBGE, 2012)

*permanente de sus mandatos en 2008*. Esta alteración es altamente simbólica frente al repertorio de los actores que históricamente buscaron distinguir el modelo de democracia participativa naciente de las prácticas tradicionales de la representación política. En ese ideario crítico, se propugnó por la necesidad de promover la renovación de los líderes y la igualdad de participación, como incentivo a aprendizajes democráticos y como oxigenación de la democracia, de ahí la limitación de los mandatos a solamente una elección, aunque con previsión de retorno después de nuevo ciclo anual.

Dos cuestiones merecen ser destacadas sobre el cambio de esa regla de la representación. La primera, se refiere al hecho de que fue aprobada por los propios consejeros, sin autorización de los representados, lo que contraría el principio de la soberanía popular y del mandato de delegación presente en la génesis y en la construcción del modelo de Porto Alegre. La segunda cuestión, se refiere a la disonancia entre la nueva regla de la reelección y la opinión mayoritaria contraria de los participantes de las Asambleas: El 48% opinó por la restricción del número de los mandatos (sumándose las opciones “sólo una vez” o “con plazo limitado”) contra 37,8% favorables a la reelección (14,1% N/R) (Fedozzi et alii, 2013). Se trata de inédito distanciamiento entre decisiones de los representantes sobre el diseño institucional del PP y la opinión de los representados, lo que fortalece la elitización política en marcha como descaracterización del modelo contra-hegemónico que él representaba.

En el episodio del cambio de la regla de los mandatos, la práctica de la nueva Administración (anclada en el discurso de la “autonomía del PP”), parece haber sido útil a la ausencia de compromiso real con la sustentabilidad democrática del proceso. Esta sustentabilidad requiere papel activo del Estado, incluyendo la disputa de argumentos sobre cuestiones relativas a la calidad democrática y a la pluralidad en el moldeo de las Instituciones Participativas. Además, se hizo ventajoso para el nuevo gobierno tener presencia significativa de apoyadores en el CPP en el momento en que el proceso carecía de legitimidad debido a la crisis financiera y la ineffectividad de las decisiones aprobadas.

En esa transformación, no quedaron exentos activistas más combativos o incluso simpatizantes del PT y del Frente Popular. Ocurrió, simultáneamente, cambio ideológico de cuadros que valorizaban la ampliación de la renovación política

representada por el PP y el abandono del proceso por parte de una militancia crítica, incluyéndose corrientes situadas a la izquierda del PT que adoptaron esta estrategia<sup>29</sup>. El contexto favoreció la alteración de la regla que pretendía diferenciar el modelo participativo de las prácticas de burocratización y de oligarquía hoy en marcha. Así, parte importante de consejeros identificados con el PT, por acción pragmática y por pérdida de referencias orientadoras del modelo de participación entonces crítico al “afianzamiento de líderes tradicionales”, también pasaron a posicionarse favorables a la regla de reelección. No existe diferencia estadística de opinión por identificación partidaria (oposición o situación) dentro del total de los participantes sobre la nueva regla de reelección permanente (Fedozzi et alii, 2013)

La carencia en infraestructura urbana y servicios, todavía voluminosa, y el gran pasivo de obras no realizadas a partir de 2005<sup>30</sup> determinan considerable margen de maniobra para la acción gubernamental (por fuera o por dentro del PP) y también crean oportunidades para acciones pragmáticas de las comunidades en búsqueda de soluciones para sus demandas, aunque en la forma de cambio de favores o de la influencia personal. Esta realidad cuestiona la profundidad de las transformaciones de la cultura política de los participantes del PP detectada en estudios anteriores, que señalaron avances y límites (Fedozzi, 2008, 2009).

### **PP de Porto Alegre y el “modo petista de gobernar”**

Conforme ya se ha afirmado (ítem expansión de los PP’s) el PP de Porto Alegre, por su efecto-demostración, inspiró a otros municipios del país, para que lo adoptasen. Encuesta nacional realizada en 2003 indicó que el 31% de la población brasileña conocía los llamados PP’s (6% conocía y ya había participado; 25% conocía y nunca había participado, otro 69% no conocía). En el grupo con nivel de enseñanza superior y renta familiar alta (diez o más salarios mínimos) el conocimiento es todavía superior, casi el 60% (ONG Acción Educativa e IBOPE, 2003)<sup>31</sup>. Sin embargo, cabe explotar, a

<sup>29</sup> En 2009, el 33% de los participantes del PP se declararon simpatizantes del PT, partido con mayor adhesión entre el público del PP en 2009. Sin embargo, esa simpatía no se expresa en el proceso electoral de los consejeros (Fedozzi et alii, 2013).

<sup>30</sup> En las asambleas de 2010-2011, el gobierno presentó un cuadro de existencia de 1.179 demandas atrasadas, correspondiendo a 401 demandas anteriores a 2005 (entre 950 del período do PT) y 778 demandas posteriores (*Jornal de Olho na Cidade*, Año 13 - nº 29, octubre 2010. Porto Alegre). Según la Alcaldía, después de estudios técnicos en 2011 sobrarían 858 demandas equivalentes a 208 millones de reales. *Jornal do Comércio* del 14/09/2010 p. 15.

<sup>31</sup> Muestra representativa con dos mil personas en el país. El porcentual del 31% es significativo considerando que otras formas de participación, tales como audiencias públicas, encaminamiento de acciones en el Ministerio Público, participación en movimientos sociales, participación en movilizaciones de masa, obtuvieron porcentuales de conocimiento que variaron del 30% al 40%, con excepción de los Consejos de Educación que alcanzaron casi el 50%. (Acción Educativa e IBOPE, 2003)

título de hipótesis, la posible influencia de Porto Alegre en la forma de de gobernar las ciudades por el PT. En este sentido, se destacan algunas características sobre la ampliación de los PP's. En primer lugar, aumentó el número de partidos (de nueve a quince)<sup>32</sup> que adoptaron alguna forma de participación social en el presupuesto público. En el período 1997-2000, cerca del 50% del total de casos (104) se dio en gobiernos de matiz ideológico distinto (Ribeiro y Grazia, 2003, p 39). Como se afirma, además del reconocimiento del PP de Porto Alegre también el apoyo de agencias internacionales (que pasaron a ver en esta práctica una “buena forma de gobernanza”) animaron a los PP's, hasta entonces considerados un instrumento del PT, con posible influencia en la competición electoral. Esto amplió el espectro partidario que pasó a adoptar formas de participación en el presupuesto público, aunque con *gran variación en cuanto a su objetivo, diseño institucional, efectividad y calidad*. No sorprende que en el más reciente levantamiento realizado por la Red Brasileña de PP's más de la mitad (195) de los casos (355) haya ocurrido en Administraciones de otros partidos (Fedozzi y Lima, 2013). Considerando solamente el cargo de Alcalde, la presencia del PT en dirección de los PP's disminuyó del 50% (1997-2000) al 45% (2009-2012).

Al mismo tiempo, hay indicios de que el ensanchamiento de los PP's pueda estar influenciado por la política nacional de alianzas del PT. Si en la década de 1990 (1997-2000), el PSDB era el segundo partido con más número de municipios con PP's (seguido por el PSB y PMDB, los dos deteniendo cerca del 10% cada uno) (Ribeiro y Grazia de Grazia, 2003, p. 38), en el último período el PMDB subió al segundo puesto (26% de los PP's) y el PSDB cayó al cuarto (4%). El PSB y el PDT continuaron en la misma posición del ranking (4° y 5°). Considerándose el PMDB como partido de “centro” esta alteración tal vez exprese la política de alianzas entre el PT y el PMDB en las gestiones presidenciales de Lula y Dilma en la última década, con el PSDB liderando el bloque opositor. Es probable que alianzas locales entre PT y PMDB (Alcalde y Vicealcalde) estén influenciando la adopción de programas participativos, así como de otros partidos, en situaciones donde el PT componga la Administración Municipal. La trayectoria del PSDB, después de su etapa inicial más progresista, caminó en dirección al “espíritu urbano” (Harvey, 1996).

---

A pesar de la ampliación del espectro partidario en la adopción de los PP's, se verifica que la mayoría de los casos fue patrocinada por fuerzas políticas de centro-

---

<sup>32</sup> En Brasil, existen 32 partidos políticos registrados.

izquierda. Incluso sabiéndose que en el plan local o regional se exacerbaba la *histórica incoherencia ideológica que caracteriza el sistema partidario brasileño*, el 53,8% de los casos sería administrado por partidos de izquierda o de centro-izquierda, el 33,2% por partidos de centro, otro 6,2% por agremiaciones de centro-derecha y 6,8% de derecha (Fedozzi y Lima, 2013).

Por otro lado, el modo de gobernar con participación en las decisiones sobre el presupuesto público *no se presenta en forma amplia en las prácticas locales del PT, así como de los otros partidos del campo de la izquierda*. Solamente el 27,5% de los municipios administrados por el partido en el último período adoptó esta práctica (150 entre los 544 municipios). De la misma forma, solamente el 14,6% (6 entre 41) en el caso del PCdoB, y el 8,4% (26 entre 308) en las administraciones del PSB. Se sabe que la voluntad política es relativizada por condiciones objetivas locales. Pero la realidad indica que los PP's perdieron centralidad en lo que ya se denominara de "modo petista de gobernar" (Bitar, 1992), así como no representan el discurso de "radicalización de la democracia" a veces utilizado.

La participación social, como centro del proyecto antihegemónico original del PT, parece haber perdido el ímpetu de las décadas de 1980/90. El tema de la participación se fue enfriando en la agenda del partido conforme percepción de varios investigadores. Este fenómeno puede estar ligado a las transformaciones programáticas e ideológicas que el partido sufrió en la última década al frente de la Presidencia de la República del país (Singer, 2012). Al mismo tiempo, es necesario tomar en cuenta las transformaciones que la cuestión de la participación viene sufriendo en el nuevo contexto internacional de reestructuración productiva, fragmentación social y segregación urbana (Ribeiro y Santos, 1994). En la etapa de la globalización neoliberal, la participación institucionalizada parece cada vez más banalizada y destituida de potenciales efectivamente transformadores en la conformación urbana de las ciudades y metrópolis (Zicardi, 2004; Ribeiro, 2004; Gurza Lavalle, 2011; Harvey, 1996;)<sup>33</sup>. Esto explica, en parte, la paradoja entre la proliferación de espacios institucionales participativos en Brasil, en las tres instancias de la Federación, y las sorprendentes manifestaciones populares que ocurrieron en las ciudades del país en junio de 2013<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> La cuestión de la efectividad de las instituciones participativas es tema central de la agenda de investigación hoy en Brasil. Ver Pires (2011). Sobre las metamorfosis que el tema de la participación sufrió en la agenda nacional e internacional ver *Revista Lua Nova*, n. 84 (2011) y Gurza Lavalle (2011)

<sup>34</sup> Ver coletânea *Cidades Rebeldes* (Maricato et al., 2013)



A pesar del poderoso efecto-demonstración del paradigmático caso de Porto Alegre, hay contradicciones y complejidad en este camino. Esto se debe -además de condiciones objetivas distintas de los contextos locales- al hecho de que el PT carece de unidad ideológica y programática. Son muy variadas las formas de gobernar el partido en cada ciudad. Al mismo tiempo, no hay evidencias empíricas robustas sobre la relación entre la forma participativa de gobernar y éxito en los procesos electorales siempre más complejos. Véase, por ejemplo, que a pesar de que el PT haya adoptado de manera pionera el PP en la escala del Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul (1998-2002) (Faria, 2007) hubo, posteriormente, disminución del peso electoral del partido en el Estado y en Porto Alegre, tanto en los votos obtenidos por Lula, como en los votos para el candidato a gobernador Tarso Genro, impidiendo la reelección del partido (aunque haya retornado al Gobierno en 2010 y hoy desarrolla varios instrumentos de participación en el Estado). O sea, justamente en el Estado en que el PT desarrolló el proyecto más extenso de participación y donde siempre obtuvo votación mayoritaria en las tres elecciones presidenciales anteriores, ocurrió pérdida electoral substantiva en los momentos siguientes. En 2006, por primera vez en la capital gaúcha, el candidato Lula perdió contra el PSDB (Alckmin) (respectivamente, 42% a 53%, en la 2ª rueda). [<http://www.eleicoes2012.info/candidatos-prefeito-porto-alegre-rs/>]. De la misma forma ocurrió el 2010, con la candidatura de Dilma siendo superada por el PSDB de Serra (44% contra 55% en la 2ª rueda) [<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010>]. Este revés confirmó la derrota para la Alcaldía de Porto Alegre, en 2004, interrumpiendo 16 años de gobierno. El fenómeno del “antipetismo” en la ciudad surgió principalmente después de la errática primera gestión del partido en el Gobierno del Estado de RS<sup>35</sup> y se fortaleció con el episodio del “mensalão” (2004). El peso de las capas medianas y de una opinión pública crítica es significativo en la ciudad. La otrora “ciudad roja”, reducto de un activismo electoral espontáneo de miles de personas que dejó de existir vio los índices del partido caer en picada a 9,64% en las últimas elecciones municipales (2012), atrás de las candidaturas del laborismo populista (PDT) y del Partido Comunista de línea estalinista (PCdoB).

---

<sup>35</sup> La errática gestión del PT al frente del Gobierno del Estado do RS (1998-2002) contribuyó para generar el fenómeno del antipetismo. Hegemonizado por los sectores de la izquierda del partido, la gestión fue pautada por el confronto permanente representativo de u contexto más cercano de la “toma del poder”. Ejemplo emblemático fue la transposición mecánica del modelo del PP de Porto Alegre al Gobierno del Estado, con asambleas en los 465 municipios del Estado, sin mediaciones con instancias institucionales, como las Alcaldías y los COREDES (Consejos Regionales de Desarrollo) existente desde gestiones anteriores. Esta estrategia fue revista en el Gobierno actual del PT en el Estado.

### **Consideraciones finales**

La síntesis de la larga trayectoria del modelo de Presupuesto Participativo construido en Porto Alegre proporciona elementos preciosos para reflexionar sobre las posibilidades y los límites de la construcción de alternativas de izquierda en la gestión de las ciudades profundamente desiguales de Brasil y de América Latina. Se trata de tarea de alta complejidad que involucra diversas variables objetivas y subjetivas, que se presentan en contextos históricos y escalas distintas. Como se ha visto, a pesar de los avances y de la legitimidad pública del PP, el modelo contra-hegemónico construido no es irreversible, así como la descentralización *per se* no significa democratización. Tampoco se puede hablar de la generalización de un modo “petista de gobernar” las ciudades en Brasil. De ahí la importancia, en el análisis sobre la calidad y la profundidad de la democracia participativa local, y en última instancia del derecho a la ciudad, del estudio de las relaciones entre los diversos espacios participativos, sobre todo de los que inciden sobre el presupuesto público –espina dorsal del Estado– con los foros que tratan de la universalización de las políticas públicas sectoriales y con el *tipo de gestión del espacio urbano de la ciudad*. El momento histórico de mercantilización de las ciudades eleva el grado de complejidad y dificultad para esta tarea. La conjugación de este proyecto con la necesaria política capaz de dar sostenibilidad de largo plazo en los gobiernos locales o regionales es un gran desafío para la izquierda emancipadora.

### **Referencias Bibliograficas**

ABERS, R. (1997). *Inventing local democracy: neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre - Brazil*. Tesis (Doctor of Philosophy) - University of California, Los Angeles.

AFONSO, José R. (2012). *Desafios do Federalismo Brasileiro: A Dimensão Econômica-Fiscal*. Senado Interlegis, Brasília, 19.10.2012.

ALENCAR et alii. (2013). *Participação social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais*. Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan., abr. p. 112-146.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. (1997) *Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR e FASE.

\_\_\_\_\_. (2000). Da invisibilidade à regularização fundiária. A trajetória legal da moradia da população de baixa renda em Porto Alegre. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: Propur (UFRGS).

ALMEIDA, D. (2010). Metamorfose da Representação Política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil. In AVRITZER, L. (orgs.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez.

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (BIRD). Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre. Relatório. 2008.

BITAR, Jorge (1992) (org.) O modo petista de governar. Teoria e Debate. São Paulo: PT.

BORDENAVE, J. 1986. O que é participação. São Paulo: Brasiliense.

BUSATO, C. e VARGAS, P. Governança Solidária Local. Fundamentos políticos da mudança em Porto Alegre, 2004.

CENTRO DE ACESSORIA E ESTUDOS URBANOS (CIDADE). 2008. Jornal de Olho na Cidade. Ano 12 - nº 23.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

FAORO, R. (1958). Os donos do poder. Porto Alegre: Globo.

FEDOZZI, Luciano. (1997). Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, Rio de Janeiro: FASE e IPPUR (UFRJ).

\_\_\_\_\_. O poder da aldeia. (2000a). Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial.

\_\_\_\_\_. Orçamento participativo de Porto Alegre. Elementos para um debate conceitual. (2000b) In FISCHER, Nilton e MOLL, Jaqueline (orgs.) Por uma nova esfera pública. Rio de Janeiro: Vozes.

\_\_\_\_\_. *O Eu e os outros*. (2008). Participação e construção da consciência social. Porto Alegre: Tomo Editorial, Rio de Janeiro: IPPUR (UFRJ).

\_\_\_\_\_. A invenção permanente da democracia. Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre. (2002) *Construindo um novo mundo*. VERLE, J. e BRUNET, L. Porto Alegre: Guayí, p. 165-2001.

\_\_\_\_\_. (2009a). Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, S.; LOBATO, E. (Eds.). *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos de Saúde. pp. 204-228.

- \_\_\_\_\_. (2009b). Cultura Política e Orçamento Participativo. *Cadernos Metrópole*, vol. 11, n° 22, pp. 385-414.
- \_\_\_\_\_. *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre*. (2007) Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Tomo Editorial ([www.observapoa.com.br](http://www.observapoa.com.br)).
- FEDOZZI et alii. (2013). *Orçamento Participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepções do público participante*. Porto Alegre: Hartmann Editora. [disponível em [www.observapoa.com.br](http://www.observapoa.com.br)].
- FEDOZZI, L.; MARTINS, A. L. B. (2012) Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. 35° Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindóia: 21 à 25 de outubro de 2012.
- FEDOZZI, L. e LIMA, Kátia. (2013) DIAS, Nelson (org.) Os Orçamentos Participativos no Brasil. In: Esperança democrática. 25 anos de Orçamento Participativo. Lisboa: In Loco.
- GENRO, T. (1995). O controle público não-estadual e o orçamento participativo. *DEBATE: caderno de PT. Porto Alegre*, n° 5, pp. 11-13.
- GRET, M.; SINTOMER, Y. (2002). *L'Espoir d'une autre démocratie*. Paris: Éditions La Découverte.
- GURZA LAVALLE, A; ISUNZA VERA, E. (2011). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. *Lua Nova*, n° 84, pp. 353-364.
- GURZA LAVALLE, A. (Org.) (2011) *O horizonte da política*. Questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Unesp e CEBRAP.
- HARVEY, D. *Social Justice and the City*. (1973) London: Edward Arnold Ltd.
- HARVEY, David. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. São Paulo, Espaço e Debates, n° 39, p. 48-64.
- HOLANDA, S. B. (1993) *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olímpio.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (1970, 1980, 1991, 2000, 2010). Censo Demográfico Rio de Janeiro. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (2012). Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 12 de outubro de 2012.
- KOWARICK, Lúcio. (1979). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LEFEBVRE, H. (1969) *O Direito à Cidade*. São Paulo: Ed. Documentos, 1969.

- MARICATO et alii (2013). *Cidades Rebeldes*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior.
- MARQUETTI, A. (2002). Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- MARTINS, A. (2011). Alcances e limites da inserção política no Orçamento Participativo de Porto Alegre. Trabalho de Conclusão de Curso. Dpto. De Sociologia. UFRGS.
- MATUS, C. (1989). *Adeus, senhor presidente*. Planejamento, antiplanejamento e governo. Recife: Litteris.
- NAVARRO, Z. (2003) O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- ONG Ação Educativa e IBOPE. *Pesquisa de opinião sobre participação e controle social. Observatório da Educação e da Juventude* (2003). Disponível em [www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br).
- PIRES, R. R. C (org) (2011) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, vol. 7 (372 p.).
- PÓLIS, Instituto. Levantamento das cidades brasileiras que realizam o orçamento participativo (1989 – 2004). 2006. Disponível em [www.polis.org.br/download/239.pdf](http://www.polis.org.br/download/239.pdf). Acessado em 10/08/2012.
- REVISTA PÓLIS. (2000). Conselhos Gestores de Políticas Públicas nº 37, São Paulo.
- REVISTA LUA NOVA. (2011). Pós-participação. São Paulo: Cebrap nº84.
- RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS JUNIOR, O. A. (orgs). (1994) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- RIBEIRO, L. C. Q. (Org.); SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.) (2007). *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revan; FASE.
- RIBEIRO, L. C. Q. (org.). (2004) *Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo; Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo/Fase.
- RIBEIRO, A. C. T.; GRAZINA, G. (2003). *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 à 2000*. Petrópolis: Vozes.
- ROLNIK, Raquel e KLINK, Jeroen (2011). *Crescimento econômico e desenvolvimento urbano*. São Paulo: NOVOS ESTUDOS nº 89.
- SADER, E. (1988). *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo*. São Paulo: Paz e Terra.

- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SILVA, Ana Amélia da. (1990). A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania. *Revista Espaço e Debates*. São Paulo. n° 30. p 28-41.
- SINGER, André. (2012). Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Cia das Letras.
- SINGER, Paul (1989). *O planejamento como estratégia de mudança*. Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. Aula magna. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G.; (2012). Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo – um convite à cooperação global. *Diálogo Global*, n° 25. Alemanha: Engagement Global GMBH.
- SINTOMER, Yves, HERZBERG, Carsten, RÖCKE, Anja (2012). Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: o Caso do Orçamento Participativo. Porto Alegre: Sociologias. 14, n° 30, mai./ago. p. 70-116.
- TATAGIBA, L. (2005). Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista Sociologia Política*, vol. 25, p. 209-213.
- TELLES, V. (1994). Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense. p. 91-102.
- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL (TER). Disponível em [www.tre-rs.gov.br](http://www.tre-rs.gov.br). Acesso em 15/10/13. Disponível em [www.eleicoes2012.info/candidatos-prefeito-porto-alegre-rs](http://www.eleicoes2012.info/candidatos-prefeito-porto-alegre-rs). Acesso em 29/09/13.
- VAINER, Carlos B. (2000). Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, p. 75-104.
- UTZIG, J. E. (1996). Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. *Novos Estudos CEBRAP*, n° 45, p. 215.
- VERLE, J. e BRUNET, L. (2002) *Un nouveau monde em construction*. Porto Alegre: Guayí.
- WEBER, M. 1994. O socialismo. In: GERTZ R, E. (org.) *Max Weber & Karl Marx*. São Paulo: Hucitec. pp. 252-77.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;  
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)  
ST 07 - Estado e gestão da participação social/  
Sessão 03 | Debates teóricos e modelos de gestão

Participação social como política pública:  
uma proposta de arquitetura jurídica

PRISCILA SPECIE – FDUSP

**RESUMO:** O trabalho introduz a participação social institucionalizada como uma política pública em si, caracterizada por arranjos jurídicos específicos resultante da implementação de uma reforma participativa do Estado brasileiro, sobretudo a partir dos anos 2000. A legislação que cria, estrutura e resulta de instituições participativas (IPs), como as duas principais formas de participação social em políticas públicas – conselhos e conferências nacionais – abre uma análise sobre padrões jurídicos de institucionalização da participação. São identificadas três dimensões de análise da relação entre “direito e participação social”, a partir das quais qualquer estrutura de participação ofertada pelo Estado poderia ser juridicamente descrita: direito à participação (dimensão substantiva), regras de participação (dimensão estruturante), e direitos da participação (dimensão instrumental). O foco para as regras de participação (dimensão estruturante) trazem elementos sobre a relação entre governabilidade (capacidade política) e governança (capacidade administrativa), especialmente úteis para a gestão da participação pelo Estado.

**Palavras-chave:** Participação, políticas públicas

## Participação social como política pública: uma proposta de arquitetura jurídica

Este trabalho<sup>1</sup> considera a política de participação social como uma política pública em si, que não se confunde com as políticas setoriais constituídas por meio dela. A partir desse pressuposto, apresentamos uma proposta de teoria jurídica que oferece uma leitura de como o direito pode emoldurar a participação social em uma política setorial. Aqui, ganham destaque os trabalhos de Maria Paula Dallari Bucci (2013) e Diogo R. Coutinho (2013), que exploram apontamentos para uma teoria (ou tecnologia) jurídica para as políticas públicas.

Sustentamos que o direito emoldura a participação social ao institucionalizar três estruturas jurídicas, quais sejam:

- (i) direito à participação (objetivos das regras);
- (ii) regras de participação (funcionamento da participação); e
- (iii) direitos da participação (regras como resultados normativos de participação).

Com essa proposta de teoria jurídica, procuramos, então, verificar, da perspectiva do *direito à participação* (i), como pode ser descrita (a) a institucionalização da participação social como uma política pública, explorando as capacidades participativas do direito no que se refere ao acesso à informação (como condição para as demais formas de participação), à consulta, à deliberação e ao controle social; e (b) a participação social em diferentes etapas do ciclo de vida de políticas públicas, relacionando as capacidades participativas às capacidades de gestão na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação das demais políticas públicas.

No que se refere às *regras de participação* (ii), em especial, o foco se volta à descrição de como se estabelecem e se articulam, ora sistemicamente ora em formato de rede, elementos que podem ser associados a critérios de legitimidade das Instituições Participativas (IPs). Para os *direitos de participação* (iii), a definição de regras como objetivo da participação, e não a participação como objetivo das regras como nas capacidades participativas, transfere o foco de análise para as capacidades normativas de IPs. Ainda que as regras formuladas coletivamente a partir de IPs consistam, essencialmente, em mecanismos de *soft law* (resoluções, recomendações, deliberações etc.), podemos verificar que diferentes objetivos de IPs (ex. “formulação” vs. “avaliação” de políticas públicas)

---

<sup>1</sup> O trabalho ora apresentado é uma versão resumida do capítulo 3 da Tese de Doutorado “Direito e Participação Social”, defendida em 29 de maio de 2015 na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.



caracterizam capacidades normativas que determinam distintos graus de formalidade, obrigatoriedade e juridicidade.

As três dimensões institucionais servem como moldura teórica para avaliar o desenho e a eficácia das IPs. Se, por um lado, os direitos de participação (iii) tendem a revelar a instrumentalidade das IPs na medida de orientação prática da intervenção do Estado voltada às ações e às iniciativas de políticas públicas setoriais; por outro, o direito à participação e as regras de participação (i e ii) revelam atributos institucionais (potencialidade jurídica da participação social), com consequências diretas para a qualidade da legitimidade democrática de IPs, entre a ampliação e o fortalecimento da participação social sem prejuízo da promoção da modernização e eficiência da gestão pública.

Do ponto de vista dos modelos de desenhos institucionais para participação social nas políticas públicas, adotamos a abordagem de Archon Fung (2003 e 2006)<sup>2</sup>. A proposta do nosso trabalho tem como foco a análise da legitimidade funcional, que se desdobra entre atributos característicos de governança (capacidade administrativa) e governabilidade (capacidade política), com impactos para a qualidade democrática das IPs objetos de análise empírica.

### **Direito e Políticas Públicas como abordagem teórica para a análise da Participação Social**

Apesar de pesquisas que relacionam “direito e políticas públicas” se debruçarem de forma crescente, desde a última década no Brasil<sup>3</sup>, a maioria dos estudos se concentram em análises que se assemelham a estudos sobre direitos sociais. São raros os autores dedicados especialmente à reflexão de uma metodologia de análise para as “Políticas Públicas” sob a ótica do Direito. Enquanto autores como Sundfeld e Rosilho (2014) trazem atualizações da relação “Direito e Políticas Públicas” com aproximações centradas no

---

<sup>2</sup> Esse autor, além de referência central para os estudos de democracia deliberativa aplicada ao contexto da Administração Pública, é responsável pela iniciativa “Participedia” (<<http://www.participedia.net/>>). Esse repositório colaborativo *online*, atualizado constantemente, reúne em coordenação com a frente de pesquisa em participação social, experiências de IPs no mundo inteiro, somando um banco de centenas de casos reais, que servem de objeto para o aprimoramento de análises empíricas e da gestão pública.

<sup>3</sup> Por uma comparação simples entre os anais do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito – CONPEDI, de 2005 (realizado em Marília e Fortaleza) e de 2014 (em Florianópolis-SC), enquanto o primeiro trazia apenas dois trabalhos com menções explícitas no título a “políticas públicas”, o último, além de trazer quatro sessões específicas para “Direito Sociais e Políticas Públicas”, também trazia trabalhos dessa relação nas sessões de Direitos Sociais, entre outras. No Diretório de Grupos de Pesquisas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/MCTI), por uma busca pela expressão “Direito e Políticas Públicas” nos campos “Nome do Grupo”, “Nome da Linha de Pesquisa” e “Palavra-chave na linha de pesquisa”, foram encontrados 115 grupos, no acesso em 15 de janeiro de 2015.

Direito Administrativo ou no Direito da Regulação; os dois autores que estudaremos a seguir, vistos de modo complementar, fornecem uma abordagem de um ponto de vista institucional mais abrangente, sem relação específica *a priori* com aproximações iniciais de campos temáticos do direito, que se mostrará especialmente esclarecedora para as análises das IPs. Na literatura estrangeira, recorreremos pontualmente a uma análise sistemática que se aproxima de uma teoria geral do direito das políticas públicas, a partir do livro do direito “neo-moderno” das políticas públicas de Charles-Albert Morand (1999).

Destacam-se, nesse sentido, os estudos de Maria Paula Dallari Bucci (2013), introduzindo abordagens conceituais a partir de teorias institucionalistas das políticas públicas e do direito; e de Diogo Rosenthal Coutinho (2013), explorando abordagens conceituais funcionais aplicadas a casos setoriais específicos como assistência social, políticas habitacionais, entre outras.<sup>4</sup>

Em seus principais trabalhos sobre a abordagem jurídica das políticas públicas,<sup>5</sup> Maria Paula Dallari Bucci (2006, 2008, 2013) apresenta pelo menos dois blocos de premissas que tomamos como ponto de partida para a análise jurídica da Participação Social como Política Pública: (i) políticas públicas apresentam-se como arranjos institucionais complexos, que servem para estruturação da ação do Estado e têm como núcleo central a decisão governamental ainda que não se reduzam a esta; e (ii) disposições jurídicas que organizam objetivos, estruturas, funcionamento e resultados de políticas públicas, podendo traduzir determinados padrões para conjunto de casos selecionados,<sup>6</sup> mas pela própria natureza complexa dos arranjos institucionais não permite descrever um “direito das políticas públicas”, ou tomar “política pública” como categoria jurídica, mas implica avançar em abordagens interdisciplinares combinando especialmente elementos do direito, política, economia e gestão pública.

Além dessas premissas, retomamos três linhas de argumentos dos estudos de Bucci:

---

<sup>4</sup> Cf. Coutinho (2013b; 2014a) e Coutinho; MARQUES; PACHECO. (2014). Por exemplo, em estudo recente, autor realizou uma breve análise funcional dos arranjos jurídico-institucionais que compõem a política de inovação tecnológica no Brasil, identificando uma série de “gargalos” jurídicos na estruturação e instrumentalização desta política pública. Cf. Coutinho (2014b).

<sup>5</sup> Cf. Bucci (2006; 2008; 2013).

<sup>6</sup> Assim também em Massa-Arzabe (2006, p. 67): “A norma jurídica desempenha a função de plasmar objetivos, as diretrizes e os meios da atividade estatal dirigida. Por isso, a norma é fundamental no contexto presente tanto para viabilização da política como para a realização dos direitos que se visa proteger.”

(i) a partir da abordagem institucional para categorizar políticas públicas, explora-se o paradoxo mudança-permanência,<sup>7</sup> que permite aproximar os arranjos institucionais (com tramas de competências para realização de um objetivo comum) “dos sistemas de regras”, organizando um marco geral de ação com estabilidade e permanência, bem como possibilita estendê-lo como modelo (ou desenho institucional) com funcionalidades previsíveis para casos análogos.

As instâncias e os mecanismos de participação social, elencados pela Política Nacional de Participação Social – PNPS (art. 6º do Decreto 8.243/2014), independentemente das políticas ou órgãos setoriais aos quais servem, traduzem competências com relação a fins equivalentes para casos análogos, como se compreendessem uma equação se “A” é uma IP, então “B” deve ser o conjunto de competências e funcionalidades de tal IP para que concretize o fim setorial de terminada política, mas ao mesmo tempo o objetivo da política de participação social. Como exemplo, o “conselho de políticas públicas” (art. 2º, II) e a “conferência nacional” (art. 2º, IV) são caracterizados por regras de permanência ou periodicidade, setorialidade, nível de descentralização e funções no ciclo de gestão das políticas públicas.<sup>8</sup> Consequentemente, o mapa normativo que desenha a arquitetura institucional dessas instâncias permite uma análise da modelagem jurídica de tais arranjos institucionais;

(ii) a dualidade problema-sistema, considerando que as políticas públicas se apresentam como “problemas” ou “casos” que podem ser trabalhados dentro de “sistemas” ou “modelos de análise” (Bucci, 2013, p. 224).

Assim, a política de participação social dentro do Programa do PPA 2012/2015 “2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública” (Anexo I do PPA 2012/2015)”, e de seu objetivo “0609 – ampliar o diálogo, a transparência e participação social no âmbito da Administração Pública de forma a promover maior interação entre o Estado e a sociedade”, pode ser tratada pelo próprio desdobramento de ações e iniciativas do PPA, por meio de exemplos correspondentes à dualidade caso/problema-sistema: (a) como construção de sistemas, pela iniciativa governamental de “Implementação do Sistema Nacional de Acesso à Informação”; ou (b) como um problema de “inefetividade da

---

<sup>7</sup> Este paradoxo encontra expressão na teoria institucional de Maurice Hauriou – retomada tanto por Bucci quanto por Coutinho –, em que se identificam dois tipos de instituições, as instituições-pessoas (ou instituições corporativas) e as instituições-coisas. Enquanto as do segundo tipo representariam o próprio direito e suas regras (as “estruturas permanentes do Estado”) e traduziriam as noções de continuidade e estabilidade; as do primeiro tipo se ligariam ao dinamismo social e exprimiriam suas forças criadoras, de mudança e renovação. Cf. Bucci (2013, pp. 166-167) e Coutinho (2014b, pp. 23-26).

<sup>8</sup> Cf. item 2.4.2, do capítulo 2.

participação da sociedade civil em espaços institucionalizados de participação social”, demanda modelos de análise para a promoção de iniciativas de “fortalecimento dos espaços de participação social e criação de novos mecanismos para ampliar a transparência e a participação da sociedade civil na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas”, que podem ao mesmo tempo também ser trabalhados dentro da construção de um “Sistema Nacional de Participação Social” (Art. 7º do Decreto 8.243/14). Em outras palavras, o sistema jurídico é complementado por uma análise dos modelos de arranjos institucionais para políticas públicas e modelos de gestão pública, que levam em conta tanto a institucionalização da participação com regras formais, envolvendo redes de competências e normatividades, quanto o seu funcionamento de acordo com etapas do ciclo de gestão (de políticas públicas); e

(iii) a distinção entre “política de Estado e política de governo”, dependendo da institucionalização de um arranjo que nasce de governo e aspira ser de Estado (cf. leis, normas de atribuição de competência, etc.) e da legitimação política, que funciona como impeditivo à reversão de determinada orientação de governo, mesmo com troca de grupo político<sup>9</sup> (Bucci, 2006, pp. 18-20; 2013, p. 183).

Nesse sentido as instâncias de participação social como “conselhos” e “conferências” de políticas públicas, podem ser consideradas políticas de Estado. Além de conselhos terem origem desde a década de 1940, conselhos e conferências trazem características institucionais-legais ainda atuais desde a expansão de IPs para diversas políticas setoriais nos últimos 25 anos.

Com efeito, a agenda de pesquisa dos arranjos jurídicos em políticas públicas, por um lado, demanda estudos aplicados e análises empíricas e, por outro, requer o desenvolvimento de abordagens teóricas e técnicas mais robustas para compreender e explicar a realidade empírica. Não por outra razão Diogo R. Coutinho (2013), em empreitada algo complementar à de Bucci, procura desenhar um ferramental analítico para identificação dos papéis ou das tarefas que o direito cumpre nas políticas públicas.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Nas palavras da autora, “Política pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo. No entanto, há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas – são as chamadas “políticas de Estado” –, e há outras que se realizam como partes de um programa maior, são as ditas “políticas de governo”.” (Bucci, 2006, p. 19).

<sup>10</sup> Por trás da iniciativa de identificar *papéis* do direito nas políticas públicas está o pressuposto de que seja “possível, em tese, aperfeiçoá-las desde uma perspectiva jurídica” (Coutinho, 2013, p.182). Isto é, este ferramental de análise fornece ao jurista parâmetro de avaliação e comparação das funcionalidades dos arranjos jurídicos em políticas públicas. Exemplo de seu uso aplicado pode ser visto no estudo de Coutinho (2012), em que o autor identifica mudança do padrão jurídico-institucional na formulação das políticas sociais brasileiras ao

Seguindo a proposta de Coutinho (2013, pp. 193-198), revisamos a abordagem metodológica para a relação direito e políticas públicas como instrumental de análise da participação social, desdobrando as quatro dimensões (substantiva, estruturante, instrumental e participativa), segundo as quais o direito pode ser visto como: objetivo, arranjo institucional, ferramenta ou vocalizador de demandas de políticas públicas.

(i) *Dimensão substantiva* – estuda o direito como objetivos de políticas públicas (objetivos das normas) e, assim, demanda o reconhecimento de que o "arcabouço jurídico tenha a característica de formalizar metas e indicar os 'pontos de chegada' das políticas públicas". Assim, o direito positivo cristaliza opções políticas e as formaliza como normas cogentes, definindo "o que dever ser"<sup>11</sup>, situando-as como válidas ou inválidas e sujeitas às avaliações de constitucionalidade e de legalidade.

(ii) *dimensão estruturante* – entende o direito como parte do arranjo institucional de políticas públicas, criando estruturas e orientando a forma de interação entre elas, orientando processos de descentralização e desconcentração, trazendo um mapa de responsabilidades, de divisão de competências, de coordenação de relações interinstitucionais e intersetoriais, que afaste "sobreposições, lacunas ou rivalidades e disputas em políticas públicas", não limitados às "regras do jogo".<sup>12</sup>

Aqui, explora-se mecanismos institucionais concebidos e consolidados por lei para a formulação, a negociação e a implementação de políticas públicas, permitindo ampla ou restrita coordenação de atores e processos que podem superar lacunas legais ou competências concorrentes. Nesse ponto, mecanismos de direito administrativo são opções políticas, que indicam preponderantemente "como" os objetivos das políticas públicas podem ser alcançados, por meio de regras flexíveis, que formalizam molduras jurídicas para

---

longo do século XX. Tradicionalmente tais políticas caracterizaram-se por arranjos altamente centralizadores da ação governamental, execução fragmentada e baseada em relações clientelistas, além de baixo grau de controle social. Contudo, sobretudo após a Constituição de 1988, um padrão distinto de institucionalidade tem sido mobilizado, e políticas sociais passam a se caracterizar por arranjos mais descentralizados, bem como por maior controle social. E, se por um lado, as transformações jurídico-institucionais contribuíram à ampliação de direitos no período, por outro, potencializaram os "desafios e riscos de gargalos jurídicos", evidenciando a relevância de se investigar os papéis que o direito cumpre em tais políticas.

<sup>11</sup> Segundo Coutinho, "O direito, nesse sentido, pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia dos meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental." (2013a, p. 194).

<sup>12</sup> Ainda nos termos de Coutinho: "Atributos do desenho institucional de políticas públicas – como seu grau de descentralização, autonomia e coordenação intersetorial e os tipos de relações públicas e público-privadas que suscitam, bem como sua integração com outros programas – de alguma forma dependem, em síntese, da consistência do arcabouço jurídico que as "vertebra". (2013, p. 196).

procedimentos apropriados para sua implementação. Essa dimensão aproxima a abordagem de Bucci (2008, p. 250) da proposta de Coutinho (2013, p. 196), bem como da análise mais recente das funções típicas de leis que disciplinam as políticas públicas no Brasil, explorada por Salinas (2013, p. 35).<sup>13</sup>

(iii) *Dimensão instrumental* – trata de instrumentalizar o direito para definir prioridades e estratégias em contextos de ações específicas, relacionando os objetivos programáticos e meios de políticas públicas a resultados concretos, com possibilidade de planejamento, avaliação, fiscalização e revisibilidade das políticas, bem como estabelecimento de parâmetros para operacionalizar comportamentos mensuráveis, como no caso de sanções ou definições regionais, temporais e orçamentárias.

Essa dimensão é caracterizada, sobretudo, por regras internas que permitem a calibragem e a autocorreção de uma mesma política. Assim, objetivos, políticas programáticas e sanções, previstos em normas cogentes, podem ser traduzidos em termos mais cotidianos e específicos para uma mesma política setorial, indicando, por exemplo, metas (estipuladas normalmente em Portarias ministeriais com base em avaliações preponderantemente técnicas), como no caso das metas de redução de danos ambientais ou de combate ao desmatamento<sup>14</sup> e “planos de ações” (normalmente editados em documentos a partir de instâncias colegiadas)<sup>15</sup>, com escopos espaciais e temporais definidos, bem como relação com o planejamento orçamentário.

---

<sup>13</sup> Segundo a autora, uma legislação típica de estrutura de uma política pública, se divide em seis partes: (i) princípios e diretrizes; (ii) objetivos; (iii) composição dos órgãos/autoridades com descrição de competências/responsabilidades; (iv) rol de definições e atores afetados, (v) instrumentos de controle da ação administrativa; e (vi) penalidades.

<sup>14</sup> A lista anual de municípios de desflorestamento no Bioma Amazônia, é uma obrigação de responsabilidade do MMA, estabelecida nas ações de prevenção, monitoramento e controle (Art. 2º Decreto 6.321/2007) da política de preservação ambiental. Publicadas em Portarias do MMA (portarias de inclusão de municípios e de edição de critérios para que deixem a lista de prioritários sob controle), tais listas servem como regras tanto como medida para definir prioridade de esforços no combate ao desmatamento ilegal, quanto para medidas de sanções, garantido resultados mensuráveis.

<sup>15</sup> Os “planos de ações” nem sempre são editados por meio de “instrumentos normativos” como ocorre com o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), de competência do Conselho Nacional de Recursos Hídricos CNRH (Resolução CNRH nº 58/2006), com provisão na mesma normativa (Art.3º) para sua revisão a cada quatro anos, de modo a orientar a elaboração dos PPAs e respectivos orçamentos, muito menos necessariamente são “homologados” por órgãos estatais. Ao mesmo tempo, figuram como padrão de “instrumento de gestão multidisciplinar, dinâmico, flexível, participativo e permanente que envolve uma rede de instituições (...)”, sempre relacionados a colegiados responsáveis para por sua elaboração participativa e sua revisão, bem como pelo estabelecimento da relação como os instrumentos orçamentários para implementação. Um exemplo com disciplina legal bem específica para “Planos de Ações”, mesmo sem veiculação por meio de “Resolução” ou outro instrumento “normativo” são os Planos de Resíduos Sólidos (nacionais, estaduais, intermunicipais), conforme disposições do Decreto 7404/2010, que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos e institui o Comitê Interministerial da PNRS, trazendo moldura conceitual (Art. 45) e procedimentos bem definidos para sua elaboração, vigência, revisão e condições de implementação (Art. 46 e ss). Outro exemplo para a Política Ambiental é o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento, na Amazônia Legal (PPCDAm)

(iv) *Dimensão participativa* – propõe que o direito seja um “vocalizador de demandas”, quando regras jurídicas estão relacionadas à participação de interessados na formulação, implementação ou avaliação de políticas públicas,<sup>16</sup> além dos órgãos estatais inicialmente previstos como competentes para essas funções.

Sobre essa dimensão, o presente trabalho propõe um redimensionamento do papel do direito como novidade em relação à proposta de Coutinho. Para a “vocalização de demandas”, o direito pode exercer ao mesmo tempo outros papéis além de ser uma ferramenta de mobilização de participação social para diferentes etapas do ciclo de vida das políticas públicas. Assim, a própria dimensão participativa pode ser considerada uma política pública e, então, as regras jurídicas também podem alcançar todas as dimensões acima mencionadas, dependendo de como estabelecerem a participação também como: um princípio ou objetivo de políticas setoriais (na relação com a dimensão substantiva); regras procedimentais (relacionadas à dimensão estruturante) que disciplinem tipos de participação para consulta pública, colaboração ou decisão conjunta e a publicidade dos atos administrativos; e demais instrumentos normativos que podem levar políticas públicas a apresentarem diferentes condições de legitimidade democrática, eficiência e efetividade (dimensão instrumental).

Nesse sentido, o artigo 198, III, da CF/1988, que determina a “participação da comunidade” como diretriz (“o que deve ser”) para a política de saúde é exemplo de uma provisão constitucional com participação em políticas públicas; seguida de detalhamento legal infraconstitucional, como aparece na Lei 8.142/1990, que estabelece “como deve ser” especificamente a “participação da comunidade” na gestão do Sistema Único de Saúde (“SUS”). Nesse último caso, há menção expressa à “Conferência de Saúde” e ao “Conselho de Saúde” (Art. 1 da Lei 8.142/1990) como arranjos colegiados, “sem prejuízo das funções do Poder Legislativo”, bem como regras de composição e paridade.<sup>17</sup> De forma ainda mais detalhada, no exemplo “do Conselho Nacional de Saúde”, seu arranjo institucional é regulamentado pelo Decreto 5.839/2006, incluindo nas regras para

---

estabelecido a partir do Grupo Permanente de Trabalho Interministerial – GPTI (Decreto s/n de 3 de julho de 2003), tendo sido coordenado pela Casa Civil da Presidência da República até 2013, quando o MMA assumiu sua coordenação (Art.11 do Decreto 7.957/2013).

<sup>16</sup> Cf. Coutinho (2013, p.197).

<sup>17</sup> Lei 8.142/1990, Art. 1º, “§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto **por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários**, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo. (...) § 4º A **representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos.**” (grifos nossos).

organização e funcionamento do conselho “quem, quando e como” pode participar (número de participantes e como deve funcionar a proporção de paridade dos membros, a previsão de procedimento eleitoral específico para membros titulares representantes do conselho, cf. Decreto 5.839/2006, Art.3º), bem como com quais instrumentos atua de forma direta na política do SUS como parte de sua competência para elaborar cronograma de transferência de recursos aos demais entes federados<sup>18</sup> (Decreto 5.839/2006, Art. 2º, III) ou definir ações prioritárias que integram os Planos Nacionais de Saúde e respectivas leis de planejamento governamental e orçamentário, que representam decisões consubstanciadas em resoluções,<sup>19</sup> homologadas pelo Ministro de Estado da Saúde.

### **Direito à participação, regras de participação e direitos da participação**

A consideração de que não se pode tomar “política pública” como categoria jurídica não significa que a política pública de participação social não possa ser descrita do ponto de vista jurídico. A seguir busca-se uma proposta de moldura jurídica que seja capaz de descrever arranjos institucionais participativos que traduzam padrões normativos para participação social em diferentes políticas setoriais.

Ao trabalhar a dimensão participativa das funções do direito para as políticas públicas como transversal às dimensões substantivas, estruturante e instrumental, propõe-se que o direito possa descrever a participação social de uma política pública temática/setorial específica em termos de: direito à participação (objetivos das regras), regras de participação (funcionamento da participação) e direitos da participação (regras como resultados normativos de participação). Nesse ponto, articulamos a literatura sobre o tema em ciência política com a abordagem jurídica. Os instrumentos normativos, que instauraram no país uma participação social mais abrangente em políticas públicas, são trazidos de forma exemplificativa e não exaustiva à teoria proposta.

### **Direito à participação**

<sup>18</sup> Conforme valores mínimos e critérios de rateios, bem como as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo, dispostos na Lei Complementar nº 141/2012.

<sup>19</sup> São exemplos dessa dimensão instrumental, as Resoluções (i) 437 de 17.03.2011, publicada no DOU de 29.03.2011, que define que as ações intersetoriais de saneamento sejam prioritárias no controle da dengue no Brasil e tratadas com prioridade no Plano Nacional de Saúde e PPA 2012/2015; (ii) 467 de 11.04.2013, publicada no DOU de 21.01.2014, que estabelece prioridades para as ações e serviços públicos de saúde que integrarão o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 da União; e (iii) 448 de 06.10.2011, publicada no DOU de 21.10.2011, que trata do “aumento da destinação de recursos financeiros para a Rede de Atenção Psicossocial, especialmente, nas esferas Federal, Estadual e do Distrito Federal e da ampliação das políticas de formação de profissionais em saúde mental em todas as regiões e localidades do país, com foco nas mais vulneráveis e de difícil acesso.”



A participação pode ser concebida como objetivo das regras, isto é, considerando a participação social como um objetivo de políticas públicas ou principal objetivo de uma política pública temática. Nessa perspectiva, a participação não se refere apenas ao modo “como” uma política pública setorial deve ou pode ser conduzida, mas é antes o próprio ponto de chegada ou, em outras palavras, a participação, em sua dimensão substantiva, é aquilo que “deve ser”.

A escolha do tipo de IP (e seu desenho institucional característico) também é crucial para a avaliação das regras de funcionamento e de seus resultados, influenciando tanto as capacidades políticas, administrativas e normativas. Dessa forma, a avaliação que se coloca é como está regulamentado o objetivo da participação.

Aqui, é útil recorrer à análise de Archon Fung (2003 e 2006) sobre modelos de participação social em políticas públicas mobilizadas pela Administração Pública. A avaliação apresentada por esse autor considera os termos de *o que está em jogo, quem participa e como a participação orienta a ação do Estado*. Isso demonstra a relevância do desenho institucional para a construção de IPs a que chama de “mini público”, seguindo a terminologia de Robert Dahl (1989).<sup>20</sup>

A importância das análises de Fung (2003; 2006) para o nosso trabalho compreende, pelo menos, três perspectivas. Primeiro, esse autor enumera as enormes dimensões de variantes de IPs que, para o presente trabalho, podem ser alcançadas pelo papel do direito na política de participação social: objeto, seleção de participantes, modo de deliberação, frequência e monitoramento, entre outras. Segundo, Fung (2003; 2006) testou diversas hipóteses em relação às consequências funcionais das escolhas de diferentes desenhos institucionais para a institucionalização da política de participação, trazendo experiências reais que podem ser viáveis nas condições contemporâneas para ampliar a participação e aprofundar as condições democráticas de ação do Estado. Terceiro, a diversidade das experiências impede que sejam elaboradas críticas ou defesas generalizantes sobre a política de participação social, e nesse sentido, a disputa relevante passa a ser qual tipo de IP, ou conjunto de IPs, está à disposição da Administração Pública para a condução das diversas políticas públicas setoriais de acordo com as consequências

---

<sup>20</sup> Os “mini públicos”, como IPs ofertadas pelo Estado, estariam imune às inúmeras deficiências que afetam a deliberação de massas, uma vez que podem ser arrançados de modo a formar grupos nem tão grandes ao ponto de descaracterizar as possibilidades de deliberação, mas suficientemente representativos para manterem qualidades democráticas. Para “mini públicos” como na descrição original de “minipopulus”. v. Dahl (1989).

pretendidas. Isso afasta a investigação já abundante sobre se a política de participação social é compatível com a aclamada eficiência burocrática ou se é complementar às formas tradicionais de representação democrática.

De acordo com as escolhas para a organização de um “mini-público” serão construídas as especificidades em diversos tipos de IPs. Como apresentaremos mais adiante, essas características podem ser verificadas por um conjunto de regras que organizam os arranjos institucionais de participação social. Antes disso, sem buscar uma adesão direta à terminologia de Fung (2003, pp. 340-342), listamos os quatro tipos-ideias de conjuntos de características de “mini-públicos” de acordo com diferentes objetivos e valores democráticos que a participação pode proporcionar:

(i) Fórum educativo – o objetivo é criar as condições ideais para os cidadãos formarem, articularem e se posicionarem a respeito de questões públicas específicas, atacando problemas de déficits de representação, de racionalidade e assimetria de informação que afetam a opinião pública. Como fórum institucionalizado, se diferencia das condições das esferas públicas espontâneas em três sub-objetivos: inclusão de vozes diversas, criando regras de seleção para reduzir desigualdades na diversidade do público mobilizado; organização racional do debate, estabelecendo regras de deliberação; organização de informações e capacitação técnica para orientar a reflexão.

(ii) Consulta participativa – tem o objetivo de influenciar diretamente políticas públicas e preferências, estabelecendo canais institucionais com tomadores de decisão para transmitir as preferências que foram articuladas e combinadas em uma escolha social. Podem ser canais presenciais ou online; permanentes, periódicos ou pontuais. Fóruns educativos e painéis consultivos informam sobre os interesses, os valores e as preferências dos cidadãos, oferecendo oportunidades para melhora contínua da ação do Estado ao longo do tempo, sobretudo, quando são incluídos em desenhos institucionais com recorrência e monitoramento (FUNG, 2003, p. 349).

(iii) Colaboração para resolução de problemas – com o objetivo de resolver problemas coletivos que não se encerram em consultas tanto pela periodicidade quanto pela forma de interação, propõe-se uma relação contínua. A participação social para a resolução de problemas apresenta dois sub-objetivos: adequação das decisões técnicas às diferentes realidades (ex. regionais), aproximando especialistas de participantes que estão mais próximos de soluções inovadoras para tratar de consequências dos problemas públicos em casos específicos (ex. representantes de comunidades locais); controle social de decisões

para responsabilização e prestação de contas da administração pública na prestação de serviços.

(iv) Governança participativa democrática – é um objetivo mais ambicioso do que os anteriores ao buscar que a voz direta dos cidadãos seja incorporada na definição das agendas políticas. Como objetivo específico, a participação direta e deliberativa em pautas específicas busca aumentar as vozes dos menos favorecidos e oferecer remédios procedimentais que promovam a equidade na elaboração de políticas, incluindo a elaboração de atos normativos. Para Fung (2003, p. 342), um exemplo emblemático desse modelo de participação é o “Orçamento Participativo” de municípios brasileiros como o de Porto Alegre.

Complementar à tipologia de Fung, na linha de níveis de participação que uma política de participação pode aprofundar para alcançar as condições ideais de participação direta nas políticas públicas, já havia sido desenvolvido o Manual da OCDE sobre “Informação, Consulta e Participação na formulação de políticas públicas” (2002). Como elemento central para avaliar os objetivos da política pública de participação social em países membros, a organização trabalhou com uma classificação que qualifica o tipo de relação entre Governo e cidadãos. Com foco nas etapas de formulação e decisão de políticas públicas, a OCDE (2002, p. 51) também aponta elementos institucionais (e legais) que devem ser considerados na política de participação.

Conforme os critérios da OCDE (2002, pp. 21 e ss), os diferentes objetivos apresentam-se em três escalas crescentes de influência dos cidadãos nas políticas públicas: (a) acesso à Informação – estabelece uma relação unidirecional entre Governo e cidadão. A relação pode se dar ativamente por meio de registros públicos, diários oficiais e Internet; ou passivamente, quando provocada por solicitação de informações não disponíveis *a priori*; (b) consulta – envolve uma relação bidirecional limitada entre o Governo e os cidadãos, a partir de canais provocados pelo Governo, em função de formulação de perguntas específicas para as quais o Governo recebe respostas; ou de apresentação de projetos de legislação para os quais recebe comentários; (c) participação ativa – estabelece uma relação bidirecional avançada entre Governo e cidadãos, quando os cidadãos são envolvidos ativamente na tomada de decisão, ainda que a responsabilidade pela formulação e decisão de políticas públicas recaia sobre o Governo, com destaque do papel da gestão pública nesse modelo que considera o Governo “não como um micro gerente, mas como um viabilizador e provedor de estruturas” (OCDE, 2002, p. 41).

Considerado os tipos de objetivos que podem alcançar a política de participação social, sua institucionalização como uma política pública *per se* pode ser descrita do ponto de vista jurídico, de um lado, por meio do instrumento normativo que a institui – lei, decreto, portaria ou outro ato normativo –, que indica características de sua natureza vinculante, de permanência ou suscetibilidade a mudanças, de especificidades da regulamentação como fator de aptidão para sua implementação, ou ainda de abrangência para diversos poderes ou entes federados que alcança. Por outro lado, a descrição dos instrumentos normativos também permite identificar, de acordo com modelos institucionais no aparelho do Estado, em quais estágios do ciclo de vida das políticas públicas a participação opera (da formulação à avaliação). A descrição de acordo com o nível de participação institucionalizada (direito ao acesso à informação, transparência, consulta, deliberação e controle social) seguirá como chave para identificação dos instrumentos normativos e das etapas do ciclo de gestão das políticas públicas.

<b>QUADRO 1: Direito à participação</b>		
<b>Dimensão substantiva: participação como objetivo das regras</b>		
Nível de participação que institucionaliza (capacidades participativas)	<b>Acesso à informação e transparência</b>	Lei de Acesso à Informação (LAI) - Lei No 12.527/2011 e Decreto nº 7.724/2012 (transparência ativa e passiva)
	<b>Consulta</b>	Ex. Lei 8.142/1990, Art. 1o, § 1º (ex. diretrizes gerais das Conferências na Política de Saúde) e Art. 34, inciso II, c/c art. 59 do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002)
	<b>Deliberação</b>	Ex. Caráter permanente e "deliberativo" dos Conselhos: Art. 1o, § 2º da Lei 8.142/1990 (na Política de Saúde); Art.16 da e Lei nº 12.435/ 2011 (Assistência Social). Instâncias Deliberativas de Conferências de Saúde: Art. 9º da Portaria Nº 935/2011 (Regimento Interno da 14ª Conferência Nacional de Saúde c/c Decreto s/n de 3 de março de 2011 que convoca a XIV CNS).
	<b>Controle social (fiscalização)</b>	Art. 1o, § 2º da Lei 8.142/1990 (ex. atuação dos Conselhos no "controle da execução" da Política de Saúde); Art. 204, II, CF/1988: "Controle das ações em todos os níveis" da política de assistência social.
Estágios do ciclo de gestão das políticas públicas e	<b>Formulação</b>	Lei 8.142/1990, Art. 1o, § 1º (ex. "proposição de diretrizes para a formulação", no âmbito das Conferências); e Art. 1o, § 2º(ex. participação pelos Conselhos na "formulação de estratégias "da política de saúde

participação (capacidades participativas e <b>capacidades de gestão</b> )	<b>Execução</b>	Promoção e incentivo da educação "com a colaboração da sociedade" (Art. 206, VI, CF/1988) e "gestão democrática" da política de Educação (Art. 206, VI, CF/1988) e Lei 9.394/1996, Art. 14 execução dos projetos pedagógicos incluindo "participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes ". Participação na "execução" do PPA, da LDO e da LOA (Decreto Presidencial de 1 de março de 2007 Art. 1, I e II e e Portaria no 197, de 5 de julho de 2007, do MPOG)
	<b>Monitoramento</b>	Monitoramento do PPA - Art. 16. Lei nº 12.593/2012. (PPA 2012-15); Art.1, III do Dec. I de 1 de março de 2007) pelo acesso da sociedade civil ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - Sigpla; e monitoramento participativo do PPA por meio da agenda transversal (Relatório do III Fórum Interconselhos - 2011).PPA 2012-2015, Programa "2038-Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública", "Objetivo: 0609 - Ampliar o diálogo, a transparência e a participação social no âmbito da Administração Pública, de forma a promover maior interação entre o Estado e a sociedade.", "META 6: Incorporar mecanismos de participação social à metodologia de monitoramento do Plano Plurianual"
	<b>Avaliação</b>	Atuação de Conferências na "avaliação" da "situação de saúde" (Art. 10, § 1º da Lei 8.142/1990) e da "situação da assistência social" (Art. 18, VI, Lei nº 9.720, de 26.4.1991). Avaliação PPA - Art. 17. Lei nº 12.593/2012. (PPA 2012-15)

(Elaboração própria).

### **Regras de participação**

Aqui, ganha destaque a abordagem da dimensão estruturante da relação entre direito e políticas públicas. Ao mesmo tempo, considerando a importância de regras de participação para a caracterização e o alcance dos objetivos da participação em função do tipo de IP, a própria estrutura pode ser considerada um objetivo, tornando, assim, difícil de descolá-la com tanta clareza da dimensão substantiva e instrumental da relação entre direito e a política pública de participação social.

Existem diversas regras de participação e de combinações de suas funções (ex. periodicidade ou paridade) para caracterizar cada tipo ideal de IPs. Diferentes objetivos da política de participação influenciam diretamente regras de participação sobre metodologias de convocação (de mobilização em larga escala por todo o país ou regras para a seleção de grupos de especialistas), sobre organização de consultas ou de formas de interação

para deliberação, que, por sua vez, podem gerar diferentes resultados normativos (elaboração de um plano de ação vs. edição de uma resolução).

Assim, conselhos de políticas públicas com caráter preponderantemente deliberativo, como instâncias de resolução de conflitos ou reguladoras de padrões técnicos, apresentam regras para deliberação e consequências normativas dessas regras de modo muito diverso das formas e funções das deliberações em conferências nacionais. Pelo aspecto de função da ampla mobilização (ex. formulação de diretrizes gerais de orientação ou avaliação de políticas setoriais) e de periodicidade da participação em larga escala de conferências (ex. agregam milhares de pessoas, a cada dois ou quatro anos), esse tipo de IP pode ser caracterizada pela dimensão substantiva preponderantemente de natureza consultiva de orientação da ação do Estado, ainda que as regras de deliberação sejam cruciais para se atingir o resultado “consultivo”, formalizado em “diagnósticos”, “recomendações”, “moções”, “guias” ou “planos de ação”.

Além disso, pelos objetivos e funções das regras de participação nos diferentes tipos de IPs, a análise conjunta de mais de uma IP afeta a avaliação da política de participação como um todo em uma mesma política setorial do que se analisadas separadamente. Dessa forma, cabe tanto uma análise do sistema de regras que configuram um mesmo tipo de IP para uma política setorial em diferentes níveis da descentralização administrativa (ex. regras para as conferências ou conselhos, incluindo regras do nível municipal ao nacional), mas principalmente uma consideração sobre a rede de competências e normatividades do complexo emaranhado de “intercompetências” e “internomatividades” que caracteriza a política pública de participação social entre diferentes tipos-ideais de IPs em uma mesma política temática.

Nesse contexto, regras de participação podem configurar categorias mais propensas a influenciar capacidades políticas ou administrativas, sendo o fortalecimento das duas capacidades uma forma de promover a legitimidade funcional de IPs, tanto pela ampliação e pelo aprofundamento dos processos de democratização, quanto pela promoção de eficiência na gestão da participação.

Regras de Participação – entre governabilidade e governança

Dividimos as regras de participação entre categorias que carregam atributos característicos de governabilidade (capacidade política) e governança (capacidade

administrativa), de acordo com os quais podem ser aprofundadas as condições de legitimidade funcional, estabelecidas por meio das IPs.

**Governabilidade** – condições políticas que as regras de participação de IPs estabelecem. O que está em questão é como as regras podem determinar quem participa e com qual poder. Regras de atribuição de competências e relações de intercompetências entre diferentes IPs ficam em evidência.

*Quem participa?* Critérios transparentes e tempestivos de convocação, elegibilidade, bem como regras de paridade e rotatividade de participantes determinam diretamente as funções que uma IP pode desempenhar em termos de quantidade e diversidade de participantes. Da mesma forma, o perfil de quem participa afeta diretamente a qualidade da interação entre os participantes, seja em consultas ou deliberações.

De acordo com a análise de Fung (2003, p. 342), o mecanismo mais comum de convocação de participantes é a auto-seleção voluntária, que ocorre nos casos em que as reuniões e atividades públicas são abertas a todos que desejam atendê-las. O aspecto negativo do voluntarismo é a institucionalização de uma elitização dos participantes (em termos de recursos financeiros, sexo, grau de educação e condição profissional)<sup>21</sup> junto à elite burocrática. Quase todas as formas de participação favorecem de alguma maneira pessoas de *status* elevado. Possíveis alternativas para solucionar este problema estão relacionadas ao estabelecimento de regras com: i) critérios de seleção por representação demográfica e/ou geográfica; ii) ações afirmativas de recrutamento<sup>22</sup>; iii) incentivos estruturais para participação de cidadãos de baixa renda.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> No caso das Conferências Nacionais, v. Avritzer (2012).

<sup>22</sup> Além de ações afirmativas quanto à renda dos participantes, critérios de gênero também têm ganhado espaço entre regras de participação corretoras de desigualdades na representação dentro de IPs, ainda que sua implementação ainda encontre obstáculos, tendo em vista a dificuldade de que seja compatível com o respeito a outras regras de paridade como de representação do governo e sociedade civil. Nesse ponto vale menção à Lei do Município de São Paulo nº 15.946, de 26 de dezembro de 2013, e respectiva regulamentação (Decreto 55.917/2014) que “dispõe sobre a composição mínima de 50% de mulheres nos conselhos” da cidade de São Paulo, incluindo conselhos de controle social e conselhos gestores. Além de legislações municipais como a de São Paulo, projetos de lei estaduais em São Paulo, Goiás, Pernambuco, entre outros, também tem sido apresentados nessa linha.

<sup>23</sup> Embora a participação em conselhos e conferências de políticas públicas junto ao Poder Executivo Federal tenha caráter voluntário, diárias e passagens aéreas, entre outros recursos necessários ao funcionamento da participação nestas IPs são comuns, mesmo sem regulamentação geral sobre a questão. Para algumas áreas, como na Política de Assistência Social, esse tipo de incentivo recebeu previsão legal mais recentemente. Enquanto o Conselho de Assistência Social foi criado em 1993, tal previsão veio a ser incluída pela Lei nº 12.435, de 2011, que dispõe no Art. 16. Parágrafo único que “Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a

Em que pese como premissa geral da política de participação a diretriz de ampliação nas políticas públicas e a maior proximidade dos cidadãos junto à Administração Pública, do ponto de vista quantitativo de participantes, os diferentes tipos de IPs determinam maior ou menor número de participantes (conselhos vs. conferências). Se a definição de agenda para as deliberações (temas mais ou menos sensíveis ao apelo de mobilização) cria incentivo à participação, ainda que a quantidade de participação para IPs como consultas, audiências públicas e conferências, seja uma medida importante do sucesso da política de participação, a capacidade administrativa para organizar as reuniões e a frequência com a qual ocorrem colocam um limite necessário ao aspecto quantitativo (FUNG, 2003, p. 347).

O aspecto quantitativo, contudo, deve ser ponderado a partir da combinação de diferentes regras de participação, comparando, por exemplo, regras de periodicidade e descentralização. De um lado, conferências nacionais reúnem milhares de participantes durante poucas ocasiões, a cada dois ou quatro anos (ou sem periodicidade pré-definida), tanto em etapas nacionais, estaduais, regionais e municipais. De outro lado, conselhos temáticos de caráter permanente, em somente uma área, podem estar espalhados por mais de cinco mil municípios brasileiros e reunir mais de cem mil pessoas mensalmente, caso tenham mais de vinte membros se reunindo pelo menos uma vez por mês.<sup>24</sup>

Do ponto de vista da diversidade dos participantes ou do aspecto de representatividade deles, regras específicas podem conformar o perfil dos participantes para mitigar a tendência de maior representação dos mais favorecidos (FUNG, 2003, p.348). No Brasil, se para a criação de conselhos temáticos a dependência de legislação específica, e portanto de forte mobilização social, faz com que os conselhos estejam proporcionalmente mais presentes nos municípios das regiões economicamente mais desenvolvidas<sup>25</sup>, regras de representação geográfica em conselhos nacionais tendem a mitigar tal desproporção.

---

passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.”

<sup>24</sup> Segundo o MUNIC (IBGE, 2013), “no Brasil, em 2013, 5 553 (99,7%) municípios possuíam Conselho Municipal de Saúde, enquanto, em 2009, eram 97,3% dos municípios”; na área ambiental, para o mesmo ano “3 784 (67,9%) municípios brasileiros dispunham desse tipo de Conselho”. Já para “Conselhos de Direitos da Mulher”, os resultados obtidos pela Munic dão conta de que, em 2013, somavam 976 municípios. Em geral, os conselhos de políticas públicas comportam como número de membros poucas dezenas de conselheiros (entre 20 e 30 membros).

<sup>25</sup> Na evolução dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, no Brasil, “observa-se que eles são proporcionalmente mais frequentes entre os municípios das regiões economicamente mais desenvolvidas do País: Sudeste (83,5%) e Sul (78,4%)” (IBGE, 2013, Tabela 9).



Em conferências temáticas de políticas públicas no Brasil, esse tipo de problema de representação não se dá mesma maneira, sendo mais comuns as regras de participação que tendem a estabelecer critérios de representatividade por diversos grupos de atores não estatais (ONGs, academia, setor privado, etc.) com diferentes posições em disputa (ex. ambientalistas vs. setor produtivo). Além disso, as proporções de segmentos setoriais e de representações geográficas em Conferências podem ser mais bem distribuídas do que para conselhos, uma vez que regras de participação para conferências independem de legislação tão rígida para o estabelecimento de regras de convocação com critérios de elegibilidade para participação.

Sobre o aspecto de diversidade dos membros de acordo com categorias, Coelho (2004)<sup>26</sup> ao analisar os Conselhos de Saúde chama atenção para o caráter vicioso de como as próprias regras acabam sendo definidas. Muitas vezes esses tipos de regras são redigidas pelos próprios membros dos conselhos que tem poder para elaborar e revisar o regimento interno dessas IPs, influenciando os critérios de seleção de acordo com as redes de contato já constituídas pelos seus conselheiros ou gestores.

Além disso, apesar de Coelho (2014) reconhecer que os mecanismos participativos dos Conselhos (e de outros – orçamentos participativos e conferências) tiveram o mérito de aproximar políticos, gestores de políticas públicas e cidadãos, no processo de formulação de políticas, argumenta que permanecem frágeis. Primeiro, por se verificar com frequência a existência de espaços “capturados” por grupos mais organizados, e pela baixa evidência sobre a participação de grupos sociais tradicionalmente marginalizados. Segundo, pelo fato de que políticos e gestores de políticas públicas, ainda que envolvidos em mecanismos participativos, procuram antes garantir a sobrevivência de sua posição política, ou melhor, motivam-se mais pelo desejo de manutenção do *status quo* do que pelo objetivo de transformação social. Terceiro, pela dificuldade em elaborar e organizar de modo coerente as recomendações produzidas pelos inúmeros fóruns de participação.<sup>27</sup>

Ainda neste tópico, os critérios de elegibilidade e rotatividade que definem o perfil dos participantes, podem caracterizar ao mesmo tempo desenhos institucionais com

---

<sup>26</sup> Sobre a “sobre-representação” dos conselhos ilustrada no caso dos conselhos de saúde do município de São Paulo, v. Coelho (2007).

<sup>27</sup> Vale notar, contudo, que a autora traz uma interpretação com base na experiência das pesquisas empíricas que realizou na área de saúde, sobretudo de conselhos municipais da cidade de São Paulo, cabendo cautela para possíveis generalizações em outras áreas e instâncias que também demandariam análises empíricas. No presente trabalho, apresenta-se uma forma de avaliar essa generalização com uma proposta de análise das regras de participação.

diferentes impactos sobre a racionalidade do processo participativo (FUNG, 2003, p. 348). Destaca-se a qualificação da participação quando os participantes tiverem maior conhecimento do assunto tratado, tanto do ponto de vista do acesso à informação quanto de formação individual e profissional sobre o assunto. As possibilidades de monitoramento contínuo sobre a política em questão, bem como a recorrência na mesma função participativa também afetam diretamente a qualidade da participação do ponto de vista do perfil de quem participa.

*Qual o poder dos participantes?* Condições para a definição de pautas a serem deliberadas (requisições de deliberações pelos participantes); direito de voz ou voto; e acesso ao monitoramento das ações como forma de pressionar que os planos de ação sejam alcançados ou corrigidos, são algumas competências de empoderamento de participantes por meio de regras de participação que afetam tanto a equidade da política, quanto a efetividade da ação pública (FUNG, 2003, p. 351).

Evidente que o poder da participação é em primeiro lugar definido pela própria natureza de uma IP (ex. consultiva, fiscalizadora ou deliberativa). Entre as regras de participação internas a um mesmo tipo de IPs (ex. conselho ou conferência), no entanto, destacam-se regras de participação que caracterizam diferenças nas capacidades políticas dos participantes. Assim, o membro de um mesmo conselho pode exercer diferentes funções de participação de acordo com competências específicas atribuídas: membros titulares ou suplentes, membros do plenário ou de mesas diretoras, poder de voto para eleição da presidência do conselho ou poder de indicação para participação em grupos de trabalho ou comissões internas ao conselho, bem como critérios de elegibilidade para as diferentes instâncias com candidatura aberta a todos os conselheiros ou conferencistas, etc. Da mesma forma, diferentes etapas da política (definição de pauta, de deliberação, de elaboração de uma resolução ou recomendação) ou de sua descentralização (locais a nacionais) podem ser atribuídas em diferentes níveis de competência dos participantes.

Por fim, ainda que em muitas IPs a responsabilidade sobre os resultados da participação recaia somente sobre a Administração Pública, regras de publicidade dos resultados e de atos decorrentes da participação não deixam de atribuir o dever de prestação de contas como contrapartida ao poder conferido aos participantes.

**Governança** – condições administrativas atribuídas para atuação da Administração Pública por meio de regras de participação de IPs. A organização de IPs de acordo com regras sobre o escopo temporal e espacial de atuação, bem como as intersetorialidades e

internormatividades entre diferentes IPs, interfere na eficácia e eficiência da formulação e implementação da política de participação social. O que está em questão é como as regras podem determinar quando, de quanto em quanto tempo, e com qual alcance temático e espacial/regional ocorre a participação, permitindo coordenações, complementariedade e sinergias entre as instituições, de modo a otimizar a gestão da política de participação.

Da perspectiva temporal, a frequência com que os encontros de uma IP são convocados deve ser coerente com o objetivo da participação. Se o propósito da participação é uma consulta ou deliberação pontual (sobre uma legislação, sobre um plano de ação, etc.), então uma rodada de encontros deve ser suficiente. Mas, se o objetivo é uma resolução participativa de conflitos ou a construção de uma governança democrática, com regulamentação de padrões de ação ou recomendações periódicas, então, as convocações devem ocorrer com maior frequência, porque as decisões precisam ser constantemente atualizadas e porque o monitoramento da atividade estatal é uma atividade contínua (FUNG, 2003, p. 435).

Sob essa ótica, conselhos de políticas públicas (consultivos, gestores, de fiscalização ou de atuação reguladora), além de apresentarem caráter permanente, devem reunir-se com periodicidade regular. A vantagem é que uma vez instalados, não dependem de muito planejamento do ponto de vista normativo (regras de convocação ordinária geralmente pela presidência ou mesa diretora, ou ainda regras de permissão de requisição extraordinária por qualquer membro sob aprovação das instâncias anteriores) ou orçamentário para se reunir. Ainda que seja importante que as reuniões de conselhos tenham ampla abertura à participação de cidadãos não membros (mesmo que passiva, de observação), o caráter em sua maioria técnico das reuniões, sem apelo à participação espontânea de grande público, tornam os encontros independentes de grandes estruturas, funcionando junto aos órgãos do Poder Executivo aos quais estão vinculados. Já as conferências de políticas públicas, pela natureza e pelos objetivos das pautas tratadas (ex. planos nacionais de políticas públicas ou pacotes temáticos norteadores de políticas específicas), ao reunir milhares de cidadãos em uma única rodada de encontros, trazem periodicidade bem menos assídua (com intervalos mínimos de dois anos) sem que a frequência seja necessariamente regulamentada. Ao mesmo tempo, a indicação da periodicidade de realização das conferências para um campo da política passa a ser fundamental considerando o calendário de outros processos conferenciais, que buscam mobilização social junto à Administração Pública, por vezes, com perfis de participantes muito próximos (ex. meio ambiente, saúde, assistência social).

Enquanto as Conferências Nacionais de Saúde “devem” funcionar a cada quatro anos de acordo com o Artigo 1, § 1º da Lei 8.142/1990, a periodicidade de Conferências Nacionais para o Meio Ambiente (CNMA), por exemplo, não tem caráter obrigatório, sendo estabelecidas a cada vez que são convocadas por decretos presidenciais.

Do ponto de vista espacial, como parte do processo de descentralização das políticas setoriais, IPs quando coordenadas do plano nacional ao local avançam em complementaridade, caso as regras de participação sejam compatíveis com as competências políticas descentralizadas em cada instância ou envolvam regras de integração entre as diferentes etapas, ou ainda regras para a definição de metodologias de coordenação das respectivas funções. Entre as regras de coordenação das etapas de descentralização, o aspecto temático substantivo que cada instância pode complementar é favorecido pela possibilidade de aprofundamento das matérias tratadas, tanto pelas competências políticas mais detalhadas decorrentes da descentralização, quanto pela proximidade real dos participantes em relação às consequências das políticas públicas objeto da participação.

Quanto aos aspectos de intersetorialidade e internormatividade entre diferentes IPs, destacam-se: (i) regras de integração entre etapas de descentralização, para um mesmo tipo de IP em uma mesma área temática, quando houver (ex. conselhos nacionais, estaduais, municipais e distritais); (ii) regras de coordenação entre diferentes tipos de IPs (ex. conselhos e conferências) para um mesmo tema; (iii) regras de organização temporal entre um mesmo tipo de IP em diferentes áreas políticas (ex. coordenação de cronogramas e calendários de conferências nacionais); e (iv) regras de coordenação temática para uma mesma IP (ex. conferência ou conselhos), principalmente, em políticas com agendas de natureza transversal como políticas para mulheres e juventude.

A orientação de articulação entre IPs, no entanto, não se restringe às regras formais de participação estabelecidas nos instrumentos de criação e regulamentação de IPs. No caso, por exemplo, do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) (2013-2015)<sup>28</sup>, a “articulação entre conselho de mulheres e de saúde” constitui uma ação específica de responsabilidade da Secretaria de Política para Mulheres<sup>29</sup>, ao mesmo tempo em que conta

---

<sup>28</sup> Vale notar que o próprio PNPM 2013-2015 é fruto dos resultados, incluindo disposições de resoluções, da série de Conferências Nacionais da área, concluído durante a 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (3ª CNPM), que ocorreu em dezembro de 2011, mobilizando 200 mil participantes em todo o país e 2.125 delegadas (participantes) somente na etapa nacional.

<sup>29</sup> Cf. o PNPM (BRASIL, 2013a): “O Plano está organizado em dez capítulos. Cada capítulo tem seus objetivos gerais e específicos, metas, linhas de ação e ações. Ao longo do PNPM, algumas metas estão quantificadas e

com uma iniciativa de execução orçamentária sob responsabilidade do Ministério da Saúde seguindo as disposições contidas no PPA 2012-2015.<sup>30</sup>

<b>QUADRO 2: Regras de participação</b>		
<b>Dimensão estruturante: funcionamento da participação</b>		
<b>(legitimidade funcional)</b>		
<b>GOVERNABILIDADE</b> Capacidades políticas (Inter/competências)	Quem participa (quantidade e diversidade)	Regras de definição e divulgação da agenda, regras de transparência em critérios e métodos de convocação; regras de elegibilidade, paridade, rotatividade e descentralização
	Com qual poder (e responsabilidade)	Direito de agenda, direito de voz ou voto, elegibilidade para diferentes funções de participação
<b>GOVERNANÇA</b> Capacidades administrativas (Inter/normatividades)	Quando e com qual frequência	Caráter permanente e regras de periodicidade
	Onde participa e/ou com qual escopo espacial/regional da política	Regras de descentralização e metodologias de participação (níveis de regionalização, detalhamento e profundidade das políticas)
	Sobre quais temas Intersetorialidade (INTER IPs)	Regras de articulação entre IPs (coordenação temática, regional, temporal, orçamentária)

(Elaboração própria).

Regras de participação da PNPS (Decreto 8.243/2014) para Conselhos e Conferências de Políticas Públicas

outras não. Isso ocorre porque muitas das metas já estavam negociadas. Algumas são metas que já constam do Plano Plurianual – PPA 2012-2015, enquanto outras estão sendo constantemente repactuadas.” V. Decreto nº 7.959 de 13 de março de 2012, sobre a participação de representações do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher na composição do “Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM” (Art.4º).

<sup>30</sup> Cf. Brasil (2013b), PPA 2012-2015, Ministério da Saúde, Iniciativa “02S6” junto ao Objetivo “0724 - Implementar novo modelo de gestão e instrumentos de relação federativa, com centralidade na garantia do acesso, gestão participativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável”.

<b>QUADRO 3: GOVERNABILIDADE</b> <b>(Decreto 8.243/2014)</b> <b>para Conselhos e Conferências Nacionais de Políticas Públicas</b>			
<b>Legitimidade funcional</b>	<b>Conselhos</b> <b>(Art. 10 c/c Art. 2º)</b> Art.10. Ressalvado o disposto em lei, na constituição de novos conselhos de políticas públicas e na reorganização dos já constituídos devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:	<b>Conferências</b> <b>(Art. 12 c/c Art. 2º)</b> Art. 12. As conferências nacionais devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:	
<b>GOVERNABILIDADE</b> Capacidade s políticas	<p>Quem participa  (quantidade e diversidade)</p>	<p>I - presença de representantes <b>eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária</b> em relação aos representantes governamentais, quando a natureza da representação o recomendar, (...)            III - <b>garantia da diversidade</b> entre os representantes da sociedade civil; (...)            IV - estabelecimento de <b>critérios transparentes de escolha de seus membros</b>;            V - <b>rotatividade</b> dos representantes da sociedade civil; (§ 3º A rotatividade das entidades e de seus representantes nos conselhos de políticas públicas deve ser assegurada mediante a <b>recondução limitada a lapso temporal</b> determinado na forma dos seus regimentos internos, sendo <b>vedadas três reconduções consecutivas.</b>) (...)            § 1º A participação dos membros no conselho é considerada prestação de <b>serviço público</b> relevante, <b>não remunerada.</b></p>	<p>I - <b>divulgação ampla e prévia do documento convocatório</b>, especificando seus objetivos e etapas            II - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;            III - estabelecimento de <b>critérios e procedimentos para a designação dos delegados</b> governamentais e para a escolha dos delegados da sociedade civil; (...)            VI - definição dos <b>procedimentos metodológicos</b> e pedagógicos a serem adotados nas diferentes etapas;            V - <b>disponibilização prévia dos documentos de referência</b> e materiais a serem apreciados na etapa nacional;</p>
	<p>Com qual poder  (e responsabilidade)</p>	<p>II - definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas <b>atribuições, competências e natureza</b> (Art. 2º (...)) II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, <b>instituída por ato normativo</b>, de <b>diálogo</b> entre a sociedade civil e o governo para promover a <b>participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas</b>)</p>	<p>I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seus <b>objetivos e etapas</b> (Art. 2º (...)) IV - conferência nacional - instância periódica de debate, de <b>formulação e de avaliação sobre temas específicos</b> e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, <b>para propor diretrizes e ações</b> acerca do tema tratado)</p>

(Elaboração própria)

<b>QUADRO 4: GOVERNANÇA</b> <b>Regras de participação da PNPS</b> <b>(Decreto 8.243/2014)</b> <b>para Conselhos e Conferências Nacionais de Políticas Públicas</b>			
<b>Legitimidade funcional</b>		<b>Conselhos</b> <b>(Art. 10 c/c Art. 2º)</b> Art.10. Ressalvado o disposto em lei, na constituição de novos conselhos de políticas públicas e na reorganização dos já constituídos devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:	<b>Conferências</b> <b>(Art. 12 c/c Art. 2º)</b> Art. 12. As conferências nacionais devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:
<b>GOVERNANÇA</b> Capacidade administrativas	Quando e com qual frequência	(Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se: (...) II - conselho de políticas públicas - instância <b>colegiada temática permanente</b> ...)	IX - indicação da <b>periodicidade</b> de sua realização
	Onde participa e/ou com qual escopo espacial/regional da política	x	IV - <b>integração entre etapas</b> municipais, estaduais, regionais, distrital e nacional, quando houver;
	Interinstitucionalidades (INTER IPs)	VI - compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência	IX - indicação da periodicidade de sua realização, <b>considerando o calendário de outros processos conferenciais</b>

(Elaboração própria)

**Direitos da participação**

Definição de regras como objetivo da participação e não participação como objetivo das regras como na dimensão substantiva, transfere o foco de análise para a “dimensão instrumental” das IPs. Tais regras são, essencialmente, mecanismos de *soft law*, consistindo em diretrizes, resoluções, recomendações, deliberações, termos de compromisso, moções, *standards* etc. De forma não exaustiva, são as formas mais comuns de regulamentações formuladas coletivamente a partir de IPs, funcionando de acordo com o

objetivo de cada tipo de IP, de modo a organizar a forma pela a qual a participação orienta a ação governamental, estabelecendo diferentes capacidades normativas.

Dessa forma, conferências nacionais, como modelos de IPs voltadas, sobretudo, à “formulação” e “avaliação” de políticas públicas, instrumentalizam tais funções resultando em diretrizes, recomendações, e moções que “orientam” a ação governamental. Conselhos, voltados à fiscalização, consultas, deliberações e gestão de políticas públicas, admitem processos decisórios que resultam mais comumente em “resoluções” e “deliberações”, caracterizadas pelas capacidades normativas de maior força vinculante. Esses últimos instrumentos, por vezes, demandam homologações dos órgãos executivos aos quais se vinculam, aproximando sua natureza dos atos normativos tradicionais (*hard law*), pela formalidade, obrigatoriedade e juridicidade.

Apesar de mais de um desses tipos de regras serem “resultados normativos” de IPs (o que “deve ser” a ação governamental), raramente são institucionalizados por meio de atos normativos como portarias, decretos ou leis (*hard law*). Mesmo considerando a política de saúde como a área tradicionalmente mais institucionalizada em IPs<sup>31</sup>, somente as “resoluções” foram institucionalizadas pelo Decreto 5.839/2006 (Art. 1º) como um ato normativo específico resultante de suas “decisões colegiadas”, mas ainda sem que se defina qual a natureza das “resoluções”. Como “quase-direitos”, a indefinição da natureza mais política ou jurídica desses instrumentos, ainda que não dispensem a formalidade da homologação pelo Ministro da Saúde e respectiva publicação em Diário Oficial, desvincula sanções em caso de descumprimento das referidas “resoluções”.

---

<sup>31</sup> O Conselho Nacional de Saúde foi o primeiro a ser estabelecido, em 1937, e a Primeira Conferência Nacional de Saúde realizada em 1941, além de Conselhos de Saúde estarem presentes na quase totalidade dos municípios brasileiros, v. nota 66 supra.

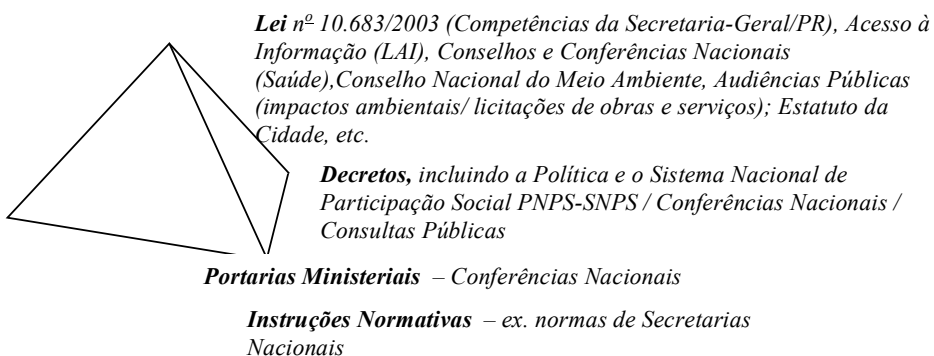


FIGURA 1

**Estrutura normativa da participação social**

**Hard Law**

**CF/1988** – exercício direto do poder/ direito fundamental de acesso à informação/ princípios da administração pública/ princípios de participação social em áreas como saúde e educação



**Soft Law**

**Diretrizes, Recomendações**  
**Resoluções, Deliberações**  
**Moções, Termos de Compromisso, Normas técnicas, critérios e padrões, Planos de Ação, Planos Nacionais**

(Elaboração própria)

**BIBLIOGRAFIA**

AVRITZER, L. Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil. Texto para discussão 1730. Ipea. Rio de Janeiro. 2012.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Política para Mulheres. Brasília. 2013a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: Relatório de Comunicação à

- Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO). Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão /SPI. Brasília: MP/SPI 2013b.
- BUCCI, M. P. D. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva. 2002.
- \_\_\_\_\_. O conceito de política pública em direito. In: Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva. 2006.
- \_\_\_\_\_. Notas sobre a metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In Cristiana Fortini, Júlio César Santos Esteves, Maria Tereza Fonseca Dias (orgs.). Políticas Públicas; Possibilidades e Limites. Belo Horizonte: Editora Forum, pp. 225-60. 2008.
- \_\_\_\_\_. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva. 2013.
- COELHO, V. S. P. Brazil's Health Councils: the challenge of building participatory political institutions. IDS Bulletin. Vol. 35, n. 2, April, UK: IDS, 2004.
- COUTINHO, D. R. "O Direito nas Políticas Públicas". In. Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Org.). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. 1 ed. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora Unesp e Editora Fiocruz. V. 1. P. 181-200. 2013.
- DAHL, Robert A. Democracy and its critics. New Haven: Yale University Press, 1989.
- MORAND, Charles-Albert. Le droit néo-moderne des politiques publiques. Paris: LGDJ 1999.
- FUNG, Archon. Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. Journal of Political Philosophy, 11(3), 338-67, 2003.
- \_\_\_\_\_. Varieties of Participation in Complex Governance. Public Administration Review, Dec. 2006.
- OCDE. *Manual sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas*. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. Brasília: MP, SEGES, 2002.
- SALINAS, Natasha Schmitt Caccia Salinas. A Lei como Instrumento de Ação Governamental: fundamentos teóricos, limites e potencialidades. Revista da Faculdade de Direito da FMP, n. 8, pp. 129-155, 2013.
- SUNDFELD, Carlos Ari ; ROSILHO, André Janjácomo. Direito e Políticas Públicas: Dois Mundos?. In: Carlos Ari Sundfeld; André Rosilho. (Org.). Direito da Regulação e Políticas Públicas. 1ªed.São Paulo: Malheiros Editores, 2014, v. , p. 45-79.

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

Número e Título do Seminário Temático;  
ST 07 - Estado e gestão da participação social  
Sessão 03 | Debates teóricos e modelos de gestão

**Capacidade relacional do Estado e participação social**

Natália Massaco Koga – ENAP

Fernanda Machiaveli Morão de Oliveira – ENAP

## **Resumo**

O debate sobre a relevância e o espaço da participação social para o aprimoramento das políticas públicas foi um tema de crescente interesse nas últimas décadas. Este trabalho busca analisar as condições para a participação social a partir da perspectiva da burocracia estatal. Partindo de uma abordagem relacional de análise, o argumento a ser explorado é o de que não basta analisar o desempenho dos instrumentos participativos ou a atuação dos representantes da sociedade civil nas instâncias participativas. É também fundamental a análise das capacidades do Estado brasileiro em interagir e absorver as deliberações das instâncias participativas nas políticas públicas. Por meio da análise documental e de dados secundários acerca do nível e qualidade de representação e interação da burocracia estatal em instâncias participativas federais, esta pesquisa busca responder a pergunta central: quais as capacidades estatais necessárias para a incorporação da participação social nas várias etapas das políticas públicas?

Palavra-chave: capacidades estatais; capacidade relacional; participação social; políticas públicas

## **INTRODUÇÃO**

A disseminação de iniciativas e experiências de participação social nas últimas décadas no Brasil tem incentivado a produção de uma vasta literatura sobre o tema. São estudos que examinam diversos objetos tais como a institucionalização de espaços participativos e suas formas de funcionamento, o grau de incidência dessas instâncias participativas na formulação e implementação de políticas públicas, as dinâmicas e efeitos da interação entre agentes estatais e da sociedade civil, entre outros.

Este artigo busca contribuir para estas discussões partindo de uma perspectiva de análise específica, a do burocrata estatal e das organizações da Administração Pública.

Muito da literatura de participação social é dedicada a compreender como o formato e os processos das instâncias participativas favorecem ou dificultam a participação ou, ainda, como a sociedade civil deve estar preparada para atuar nesses espaços. Contudo, ainda há poucos trabalhos que discorram sobre os recursos e condições necessárias para que o Estado estabeleça uma real e efetiva interação com entes da sociedade civil. Tratamos aqui não apenas do nível macro

de compreensão do Estado como ente agregado de significação e exercício de poder, mas especialmente do nível micro do contexto de atuação dos burocratas e das organizações que, em alguma medida, representam e os identificam.

Nesse sentido, como será explicado mais à frente, entendemos que a literatura de capacidades estatais e os estudos recentes sobre a capacidade político-relacional do Estado, no contexto mais específico da participação social, podem contribuir para o desenvolvimento deste tema.

De forma sintética, podemos dizer que este artigo busca respostas para a pergunta: quais as capacidades estatais – tanto no nível das competências dos burocratas, quanto no nível dos recursos das organizações públicas – são relevantes para a incorporação da participação social nas várias etapas das políticas públicas? O objetivo é identificar descritores para analisar capacidades estatais para participação social, no nível dos burocratas, a partir de evidências trazidas por outros trabalhos e estudos empíricos.

Para tanto, este artigo examinará, na primeira parte, a literatura sobre participação social e proporá a perspectiva analítica a ser adotada. A segunda parte justificará a adoção da chave-analítica de capacidades estatais para o desenvolvimento de estudo no campo de participação social. A terceira parte analisará dados de trabalhos empíricos recentes para buscar eventuais especificidades de capacidades no contexto dos burocratas. A partir do resultado das análises das seções anteriores, a última seção proporá um instrumento analítico para capturar níveis de capacidades político-relacionais dos burocratas e dos órgãos públicos federais.

## **1. A literatura de participação social e uma proposta de perspectiva relacional de análise**

Ao longo das últimas décadas, diferentes frentes de análise foram se conformando na literatura sobre participação social.

Pode-se dizer que um primeiro grupo de estudos nesse campo se constitui a partir da escolha das instâncias formais de participação social<sup>1</sup> como uma unidade agregada de análise. Em geral, estudos de cunho mais empírico examinam aspectos como o *modus operandis*, arranjos institucionais e metodologias deliberativas como

---

<sup>1</sup> Instâncias de participação social são entendidas neste trabalho como todos os espaços de interação entre o Estado e a sociedade civil em que se pretende incidir nas definições e implementações de políticas públicas. Diz respeito, portanto, tanto a espaços formalmente constituídos como as conferências nacionais, comissões e conselhos de políticas públicas, mesa de diálogo, audiências públicas, consultas públicas, etc., como instâncias de interações informais ou mesmo interações no ambiente virtual de participação social.

possíveis variáveis explicativas para o desempenho e nível de influência dessas instâncias (Silva, 2009).

Algumas pesquisas nessa linha, por exemplo, analisam o efeito dos diferentes papéis normativos que podem ser estabelecidos para uma instância participativa sustentando, por exemplo, que aquelas criadas com papel deliberativa possuem mais força que aquelas com papel meramente consultivo. Já outros estudos dão ênfase à análise da composição e às formas de representação dessas instâncias. Examinam, assim, questões como os efeitos do critério de paridade ou a baixa alternância de representantes da sociedade civil (Mooni, 2005; Souza, 2008; Luchmann, 2008) trazendo evidências de que o processo de definição de seus representantes é um fator determinante para o estabelecimento do nível e da qualidade de representação desses espaços (Luchmann, 2008).

Em que pese a relevância dessas discussões, um segundo grupo de estudos passa a demonstrar que as prescrições normativas e o desenho institucional sozinhos não garantem a implementação das propostas e decisões originárias dos espaços participativos (Silva, 2009). Outros fatores como a prevalência de condições internas específicas tanto do Estado como da sociedade civil, que não são produzidas automaticamente pela institucionalização dessas instâncias, são também essenciais para o alcance da efetividade da participação social.

Algumas questões levantadas dentro desta abordagem são comuns tanto ao contexto do Estado como da sociedade civil. Um dos debates mais destacados nesta literatura trata dos interesses a serem representados pelos participantes de instâncias participativas formais (Gohn, 2003; Souza, 2008). A principal pergunta neste sentido seria: quais interesses devem ser representados/defendidos? Isto é, os representantes tanto do governo como da sociedade civil deveriam defender os interesses de suas organizações ou deveriam estar dispostos a refletir sobre os interesses mais abrangentes da sociedade? Os representantes governamentais deveriam defender os interesses mais transitórios do governo no poder ou de sua interpretação do que seriam os interesses do Estado? Considerando-se que em diversos casos não há uniformidade de posições dentro das diversas áreas do governo, quais interesses os participantes governamentais deveriam representar? Como é possível ter a garantia de que vozes minoritárias ou membros da sociedade não engajados em organizações representativas possam ser ouvidos? (Souza, 2008; Moroni, 2005; Abers and Keck, 2008). Tais questionamentos desafiam os conceitos tradicionais de representação, exigindo a sua reconfiguração para o universo da participação social (Luchmann, 2008).

No que se refere à atuação específica dos representantes da sociedade civil,

duas fragilidades são frequentemente mencionadas. A primeira delas diz respeito ao nível de conhecimento técnico necessário para que os representantes da sociedade civil estabeleçam um diálogo horizontal com representantes governamentais que, em geral, tem um certo domínio dos instrumentos e processos técnicos relacionados ao funcionamento das políticas públicas em discussão (Abers and Keck, 2008; Souza, 2008). Em que pese a discussão acerca dessa possível fragilidade para a atuação da sociedade civil, a literatura também reconhece que diversas formas para reduzir eventuais distâncias de conhecimento técnico podem e vem sendo desenvolvidas, tais como a disponibilização de informações e capacitação acerca desses aspectos técnicos de forma compatível e adequada ao perfil dos participantes (Souza, 2008).

O segundo tipo de fragilidade comumente relacionada à atuação da sociedade civil retorna à seara de debates acerca das condições para a representação. Os estudos das instâncias participativas demonstram frequentemente que representantes da sociedade civil têm dificuldades em manter um canal efetivo de comunicação e engajamento com suas bases organizacionais. Em geral, as organizações da sociedade civil sentem-se satisfeitas com a designação dos seus representantes e falham tanto no monitoramento dos desdobramentos da deliberação como na provisão de devolutivas aos membros da organização sobre os resultados da representação (Silva, 2009). Estudos nesse sentido trazem evidências de que a constituição de instâncias formais de participação pode provocar o enfraquecimento do poder de fóruns mais informais ou autônomos de interação e engajamento da sociedade civil (Souza, 2008).

Quanto à perspectiva estatal, pesquisas relevam um significativo despreparo por parte dos órgãos governamentais para operarem sob uma lógica participativa.

Silva (2009) destaca, por exemplo, os problemas operacionais internos que o Estado tende a enfrentar no processo de transformação das deliberações feitas nas conferências nacionais em medidas práticas. Conflitos entre as dinâmicas dos espaços participativos e os processos burocráticos tradicionais são identificados entre os principais obstáculos para a eficiência das iniciativas deliberativas. O mesmo pode ser dito quanto às dificuldades na promoção de processos horizontais de coordenação dentro do Estado, especialmente nos casos em que a deliberação trata de temas transversais que demandam múltiplas ações de diferentes órgãos (Silva, 2009; Souza, 2008). Embora muitas melhorias tenham sido implementadas nesta área, como a promoção de conferências conjuntas ou fóruns interconselhos, ainda existem muitos desafios a serem enfrentados. Exemplos incluem aquelas conferências criadas para promoção da discussão de temas correlatos, mas que não

conseguem comunicar-se ou, ainda, medidas que não podem ser implementadas em função da ausência de recursos financeiros ou estrutura administrativa adequados (Silva, 2009; Souza, 2008). Ou seja, como sustenta Souza (2008), não há efetividade quando o processo decisório é construído em torno de uma política pública que não existe ou não poderá ser implementada em função da falta de estrutura do próprio Estado (p.53).

O problema da coordenação é, ainda, agravado quando outros níveis de interação são envolvidos, como com o Poder Legislativo. Frequentemente, as deliberações que alcançam as instâncias nacionais de participação demandam modificação na legislação federal que, por sua vez, demandam negociações com o Congresso Nacional para serem colocadas em prática. Em outras palavras, em vários casos é necessária uma intensa coordenação entre as instâncias participativas e representativas. Avanços nesse sentido são destacados como prementes, sob pena de uma diminuição da relevância dos espaços participativos dada, por exemplo, pela cooptação de grupos menos organizados ou a criação ou recrudescimento de espaços alternativos de influência por setores dominantes.

Pogrebinschi (2015) traz uma importante contribuição para estudos na área ao evidenciar de forma praticamente inédita que há algum nível de incidência das deliberações das instâncias participativas nas propostas elaborados pelo Congresso Nacional. Contudo, a questão da forma em que essa incidência e essa interação ainda necessita de muitas explorações.

De fato, estudos como o coordenado por Santos and Avritzer (2005), identificam diferentes casos em que os espaços participativos acabam por terem transformado seus propósitos de inclusão em exclusão, e a suposta participação em submissão. De acordo com esses autores, essas situações são provocadas por diversos fatores como a resistência colocada por forças conservadoras e o contraste entre os modos de funcionamento das iniciativas participativas e das formas políticas tradicionais.

A contribuição trazida por essas duas correntes tem fomentado uma terceira linha de análise que sustenta que uma abordagem estritamente normativa ou institucional dessas instâncias participativas, assim como uma abordagem que parta da perspectiva exclusiva do Estado ou da sociedade civil sem considerar o contexto mais abrangente e interacional, deixa de capturar o que talvez seja um dos grandes fatores determinantes do produto da participação social, as mudanças nos padrões de relação entre estado e sociedade civil (Abers and Keck, 2008; Côrtes, 2009).

Como argumentado por Barth (2006), em casos onde se estabeleça um ambiente favorável de mútuo reconhecimento aos atores tanto da sociedade civil



como do Estado enquanto partes legítimas do processo, o resultado pode ser um

“crescente reconhecimento e pressão por mais transparência e *accountability* dos atores públicos, a qualificação da sociedade civil para discutir questões relacionadas às políticas públicas, maior controle público e denúncia de corrupção ou malversação dos recursos públicos, assim como mudanças de atitude dos gestores públicos quanto à relevância do conhecimento e contribuições das pessoas em geral” (p. 262, tradução das autoras).

Nesta mesma linha de pensamento, Abers and Keck (2008) levantam discussões trazidas pela literatura democrática pluralista que se relacionam aos possíveis produtos das instâncias participativas, tais como a relevância em se confrontar diferentes posições, mesmo as pouco defendidas, não apenas para definir soluções, mas para se definir problemas (Dryzek, 2006 in Abers and Keck, 2008) ou, ainda, o potencial dessas instâncias em produzir “relações fecundas” que, a partir de interações concretas entre atores, geram não apenas agregações ou negociações a partir de ideais pré-existentes mas combustões criativas, ou seja, inovações de fato (Lane e Maxfield, 1996 in Abers and Keck, 2008).

Este tipo de abordagem, que assume a interação como a unidade de análise, permite partir do pressuposto de que os mecanismos participativos ou a participação social não são inerentemente positivos, mas também não são em sua essência mecanismos reprodutores de dominação e desigualdade. Em contrário, ela aceita que todo resultado é possível, voltando-se o foco da análise às condições que levaram a tal resultado (Silva, 2007).

O presente trabalho considera o acúmulo alcançado pela literatura e, alinhando-se a esta terceira linha de análise, sugere a adoção de uma abordagem relacional para a ampliação da perspectiva de análise da participação social.

Partindo de argumentos da Sociologia Relacional<sup>2</sup> proposta por autores como Emirbayer (1997), a abordagem relacional contrapõe a concepção substancialista – adotada por correntes como as teorias da escolha racional e da conformidade normativa – que entende os entes sociais como estáveis, pré-formados e

---

<sup>2</sup> Esta abordagem foi se formando a partir de uma série de trabalhos empíricos que focaram no aspecto transacional e na dinâmica dos fluxos entre entes sociais, realizados na Europa e Estados Unidos. Ao longo das últimas três ou quatro décadas estes trabalhos foram ganhando maior densidade e puderam se consolidar em uma perspectiva analítica com pressupostos próprios. Em que pese as diferentes terminologias adotadas ao longo dessa trajetória, tais como relacionalismo em contraposição ao substancialismo (Emirbayer, 1997), ou análise estrutural chamando atenção para a forma e conteúdo das estruturas relacionais (Wellman, 1997; Wasserman e Faust, 2008), ou mesmo análise de redes sociais que enfatizam o poder do método de análise (Knoke and Yang, 1982), este trabalho utilizará a expressão abordagem relacional para fazer referência ao conjunto de princípios e instrumentos analíticos que envolvem este campo de exploração da dimensão transacional entre os entes sociais.

constituídos por atributos inerentes e imutáveis. A abordagem relacional sustenta, por outro lado, que os entes sociais são na realidade um produto das relações nas quais estão imersos e, portanto, não podem ser analisados separadamente de seus contextos transacionais (Emirbayer, 1997). Desta forma, a abordagem relacional redefine a unidade de análise que deixa de ser o indivíduo, suas estratégias ou normas para se voltar às relações sociais. Ou seja, o ponto de partida da análise da ação social na abordagem relacional é o contexto transacional nos quais os entes sociais estão imersos.

A abordagem relacional reconhece que as trocas entre entes sociais afetam o fluxo de bens materiais, ideias, informações e poder e, portanto, determinam a constituição das situações sociais (Marques, 2006). O universo do campo relacional e a posição dos indivíduos, portanto, não são determinados aleatoriamente. Eles são definidos, na realidade, pelos limites e possibilidades fornecidos por suas trajetórias (Silva, 2007).

Portanto, para se compreender as condições de incidência dos produtos da participação social nas políticas públicas, argumenta-se neste trabalho que não basta compreender a institucionalidade das instâncias participativas ou as posições da sociedade civil ou do Estado de forma segmentada e isolada. É necessário examinar estes fatores dentro de seus contextos transacionais. Nesse sentido, torna-se igualmente importante compreender tanto o contexto dos indivíduos, como seus lugares de fala e de atuação, como estabelecem relações, no que se distinguem ou se aproximam; como os contextos mais estruturais e organizacionais nos quais as atuações estão imersas em suas múltiplas dimensões.

Desta forma, neste trabalho focaremos na perspectiva do burocrata e da Administração Pública federal, mas buscando sempre considerar a sua imersão no contexto político-relacional com a sociedade civil.

Sustentamos que ao analisarmos os recursos e condições de atuação dos representantes governamentais poderemos compreender as microdinâmicas que eventualmente geram ou sustentam as macrodinâmicas que já vem sendo tratadas na literatura. Isto é, buscar entender as percepções, limitações e condicionantes da atuação dos burocratas envolvidos nas instâncias participativas pode auxiliar na compreensão do porque alguns encontros com a sociedade civil são mais bem-sucedidos e produzem deliberações com maior incidência nas políticas públicas.

Considerando este desafio, avaliamos que a literatura de capacidades estatais fornece um instrumental adequado para o que se propõe, como discorreremos a seguir.

## **2. O que a literatura de capacidades estatais fala sobre a atuação dos burocratas nos espaços de participação social?**

O conceito de capacidade estatal tem um histórico de multiplicidade de usos e definições nas Ciências Sociais (Cingolani, 2013). Inicialmente vinculado a análises que buscavam compreender a construção do Estado, passou a se fortalecer mais recentemente em reflexões acerca do aparato governamental para o desenvolvimento (Pires e Gomide, 2016), dialogando também com outras chaves-analíticas como governança, autonomia, qualidade de governo, entre outros. Em que pese essa diversidade conceitual, este trabalho argumenta que o seu uso partindo de uma definição sintética – qual seja, recursos e condições para a atuação estatal – pode ser de grande valia para o estudo da participação social.

O conceito de capacidade estatal permite, ao se analisar relação a entre estado e sociedade civil em instâncias participativas, olhar não apenas para o contexto da atuação individual do burocrata, como também os arranjos e dinâmicas internas do Estado, além de toda a vasta gama de dimensões interacionais do Estado para além das estabelecidas nas instâncias participativas formais, tais como a relação com outros órgãos, outros poderes, outros países, arranjos informais, entre outros.

Diferentes dimensões da capacidade estatal são levantadas pela literatura, tais como capacidade burocrática ou administrativa, político-relacional, fiscal, legal, de infra-estrutura, entre outras (Cingolani, 2013).

No presente artigo estamos interessados na dimensão que trabalhos na área tem identificado como capacidade político-relacional (Pires e Gomide, 2104; 2016), em contraposição à capacidade administrativa relativa aos recursos necessários para o funcionamento interno do aparato estatal.

A capacidade político-relacional corresponderia à intensidade e à qualidade da interação da Administração Pública com o que seria o ambiente externo a ela, isto é, indivíduos e entes da sociedade civil, da iniciativa privada, dos órgãos de controle externo, dos Poderes Judiciário e Legislativo, dos organismos internacionais, entre outros.

A literatura que utiliza esta dimensão incorpora reflexões contemporâneas das literaturas de governança e de estudos da democracia. Pires e Gomide (2014), por exemplo, definem sua concepção de capacidade político-relacional como “habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação com os diversos atores, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (p. 237). Partindo também desta perspectiva, Repetto (2004) aponta outros aspectos a serem observados para a

dimensão político-relacional da atuação estatal, como a necessidade de identificação e reconhecimento das diversas fontes e recursos de poder, assim como dos múltiplos interesses e ideologias distribuídos na sociedade. Ou seja, em consonância com a perspectiva relacional, entende que a ação estatal não ocorre isoladamente e não é neutra em relação às questões de poder que, numa sociedade democrática, não se origina apenas do aparato estatal, mas também da sociedade civil e do ambiente internacional (Repetto, 2004).

Compreendemos neste trabalho que as capacidades estatais não se resumiriam, portanto, apenas à efetiva coesão e coerência interna do Estado, gerada na dimensão administrativa, mas seria resultante da combinação destas com a intensa conexão do Estado com a estrutura social externa, caracterizando o que Evans (1995; 1996) propõe como “autonomia inserida”.

Em outras palavras, entende-se que o conjunto de capacidades estatais, advém não apenas do acúmulo ou usos de seus recursos internos, mas também da interação com os entes limitadores e validadores de poder. O campo de incidência das capacidades políticas residiria, portanto, no âmbito da legitimidade.

Trabalhos recentes têm discutido a participação social a partir da chave-analítica das capacidades estatais. Autores que passam a discutir a literatura mais recente sobre participação social tem se debruçado sobre a questão da efetividade das instituições participativas, buscando compreender a efetividade dos processos deliberativos e desenvolver metodologias para mensurar o efeito das instituições participativas sobre as políticas públicas (Pires, 2011 in Souza, 2016). Apesar da diversidade dos trabalhos nesse campo, a perspectiva dos atores estatais ainda não se encontra incorporada. As capacidades estatais, seja no nível individual dos agentes estatais ou no nível organizacional, não constam entre as variáveis-chaves para compreender a efetividade das instâncias participativas.

De fato, grande parte dos estudos sobre participação traz como pressuposto implícito que o Estado é capaz de interagir com a população, dependendo somente da existência ou não de vontade política (Nassuno, 2011 in Souza, 2016). A naturalização da capacidade do Estado para interação com a sociedade invisibilizou a questão da preparação dos agentes e das organizações estatais para a participação. Parte-se do princípio de que as estruturas estatais estão suficientemente organizadas e os servidores possuem habilidades e condições para se relacionar com a sociedade (Nassuno, 2011 in Souza, 2016).

Nesse sentido, é muito valiosa a contribuição de Souza (2016) para a literatura sobre o tema. Em sua tese, Souza (2016) debruçou-se sobre a dinâmica organizacional do Estado para realizar processos participativos na gestão de

políticas públicas. Partindo da compreensão das capacidades estatais como “condições para ação estatal, englobando recursos institucionais, políticos, administrativos e técnicos”, o autor investigou as condições específicas para que o Estado promova a participação social de qualidade. Como afirma o autor:

“Reconhecer a dinâmica interna de organização de processos participativos, com base na visão de quem é responsável por seu desenho e desenvolvimento, permite trazer perspectivas que até então foram pouco consideradas e apontar que, para efetivar a participação social na gestão pública, além dos aspectos já considerados, podem também ser necessárias adaptações no aparato estatal”

Sua tipologia abrange quatro tipos de capacidades: as institucionais, políticas, administrativas e técnicas, sendo as últimas as mais determinantes para a qualidade da participação. De forma resumida, a capacidade institucional traz o conjunto de regras que organizam a participação social na gestão pública. A dimensão política aponta para a incorporação dos processos participativos à forma de tomada de decisões no Estado, conectando os processos participativos ao ciclo de gestão de políticas públicas e a outras formas de interação socioestatal. A dimensão administrativa abrange as capacidades para realizar procedimentos necessários ao funcionamento dos processos participativos, provendo os recursos materiais para sua efetivação. Finalmente, a dimensão técnica trata da “mobilização de recursos cognitivos para gerar soluções adequadas aos processos participativos, em particular, promover condições para interações qualificadas em conversas direcionadas a um propósito”.

A essas capacidades técnicas, o autor chama de capacidades conversacionais, as quais oferecem “as condições às ações de promoção da participação, influenciando o modo de interação entre participantes, ou seja, a maneira como ocorrem as conversas”. Trata-se, portanto, dos conhecimentos específicos que permitem oferecer as condições propícias para a interação entre Estado e sociedade, garantindo estrutura, estímulos e mediação da conversa adequados ao propósito e contexto do processo participativo.

Considerando o universo dos processos das conferências, Souza (2016) organiza as capacidades conversacionais em quatro âmbitos: estabelecimento do propósito da interação; organização do ambiente; desenho da metodologia; e mediação do processo. O saber prático referente a esses aspectos é fundamental para a promoção da participação de qualidade, em que há diversidade de sujeitos políticos participantes e liberdade para se expressarem e deliberarem coletivamente.

Tais conhecimentos e habilidades, no entanto, não estariam instalados na máquina pública ou em seu corpo funcional, mas seriam mobilizados na sociedade, por meio de contratações de serviços temporários. Daí decorre um dos importantes

achados de pesquisa: não é cabível falar de capacidades como atributos de uma estrutura estatal, mas sim de condições para a ação que podem ser mobilizadas. As capacidades conversacionais necessárias para promover as conferências, se existiam na máquina pública, não estavam disponíveis aos organizadores das conferências. Tal saber prático foi mobilizado fora do Estado, a partir da contratação de pessoal especializado.

Foi o saber prático, acumulado a partir do aprendizado com experiências de desenho e desenvolvimento de processos participativos, que possibilitou a mobilização de capacidades conversacionais para a realização de conferências, em particular, no que diz respeito ao estabelecimento do propósito, organização do ambiente, desenho da metodologia e mediação do processo. Portanto, é possível dizer que, além dos espaços de intercâmbio, foi a circulação de pessoas, com vivências similares a respeito da gestão de conversas com grande quantidade de participantes, o que possibilitou que as capacidades conversacionais fossem mobilizadas. Como estruturas temporárias, as equipes executavam os projetos, aportando condições técnicas e, findo o período de contratação, levavam consigo os conhecimentos práticos produzidos (Souza, 2016).

As capacidades conversacionais seriam, portanto, recursos que uma organização mobiliza em um determinado momento para certa finalidade e que, posteriormente, podem não estar mais disponíveis. Nesse sentido, bastaria a presença de capacidades institucionais, políticos e administrativos para a realização de processos participativos. Ao Estado, o mais importante seria deter as capacidades para realizar a mobilização de capacidades técnicas.

É nesse aspecto que nos distanciamos da abordagem de Souza (2016). Ao enfatizar as capacidades conversacionais como aquelas determinantes para a participação de qualidade, mais uma vez, naturaliza-se a preparação dos agentes do Estado para a participação. Há um pressuposto aqui de que bastaria oferecer as condições adequadas ao propósito da conversa para a concretização de um diálogo autêntico, em que ambas as partes estão abertas a ouvir o outro e a se influenciarem mutuamente. Nesse sentido, não haveria realmente necessidade do Estado desenvolver ou de deter capacidades técnicas específicas, pois elas poderiam ser facilmente mobilizadas na sociedade, por meio da contratação de consultorias especializadas em mediação. A boa técnica, mobilizada na sociedade, proporcionaria a qualidade da participação nas conferências.

Sem discordar da importância das técnicas de facilitação de processos participativos, a presente pesquisa volta seu foco para outra dimensão da participação: as capacidades dos atores e das organizações estatais de serem de fato influenciados nos e pelos processos participativos e incorporarem o produto da participação nas tomadas de decisão referentes às políticas públicas.

Nesse sentido, estaríamos mais interessadas naquilo que Souza (2016) denomina “capacidades políticas”, ou seja, o caminho de incorporação dos processos participativos às tomadas de decisões no Estado e ao ciclo de gestão de políticas públicas. Ao olhar os processos participativos pela lente do corpo burocrático em seus diversos níveis, queremos compreender quais as características, habilidades, conhecimentos e atitudes dos sujeitos que representam o Estado nos processos de interação com a sociedade. Mais ainda, quais as capacidades necessárias ao Estado para que, de fato, o produto da participação seja considerado no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Essa seria a nossa chave para entender a efetividade da participação social.

Assume-se aqui que a efetividade dos processos participativos depende do alcance de um resultado desejado, ou seja, do produto das deliberações nos processos participativos incidirem sobre as decisões governamentais que afetam a política pública objeto da deliberação. Ela decorre, assim, de dois fatores fundamentais: 1) a abertura dos representantes governamentais para o diálogo autêntico no processo participativo e 2) da capacidade para traduzir as demandas sociais apresentadas em soluções técnicas adequadas ao funcionamento burocrático do Estado. A abertura ao diálogo implica considerar seu interlocutor legítimo para influenciar o processo decisório, estar aberto para receber críticas ao trabalho da sua organização, estar comprometido com o produto da deliberação e estar disposto a construir novos entendimentos e a incorporar os pleitos e deliberações dos processos participativos nas decisões da organização. Já a capacidade técnica envolve os conhecimentos específicos necessários para incorporar o produto da participação no processo de gestão da política pública, o que inclui, principalmente, formular ou alterar normas legais e infralegais que regulamentam o funcionamento da política pública em questão, modificando, como consequência, o modo de operação da organização e os processos de implementação das políticas.

Tratam-se, portanto, de capacidades instaladas no Estado determinantes para a efetividade ou não dos processos participativos. Pois, não bastaria que uma conferência alcançasse, como produto da deliberação de qualidade, a definição de uma agenda de prioridades coletivas expressas por meio de resoluções, se essa agenda não impactasse de fato a definição de prioridades dos órgãos responsáveis pela gestão da política pública e do governo como um todo.

**3. Análise do perfil dos conselheiros governamentais face a dos conselheiros da sociedade civil. Quais as especificidades dos representantes**

**governamentais?**

Com o intuito já acima explicitado de entender as especificidades das condições de atuação dos representantes governamentais em espaços participativos, serão discutidos nesta seção dados produzidos pela pesquisa conduzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, “Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros” (2013) que coletou e analisou dados dos conselheiros de 21 conselhos e três comissões nacionais centrais em suas áreas de políticas públicas em 2011<sup>3</sup>.

Trata-se de trabalho pioneiro tanto quanto ao escopo como à abrangência, pois não apenas retrata a perspectiva dos indivíduos – trazendo novos elementos para o debate no campo que, em geral, utiliza-se as instâncias participativas como unidade de análise - como também coletou dados acerca de diversos aspectos do perfil desses indivíduos em um amplo e relevante universo da ação participativa, o qual seja dos conselhos nacionais de políticas públicas.

Esta seção será dedicada, portanto, a comparar brevemente os resultados relativos ao perfil dos conselheiros governamentais e dos conselheiros da sociedade civil a fim de identificar eventuais especificidades do perfil e percepção do primeiro grupo face o segundo.

Reconhecemos que o campo da participação social hoje é muito mais diverso e vasto do que apenas o dos conselhos nacionais. Isto é, não temos a pretensão de generalizar a análise destes dados para compreender todo o tipo de realidade de interação entre estado e sociedade civil, inclusive as informais. Contudo, entendemos que ao nos debruçar sobre esses dados será possibilitado ao menos evidenciar alguns aspectos que merecem ser melhor explorados.

O primeiro conjunto de dados a ser observado trata do perfil socioeconômico desses atores. Chama a atenção os seguintes aspectos na comparação dos resultados entre os dois grupos:

- Distribuição racial: dos representantes governamentais, 74,8% considera-se branco e 22% preto ou pardo. Enquanto que apenas 58,1% dos representantes da sociedade civil considera-se branco e 32,6% preto ou pardo.
- Formação acadêmica: 73% dos representantes governamentais declararam ter estudado além do ensino superior (especialização, mestrado completo ou incompleto ou doutorado completo ou incompleto), enquanto

---

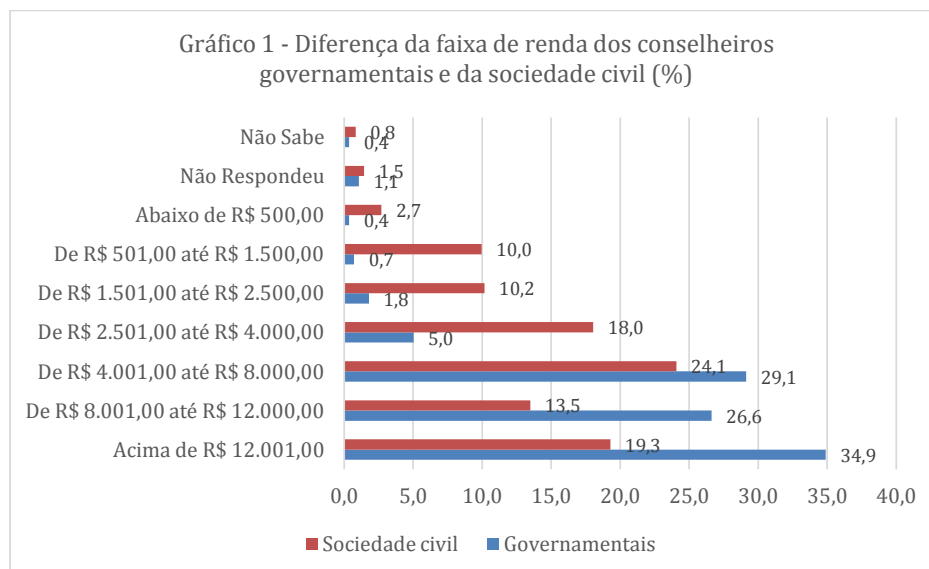
<sup>3</sup> Foram 767 questionários respondidos, sendo que 43,2% eram de conselheiros da área das políticas sociais, 23,6% da área de infraestrutura, 18,3% de desenvolvimento econômico e 15% de garantia de direitos.



que apenas 45,2% dos representantes da sociedade civil declararam estar nesta categoria. 26,6% dos representantes da sociedade civil não tem nível superior completo em contraposição ao percentual de apenas 2,9% dos representantes governamentais.

- Faixa etária: há uma elevada concentração de representantes tanto da sociedade civil (73,7%) quanto governamental (68%) na faixa acima de 41 anos. Sendo que dentre o total de representantes da sociedade civil, 18,3% declarou ter mais de 60 anos. Este fato talvez se explique por alcançar pessoas em idade de aposentadoria e que, portanto, permitiria uma dedicação maior a atividade participativa.

- Renda: o Gráfico 1 abaixo demonstra que 90,6% dos representantes governamentais tem uma renda maior que 4 salários mínimos, enquanto que 56,8% dos representantes da sociedade civil possuem a mesma renda. 35% dos representantes governamentais possuem renda maior que R\$ 12.000,00, enquanto que quase 41% dos representantes da sociedade civil recebem menos que R\$ 4.000,00.



Fonte: Elaboração dos autores a partir de Ipea (2011)

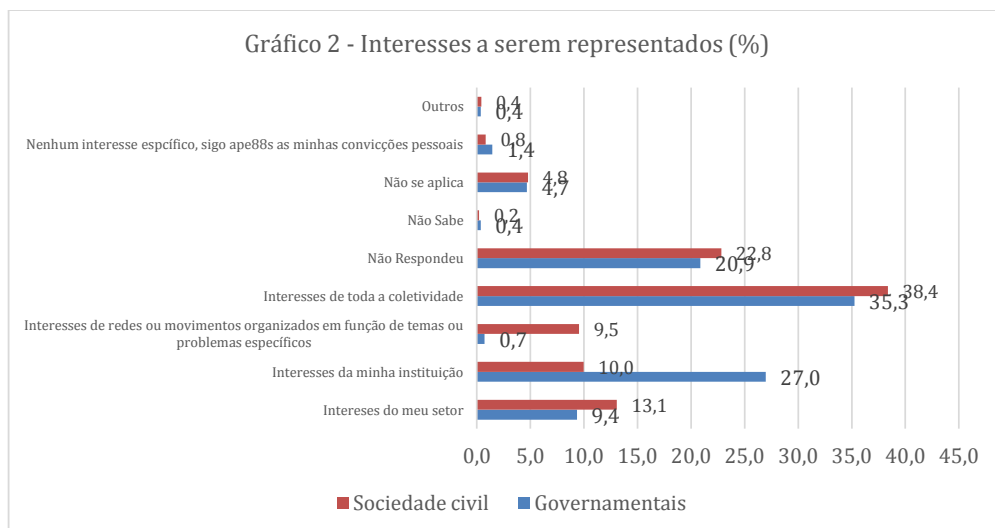
Com exceção da similaridade etária que em alguma medida se explica pelas condições de aposentado para disponibilidade de atuação como conselheiro da sociedade civil, a análise dos demais dados, ainda que de forma superficial, certamente faz questionar as diferenças do lugar de fala desses atores. Quais as condições para o diálogo e negociação entre indivíduos com trajetórias e realidades tão diversas? Ou, ainda, o que gera empatia ou ao menos interesse por compreender a percepção do outro que vem de um contexto muitas vezes altamente

alheio ao que de seu costume? E estas questões são válidas em via dupla, isto é, tanto na perspectiva da interação do burocrata com o representante da sociedade civil como o inverso.

Passando agora às questões de percepção mais específicas da atuação desses atores nos conselhos, seguem as principais ponderações que levantamos:

- Participação em outros conselhos. Apenas 27,4% dos conselheiros da sociedade civil e 33,1% dos conselheiros governamentais informaram que participavam apenas de um conselho. Excetuando-se um percentual residual de não respondentes, todos os demais conselheiros informaram que já foram ou são conselheiros de mais de um conselho. Do total dos respondentes, 35,3% dos conselheiros governamentais declararam estar atuando como representante em mais de um conselho nacional. Estes dados fazem questionar se não está se criando uma “carreira” específica de representantes governamentais ou da sociedade civil para trabalhar exclusivamente em instâncias participativas. Há que se perguntar, ainda, o quanto um movimento como este distanciaria esses burocratas da realidade da Administração Pública ou reduziria a capacidade relacional do Estado na medida em que os pontos de permeabilidade e interação com entes da sociedade civil ficaria restrito a um grupo específico de servidores mais concentrados nas discussões específicas do próprio funcionamento das instâncias participativas. O quanto movimentos nesse sentido auxiliam ou restringem a capacidade desses atores de influenciar seus meios burocráticos e as próprias políticas públicas?

- Interesses a serem representados. Como demonstrado no Gráfico 2 abaixo, embora a taxa de não respostas tenha sido alta nos dois grupos para esta questão (em torno de 20% para ambos), vale observar que 35,3% dos conselheiros governamentais e 38,4% dos conselheiros da sociedade civil sinalizaram como primeira opção que devem representar os interesses de toda a coletividade. Contudo, os interesses da minha instituição foram escolhidos como 1ª opção por 27% dos conselheiros governamentais, em contraposição a 10% dos conselheiros da sociedade civil que sinalizaram estes interesses como de 1ª opção.



• Ao serem questionados sobre os principais obstáculos enfrentados pelo conselho, é interessante observar que enquanto a opção mais sinalizada pelos conselheiros da sociedade civil (35,5%) foi a baixa prioridade do governo, o dos conselheiros governamentais (36,7%) foi a carência de estrutura (sala, espaço físico, questionamento). Este dado se interpretado juntamente ao da participação em mais de um conselho, pode dizer algo sobre o contexto de atuação dos conselheiros governamentais que talvez estejam mais imersos às questões operacionais do funcionamento dos conselhos do que na preocupação em colocar as deliberações do conselho em prática.

#### 4. Modelo analítico proposto

Este trabalho busca descritores no nível da atuação dos atores e das organizações públicas para o que a literatura chama de capacidade político-relacional. Nossa expectativa com este trabalho é desenvolver um modelo analítico que alcance contextos transacionais mais amplos da atuação do estado. Isto é, pretende-se caminhar no sentido tanto da utilização da chave-analítica de capacidades em mais dimensões e níveis, como proposto por Wu et al. (2015), quanto na compreensão da interação entre essas múltiplas dimensões, como testado em trabalhos como o de Pereira (2014).

Tendo em vista os pontos elencados no exame da literatura e dos dados acima expostos, propõe-se os seguintes descritores, detalhados no Quadro I abaixo, com a finalidade de se identificar capacidades político-relacionais em três níveis (individual, organizacional e sistêmico), servindo futuro para outros trabalhos que

abranjam outras dimensões das capacidades<sup>4</sup>.

No nível do burocrata estatal, entende-se que os recursos elencados no Quadro 1 sejam relevantes para sua atuação nos espaços participativos formais e nos espaços informais de interação com a sociedade civil, o mesmo se aplica ao nível das organizações governamentais. Reconhece-se também que aspectos sistêmicos tanto da atuação das organizações como dos indivíduos condicionam o produto da interação relacional. Os itens descritos na última linha do Quadro I expõe os que consideramos como alguns desses principais condicionantes sistêmicos para a capacidade político-relacional.

Nível	Quadro I - Capacidades político-relacionais
Individual (burocrata)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Habilidades de análise de cenário</li> <li>2. Habilidades de formação de redes institucionais</li> <li>3. Influência interpessoal</li> <li>4. Habilidades comunicacionais</li> <li>5. Habilidades de gestão de conflitos e construção de consensos</li> <li>6. Habilidades de constituição de redes interpessoais</li> <li>7. Habilidade de negociação e pactuação</li> <li>8. Compartilhamento de valores democráticos, como participação social, tolerância, promoção da igualdade</li> <li>9. Reconhecimento da importância de outros atores para as políticas públicas em um ambiente democrático</li> </ol>
Organizacion al (órgãos públicos)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Legitimidade organizacional perante a sociedade</li> <li>2. Acesso aos decisores políticos da política pública</li> <li>3. Grau de credibilidade das instâncias participativas</li> <li>4. Disponibilidade e efetividade de canais de comunicação e negociação com outros poderes e outros níveis de governo</li> <li>5. Efetividade da comunicação com órgãos de controle</li> <li>6. Grau de publicidade e acessibilidade dos dados à sociedade</li> </ol>
Sistêmico	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nível de accountability das políticas públicas</li> <li>2. Nível de confiança do governo perante a sociedade</li> <li>3. Nível de participação da sociedade civil em processo de políticas públicas</li> <li>4. Nível de participação política da sociedade</li> </ol>

Fonte: elaboração das autoras

Vale esclarecer que estes fatores não serão analisados de forma isolada dentro apenas do campo da interação com a sociedade civil. Em verdade, esta

<sup>4</sup> Este trabalho faz parte de uma proposta de pesquisa sobre capacidades estatais mais ampla que busca mapear as capacidades estatais para implementação de políticas públicas nos órgãos da Administração Pública Federal direta.

proposta é parte de um modelo mais abrangente de análise que reconhece outras dimensões de capacidades como as administrativas já mencionadas e as de coordenação intersetorial e interfederativa.

Contudo, para a discussão ora proposta, qual seja a dos recursos e condições dos entes estatais para atuação nas instâncias de participação social, sustenta-se que este modelo é capaz de captar não apenas várias dimensões de capacidades estatais, como também a sincronicidade entre elas e a observação simultânea de seus diferentes níveis de observação. Ou seja, acredita-se que esta abordagem permite uma análise conjunta de grande parte das questões acima elencadas acerca da participação social. Com isso, acredita-se que parte das indagações levantadas ao longo do texto poderão ter mais elementos para a sua elucidação. Por exemplo, partindo da perspectiva dos indivíduos que atuam nesses espaços participativos, ter mais subsídios não apenas sobre os valores ou motivação, mas também sobre a realidade do trabalho dos representantes governamentais pode dar pistas sobre por que algumas interações com representantes da sociedade civil geram relações fecundas e outras não. Ou, ainda, entender mais a fundo a dinâmica, os entraves e as condições de ativação dos recursos administrativos dos órgãos governamentais, pode contribuir para análise do foco dos esforços dos participantes burocratas neste tipo de questões. Já no nível organizacional, analisar os limites e caminhos da coordenação interna de um órgão governamental ou, ainda, de coordenação entre diferentes órgãos e setores pode dizer muito sobre os potenciais e canais de influência de determinadas instâncias participativas nesse mesmo setor. Por fim, entender aspectos sistêmicos, tais como as formas de negociação política tradicionais, o nível de engajamento político da população brasileira ou de confiança do governo também podem ser relevantes pontos de partida para se discutir o contexto interacional entre estado e sociedade civil e a efetividade das instâncias participativas.

Por fim, espera-se que este trabalho traga provocações acerca das possibilidades de ampliação das perspectivas de análise do fenômeno da participação social e que contribua para futuras pesquisas que articulem abordagens relacionais na análise de capacidades estatais.

#### **Referências Bibliográficas**

Abers, R. and Keck, M. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. Caderno CRH. 21 (52), p. 99-112, 2008. Available from: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/printarticle.php?id=549&layout=ps>>. Accessed on: 29 September 2009.

Barth, J. Public policy management councils in Brazil: how far dos institutionalised participation reach? *Public Administration and Development*. 26, 253–263, 2006.

Cingolani, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht University – UNU- Merit [Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, n.13], 2013.

Côrtes, S. V. *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FioCruz, 2009a.

Emirbayer, M. Manifesto for a Relational Sociology. *The American Journal of Sociology*, 103 (2), 281-317, 1997. [online] Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0002->

Evans, P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

Gohn, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003.

Ipea. *Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2013.

Lüchmann, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Cad. CRH*. 21 (52), p. 87-97, 2008. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792008000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100007&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0103-4979. doi: 10.1590/S0103-49792008000100007>. Accessed on: 3 March 2010.

Marques, E.C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 15-41, 2006.

Marques, E. C. As políticas públicas na Ciência Política. In: Marques, E.C. & Faria, C.A. P. (orgs.), *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*, São Paulo, Editora Unesp. 2013

Moroni, J. A. Participamos, e daí? in *Observatório da Cidadania – Textos para Debate*, 2005. Available from: [www.ibase.br/pubibase/media/ Participacao\\_](http://www.ibase.br/pubibase/media/Participacao_)

Pereira, A. K. *A construção de capacidade estatais po redes transversais: o caso de Belo Monte*. Brasília: Universidade de Brasília (Thesis for the degree of Doctor of Philosophy), 2014.

Pires, R. e Gomide, A. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

\_\_\_\_\_. *Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

Pogrebinschi, T. et al. *Conferências Nacionais, Participação Social e Processo Legislativo*. Série Pensando o Direito, 27. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2010.

Repetto, Fabián. Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

Santos, B. and Avritzer, L. Opening up the canon of democracy. In: Santos, B., (ed.). Democratizing democracy. New York: Verso, 2005.

Silva, M. K. et al. A dinâmica das relações sociais no Conselho Nacional de Saúde. In: Cortes, S. V. (ed.). Participação e saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

Silva, E. R. A. Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. Available from: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1378.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1378.pdf)> Accessed on: 28 February 2010.

Souza, C. H. L. Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais. Brasília: Universidade de Brasília (Thesis for the degree of Doctor of Philosophy), 2008.

Souza, C. H.L. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: uma análise da forma de organização das conferências nacionais. Brasília: Universidade de Brasília (Thesis for the degree of Doctor of Philosophy), 2016.

Wu, X.; Ramesh, M.; Howlett, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, n. 34, p.165–171, 2015.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;

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

ST 07 - Estado e gestão da participação social

**Sistemas Participativos: O que dizem essas experiências?**

**Priscila Zanandrez Martins Morgado<sup>1</sup> (UFMG)**

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.



**Resumo:** O trabalho tem como tema principal a participação social no Brasil e a emergência dos chamados sistemas participativos. Dada a crescente implementação de uma gama diversa de instituições participativas e os impasses promovidos por essas inovações, este trabalho pretende avançar na discussão comparativa sobre o surgimento de formas integradas de articulação das instituições participativas e sua relação com a gestão pública. O objetivo do trabalho é propor um balanço do atual quadro da participação social no Brasil e como, em seu processo de implementação, os Sistemas Participativos tentaram responder a diferentes limites e desafios.

**Palavras-Chaves:** Sistemas Participativos; Deliberação; Participação Social.

## INTRODUÇÃO

Sabe-se que a participação social no Brasil tornou-se ponto importante no estudo da democracia brasileira. Desde o início do processo de redemocratização do Brasil, têm-se realizado estudos sobre o seu associativismo (SOMARRIBA, 1984; BOSCHI, 1987; JACOBI, 1986; GOHN, 1991, AVRITZER, 2004) e na última década tem-se discutido muito sobre a ampliação das instituições participativas. Há diversos trabalhos sobre as diferentes características institucionais e não institucionais desses espaços, que mobilizam uma vasta teoria tentando explicar seus diferentes fenômenos e impactos. No entanto, ainda não existem muitos estudos sobre a articulação entre elas e as demais instâncias decisórias no governo.

Atrelado à deficiência de articulação da participação social, vê-se ainda que, desde 2013, com as jornadas de junho, há um incessante debate sobre os possíveis limites da participação social e as alternativas para a sua ampliação e seu aprofundamento. A crise política deflagrada no governo, após a reeleição da presidenta Dilma em 2014, corrobora ainda mais os estudos sobre o futuro da participação social e suas esferas deliberativas no Brasil. O paulatino distanciamento da participação social do sistema político indica pouca articulação entre as próprias esferas participativas e de governo, e é também o indício da necessidade de mudanças na concepção de participação e deliberação no Brasil.

Por outro lado, no plano teórico emergiu-se o debate sobre os sistemas deliberativos (HENDRIKS, 2006; MANSBRIDGE et al., 2012; PARKINSON, 2006; BOHMAN, 2012), que pode ser fortemente articulado com a literatura brasileira sobre participação e suas experiências, principalmente no que se refere aos problemas atualmente enfrentados. A teoria dos sistemas deliberativos sustenta que a maior parte dos processos deliberativos aparece isolada do sistema político. Como resposta ao problema do isolamento, o sistema deliberativo sugere criar “um sistema capaz de abranger a fala cotidiana, o conflito e a solução de problemas, através da argumentação, da expressão e da persuasão”. (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 12). Assim, o debate sobre sistemas deliberativos coloca em voga uma questão, até agora pouco estudada, que é a relação entre as próprias instituições participativas e o sistema político. Baseado nessa discussão desenvolvida fortemente nos países anglo-saxões (MANSBRIDGE, 1999; PARKINSON, 2006; HENDRIKS, 2006; GOODIN, 2008) e, recentemente, por pesquisadores brasileiros (CUNHA; REZENDE, 2013; FARIA et al., 2012; AVRITZER; MENDONÇA, 2016; DA SILVA; RIBEIRO, 2016), o governo brasileiro garantiu importante ênfase ao debate sobre sistemas de participação, o que deu origem a dois sistemas de participação municipais, em São

Paulo e em Canoas, no estado do Rio Grande do Sul, um sistema estadual (no Rio Grande do Sul), além do Sistema Nacional de Participação Social instituído em 2014 pelo decreto 8.243/2014 e posteriormente derrubado pelo Congresso Nacional brasileiro.

Dado o atual processo de instabilidade que a democracia brasileira vive e o futuro incerto das instituições participativas no Brasil, o presente trabalho tenta contribuir com novas perspectivas para a análise da participação social brasileira. O atual sistema político brasileiro, em especial o poder legislativo, ainda se mostra pouco favorável a formas ampliadas de participação. Formas essas que, embora se tenham espalhado por todo o país e tenham sido aceitas por diferentes partidos, constituem inovações democráticas que ainda são de iniciativa exclusiva de certos grupos políticos e recebem estigmas como “bolivariano”, “golpista”, “totalitário” e “oportunista”, como foi o caso do Sistema Nacional de Participação. A derrubada do Sistema Nacional de Participação e o abatimento das demais experiências sistêmicas participativas são o prenúncio do enfraquecimento da participação social no Brasil, da ascendência de grupos conservadores e da atual instabilidade política.

A proposta deste trabalho se insere, portanto, na discussão dos principais limites da participação social no Brasil e como as experiências sistêmicas de participação tentaram responder a alguns impasses e/ou os reafirmaram. Para isso o trabalho irá se organizar em três partes: a primeira seção se destinará a retomada do debate teórico acerca dos diferentes “giros” da teoria deliberativa até a formulação do conceito dos chamados sistemas deliberativos (FARIA, 2012) e como a problematização elencada pela teoria se aproxima do caso brasileiro. A segunda parte irá apresentar os diferentes casos de sistemas participativos e última analisará os diferentes desafios e impasses que tais experiências enfrentaram e o que elas dizem sobre a atual conjuntura participativa do país.

## **DA DELIBERAÇÃO AOS SISTEMAS DELIBERATIVOS**

A discussão sobre participação social e os novos arranjos sistêmicos nos remete aos estudos concernentes à teoria democrática. Nesse sentido, há duas grandes tendências que, desde as formulações de Rousseau, vêm-se delineando como formas básicas de compreensão das possibilidades de exercício da democracia. A primeira, predominante até a década de 1970, compreende a deliberação como decisão, sendo por isso mesmo conhecida como concepção decisionística ou hegemônica. (SANTOS; AVRITZER, 2002). A segunda vertente teórica (contra-

hegemônica) busca compreender a pluralidade e as contribuições possíveis de serem dadas por meio da participação da sociedade civil nas deliberações do Estado; assim, propõe-se a discutir os melhores meios para se criarem locais institucionalizados de deliberação pública (AVRITZER, 2000).

Segundo a concepção decisionística, o conceito de deliberação se restringe ao momento de “decidir”, “resolver”, tendo em vista o momento no qual o processo de tomada de decisão ocorre (AVRITZER, 2000). Nesse sentido, o processo de formação da vontade geral seria feito com base na aferição da vontade da maioria e, uma vez aferida, a posição perdedora representaria apenas um erro. Essa concepção hegemônica de democracia defende, portanto, que decisões legítimas são construídas baseadas na vontade da maioria e não de todos (ELSTER, 1998; MANIN, 1987; HELD, 1995) e que a deliberação seria o momento de aferição dessa vontade.

A concepção decisionística vigorou no interior da teoria democrática por quase 200 anos e deu lugar a uma concepção alternativa, que assume o conceito de deliberação como um processo de discussão e avaliação sobre determinada proposta. Essa segunda vertente teórica busca desvincular eficiência de centralização administrativa, esta última sendo entendida como resultante de um aparelho burocrático administrativo sem instâncias deliberativas públicas. Tal concepção ganhou força desde os anos 1970 e, em linhas gerais, seus questionamentos se encaminham no sentido de compreender como resolver as questões que dificultam uma participação ampliada dos atores sociais no processo democrático.

Alguns autores têm desempenhado papel decisivo na busca de alternativas destinadas à ampliação da participação, destacando-se especialmente o trabalho de Jürgen Habermas. Este autor traz a argumentação para o centro das discussões sobre a participação, procurando entender os processos de interação, o debate entre os indivíduos e a forma como, depois de todo um exercício argumentativo, se poderia chegar à deliberação. Habermas rompe com o elitismo democrático na medida em que confere aos atores sociais um lugar no centro dos debates ligados à esfera pública. Autores como Touraine, Cohen, Melucci, Bohman e o próprio Habermas defendem que a centralidade do momento argumentativo pode ser entendida como um “intercâmbio de razões feito em público”. (COHEN, 1997, p. 73).

A ideia defendida por Habermas é a de que existe uma dimensão argumentativa na relação entre Estado e Sociedade que está além do processo de formação da vontade geral. Nesse sentido, é necessário que o indivíduo expresse suas opiniões em um processo de debate e argumentação públicos, espaços esses inseridos no próprio conceito de esfera pública. Habermas defende ainda que o problema da legitimação política não está no processo de formação da vontade geral,

tal como propôs Rousseau, mas está ligado a um processo de deliberação coletiva, com a participação de todos os indivíduos interessados na proposta. Daí nasce o princípio D de Habermas, que diz no livro “Teoria de Ação Comunicativa”: “Somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional”.

No entanto, concepção habermasiana de deliberação não é consensual entre os deliberacionistas e em razão disso seus pressupostos clássicos vêm sofrendo constantes mudanças e revisões. Autores como Mansbridge (2009), Parkinson (2006), Goodin (2008) e Hendriks (2006) advogam em prol de um “maior realismo” da pesquisa sobre deliberação, que inclua a noção de outros padrões discursivos, como as conversações cotidianas, a abdicação da busca por um consenso racionalmente motivado por um entendimento entre as partes deliberantes consubstanciado em compromissos mutuamente aceitáveis, que dê conta das assimetrias de poder e das relações de barganha no interior das arenas deliberativas e que entenda as situações deliberativas como partes de um processo político em que se conectam diversos atores e práticas decisórias.

A ideia de compatibilizar diferentes arenas de deliberação surge, ainda, em Habermas (1984) com o seu modelo “centro e periferia”, que busca articular esferas públicas formais e informais no processo de aferição da vontade e da opinião política (FARIA, 2012).” Segundo o modelo clássico de Habermas para a deliberação, o objetivo principal dos espaços deliberativos é a busca por uma solução comum para os problemas através de um consenso, em que diferentes atores com interesses conflitantes deliberam até chegar a uma solução comum para a proposta, mediante diferentes discursos, em que predomina a força do melhor argumento.

Os discursos, assim formulados por Habermas, se baseiam na lógica da ação comunicativa, em que as ações dos participantes não se orientam prioritariamente para seu interesse próprio, mas que, ainda que os busquem, tendem a se harmonizar em um plano comum. De acordo com essa perspectiva, o conceito de deliberação se opõe a tudo relacionado à barganha, à negociação, ao voto ou ao uso do poder, sendo o discurso entre os atores livre de interesses secundários. E é nesse ponto que autores como Mansbridge et al. (2012), Warren (2007), Young (2001) e Mouffe (2000) começam a propor uma versão “expandida” ou reformulada de deliberação. (FARIA, 2012).

Nesse segundo momento da teoria deliberativa, a preocupação está em conseguir operacionalizá-la e para isso se propõem mudanças importantes, incluindo novos padrões discursivos que abrangem desde as falas cotidianas e as emoções até

a barganha (FARIA, 2012). “Nessa proposta expandida, o consenso deixa de se constituir em meta da deliberação e a política volta a ser concebida como a luta de interesses divergentes para realizá-los [...]” (FARIA, 2012, p.72). As mudanças oferecidas tendem a tornar o conceito de deliberação mais próximo da realidade e atender às exigências empíricas, deslocando o conceito de uma “democracia deliberativa” para “deliberações democráticas”, o que oferece novos olhares para os espaços participativos e diferentes variáveis analíticas.

A proposta dos sistemas deliberativos reside justamente na tentativa de aproximar a deliberação dos padrões discursivos existentes e flexibilizar sua análise a objetivos concretos. De acordo com Faria,

O sistema deliberativo é, então, composto por discursos formais e também por falas informais e cotidianas entre atores comuns e políticos, tais como representados e representantes eleitos e não eleitos, ativistas e não ativistas e os profissionais da mídia. Através dele, os atores poderão compreender melhor o que querem e necessitam, tanto individual quanto coletivamente. O objetivo da deliberação passa a ser, portanto, esclarecer os termos do conflito, tentar conformá-lo e não mais a busca do consenso em torno do bem comum. (FARIA, 2012, p. 66).

Com a mudança em torno do próprio conceito de deliberação, a discussão sobre sistemas deliberativos começa a tomar espaço em diversos estudos, suscitando importantes questões analíticas, como sobreposição de decisões e discursos, e conexão entre diferentes arenas deliberativas, e tem-se tornado uma opção analítica recorrente para estudos focados em experiências isoladas de deliberação. A perspectiva sistêmica oferece ferramentas para analisar as formas como ocorrem o entrecruzamento e a conexão entre distintas arenas e atores, de modo a democratizar o processo de deliberação de políticas públicas (CUNHA; RESENDE, 2013).

O conceito de sistema deliberativo tem sido utilizado em estudos de naturezas muito diversas, desde as novas discussões em torno da ideia de representação política até as propostas sobre o incremento da inclusividade participativa, passando por investigações voltadas a pensar o papel da mídia nas democracias contemporâneas e aquelas dedicadas a refletir sobre as interfaces entre Estado e sociedade civil (MENDONÇA, 2013), sendo esta última foco do presente trabalho.

A noção de sistemas deliberativos foi formulada inicialmente por Mansbridge (1999), com o objetivo de destacar as diferentes arenas onde ocorre a deliberação e a possibilidade de que os processos deliberativos transpassassem múltiplas esferas discursivas e públicas. Para Mansbridge, as diferentes arenas (formais e informais) têm a mesma relevância política, ainda que não possuam uma mesma capacidade decisória. Mais tarde, o conceito foi retomado por Hendriks (2006), que considera que os espaços de vida social não são mutuamente excludentes, mas antes podem ser

articulados no que a autora denomina de *sistema deliberativo integrado*.

Portanto, de maneira sintética, o conceito de sistema deliberativo:

[...] apregoa que a deliberação pública não deve (nem pode) ser imaginada como um processo espaço-temporalmente restrito. Para ser efetivamente democrático, o intercâmbio público de razões não pode ocorrer em apenas uma arena social, mas deve atravessar diferentes arenas e momentos discursivos. Esse atravessamento revela a necessidade de conexão entre tais arenas e momentos, de modo que se possa vislumbrar uma efetiva circulação discursiva, que gere reflexividade social e alimente processos de tomada de decisão. (MENDONÇA, 2013, p. 1).

O livro “Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale”, organizado por John Parkinson e Jane Mansbridge (2012), é um clássico para o estudo de sistemas deliberativos. O livro retoma um dos principais desafios da democracia deliberativa, o de repensar a relação entre deliberação e democracia em contextos de larga escala, como razão para se pensar em uma estrutura sistêmica para a deliberação. A coletânea apresenta diversos trabalhos que deslocam a perspectiva analítica de um padrão individual, com foco nos espaços e atores tomados isoladamente, para uma dimensão analítica interativa (REZENDE, 2013). O argumento central do livro é que nenhum fórum, nem os de mais alta complexidade, é capaz de legitimar a maioria das políticas e decisões tomadas de maneira individual.

Ainda que os sistemas deliberativos ofereçam uma organização em que cada unidade funcionaria de maneira mais ou menos deliberativa, o desafio está justamente em pensar os conectores para o sistema. Os estudos elaborados até agora ainda não conseguem ter clareza quanto aos possíveis conectores do sistema e a maioria dos casos se baseia em experiências do mundo anglo-saxão. Existem, sim, alguns estudos de teóricos brasileiros que articulam a teoria sobre sistemas deliberativos e as experiências de sistemas gestores, como o SUAS e o SUS (CUNHA; REZENDE, 2013; FARIA et al., 2014), e que apresentam possibilidades de análises, principalmente no que se refere a quais fatores são responsáveis pela conformação de um sistema. No entanto, no campo empírico e, principalmente, no institucional existe a necessidade de se ampliar esse debate com novas experiências.

Ainda é complexo pensar em um sistema que abranja a fala cotidiana e diferentes agentes e, ainda, que impacte o sistema político sem estar vinculado a um modelo institucional. O que percebemos das experiências participativas brasileiras é que, ainda que se estudem massivamente as instituições participativas e os momentos deliberativos fora das arenas institucionais, há uma lacuna quanto à implementação das decisões dessas experiências ou ao fim que elas alcançam. É na tentativa de se suprir tal lacuna que a teoria sistêmica se insere, no sentido de oferecer um caminho teórico que articule diferentes esferas deliberativas e não deliberativas, com o objetivo de capturar a complexidade dos processos decisórios vinculados à deliberação.

Assim como Mendonça (2013) afirma, os sistemas deliberativos não existem naturalmente: são necessários, portanto, conectores, elementos que liguem diferentes contextos e arenas. O autor afirma que é possível pensar em quatro tipos de conectores: (1) a burocracia; (2) a circulação de participantes e representantes; (3) o desenho e as normas que constituem os mecanismos participativos e (4) a mídia. Cada um desses elementos pode exercer a função de “ligar” as diferentes arenas participativas e projetá-las no sistema político.

Vários estudos nessa área escolhem ou uma temática ou determinada instituição participativa para analisar a existência de uma provável conjuntura sistêmica, ou, ainda pensar sua efetividade. Este é um dos grandes desafios para a teoria de sistemas deliberativos: tornar os estudos sobre deliberação mais reais. Devido à complexidade de atores, instituições, discursos e arenas em que a deliberação se insere, os trabalhos nessa temática são sempre muito complexos, demandam uma série de análises e nem sempre alcançam os resultados pretendidos.

Enquanto nos países anglo-saxões o debate sobre sistemas deliberativos, como já apresentado, se firmou como uma importante ferramenta teórica para se pensarem os mecanismos participativos, a partir de 2003 o governo brasileiro desenvolveu o debate, não apenas no campo teórico, mas também no próprio campo institucional, sobre sistemas participativos, também baseado no pressuposto de que é necessário que as diferentes arenas de participação e deliberação se liguem entre si e aos demais processos do Estado. Como citado anteriormente, o Brasil desenvolveu algumas experiências de sistemas participativos que objetivam conectar diferentes arenas participativas entre si e com todo o arcabouço político que envolve a gestão de políticas públicas.

A diferença entre os sistemas deliberativos tratados na literatura e as experiências recentes de sistemas participativos reside justamente em que os sistemas participativos são iniciativas estritamente institucionais e se dão no campo do próprio Estado. Evidentemente, há um entrecruzamento de características dos sistemas participativos com os deliberativos. O sistema deliberativo, na forma que a literatura coloca, deve ser capaz de abranger a fala cotidiana e se caracteriza fundamentalmente como uma ferramenta de análise para o processo deliberativo.

No tópico a seguir apresentaremos as três principais tentativas de construção de sistemas integrados de participação, apresentaremos como o governo brasileiro se propôs a construir diferentes mecanismos de articulação entre os espaços participativos, analisaremos como foram construídos, seus modelos, objetivos, limites, e como sua restrita vigência pode revelar importantes considerações quanto ao futuro



da participação no Brasil e seus limites.

### **OS SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO**

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil experimentou uma crescente onda de implementação de uma diversidade de instituições participativas, como o orçamento participativo, conselhos, conferências, dentre outras iniciativas participativas. A iniciativa de integrar e ampliar os diferentes modelos de participação, através de um sistema nacional de participação, surge ainda no primeiro mandato do governo Lula (2003 a 2006), em resposta à necessidade de se articularem e integrarem os múltiplos espaços de participação com características extremamente plurais e diversas, existentes não apenas no nível federal do governo, como também nos estados e municípios brasileiros, tornando as decisões participativas mais próximas do governo e, conseqüentemente, mais efetivas. De forma que, desde 2005, se discutiu um formato institucional de integração da participação social no Brasil, cujo objetivo é tornar a participação social um método de governo e gestão de Estado. (MALDOS; PONTUAL, 2012).

Já existem experiências de sistemas integrados de participação desde 2009. A primeira experiência foi na cidade gaúcha de Canoas, seguida pelo próprio estado no Rio Grande do Sul, com a implementação de um sistema estadual de participação em 2012; e no dia 23 de maio de 2014 a presidenta Dilma Rousseff assinou o decreto 8.243 que implementa o Sistema Nacional de Participação Social, que mais tarde foi derrubado pelo Congresso Nacional. Com a repercussão do decreto, o município de São Paulo também instituiu um sistema de participação municipal, em 2014. Abaixo, segue a sistematização dessas experiências:

**Quadro I – Sistemas participativos no Brasil e ano de criação**

<b>SISTEMAS PARTICIPATIVOS</b>	<b>ABRANGÊNCIA</b>	<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>
Sistema Nacional de Participação Social Governo Federal	Estados e Municípios	2014
Sistema Estadual de Participação Social e Cidadania Rio Grande do Sul	Municípios do Rio Grande do Sul	2012
Sistema de Participação Popular e Cidadã Prefeitura de Canoas (RS)	Governo Municipal de Canoas	2009
Sistema Municipal de Participação Prefeitura de São Paulo (SP)	Governo Municipal de São Paulo	2014

Fonte: Elaboração Própria, 2016.

Temos, ao todo, quatro importantes experiências sistêmicas de participação. Ainda que o debate sobre um sistema nacional de participação tenha se iniciado em 2003, foi o município de Canoas (RS) o precursor dos sistemas participativos no país, em 2009. Em 2012, o Estado do Rio Grande do Sul implementa seu sistema, seguido pelo Governo Federal que institui o Sistema Nacional de Participação Social, em 2014, através do decreto 8.243, assinado na Arena da Participação Social em Maio de 2014. Ainda em 2014, estimulado pelo próprio decreto nacional, a prefeitura de São Paulo lança o seu sistema participativo municipal.

A seguir apresentaremos as principais diretrizes e orientação dos sistemas participativos do Governo Federal, do Estado do Rio Grande do Sul e do município de Canoas<sup>2</sup>. Para isso o trabalho recorreu a um conjunto variado de fontes: a) documentos oficiais, relatórios, e demais materiais textuais; b) entrevistas semiestruturadas<sup>3</sup> com atores-chave no processo de construção e implementação dos sistemas analisados (Secretaria Geral da Presidência; Secretaria de Relações Institucionais do município de Canoas; Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do estado do Rio Grande do Sul) e c) acesso a bases de dados secundários.

### **O SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO (SNPS)**

A Política Nacional de Participação Social (PNPS) nasce com a promulgação do decreto 8.243, assinado pela presidenta Dilma Rousseff no dia 14 de maio de 2014. O decreto cria o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que explicita os princípios e as diretrizes gerais da participação social a incidir sobre a gestão governamental e define o papel do Estado como agente promotor do direito humano à participação, tornando a participação social um método de governo (MALDOS; PONTUAL, 2012).

O cerne do Sistema Nacional de Participação Social centrava-se em duas palavras principais: interdependência e integração (MALDOS; PONTUAL, 2012). Em um país em que há mais de 10.000 conselhos municipais, centenas de experiências de orçamentos participativos, milhares de ouvidorias, dezenas de conselhos e conferências nacionais e mesas de diálogos, entre outros canais de participação, a implementação do Sistema Nacional de Participação se deu justamente com o objetivo

---

<sup>2</sup> A escolha pelo Sistema de Participação do município de Canoas em detrimento do Sistema de São Paulo se dá pela possibilidade de análise da relação estado - município, uma vez que o Rio Grande do Sul também possui um sistema de participação. Além disso, dado o tempo de existência dos sistemas, o sistema de Canoas oferece maiores informações quanto ao seu processo de implementação e estruturação.

<sup>3</sup> Vide anexo 1 e lista de entrevistados.

de aprofundar relações entre instâncias que deveriam estar em constante interação, propiciando o compartilhamento de objetivos comuns, com vistas ao aprimoramento e ao fortalecimento da democracia.

O Sistema Nacional de Participação Social se organizou, portanto, em um conjunto de medidas institucionais de articulação e fortalecimento dos instrumentos e mecanismos de participação já existentes e sua interface com as novas formas e linguagens participativas, principalmente virtuais, de modo flexível, não hierarquizado e complementar. O ponto de partida para a proposição do Sistema Nacional de Participação Social foi o desejo do governo federal de aperfeiçoamento da participação ao ponto de torná-la um método de governo em que todas as temáticas e áreas do governo, em algum momento, experimentassem a participação da sociedade civil. Para isso, o sistema estabeleceu uma série de objetivos com foco na ampliação dos canais de interlocução entre Estado e sociedade civil e em mecanismos de articulação entre as instituições participativas e demais órgãos do governo.

O quadro II, a seguir, compila os principais temas abordados pelo decreto 8.243. A análise cuidadosa revela que o decreto versa prioritariamente sobre a ampliação e a articulação das instituições participativas. Assim, tendemos a concordar com Alencar e Ribeiro (2014) que a maioria dos artigos do decreto versa sobre a capacidade das instituições participativas em promover transparência, representatividade, acesso e publicidade de suas ações. No que se refere à criação de novas instâncias e diretrizes, o decreto institui uma importante novidade: exige que os órgãos da administração pública federal elaborem anualmente um relatório da implementação da PNPS, contendo informações referentes à descrição do modo como têm sido consideradas as decisões, tomadas nos espaços de participação social, referentes a formulação, execução, monitoramento e avaliação de cada um dos seus programas e políticas.

**Quadro 2 – Diretrizes do Decreto 8.243/2014**

<b>Artigos</b>	<b>Tema Geral</b>	<b>Trechos</b>
<b>Artigo 1</b>	Definição do objetivo do Decreto	Fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil (...). Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública (...)
<b>Artigo 2</b>	Conceitos e instituições participativas	Sociedade Civil; Conselhos de Políticas Públicas, Comissão de Políticas Públicas; Conferência Nacional; Ouvidoria Pública Federal; Mesa de Diálogo; Fórum Interconselhos; Audiência Pública; Consulta Pública; Ambiente Virtual de Participação Social.
<b>Artigos 3 e 4</b>	Principais diretrizes e objetivos do decreto	(...) reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; consolidar a participação social como método de governo; promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; incentivar a participação social nos entes federados (...).
<b>Artigos 5, 6 e 7</b>	Instâncias e mecanismos que compõem a PNPS	Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as Especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.
<b>Artigo 8</b>	Competências da Secretaria-Geral da Presidência da República	(...) propor pactos para o fortalecimento da participação social aos demais entes da federação (...).
<b>Artigo 9</b>	Comitê Governamental de Participação Social	Fica instituído o Comitê Governamental de Participação Social - CGPS, para assessorar a Secretaria-Geral da Presidência da República no monitoramento e na implementação da PNPS e na coordenação do SNPS.
<b>Artigo 10 ao 20</b>	Disposição e organização das instituições participativas citadas no artigo 2	Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre as competências específicas, o funcionamento e a criação de subgrupos da instância prevista no caput.
<b>Artigo 21 ao 22</b>	Disposições finais	Compete à Casa Civil da Presidência da República decidir sobre a ampla divulgação de projeto de ato normativo de especial significado político ou social nos termos do art. 34, caput, inciso II, do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do decreto 8.243/2014.

Apesar da repercussão que teve, o decreto não criou nenhuma nova instância representativa nem restringiu atribuições do Legislativo e de outras esferas de poder. A PNPS apenas regulamentou instâncias que já existem desde a década de 1990 e expressou a preocupação de tornar a participação social uma política de Estado e não apenas uma bandeira partidária.

Concomitantemente à promulgação do decreto 8.243, foi elaborado o Compromisso Nacional pela Participação Social, cujo objetivo era responder às demandas do artigo 4 e 8 do decreto. Esses artigos primam pela proposição de acordos e pactos entre os entes federados, para assim conformar a dinâmica e a articulação do SNPS. A preocupação de fortalecimento da participação entre os entes federados consubstanciou a formulação do Compromisso Nacional.

O Compromisso convocava as três esferas de governo (União, estados e municípios) a pactuarem em prol da participação social. O documento se pautou pela articulação entre as estruturas de governo responsáveis pela participação em cada um dos níveis federativos, de modo a se comprometer a garantir à sociedade civil maior intersetorialidade entre os espaços participativos locais e sua interação com as demais esferas de governo, impedindo sobreposição ou repetições de decisões. Além disso, o compromisso exigiu que o município ou o estado, ao aderir ao compromisso, teria que publicar em um prazo máximo de 120 dias um plano de ação com vistas ao aprimoramento da participação social em sua extensão, seguindo os padrões do sistema nacional. O Compromisso ainda previu que, ao aderir, cada governo deveria prover recursos e infraestrutura necessária para os espaços participativos, permitir e respaldar a criação de ambientes virtuais de participação e assegurar a participação da sociedade civil em todo o processo do ciclo de políticas públicas.

Em linhas gerais, o decreto 8.243 replica um modelo já em vigor em diversas políticas públicas, que é o estabelecimento de uma política nacional e, conseqüentemente, de um sistema capaz de padronizar as diversas instituições participativas e promover articulação entre os diferentes níveis federativos. O Sistema Nacional surgiu, portanto, como iniciativa da União para suprir carências e melhorar a influência da participação em diferentes áreas de governo, em âmbito federal e nos estados e municípios, conforme atestam o próprio decreto e o Compromisso pela Participação.

## **O SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ – SISPARCI (RIO GRANDE DO SUL)**

O Rio Grande do Sul é um dos estados brasileiros com maior tradição associativa e de participação popular. Foi berço de grandes inovações democráticas, como o Orçamento Participativo do município de Porto Alegre e o do próprio estado do Rio Grande do Sul e, mais uma vez, aparece como um dos estados pioneiros ao criar um sistema estadual de participação popular.

Dada a ampliação dos mecanismos participativos no estado, com a entrada de Tarso Genro (PT/2011-2015) na gestão do estado, e a necessidade de criar maior articulação entre eles, o governo estadual decidiu aderir à proposta do governo federal de aprofundamento das práticas participativas no país, assumindo o Compromisso Nacional pela Participação, e definindo as diretrizes para a implantação de um sistema estadual participativo, com vistas a dar “organicidade e fluxo às iniciativas de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado” (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p. 21). A construção do resultante Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI) foi baseada em um diagnóstico que apontava a necessidade de ampliação da estrutura organizativa da participação no estado. Associado ao diagnóstico, o Rio Grande do Sul já possuía uma ampla densidade associativa, o que facilitou a implantação de um novo formato de participação.

O SISPARCI tinha como objetivo organizar de forma sistêmica os processos participativos existentes no estado e organizar um fluxo comunicativo capaz de vincular a deliberação a toda estrutura da gestão pública estadual, buscando romper as fragmentações vinculadas à participação. Utilizando uma visão sistêmica de participação e sua vinculação com os processos inerentes à administração pública, buscaram-se maior efetividade das políticas e a representação de grupos minoritários na construção do Sistema.

O SISPARCI se organizou sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do estado do Rio Grande do Sul, submetida a um Comitê Gestor Paritário composto por representantes do governo e da sociedade civil. O SISPARCI se estruturou em quatro dimensões prioritárias – Diálogos Sociais, Participação Digital, Decisões Orçamentárias e Controle Social.

A estrutura organizativa do SISPARCI apresenta muitas similaridades com a organização prevista no Sistema Nacional de Participação, como os objetivos e finalidades, a preocupação em incluir diferentes vozes nos processos da

administração pública, dentre outras características. O quadro a seguir apresenta as principais diretrizes do Sistema, de acordo com o decreto estadual 49.765/2012, que versa sobre a conformação e as funções do Sistema em seis artigos. O primeiro artigo trata do objetivo do SISPARCI – promover uma atuação sistêmica dos mecanismos participativos de modo a intervir em todo ciclo de política pública; o segundo e terceiro artigos apresentam as principais diretrizes do Sistema; o quarto artigo diz sobre a composição do sistema; o quinto artigo define as funções da coordenação executiva e, por fim, o sexto artigo apresenta as quatro esferas de atuação do Sistema.

**Quadro 3 – Diretrizes do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã**

Artigos	Temas	Trechos
1º	Criação do SISPARCI	Fica instituído o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI, formado por um conjunto de instrumentos de participação, que atuarão de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul.
2º	Diretrizes do SISPARCI	I - participação direta do cidadão, de forma presencial ou digital, na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas; II – transversalidade na execução das políticas públicas; III – articulação entre a democracia participativa e a democracia representativa; IV – realização de reuniões plenárias públicas de participação aberta à população; V – manifestação da vontade popular pelo voto direto e universal; VI – presença estruturada da Administração Pública Estadual nas regiões do Estado;
3º	Objetivos do SISPARCI	Articular os diferentes agentes da sociedade e mecanismos de participação existentes no Estado do Rio Grande do Sul; consolidar o componente participação nos processos de formulação, implementação, controle e avaliação das políticas públicas
4º	Composição do SISPARCI	I - coordenação: a) Comitê Gestor Paritário entre a Administração Pública Estadual e a Sociedade; e b) Coordenação Executiva Governamental. II - órgãos da Administração Pública Estadual: a) o Gabinete do Governador; b) o Gabinete do Vice-Governador; c) a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã; d) o Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas; e) a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; e f) os demais órgãos da estrutura da Administração Pública Estadual que desenvolvam ações no âmbito da Participação Cidadã. III - articulação entre Administração Pública Estadual e Sociedade Civil: a) o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES; b) os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES; e c) os Conselhos Estaduais de Políticas Públicas e de Direitos. IV - Sociedade Civil: a) os Movimentos Sociais; e b) Organizações da Sociedade Civil.
5º	Coordenação Executiva do SISPARCI	I – coordenar a normatização do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã; e II – auxiliar e acompanhar o trabalho do Comitê Gestor Paritário – Administração Pública Estadual e Sociedade.
6º	Esferas de Atuação SISPARCI	I - decisões orçamentárias; II - controle social; III - diálogos sociais; e IV - participação digital

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do decreto estadual 49.765/2012



O SISPARCI articulou mecanismos tradicionais de participação do Rio Grande do Sul, como o Orçamento Participativo, com inovações participativas implementadas em função das particularidades do próprio Sistema. A iniciativa sistêmica durou quatro anos (período do mandato de Tarso Genro). Em 2013, a experiência recebeu o Prêmio ao Serviço Público. Dado pela Organização das Nações Unidas por reconhecimento à excelência do serviço público, com destaque às contribuições criativas que promovem melhoria e eficiência da administração pública em todo o mundo, esse é, reconhecidamente, o prêmio de maior prestígio internacional na administração pública.

No entanto, ainda que o SISPARCI tenha sido reconhecidamente uma inovação institucional de sucesso, tenha conseguido articular importantes elementos da gestão pública estadual e não tenha enfrentado grandes problemas com o poder legislativo estadual, não perdurou após a não reeleição de Tarso Genro. É importante ressaltar que o governo Genro não foi um governo de continuidade, mas substituiu um governo liderado pelo Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), na figura da governadora Yeda Crusis. O modelo de governo empreendido por Yeda Crusis tinha como prioridade a “responsabilidade fiscal” e o intitulado “déficit zero”, e foi substituído pelo modelo de desenvolvimento sustentável, equidade e participação do petista Tarso Genro. O mesmo aconteceu, novamente, com a não reeleição de Genro e a eleição do atual governador José Ivo Sartori, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). O SISPARCI, então, não se firmou como uma política sólida do estado do Rio Grande do Sul e, apesar de ser uma experiência premiada, não perdurou após a saída do PT do governo.

### **O SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR CIDADÃ (SPPC) DE CANOAS (RS)**

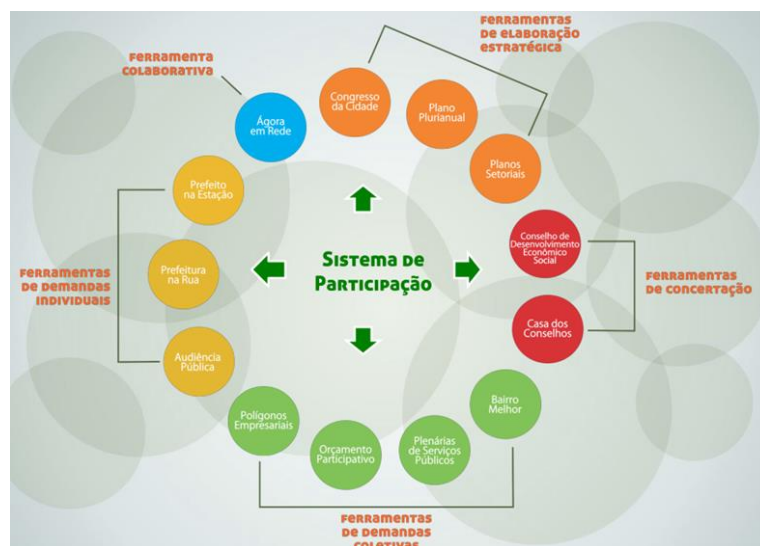
Canoas é um município com 77 anos de idade e cerca de 324.000 mil habitantes. É a cidade com a quarta maior população do Rio Grande do Sul, ocupa a segunda posição no PIB estadual e é o segundo maior polo educacional do estado. É a cidade pioneira na implementação de um sistema participativo, com 13 diferentes ferramentas de participação, sendo o SPPC a mais longa experiência de sistema participativo no Brasil.

Assim como aconteceu no estado do Rio Grande do Sul, com a eleição do prefeito Jairo Jorge (PT) em 2008 há uma mudança estrutural no modelo de gestão pública da cidade. No campo da gestão pública, o modelo adotado pelo governo é claramente o participativo, o que impulsionou o aprofundamento do sistema

participativo em Canoas. O SPPC foi concebido com quatro princípios: “Gestão Inovação”; “Democracia Participativa”; “Dessacralização da Autoridade” e “Projeto Comum”<sup>4</sup> (PIOVESAN, 2014). Segundo dados da prefeitura, mais de 95 mil cidadãos canoenses, desde a implementação do Sistema, participaram de algum espaço participativo, o que significa que cerca de 30% da população do município já participou de algum mecanismo do sistema participativo da cidade.

O sistema participativo de Canoas se organiza a partir de 13 diferentes instrumentos participativos de interação entre a sociedade civil (organizada e não organizada) e o poder executivo, divididos entre: a) Ferramentas de Colaboração; b) Ferramentas de Concertação; c) Ferramentas de Demandas Coletivas; d) Ferramentas de Demandas Individuais; e) Ferramenta Colaborativa.

**Figura 1 – Sistema Municipal de Participação Popular Cidadã (Canoas)**



Fonte: Canoas, 2016.

4 Os termos apresentados são recorrentes nos programas de governo do município de Canoas. Alguns termos são de fácil entendimento como; *gestão inovação* e *democracia participativa*, pois denotam o modelo empreendido, focado na inovação, no método de gestão das políticas públicas e em mecanismos participativos. O princípio *dessacralização da autoridade* está conectada a alguns programas instituídos pela prefeitura: Prefeitura nas Ruas e Prefeito na Estação. Tais programas promovem a interação direta da população com o prefeito e com a vice-prefeita, rompendo o estigma de separação e distanciamento das autoridades públicas da população em geral, o que explica o uso do termo “dessaacralização”, no sentido de desmistificar o papel da figura pública.

O SPPC organizou diferentes mecanismos de participação, alguns tradicionais, como os conselhos e o orçamento participativo, e outros inovadores (que, em alguns casos, foram replicados para outras prefeituras)<sup>5</sup>.

Durante os sete anos de Funcionamento do SPPC, a prefeitura de Canoas agregou diferentes mecanismos de participação e, por meio deles, consegue captar distintos discursos em diversas arenas. Embora seja uma iniciativa institucional, o sistema tem-se aproximado da definição de deliberação sistêmica, captando as falas cotidianas em programas como *Prefeitura nas Ruas* e *Prefeitura na Estação*, que possibilitam a interação política em meio ao cotidiano da população. Além disso, os dados confirmam o quanto esses projetos alcançaram números expressivos de participação popular. A experiência de Canoas foi premiada na 16<sup>o</sup> Conferência do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP), onde recebeu a 10<sup>o</sup> Distinção da OIDP pelo Sistema de Participação Popular e Cidadã.

Canoas é um dos municípios que aderiram ao Compromisso Nacional pela Participação Social, mas sua experiência participativa antecede a própria construção da minuta que deu origem ao documento oficial do CNPS. Seu Sistema vigorou desde o primeiro ano do mandato do petista Jairo Jorge, que foi reeleito na eleição municipal 2012, mas deixou de existir com a não eleição de sua vice em 2016. Assim como no caso do sistema estadual do Rio Grande do Sul, o sistema, ainda com reconhecido sucesso, não permaneceu após a não reeleição da chapa política que o instituiu.

### **SISTEMAS PARTICIPATIVOS: O QUE DIZEM ESSAS EXPERIÊNCIAS?**

No tópico anterior, foram apresentados três diferentes modelos de sistemas participativos; o SNPS, cujo decreto de criação causou expressiva repercussão que culminou em sua não implementação; o SISPARCI, um sistema premiado que alcançou altas taxas de participação, mas que não perdurou após a não reeleição do governo que o criou e, por fim, o ainda vigente SPPC de Canoas, um sistema municipal de participação que instituiu modelos diferenciados de relação entre a sociedade civil e o poder executivo, mas que também foi extinto com a realização de novas eleições municipais. A comparação entre essas experiências pode nos revelar importantes aspectos da participação no Brasil. Além disso, pode oferecer caminhos empíricos importantes para a análise dos atuais limites da participação social brasileira e da própria teoria de sistemas deliberativos.

---

<sup>5</sup> Vide anexo 2 para detalhes sobre os programas.

Para uma melhor análise o trabalho irá se subdividir em duas grandes temáticas: 1. Desenho Institucional e Escala e 2. Articulação Federativa.

### **Desenho Institucional e Escala**

Partindo do pressuposto que tamanho do território, número de habitantes e capacidades institucionais são variáveis importantes para a qualidade das experiências participativas (PRZEWORSKI 2010; DAHL 1988; PATEMAN, 1980; AVRITZER; RAMOS, 2016) e que a nossa base comparativa se dá entre três diferentes níveis da federação, com níveis de complexidade bastante diversos, apresentamos inicialmente uma tabela com as características gerais das três esferas de atuação dos sistemas participativos analisados.

**Tabela 1 - Características Gerais e Políticas**

	<b>Brasil</b>	<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>Canoas</b>
<b>Área Total (km<sup>2</sup>)</b>	8.515.767	281.737	131.096
<b>População</b>	206.141.900	11.247.972	341.343
<b>IDH (2010)</b>	0,699	0,746	0,750
<b>Número de Municípios (2012)</b>	5.570	497	-
<b>PIB per capita (R\$/2012)</b>	24.121	25.779	51.070
<b>Índice de Gini (2014)</b>	0,49	0,46	0,49

**Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do IBGE, 2016.**

Segundo Dahl (1988), há uma relação inversamente proporcional entre a extensão territorial e o número de habitantes e a qualidade da democracia e de suas experiências deliberativas. Quanto maior o território e o número de atores envolvidos, mais complexa se torna a experiência e o processo democrático. Adicionalmente, em trabalho recente sobre a relação entre instituições participativas e escala no Brasil, Avritzer e Ramos (2015) demonstram que não é nos menores territórios que ocorrem as experiências participativas mais efetivas, mas em escalas intermediárias, em municípios de médio porte, ou, em se tratando dos processos de conferências, no nível estadual, onde a etapa é mais efetiva.

No caso dos sistemas participativos em estudo vemos três diferentes escalas e tendemos a concordar, tanto com Dahl (1988) quanto com Avritzer e Ramos (2015), que, em grandes territórios, em nível nacional, a construção de inovações democráticas é mais complexa se comparada com as demais experiências. De fato, as inovações propostas pelo SISPARCI e ainda mais pelo município de Canoas não teriam a mesma facilidade no SNPS, uma vez que a comunidade envolvida seria muito maior e aglutinaria diversas facetas políticas. Além disso, a extensão territorial é amplamente maior e tanto o índice de Gini<sup>6</sup> quanto o IDH<sup>7</sup> nacionais são piores<sup>8</sup>, comparados aos entes estadual e municipal estudados, além do valor do PIB per capita, que tende a ser maior no Rio Grande do Sul e ainda maior no município de Canoas. Ou seja, locais com menor complexidade, com índices de desenvolvimento melhores, e população menor, têm maiores possibilidades de sucesso do que cenários mais complexos, como o nível federal.

De fato, existem aspectos que favorecem um espectro maior de possibilidades participativas disponíveis no município de Canoas do que no estado do Rio Grande do Sul e, mais ainda, no plano federal. Avritzer e Ramos (2016) demonstram que as experiências de maior efetividade participativa se encontram em municípios de médio porte, como é o caso da Canoas<sup>9</sup>: em razão do seu porte e de outras características peculiares, é possível empreender projetos como o *Prefeitura nas Ruas*, que dificilmente poderia ser replicado no nível federal, em que o presidente da República atenderia a população na rua de alguma uma cidade brasileira.

O desafio da articulação tende a ser mais complexo nos níveis federal e estadual. Os próprios modelos sistêmicos implementados são muito mais robustos do que no caso do Sistema Participativo do município de Canoas. Se tomarmos, por exemplo, como objeto analítico apenas a articulação entre conselhos de políticas

---

6 O índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. (Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index>. Acesso: 13 Jul. 2016).

7 O IDH mede o nível de desenvolvimento humano dos países utilizando como critérios indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total).

8 Exceto pelo Índice de Gini: o índice de Canoas é igual ao do Brasil.

9 Nesse caso, concordamos com Avritzer e Ramos (2016) e discordamos da hipótese de Dahl de que em menores escalas as experiências participativas tendem a ter mais sucesso: Em pesquisa realizada pelo Projeto Democracia Participativa/UFMG (2013), a análise dos conselhos em cidades de pequeno porte mostra maior nível de cooptação e desestruturação dos mecanismos existentes.

públicas, vemos Canoas com o desafio de articular 33 conselhos municipais, e o faz através da *Casa dos Conselhos* e do *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. No caso do Rio Grande do Sul são mais de 5.000 conselhos municipais e a articulação não seria possível somente com uma casa dos conselhos e, no nível federal, o número ultrapassa 10.000 conselhos municipais, tornando impossível promover articulação, tomando como unidade de análise os conselhos municipais, sem qualquer outro nível intermediário de articulação.

No caso da articulação federativa, enquanto o Rio Grande do Sul tenta promover articulação entre 497 municípios (que já é um número relativamente alto), o SNPS teve o desafio de propor a articulação em 26 estados e o Distrito Federal e mais de 5.500 municípios. Os dados mostram que as diferentes escalas de implementação dos sistemas participativos exigem também diferentes estruturas burocráticas. Assim como acontece com os sistemas federativos de políticas públicas, a estruturação de dinâmicas participativas em grandes territórios impõe importantes limites estruturais e burocráticos, no que se refere às diversas assimetrias existentes, sejam regionais, políticas, sociais ou de tradição associativa.

Uma das três principais vantagens<sup>10</sup> da abordagem sistêmica elencadas por Mansbridge et al. (2012), é justamente a possibilidade de a democracia deliberativa ser pensada em grandes escalas, analisando-se as diferentes instituições e locais onde ela acontece. Os modelos dos três sistemas participativos analisados dedicaram-se à construção de mecanismos que pudessem unir o fluxo deliberativo nos diferentes espaços em que ocorre. No entanto, viu-se que a escala impõe desafios importantes à

---

<sup>10</sup> Resumidamente, para Mansbridge et al. (2012) pode-se apontar 3 vantagens da abordagem sistêmica: 1) Em primeiro lugar, pensar sistematicamente significa que a democracia deliberativa pode enfrentar um dos seus desafios perpétuos e mais significativos que é a questão da escala. A abordagem sistêmica requer a análise da deliberação, não apenas internamente, mas entre as instituições e os locais onde ela acontece; 2) A segunda vantagem está em poder analisar a divisão do trabalho entre os elementos que contribuem para o sistema. Segundo Goodin (2005), cada elemento do sistema terá contrastado atributos e deficiências democráticas e deliberativas, mas podem ser sequenciados para assegurar que todas as normas de deliberação são combinadas de forma adequada em um sistema; 3) Em terceiro e último lugar, a abordagem sistêmica permite uma reflexão sobre as desigualdades sistêmicas que podem ser prejudiciais para os níveis de qualidade e quantidade de deliberação. Uma abordagem sistêmica nos permite ver mais claramente onde um sistema pode ser melhorado, e recomendar as instituições ou outras inovações que poderiam complementar o sistema em áreas de fraqueza.

implementação e exige diferentes mecanismos que correspondam à dimensão da estrutura que está sendo implementada. Portanto, é impossível que haja nas várias escalas um padrão único de sistema participativo, que utilize as mesmas instituições. Analisando os três sistemas, observamos que, ainda que a ideia base dos sistemas seja a mesma, há algumas particularidades e essas podem ser explicadas tanto pelo contexto cultural e associativo como também pelo fator escala.

Ainda que o foco deste trabalho não seja fornecer informações sobre os resultados gerados pelos sistemas participativos, e seja apenas discutir seus padrões de implantação e construção, é importante ressaltar que tanto o SISPARCI e o SPPC conseguiram ampliar o número de cidadãos participando dos diversos espaços deliberativos construídos. O fluxo sistêmico ampliou a participação da comunidade ao ponto que no Rio Grande do Sul, o processo orçamentário (parte do sistema) – fruto da articulação de Consulta Popular, OP e PPA participativo –, alcançou a maior participação da história do estado. No município de Canoas, a prefeitura calcula que o seu sistema conta com cerca de 175 mil participantes (mais de 50% da população). A abordagem sistêmica garantiu às experiências a possibilidade de maior inserção dos cidadãos nos novos e também nos tradicionais mecanismos de participação.

Segundo Goodin (2005), uma vantagem da abordagem sistêmica é a possibilidade de analisar como se dá a divisão de trabalho entre os elementos e como eles cooperam com o sistema. Elstub e McLaverty (2013) apontam, também, que uma das deficiências em que um sistema deliberativo pode incorrer é a incapacidade de uma das partes dos sistemas corrigir erros e deficiências das outras partes. Goodin (2005) salienta ainda que, se o sistema for corretamente ajustado e sequenciado, todas as formas de deliberação podem ser combinadas de forma correta. Nos casos dos nossos sistemas institucionais de participação vemos alguma tentativa nesse sentido – todos os três desenhos dos sistemas organizam claramente suas dimensões de atuação e os mecanismos utilizados para isso.

As dimensões de atuação de cada um dos sistemas apresentam semelhanças quanto ao seu escopo de atuação. A primeira dimensão, que é, claramente, coincidente em todos eles e demonstra um forte movimento para a ampliação da participação através desses mecanismos, é o papel da internet. Em todos os sistemas, a criação de ambientes virtuais para exposição de demandas, sugestões e até mesmo como espaço de controle social obteve bastante destaque. No modelo implementado pelo SISPARCI, o Gabinete Digital foi um mecanismo que articulava as diversas ferramentas de interação e demandas com o governo estadual, e recebeu bastante

destaque na conformação da gestão pública estadual, conforme assegura a fala do então governador do RS, Tarso Genro:

Tínhamos claro, desde o início, que não seria suficiente a mera reprodução de experiências desenvolvidas no passado e que haveríamos de articular um conjunto de mecanismos capazes de responder aos anseios de uma sociedade profundamente fragmentada, de onde emergem novos sujeitos sociais cada vez menos identificados com os aparatos tradicionais de representação política [...]. Ao abrir a gestão pública aos novos e novíssimos sujeitos sociais [...] sabíamos que seria indispensável lançarmos mão de mecanismos digitais, apropriando-nos das novas tecnologias da informação e da comunicação para submeter a gestão pública [...] Foram essas as premissas que motivaram a criação do Gabinete Digital, no âmbito do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Uma experiência inovadora, que estabelece canais diretos de diálogo do poder público com a cidadania - sem intermediação - e cria um ambiente criativo de análise, revisão e construção de políticas públicas e ações de governo. (GENRO, 2013, p. 7-8)

A experiência do Rio Grande do Sul resultou na conquista de quatro prêmios nacionais e dois internacionais. O Gabinete Digital realizou audiências e consultas públicas pela internet e debates sobre temas relevantes para a população e para a gestão pública. As palavras do então governador Tarso Genro mostram a essência da iniciativa no Rio Grande do Sul e justificam a escolha do formato adotado em Canoas e na tentativa do Governo Federal.

Quanto aos mecanismos de monitoramento e controle, o SNPS é o sistema que deixa mais claros os mecanismos a serem utilizados para o exercício do controle das ações das partes do sistema. O decreto previa que cada secretaria de governo ou ministério deveria apresentar anualmente um relatório das propostas e das políticas públicas que passariam pelo crivo da participação social. Essa ferramenta de controle corresponde a uma das dimensões de atuação do SNPS, que é a ampliação da participação dentro do próprio governo federal. A obrigatoriedade do relatório forçaria áreas, antes pouco abertas à participação, a incluí-la de alguma forma em seus processos.

Nos demais sistemas, o controle da efetividade das ações participativas fica a cargo do CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), um conselho diferenciado (tanto no RS quanto em Canoas) que reúne importantes lideranças comunitárias e influencia diretamente os processos decisórios governamentais.

Outro ponto relevante quanto à análise dos sistemas participativos é o incremento da participação nas áreas de decisões orçamentárias e estratégicas. O SISPARCI e o SPPC deixam claro em suas dimensões de atuação o espaço para a ampliação dos canais de participação nessas áreas. Ambos os sistemas fomentaram diversas instituições nesse sentido. Canoas inovou com o programa *Bairro Melhor*, em



que a população destina parte do IPTU para obras escolhidas pela comunidade, além do tradicional OP. O SISPARCI retomou a experiência do OP/RS, com as consultas populares e o PPA participativo. Ressalta-se, ainda, o papel das consultas populares que ocorrem em todas as regiões do estado. As consultas populares seriam um dos grandes conectores do sistema, articulando os municípios das diferentes regiões do estado, em razão da possibilidade de repasse de recursos para a execução de obras. No plano federal, ainda que essa dimensão não tenha sido expressa claramente no decreto 8.243, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, por meio de várias reuniões regionais e setoriais, planejou junto à sociedade as diretrizes do governo até 2016.

### **Articulação e Participação: Articulação Federativa**

Tanto o SISPARCI quanto o SNPS apresentam iniciativas de articulação entre as diferentes subunidades da federação. Ambas as experiências, com diferentes modalidades de articulação, pretendiam articular as iniciativas participativas nos diferentes territórios. No caso do sistema estadual, havia a secretaria chamada Gabinete dos Prefeitos, responsável pela articulação e negociação entre os municípios do Rio Grande do Sul, mas a principal ferramenta, apontada pelo responsável do SISPARCI, são os COREDES e o processo de Consulta Popular:

“A adoção plena do Sistema de Participação passa muito pelos Coredes, que co-coordenam a Consulta Popular, junto com o governo, que movimenta o maior número de pessoas, todos os anos. É neste nível, os municípios não mostram nenhuma oposição em participar, porque a relação com resultados concretos é direta – decidiu por uma obra ou serviço, através do voto, essa obra ou serviço será realizado, senão no ano seguinte, nos próximos anos. Caso não aconteça sua realização, fará parte de uma relação que possui legitimidade para ser cobrada do governo, por força de lei. (...) Mas, para que isso acontecesse, era necessário um grande acordo interno ao governo, entre todos os secretários/secretárias, para que as decisões sobre as proposições dos conselhos/conferências não se dessem apenas entre a secretaria "proprietária" de determinado conselho/conferência e a direção do conselho. Portanto, o Sistema de Participação ainda não havia atingido um estágio que exigisse uma decisão de aderir ou não a esse Sistema.” (Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, RS).

Diferentemente do SISPARCI, em que a construção da adesão entre os municípios do estado se deu por negociações internas, por intermediação dos COREDES, e pela possibilidade de escolhas de obras e investimentos, não exigindo adesão, o SNPS contou com um articulador institucional – o Compromisso Nacional pela Participação. O Compromisso, sim, exigia adesão, e se assemelha muito aos

sistemas de políticas públicas. Para um dos atores entrevistados do SNPS e também responsável pelo compromisso, a iniciativa de convidar os diferentes governos subnacionais para a construção de um compromisso pela participação se dava com o intuito de construir maior base de apoio para a implementação do próprio SNPS, incentivando a criação de sistemas estaduais e municipais, como aconteceu no Rio Grande do Sul.

Até a queda do decreto 8.243, 12 estados e 37 municípios brasileiros haviam aderido<sup>11</sup> ao compromisso nacional, conforme mostram os quadros abaixo.

**Quadro 4 - Adesão ao Compromisso Nacional pela Participação Social (Estados)**

<b>ESTADOS</b>	<b>Partido (situação)</b>
Bahia	PT
Alagoas	PSDB
Ceará	PROS
Distrito Federal	PT
Goiás	PSDB
Mato Grosso do Sul	PMDB
Pará	PSDB
Paraíba	PSB
Rio de Janeiro	PMDB
Rio Grande do Sul	PT
Santa Catarina	PSD
Minas Gerais	PSDB

**Fonte: Elaborado pela autora, 2016.**

**Quadro 15 - Adesão ao Compromisso Nacional pela Participação Social**

11 Os números originam-se em levantamento feito na internet. Não há uma compilação oficial.

<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>Partido (situação)</b>
São Paulo (SP)	PT - Fernando Haddad
Cuité (PB)	PMDB - Euda Fabiana
São José dos Campos (SP)	PT - Carlinhos de Almeida
Ipatinga (MG)	PT - Cecília Ferramenta
Barcarena (PA)	PSC - Carlos Vilaça
Vitória do Xingu (PA)	PSB - Vando Amaral
Altamira (PA)	PMDB - Domingos Juvenil
Anapu (PA)	PSDB - João Batista
Brasil Novo (PA)	PSB - Marina Esperoto
Gurupá (PA)	PT - Raimundo Nogueira
Medicilândia (PA)	PT - Nilson Daniel
Placas (PA)	DEM - Leonir Hermes
Porto de Móz (PA)	PSDB - Edilson Cardoso
Pacajá (PA)	PSB - Tunico Doido
Senador José Porfírio (PA)	PMDB - Cleto José Alves da Silva
São Felix do Xingu (PA)	PPS - João Cléber
Uruará (PA)	PDT -EVERTON (Banha)
João Pessoa (PB)	PT - Luciano Cartaxo
Caruaru (PE)	PDT - José Queiroz
São Miguel das Missões (RS)	PP - Hilário Casarin
Chuí (RS)	PP - Renato Hernandez
Barão de Cotegipe (RS)	PT - Fernando Balbinot

Lajeado (RS)	PT - Luís Fernando
Paim Filho (RS)	PT - Elton Luiz
Santana do Livramento (RS)	PT - Glauber Lima
Esteio (RS)	PT - Gilmar Antonio
Canoas (RS)	PT - Jairo Jorge
Rodeio (SC)	PT - Paulo Roberto
Ubatuba (SP)	PT - Mauricio Humberto
Guarulhos (SP)	PT - Sebastião Almeida
Cubatão (SP)	PT - Márcia Rosa
Santo André (SP)	PT - Carlos Grana
São Bernardo do Campo (SP)	PT - Luiz Marinho
São Caetano do Sul (SP)	PMDB - Paulo Pinheiro
Diadema (SP)	PV - Lauro Michels
Mauá (SP)	PT - Donisete Braga
Ribeirão Pires (SP)	PMDB - Saulo Benevides
Rio Grande da Serra (SP)	PSDB - Gabriel Maranhão

**Fonte: Elaborado pela autora, 2016.**

Com relação ao processo de adesão dos estados e municípios ao SNPS, verificamos uma constância quanto aos partidos políticos dos governantes que aderiram ao sistema. A maioria dos municípios é governada pelo Partido dos Trabalhadores (mais de 45%) o que pode ser explicado pelo histórico do partido no campo participativo. No entanto, alguns governos sem grande relevância na temática da participação também aderiram ao sistema; quase 20% deles são partidos de centro-direita, sem nenhuma ligação com iniciativas de participação social. No caso dos governos estaduais, o PSDB representa 33% dos municípios que aderiram ao Compromisso Nacional, porcentagem maior até mesmo do que a dos estados sob

governos petistas.

**Tabela 2 – Porcentagem de Partidos dos Estados que aderiram ao Compromisso Nacional**

<b>Partidos</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
PT	17	45,95
PMDB	6	16,22
PSC	1	2,70
PSB	3	8,11
DEM	1	2,70
PSDB	3	8,11
PDT	2	5,41
PP	2	5,41
PPS	1	2,70
PV	1	2,70
Total	37	100,00

Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

**Tabela 3 – Porcentagem dos Partidos dos Municípios que aderiram ao Compromisso Nacional**

<b>Partidos</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
PMDB	2	16,67
PROS	1	8,33
PSB	1	8,33
PSD	1	8,33
PSDB	4	33,33
PT	3	25,00
Total	12	100,00

Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

Com relação ao processo de adesão ao Compromisso Nacional, vemos um duplo movimento, inicialmente e mais uma vez gerado pelo PT, mas também acompanhado por outros partidos sem tradição participativa e, ainda que siga o modelo conformado pelos sistemas de políticas públicas, apresenta algumas particularidades: não se trata especificamente de uma política pública de atendimento ou fornecimento de um bem público ao cidadão, mas sim de um modelo de gestão pública; não possuía um contingente financiador disponível para o repasse aos entes federados, e os atores envolvidos na temática sempre foram originários do campo dos movimentos sociais e da participação popular. Por isso a surpresa ao ver a maioria dos estados aderentes ao Compromisso governada pelo PT ao lado de um número relativamente grande de municípios governados por partidos de centro direita, sem tradição participativa.

Em entrevista, o ator-chave na construção e autoria do Compromisso Nacional pela Participação relata que o processo de construção do Compromisso foi conjunto e percorreu uma série de municípios e estados e, em um determinado momento, foi convocada uma reunião para discussão do compromisso, mas nenhum representante estadual ou municipal compareceu. É importante lembrar que todo o processo de construção do sistema ocorreu em 2013, tendo terminado em setembro com a 3ª Reunião com Secretários Estaduais com o tema da participação social. O ponto crucial que fez com o Compromisso passasse de nenhum apoio entre os entes federados para, depois de alguns meses, contar com a adesão de governos não apenas petistas, segundo a própria gestora, foi o início das Jornadas de Junho de 2013<sup>12</sup>:

“Teve um fator que foi fundamental (para adesão ao compromisso), porque criamos um grupo de trabalho para poder elaborar a minuta desse compromisso [...] criou-se um grupo de trabalho com representantes de alguns estados em 2013. Tivemos uma reunião em abril, e criamos um grupo de trabalho e etc.. A primeira reunião nossa será em junho, ninguém foi na reunião em junho. Ninguém participou. Vieram as Jornadas de Junho que pipocou para todos os lados, todo mundo estava na mira, não tinha partido nas manifestações, não era voltada só para o Governo Federal, para governo do estado, governo municipal, todo mundo ficou na mira das Jornadas de Junho. E aí eu só dei uma ligada e disse ‘e aí vocês ainda vão querer (referindo ao Compromisso Nacional pela Participação)’? E todos apareceram, até gente que não ia participar apareceu. [...] E vários estados aderiram porque eles tinham que dar uma resposta às ruas [...]” (Ex-Coordenadora Geral de Participação Social da SGPR, governo Dilma Rousseff).

---

12 As Jornadas de Junho, como ficaram conhecidas, foram um intenso período de protestos e manifestações em larga escala em diversas capitais e cidades do Brasil em 2013. A onda de protestos teve início em São Paulo, após uma intensa repressão da polícia durante um ato do Movimento Passe Livre que deixou manifestantes e jornalistas feridos. A internet teve um importante papel na difusão e organização dessas ações. (FERREIRA, 2015).

Segundo a teoria de múltiplos fluxos de Kingdon (2003), crises, mudanças no “humor nacional” podem abrir uma “janela de oportunidades” para que determinados temas entrem na agenda governamental. E foi exatamente isso que aconteceu com o Compromisso Nacional pela Participação. A adesão entre os entes federados não surgiu como um processo apenas de negociação entre as partes, mas foi fortemente influenciada por fatores externos. A participação, ainda que fosse um problema presente e conhecido dos governos subnacionais, não era prioridade para os mesmos. O modelo de Kingdon explica que quando o fluxo de problemas (participação social) se une ao fluxo de soluções (em nosso caso, a solução já formulada era o próprio Compromisso Nacional) e ao fluxo político (início das Jornadas de Junho), se abre uma janela de oportunidades para efetivar mudanças no cenário político.

**Figura 2 – Organograma: Janela de Oportunidade e o Compromisso Nacional pela Participação**



**Fonte: Elaborada pela autora, 2016.**

Com a queda do decreto 8.243 não foi possível dar continuidade ao Compromisso Nacional pela Participação, mas seu processo de adesão mostra que o principal fator para a articulação entre estados e municípios foi político. Em vista de uma intensa cobrança da sociedade em busca de mais participação, os governos tentaram dar uma resposta aderindo ao Sistema. Assim como a prática do OP havia passado a ser bandeira eleitoral de vários partidos no passado, o Compromisso tendeu a ir nesse mesmo caminho.

A consequência da promulgação do decreto foi sua não aprovação no Congresso Nacional e, conseqüentemente, a queda do Compromisso Nacional pela Participação. A massiva movimentação conservadora no Congresso evidenciou que a tentativa de transformação da participação em um método de governo permanece distante dos centros de decisões políticas do Brasil. Partidos como PSDB, DEM, PSB,

PHS, dentre outros que aderiram ao Compromisso Nacional, votaram pela queda do decreto, demonstrando que a adesão não era de cunho ideológico ou por reconhecimento às práticas democráticas, mas que estava centrada em um interesse político momentâneo.

Segundo Passos (2014), da totalidade de partidos representado na Câmara Federal (22), apenas três defenderam o decreto: PT, PCdoB e PSOL; todos os demais partidos rejeitaram a proposta por questões ideológicas e, ainda segundo a autora, principalmente por razões eleitorais. Claramente, havia uma forte oposição a qualquer avanço ou inovação participativa. Seguem alguns trechos, reproduzidos pela autora, dos pronunciamentos de alguns deputados quanto ao decreto 8.243:

O mais polêmico deles é o PDL (Projeto de Decreto Legislativo) 1.491/2014, de autoria dos deputados Mendonça Filho (DEM-PE) e Ronaldo Caiado (DEM-GO), que acusa o decreto de “implodir o regime de democracia representativa, na medida em que tende a transformar esta Casa em um autêntico elefante branco”. (PASSOS, 2014, p. 17).

A presidente da República, na verdade, está criando seu próprio Estado, suas próprias regras, suas classes de cidadãos, incorporando, assim, a figura de Luís XIV, quando disse: “L’Etat c’est moi”. (PASSOS, 2014, p. 17)

Ainda analisando sob a perspectiva do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003), o autor argumenta que, mesmo que se abra uma janela de oportunidades, ela não permanece aberta indefinidamente e há um tempo correto em que os fluxos convergem. Esse argumento também se confirma na análise do SNPS e consequentemente do Compromisso Nacional. Ambos os atores responsáveis pelo sistema alegaram que uma das falhas de implementação do Sistema foi o tempo incorreto de sua tentativa de implementação. A ex-coordenadora da Participação Social da SGPR alegou que toda a estrutura do SNPS já estava pronta havia algum tempo, mas, por medo da repercussão dentro do próprio governo e das demais esferas decisórias, foi protelado o lançamento do decreto. O ex-diretor do Departamento de Participação Social também aponta como um dos prováveis impasses do decreto a demora em se divulgar o SNPS:

“A principal dificuldade encontrada foi certo retardo no lançamento do decreto que provocou sua contaminação pelo ambiente de campanha eleitoral que já se iniciava provocando forte reação dos setores conservadores da sociedade e do Parlamento o que motivou a anulação do mesmo através de decreto legislativo na Câmara dos Deputados.” (Ex-Diretor de Participação Social do Governo Dilma Rousseff).

“O governo errou, nós erramos, porque o governo teve medo, eu não tenho menor receio de falar isso, dentro da nossa Secretaria Geral



teve gente que achou que não era o momento, a gente estava em 2012 com a política montada, se o governo não tivesse tido medo de implementar [...] vamos discutir mais, e deu no que deu. Dentro do Governo Federal, havia ministros que “sentou em cima” e ele falou que a gente estava tentando instalar o soviets supremo [...] foi aí que a gente perdeu, porque demorou-se tanto a caminhar com as coisas, que quando a Dilma despertou que isso poderia ser um instrumental, aí a direita já estava preparando a reação [...]” (Ex- Coordenadora Geral de Participação Social da SGPR, governo Dilma Rousseff).

O argumento de que o tempo de lançamento do decreto cooperou para a sua queda, também foi apontado pela Deputada Luiza Erundina (PSB/SP):

O Governo assumiu a iniciativa de apresentar o decreto, regulamentando a Constituição naquilo que diz respeito à participação popular, mas o fez em um momento inadequado, equivocado, em um ano eleitoral, às vésperas de uma eleição, o que termina suscitando interpretações inadequadas, indevidas, a respeito da sua iniciativa e da sua decisão. (PASSOS, 2014, p.18).

Ainda que um retardo no lançamento do decreto tenha fechado uma possível janela de oportunidade para a universalização da participação social no Brasil, a onda conservadora contrária ao projeto evidenciou também uma ruptura com os avanços participativos alcançados até a época, num prenúncio da crise política que se instauraria no Brasil, logo depois. A rejeição ao aprofundamento da participação não se deu exclusivamente no Congresso Nacional, como também teve ampla adesão midiática, colocando em cheque a real percepção da sociedade quanto aos mecanismos de participação. A queda do Sistema Nacional e, junto com ele, o Compromisso Nacional, além da não permanência do SISPARCI, no Rio Grande do Sul e a recente interrupção do SPPC de Canoas, anunciam a real barreira política contra o fortalecimento da participação social no Brasil. Nas palavras de um dos atores entrevistados, “a participação no Brasil regrediu, regrediu muito após a queda do decreto<sup>13</sup>”. (Ex- Coordenadora Geral de Participação Social da SGPR, governo Dilma Rousseff).

Ainda que as experiências sistêmicas brasileiras tenham sido curtas, elas deixaram importantes apontamentos sobre a participação social no Brasil. As experiências de Canoas e do Rio Grande do Sul atestam que é possível fomentar ferramentas de articulação entre diferentes instituições participativas e promover maior

---

13 Ainda durante o ano de 2014, os deputados federais Chico Alencar (PSOL/RJ) , Ivan Valente (PSOL/SP) e Jean Wyllys (PSOL/RJ) propuseram o Projeto de Lei 8.048/2014 instituindo a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. Atualmente, o PL encontra-se aguardando designação de relator na Comissão de Finanças e Tributação. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643979>. Acesso: 6 Ago. 2016.

interlocução com a gestão pública. No caso do Rio Grande do Sul, ainda é trabalhoso entender a relação do governo estadual com os municípios do estado, pois as informações sobre o Gabinete dos Prefeitos e o CDES não são suficientes para análises mais profundas ou verificação de sua efetividade. De forma geral, quando se trata da temática de participação, o que se percebe é que ainda que o pacto federativo brasileiro balize as relações, os interesses políticos e, principalmente, os relacionados à definição orçamentária ainda são preponderantes. O SPPC de Canoas incita análises mais profundas, principalmente com relação ao contexto associativo do município, que é uma possível variável garantidora do sucesso de sua implementação.

No caso do SNPS, a maior evidência gerada pela tentativa de implementação foi, justamente, expor uma ainda grande barreira ao aprofundamento da participação. Ainda que a construção do sistema tenha sido longa e tentasse corresponder à crescente expansão da participação no Brasil, tal processo aparece longe dos centros políticos e ainda provoca extrema estranheza entre diversos atores. Devido a sua não implementação, não há possibilidade de se estudar a possível efetividade do sistema e de seus articuladores. A conclusão é que o processo de construção do SNPS e do Compromisso Nacional e toda a comoção em torno do decreto 8.243 indicam o quão nebuloso ainda está o caminho para a participação no país.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

### **OS PADRÕES DOS SISTEMAS: O QUE ELES DIZEM DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

As iniciativas sistêmicas de participação possuem (ou possuíam) o intuito de consolidar uma série de iniciativas que fizeram do Brasil um país de alta propensão participativa, mas que começou a dar sinais de possíveis limites. Os sistemas seriam uma das alternativas para impedir a sobreposição de decisões, a desarticulação entre as próprias instituições participativas e delas com os demais órgãos de governo, além de tentar promover maior impacto das decisões participativas no próprio sistema político.

A implementação dos sistemas participativos no Brasil tanto marcou o exponencial crescimento da participação social no país quanto evidenciou seus limites. A análise dos processos de estabelecimento do SNPS, do SISPARCI e do SPPC mostra algumas importantes evidências no cenário da participação no Brasil. Esses sistemas participativos analisados mostraram possíveis caminhos para a construção de conectores e novos canais participativos. Nesse sentido, o sistema de Canoas ganha destaque ao constituir um leque de instituições participativas ainda não usuais,

como Prefeitura nas Ruas e Bairro Melhor. A experiência de Canoas comprova ainda a tendência às práticas participativas mais profícuas em cidades de médio porte.

No entanto, ainda que os desenhos de todas as experiências sistêmicas deixem claro quais são os mecanismos articuladores criados para promover a interação entre os diferentes fluxos decisórios, são necessárias análises mais profundas do o processo de articulação gerado pelos sistemas participativos. Assim como a teoria de sistemas deliberativos defende, existem outros tipos de conectores para além dos institucionais, e eles podem ajudar a promover a relação entre as arenas decisórias, os espaços não deliberativos e até mesmo entre as manifestações de cidadãos que estão fora desses espaços.

Os sistemas participativos brasileiros são recentes e tiveram períodos de curtos de duração, o que impossibilita uma análise mais minuciosa dos seus resultados, mas a própria não implementação total do SNPS e a não continuidade do SISPARCI e do SPPC já demonstram como a participação ainda não se firmou como uma ferramenta importante para a gestão pública e para o Estado brasileiro. A maior evidência gerada pelos sistemas participativos estudados centra-se, justamente, na necessidade de aperfeiçoamento da participação social no Brasil.

Todos os atores entrevistados nesta pesquisa afirmaram que a construção de sistemas participativos é a possível solução para os limites da participação no Brasil, mas dada as experiências recentes dos sistemas, percebe-se que a participação social e seu aprofundamento estão distantes de se tornar um método de governo, que era a principal orientação do SNPS.

Todas as experiências sistêmicas no Brasil foram de iniciativa do partido dos Trabalhadores. O SISPARCI do Rio Grande do Sul não permaneceu após a não reeleição do governador Tarso Genro, assim como o SPPC de Canoas que vigorou por dois mandatos do prefeito Jairo Jorge (PT), mas foi interrompido com a não eleição de sua vice nas eleições de 2016.

As experiências estão, portanto, estritamente ligadas a governos petistas, e os governos não petistas que assumiram o compromisso nacional pela participação foram motivados em sua maioria pelas demandas advindas das Jornadas de Junho. A tentativa de implementação do SNPS revelou a fragilidade da participação social, tanto no interior do governo federal (ainda que se tenha expandido exponencialmente) quanto no Congresso Nacional, e o conservadorismo ainda vigente com relação às instituições participativas. A experiência do Rio Grande do Sul permitiu inferir que, mesmo tendo gerado premiados resultados, está ainda restrita a iniciativas do PT e não se tornou uma política de estado no Rio Grande do Sul, ainda que o estado tenha longa tradição participativa. A experiência de Canoas é única e extremamente

inovadora, ao propor novos mecanismos de participação ainda não explorados e ao ser a precursora das iniciativas sistêmicas no Brasil, mas ainda assim não perdurou por mais de oito anos.

No caso do SISPARCI, o Diretor do Departamento de Participação Popular e Cidadã da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do estado do Rio Grande do Sul defendeu que “ os avanços estão mais à mão em alguns municípios, talvez em um ou outro estado [...]. Vejo a possibilidade, neste momento, de avançar com experiências participativas em municípios porque as decisões de implantar políticas estão na mão do gestor”. O que confirma a hipótese de que as principais experiências de aprofundamento da participação social tendem a acontecer em escalas municipais.

Este trabalho abre espaço para várias perguntas e pesquisas futuras na área de participação social: entender qual foi o real impacto da queda do decreto 8.243/2014 no aperfeiçoamento da participação social; como a participação social pode responder às novas demandas da sociedade civil; avaliar se há e como se estruturam as novas relações entre participação e representação; investigar se há e como se têm estruturado a deslegitimação das formas institucionalizadas de participação; e, por fim, quais são as futuras alternativas para a participação social diante do cenário conservador em que o Brasil está inserido.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. **Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: Leonardo Avritzer; Zander Navarro. (Org.); A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria Democrática e deliberação política**. Revista Lua Nova. São Paulo 49 (2000): 26.

BOHMAN, James. **Representation in the deliberative system**. Deliberative Systems: Deliberative democracy at the large scale ,2002, p.72-94.

BOSCHI, Renato. **A arte da associação**. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.

COHEN, Joshua.; Rogers, Joel. (orgs.). **Associations and democracy**. London: Verso, 1995.

CUNHA, Eleonora. Schittini Martins; REZENDE, Débora Almeida. **Sistema deliberativo e a legitimidade da representação em conselhos de política**. Trabalho

preparado para apresentação no VII Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013.

DAHL, Robert Alan. **Análise política moderna**. Ed. Universidade de Brasília, 1988.

ELSTER, Jon. **Foundations of Social Choice Theory**. Cambridge University Press, 1998.

ELSTUB, Stephen; MCLAVERTY, Peter. **Ten Issues for a Deliberative System**. In: APSA 2013 Annual Meeting Paper. 2013.

FARIA, Cláudia Feres, Viviane Petinelli Silva, and Isabella Lourenço Lins. **Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?** *Revista Brasileira de Ciência Política* 7 (2012): 249-284.

FARIA, Cláudia Feres. e CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Formação de Agenda na Política de Assistência Social: O Papel das Conferências Como um Sistema Integrado de Participação e Deliberação**. *Revista Democracia e Participação da Secretaria Geral da Presidência da República*, v. 1 n. 1, 2014.

FERREIRA, Maria Alice. **#BHNASRUAS: Uma análise do confronto político contemporâneo a partir de páginas do facebook**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. [S.l.]: Edições Loyola. 1991.

GOODIN, Robert E. **Innovating democracy: democratic theory and practice after the deliberative turn**. OUP Oxford, 2008.

GOODIN, Robert E. **Innovating democracy: democratic theory and practice after the deliberative turn**. OUP Oxford, 2008.

GOODIN, Robert E. **Sequencing deliberative moments**. *Acta Politica* 40.2 (2005): 182-196.

HABERMAS, Jürgen. **The theory of communicative action: reason and rationalization of society**. Boston: Beacon Press, v.1. 1984.

HELD, David. **Democracy and the global order**. 1995.

HENDRIKS, Carolyn. M. **Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy.** *Political Studies*, v.54, n.3, (2006): 486-508.

JACOBI, Pedro Roberto. **Ação coletiva na GSP: do populismo aos dias de hoje recuperando as lutas populares urbanas por uma cidadania plena.** Rio de Janeiro: FGV, 1986.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies.** *Longman Pub Group*, 2003.

MALDOS, Pedro. PONTUAL, Pedro. **Uma agenda para a construção do Sistema Nacional de Participação Social.** Relatório do I Seminário Nacional de Participação Social. Brasília, 2012.

MANSBRIDGE, Jane, et al. **A systemic approach to deliberative democracy.** *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale* (2012): 1-26.

MANSBRIDGE, Jane. **"Deliberative and non-deliberative negotiations."** (2009).

MANSBRIDGE, Jane. **"Everyday talk in the deliberative system."** (1999).

MANSBRIDGE, Jane. **Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale.** Cambridge: CUP, 1999, p.1-26.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. **Teoria Crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis.** *Opinião Pública* 19.1 (2013): 49-64.

MOUFFE, Chantal. **Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism.** *Political Science Series*, v.72, (2000): 1-17.

PARKINSON, John. 2006. **Deliberating in the real world: problems of legitimacy in deliberative democracy.** Oxford/ New York: OUP.

PARKINSON, John. 2006. **Deliberating in the real world: problems of legitimacy in deliberative democracy.** Oxford/ New York: OUP.

PASSOS, Najla. **A Casa da Democracia contra a Democracia.** In Palhares, Joaquim Ernesto. *Participação Social e Democracia*, Fundação Perseu Abramo; São Paulo: 2014.

PIOVESAN, Célio. **Sistema de Participação Popular Cidadã – Canoas.** Ciclo de Debates: Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil. Curitiba, 2014. Disponível em <<http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wpcontent/uploads/Acervo/Publicacao>

es\_Imap/Livros/Estado\_Planejamento\_E\_Administracao\_Publica\_no\_Brasil/sistema%20de%20participacao%20popular%20cidadada%20-%20canoas.pdf> acesso em Abril de 2016.

RIO GRANDE DO SUL. 2011. **Plano Plurianual Participativo**.

RIO GRANDE DO SUL. 2012. **Sistema Estadual de Participação: Construção e Desafios**. Porto Alegre.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. **Decreto Estadual 49.765/2012**. Instiui o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã.

SABEL, C., A. Fung, and B. Karkkainen. "**After backyard environmentalism**." *Boston Review* (2000).

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Eduardo Moreira da. **Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte**. *Opinião Pública*, 22.1 (2016), p.167.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes, Maria Gezica Valadares, and Mariza Rezende Afonso. **Lutas urbanas em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Vozes, 1984.

WARREN, Mark. E. 2007. "**Institutionalizing deliberative democracy**". In: ROSENBERG, S. W. (Ed.) *Deliberation, Participation and Democracy: can the people govern?* Basingstoke/ New York: Palgrave Macmillan, p. 272-88.

YOUNG, Iris. Marion. 2001. **Activists challenge deliberative democracy**. *Political Theory*, v.29, n.5, pp.670-90.

## **ANEXO 1**

### **LISTA DE ENTREVISTADOS**

**Pedro Pontual:** Ex-Diretor do Departamento de Participação Social, Secretaria-Geral da Presidência, Governo Dilma Rousseff. (Entrevista realizada no dia 19 de julho de 2016).

**Lígia Maria Alves Pereira:** Atual chefe de gabinete da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG/MG); ex-coordenadora-geral de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência, Governo Dilma Rousseff. (Entrevista realizada no dia 13 de julho de 2016).

**Célio Paulo Piovesan:** Secretário Adjunto das Relações Institucionais da Prefeitura Municipal de Canoas; Coordenador do Sistema de Participação Popular Cidadã do município de Canoas, Secretário Executivo da Rede Brasileira de Cidades do OP. (Entrevista realizada no dia 6 de julho de 2016).

**Davi Luiz Schmidt:** Diretor do Departamento de Participação Popular e Cidadã da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do estado do Rio Grande do Sul (SEPLAG/RS). (Entrevista realizada no dia 12 de julho de 2016).



## ANEXO 2:

### PROGRAMAS IMPLEMENTADOS PELOS SPPC CANOAS

a) *Ferramentas de Demandas Coletivas*<sup>14</sup>: são instrumentos participativos que propiciam a interação e a deliberação entre diferentes representantes da sociedade civil e do poder executivo. Nesse espaço debatem-se temas que afetam a coletividade do município.

I. *Orçamento Participativo*: O OP/Canoas se divide em 15 microrregiões, em que ocorrem duas rodadas de assembleias populares. Cerca de 40% dos recursos livres para investimentos são votados, podendo ser eleitas obras de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

II. *Plenárias de Serviços Públicos*: são reuniões semestrais divididas em quatro subplenárias realizadas nas quatro regiões da cidade, com a presença do prefeito, vice-prefeita e todos os secretários de governo. As plenárias são momentos destinados a prestação de contas, avaliação e análise das ações do governo e prestação de serviços públicos. A cada edição das plenárias de serviços públicos participam aproximadamente 1.000 pessoas. O município já organizou 12 edições das plenárias e contabiliza-se 5.367 demandas.

III. *Polígonos Empresariais*: Canoas possui forte cunho industrial. Para potencializar o desenvolvimento local da indústria e do comércio, a prefeitura organizava reuniões nas diferentes regiões empresariais, com o intuito de promover o debate entre empreendedores e trabalhadores, objetivando construir soluções conjuntas para a comunidade. Já aconteceram 6 reuniões com 238 empresas cadastradas.

IV. *Bairro Melhor*: essa iniciativa inovadora da prefeitura de Canoas permite que a população, via entidades comunitárias e sociais, apresentem e aprovelem diferentes projetos para receberem recursos provenientes do IPTU. Os projetos habilitados podem receber até 50% do IPTU do cidadão e não podem ultrapassar 5% da total arrecadado pelo município. Cabe ressaltar que há um número expressivo de construções de associações comunitárias, o que mostra que o projeto, além de democratizar a alocação dos impostos pagos pela população, fomenta o associativismo e os vínculos comunitários;

---

14 Informações disponíveis em <http://www.canoas.rs.gov.br/site/home/pagina/id/244>. Acesso: 10 Jul. 2016.

b) *Ferramentas de Demandas Individuais*: são mecanismos de interação direta entre o indivíduo e o poder executivo.

I. *Prefeitura nas Ruas*: todos os sábados pela manhã a prefeitura de Canoas se deslocava para uma rua da cidade com o objetivo de aproximar os cidadãos do poder executivo e atender às suas demandas com maior celeridade. Era obrigatória a presença do prefeito e da vice-prefeita em cada um desses encontros.

II. *Prefeito na Estação*: seguindo o modelo do projeto Prefeitura nas Ruas, é uma iniciativa semanal, em que o prefeito, vice-prefeita e sua equipe de assessores atendem à população em uma das estações de trem da cidade.

III. *Audiências Públicas*: As audiências públicas de Canoas não são as audiências públicas<sup>15</sup> tradicionalmente citadas entre as instituições participativas e regulamentadas pela Constituição Federal de 1988. As audiências públicas do SPPC são reuniões individuais da população com o prefeito. Uma vez por semana o prefeito atendia individualmente os cidadãos do município;

c) *Ferramenta Colaborativa*:

I. *Ágora em Rede*: segue o padrão dos demais sistemas participativos, que é a inclusão de ambientes digitais como ferramentas para a ampliação da participação. A *Ágora em Rede* fornece informações e permite o diálogo entre o gestor e a população. São realizados fóruns de debate, demandas e sugestões. Além disso, há momentos de interação direta com o prefeito, em que a população pode enviar suas perguntas e sugestões a serem respondidas pelo mesmo. Já ocorreram 56 edições da *Ágora em Rede*, com 9.510 usuários cadastrados;

d) *Ferramentas de Planejamento*: garantem a participação da população na elaboração de ações estratégicas do município, desde a alocação de recursos até definições de políticas públicas.

---

<sup>15</sup> Audiências Públicas são, tradicionalmente, espaços onde os poderes Executivo e Legislativo ou o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de Lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. São discutidos também, em alguns casos, os resultados de uma política pública, de leis, de empreendimentos ou serviços já implementados ou em vigor. Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf>. Acesso: 11 Jul. 2016.

I. *Congresso da Cidade*: é uma estratégia de planejamento de médio prazo, em que a população de Canoas delibera sobre um conjunto de ações estratégicas a serem alcançadas nos próximos 10 anos.

II. *Plano Plurianual Participativo*: em assembleias eletivas, a população define as diretrizes e estratégias orçamentárias para o planejamento municipal. O PPA Participativo de Canoas replica o modelo proposto pelo governo federal.

III. *Planos Setoriais*: em reuniões regionais, a população delibera sobre as diretrizes dos planos de diferentes políticas públicas como: saúde, educação, segurança pública e meio ambiente. Esses fóruns temáticos são espaços que elaboram o diagnóstico das políticas e definem demandas e prioridades para as políticas públicas.

e) *Ferramentas de Concertação*: cumprem a importante função de promover articulação entre todas as ferramentas e o fluxo decisório do sistema.

I. *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)*: assim como o CDES do Rio Grande do Sul, é um conselho que agrega as principais discussões e lideranças do território. O CDES de Canoas é composto por 50 lideranças de todos os segmentos do município e se reuni trimestralmente ou quando necessário.

II. *Casa dos Conselhos*<sup>16</sup>: É um espaço físico destinado a interação e articulação dos 30 conselhos de políticas públicas existentes no município. Propicia a transversalidade e a intersectorialidade entre os temas.

---

16 Os Conselhos ainda que não tenham sido citados entre as ferramentas de demandas coletivas são clássicos espaços de deliberação pública. A Casa dos Conselhos, por outro lado, é um espaço que responde a um importante problema que é o da sobreposição de decisões e propicia melhor infraestrutura para o funcionamento dos mesmos. A Casa dos Conselhos tem sido um espaço recorrentemente encontrado em vários municípios do país.

## **Ênfase econômico-financeira versus participação sociopolítica: Mapeando o debate entre os modelos de gestão pública no Brasil.**

Lorena Madruga Monteiro- UNIT/AL

Joana Tereza Vaz de Moura-UFRN

Jailton Nicácio-UNIT/AL

### **Resumo**

Nos últimos trinta anos o executivo federal, os Estados e os municípios no Brasil oscilaram entre modelos de gestão pública que se distinguem em termos de projeto político, dimensões estruturais, participação social e abordagem de gestão. Enquanto um modelo tem sua origem associada as práticas dos movimentos sociais no período da redemocratização brasileira, e define-se por sua abertura à participação social na tomada de decisão o outro reflete o movimento internacional pela reforma do Estado, caracterizado pela ênfase na eficiência administrativa e financeira, pela questão do ajuste fiscal e do Estado mínimo. Dada essa constatação, esse artigo expõem as limitações teóricas e práticas dos dois modelos, destacando suas falhas, e as possibilidades de se repensar esses modelos à luz das demandas sociais atuais.

**Palavras-chave: gestão pública; eficiência administrativa; participação social.**

### **Introdução**

Nos últimos trinta anos o executivo federal, os Estados e os municípios no Brasil oscilaram, conforme a perspectiva de governo, entre modelos de gestão pública que se distinguem em termos de projeto político, dimensões estruturais, participação social e abordagem de gestão (PAULA, 2005).

Conforme Ana Paula Paes de Paula (2005) enquanto um modelo tem sua origem associada as práticas dos movimentos sociais no período da redemocratização brasileira, a exemplo do movimento sanitarista que militou pela implantação do Sistema único de Saúde (SUS), e define-se por sua abertura à participação social na tomada de decisão e nas instituições estatais, o outro reflete o movimento internacional pela reforma do Estado, de meados da década de 1980, caracterizado pela ênfase na eficiência administrativa e financeira, pela questão do ajuste fiscal e do Estado mínimo.

Esses dois modelos, o de natureza gerencial, assim como o social, inspiraram e impulsionaram uma série de experiências de governos distintos nos últimos anos em todos os níveis federativos, com resultados díspares. Dada essa constatação, esse artigo expõe as limitações teóricas e práticas dos dois modelos, destacando suas falhas, e as possibilidades de se repensar esses modelos à luz das demandas sociais atuais. Acredita-se que ao pontuar as questões que cada um desses modelos omite ou deixa em segundo plano permitirá repensá-los em outros termos, distanciando-os da disputa ideológica que caracteriza cada um.

Para tanto, o artigo divide-se em três partes. Na primeira expõe-se as características do modelo gerencial, ou da Nova Gestão Pública como é conhecido, suas limitações, e o desdobramento que tem sido implementado nas unidades subnacionais brasileiras, a gestão por resultados. Após enfatiza-se o modelo de gestão social, destacando a participação social na formulação de Políticas Públicas. Por fim, confronta-se os dois modelos a fim de delimitar suas limitações e suas possíveis complementariedades.

## **1. O gerencialismo, o discurso econômico financeiro e a gestão por resultados**

A “Nova Gestão pública” (New Public Management), ou reforma gerencial, como ficou conhecida no Brasil, remete a um conjunto de ideias baseadas no racionalismo econômico que objetivaram produzir um governo que “funcionasse melhor e custasse menos” (DENHARDT, 2012). Estas ideias surgiram como resposta à crise fiscal dos anos 1970 que levou diversos países a adotarem medidas de austeridade fiscal, de contenção de gastos públicos e de incentivo a produtividade pública.

Essas novas formas de governar que emergiram partir da década de 1970 ficaram conhecidos como modelos gerenciais ou como a nova gestão pública. Definem-se por uma linguagem gerencialista exagerada e a introdução do racionalismo econômico no desenho organizativo dos serviços públicos (CARNEIRO & MENICUCCI, 2013). Dentre os modelos em disputa o New Public Management (NPM), destacou-se por confrontar as doutrinas básicas da administração pública substituindo a ênfase em regras gerais para a ênfase nos

resultados. Associado a uma visão neoliberal em termos da condução das políticas do Estado e focado na dimensão fiscal, fundamenta-se na avaliação de que o Estado se encontra hipertrofiado, uma vez que“(...) crescimento desordenado dos gastos públicos seria um sintoma da fragilidade dos mecanismos de controle democrático em garantir a prevalência dos interesses da coletividade no processo decisório da política, erodindo as bases de legitimação do Estado” (CARNEIRO & MENICUCCI, 2013, p. 138).

Hipertrofia do Estado, déficit público incontrolável, foram algumas das questões que os governos neoliberais a partir da década de 1980 tentaram solucionar a partir da implementação de uma agenda reformista pró mercado, objetivando a redução do tamanho e capacidade do Estado, de sua intervenção na economia e na reestruturação de seu aparato organizacional. Nesse sentido a adoção da New Public Management (NPM) se desenvolveu a partir da

(...) avaliação do sucesso ou fracasso da administração pública se altera, passando a ser banalizada por critérios próximos àqueles utilizados na administração privada. De uma orientação inicial voltada à busca de eficiência e à redução do gasto público, o reformismo associado à NPM avança e direção a questões como o foco em resultados, a qualidade dos serviços prestados (CARNEIRO e MENICUCCI, 2013, p. 139).

Dentre os países que reformularam sua administração pública, a partir de parâmetros de eficiência, o caso mais notório foi o da Nova Zelândia. A partir dessa experiência, considerada bem-sucedida, uma série de países adotaram o modelo proposto pela “Nova Gestão Pública”, como o Canadá, os Estados Unidos, Grã-Bretanha, e na década de 1990, o Brasil. Conforme Pollit e Bouckaut (2002, p. 17) num contexto de crise econômica “muitos governos enfrentaram um movimento de *tesoura* dos crescentes custos de bem estar social face às decrescentes possibilidades de criação de novos impostos. Cortar o gasto público ou ao menos reduzir sua taxa de crescimento tem estado em alta na agenda política”

Entre os princípios destas reformas efetuadas na gestão pública a partir da década de 1970, destacam-se, dentre outros, conforme David Osborne e Ted Gaebler (1992): 1. A necessidade de um equilíbrio calculado sobre recursos e gastos; 2. Impulsionar a competição entre os prestadores de serviços; 3.

Estabelecimento de metas a alcançar; 4. Financiar resultados, atingir objetivos públicos substanciais; 5. Satisfazer as necessidades do consumidor (cidadão); 6. Gerar receitas; 7. Descentralizar as atividades; 8. Orientação do governo para o mercado. De acordo com Pollit e Bouckaut (2002), apesar dos princípios serem similares nas reformas implementadas a partir da década de 1970, suas estratégias normativas diferenciam-se, permitindo um esforço comparativo, conforme quadro abaixo:

**Quadro I: Estratégias das reformas gerenciais**

<b>Estratégias</b>	<b>Definição</b>	<b>Países</b>
<b>Manutenção</b>	Manter a máquina administrativa tal como ela é, mas ajustar e equilibrar sempre que possível	Países da Europa continental
<b>Modernização</b>	Realizar mudanças mais fundamentais nas estruturas e processo, por exemplo, mudando a orientação do processo orçamentário de insumo para produto, criando novos tipos de organização do setor público, como agências autônomas, modificando o contrato de trabalho dos servidores públicos	Países da Europa continental
<b>Mercantilização</b>	Introduzir mecanismos de mercado no setor público, por exemplo, criar um mercado interno competitivo	Austrália, EUA, Nova Zelândia, Reino Unido
<b>Minimizar</b>	Reduzir o setor estatal tanto quanto possível, fazendo o máximo uso da privatização e da contratação externa.	Austrália, EUA, Nova Zelândia, Reino Unido

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de Pollit e Bouckaut (2002).

Essas primeiras experiências de reformas gerenciais ocorreram em países membros da Organização para a cooperação e o desenvolvimento econômico (OCDE). Conforme Ormond e Löffleur (1999, p. 97) as reformas ocorreram

“mediante uma ampla variedade de formas e em diversos contextos envolvendo preocupações e necessidades nacionais completamente diferentes”. Dada essa contestação, e ao caráter normativo dos discursos de reformas gerenciais, a nova gestão pública foi considerada “uma tela vazia”, pois cada experiência teve seu padrão próprio, o que dificulta uma avaliação do modelo (FERLIE et al, 1999), e assim

Ao contrário dos países Anglo Saxões, as reformas não trouxeram mudanças de grande envergadura no papel do Estado e suas relações com o mercado e a sociedade civil, concentrando-se em iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da gestão pública, em busca de maior responsabilidade e melhora de performance. A atenção se dirige para mudanças localizadas em áreas consideradas estratégicas (CARNEIRO e MENICUCCI, 2013, p. 153)

Além dos países anglo saxões e dos países da OCDE, algumas experiências com estes princípios gerenciais ocorreram na América Latina, entretanto, “os esforços empreendidos focaram mais na redução de custos que na promoção de melhoras de desempenho do setor público à medida que foram motivadas principalmente por propósitos de natureza macroeconômica, com ênfase no ajuste fiscal” (CARNEIRO e MENICUCCI, 2013, p. 154). Além disso, apesar de ter se desenvolvido principalmente nos países anglo-saxões e nos países membros da OCDE, quando reproduzido nos países da América Latina “passou a representar as necessidades das mais diversas empresas e governos, transcendendo, portanto, as matrizes histórico-culturais locais” (PAULA, 2005, p.38).

Entretanto, apesar dessas experiências basearem-se em princípios normativos e parâmetros similares, aqueles advindos do mercado, implementadas por governos considerados neoliberais, “essas reformas administrativas consolidam novos discursos e práticas derivadas do setor privado e os usam como benchmarkes para organizações públicas em todas as esferas de governo (SECCHI, 2009, p. 348). Como contrapartida a New Public Management (NPM) surgiram, também associadas a uma concepção de falência do estado burocrático, outras alternativas, discursos que diferenciam as experiências implementadas, como o governo empreendedor e o movimento de governança pública (SECCHI, 2009). Esses novos discursos, modelos, surgiram a partir da década de 1990, quando a New Public Management começou a ser



questionada, especialmente seus resultados. Como modelos alternativos destacam-se, além do governo empreendedor, e do movimento de governança pública, o public service orientation.

Esses modelos compartilham os valores da produtividade, eficiência na prestação de serviços. Entretanto, baseiam-se em um sistema de crenças, baseado na racionalidade instrumental aplicados à gestão pública (POLLITT e BOUCKAERT, 2002; SECCHI, 2009). Nesses termos, por exemplo, Haad (1995) enumerou os preceitos da Administração pública gerencial: 1) Desagregação do serviço público em unidades especializadas; 2) Competição entre organizações públicas e entre públicas e privadas; 3) Disciplina e parcimônia; 4) Administradores com autonomia para decidir; 5) avaliação de desempenho; 6) Avaliação centrada nos resultados. (SECCHI, 2009).

Estes princípios, ou crenças, conforme identificou Christopher Pollitt (1990), derivam da ideia de o caminho para o desenvolvimento social depende do aumento de produtividade em termos econômicos. Para tanto é necessário ver a produtividade associada a tecnologia, ter uma força de trabalho conectada com o ideal de produtividade, e uma administração eficiente. Portanto, a nova gestão pública atua através de parâmetros do mercado econômico, como a mensuração de desempenho, o planejamento estratégico, a competição no interior das unidades de governo, a contratação baseada em desempenho, nos incentivos de mercado e na desregulamentação.

Osborne e Gaebler (1992), no livro “Reinventando o governo”, obra clássica que impulsionou o debate em torno da nova gestão pública nos Estados Unidos, reiteram o caráter normativo desses modelos, em especial “o governo empreendedor”. Conforme os autores alguns mandamentos impulsionam esse modelo, como o fato de ser um governo catalizador, que não implementa políticas públicas sozinho, mas sim articulados com diferentes atores sociais; o de ser um governo que atrai a participação dos cidadãos na tomada de decisões; aquele que incentiva a competição dentro das organizações públicas; governo orientados por metas e resultados esperados, assim como orientado ao cliente; e para o mercado. (SECCHI, 2009).

Conforme Pollit e Bouckart (2002, p. 20) os resultados da implementação desses modelos de gestões públicas são de difícil mensuração. Em alguns aspectos algumas nações obtiveram mais êxito que em outros, como, por exemplo, o equilíbrio orçamentário alcançado no Canadá. Além disso, o crescimento econômico é uma variável que influi nos resultados dessas reformas, uma vez que “(...) cálculos da proporção como gasto público/PIB são determinados tanto pelas taxas de crescimento econômico, quanto pelas mudanças no gasto governamental”. Portanto, conforme Pollit e Bouckart (2002) o crescimento econômico explica porque alguns países obtiveram mais êxito que outros, não apenas a implementação de reformas gerenciais.

A gestão pública por ou para resultados é um dos receituários presente nas ideias da Nova Gestão Pública (New Public Management). Sua primeira formulação remete a obra de Peter Drucker, publicada em 1954, na qual elaborou duas expressões: Gestão por objetivos, e gestão por resultados. Entretanto, sua conceituação, e implementação ocorreu nas décadas posteriores, quando essa orientação foi considerada uma prática de boa governança.

Assim como um ciclo de política pública, a gestão por resultados começa com o estabelecimento dos resultados desejáveis, dos objetivos do governo, prescreve o monitoramento e a avaliação dos desempenhos da organização a partir do alcance dos resultados (SERRA, 2008). O quadro abaixo sistematiza suas principais estratégias

#### **Quadro II: Estratégias gerais da Gestão por resultados**

<b>1</b>	<b>Foco na gestão voltada para resultados</b>
<b>2</b>	Formulação de políticas públicas a partir do planejamento governamental
<b>3</b>	Tomada de decisão descentralizada
<b>4</b>	Planejamento estratégico nas organizações públicas
<b>5</b>	Sistemas de informação que ofereçam subsídios para a tomada de decisão
<b>6</b>	Controle dos recursos
<b>7</b>	Monitoramento da gestão
<b>8</b>	Prestação de contas e avaliação
<b>9</b>	Incorporação de mudanças nas metodologias do orçamento público
<b>10</b>	Formulação de indicadores próprios de gestão

**Fonte:** Adaptado pelos autores a partir de FORTIS (2009)

A ideia e a experiência vivenciada pelas administrações públicas baseadas na gestão por resultados têm se modificado ao longo do tempo. Logo, não é um modelo pronto, suas características e estratégias modificaram-se em cada experiência concreta. Entretanto, apenas nas duas últimas décadas seus conceitos começaram a ser discutidos e elucidados na literatura pertinente. O CLAD (2007), por exemplo, entende a gestão por resultados como um marco conceitual que tem por função facilitar que as organizações públicas consigam, de forma efetiva e integrada, criar valor público, consecução dos objetivos do governo e a melhora contínua das instituições. Para Bouckaert e Halligan (2008) a gestão por resultados deve orientar todas as ações do governo, visando o melhor desempenho de todas as áreas. Este desempenho é mensurado a partir de um modelo matricial, em que se verifica se os recursos (inputs) alocados tiveram resultados (outputs) e os impactos estratégicos (outcomes) das metas estabelecidas.

Pode-se agrupar a literatura sobre a gestão por resultados em dois argumentos distintos. De um lado aquele que sustenta, a partir da análise de casos concretos, que a ideia de controle de resultados leva a disfuncionalidades na gestão pública, e assim a “Aplicação das técnicas da NPM por vezes produz um considerável aumento na eficiência, mas em outras ocasiões encontramos desapontamentos e até perversões” (POLLIT e BOUCKART, 2002, p. 22), e de outro, aqueles que consideram o modelo adequado, mas que efetivamente, não é implementado da forma correta pois ao enfatizar a mensuração de desempenho, acaba se equivocando na escolha dos problemas. (BOUCKART e HALLIGAN, 2008).

As disfuncionalidades, são, na maioria das vezes, de natureza organizacional. Referem-se a maneira que a implementação do modelo de gestão por resultados afeta o comportamento das pessoas (dos servidores públicos), as responsabilidades e a hierarquia da organização pública. Além dessa questão, destaca-se o papel das lideranças e dos diversos atores envolvidos que disputam distintas agendas governamentais o que torna a cooperação e o consenso um processo complexo. Portanto, as gestões por

resultados, como são baseadas em modelos normativos, são de difícil mensuração.

Esse modelo de gestão com ênfase econômico-financeiro baseado em resultados incorporou-se no discurso e aprofundou-se nas práticas dos gestores das unidades subnacionais brasileiras a partir da década de 2000. A implementação desse modelo nos Estados e municípios brasileiros foi impulsionado, por um lado, pelo Programa Nacional de Apoio à Modernização da gestão e do planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), e do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e municípios brasileiros (PROMEX), e por outro, pela influência do Movimento Brasil Competitivo (MBC). Movimento liderado pelo empresário Jorge Gerdau, assessorado pela consultoria de Vicente Falconi, reuniu, num primeiro momento, uma série de empresários, juntamente com lideranças do executivo, para influir nas gestões públicas locais e regionais visando a melhora e redução dos gastos públicos e da carga tributária das empresas. Conforme Monteiro (2016, p. 3),

Em 2012, o Movimento Brasil Competitivo (MBC) reuniu o poder Executivo, o judiciário e o legislativo na “Frente parlamentar Mista para o Fortalecimento da Gestão Pública”, visando disseminar a ideia da gestão por resultados nas várias esferas da política brasileira. Sabe-se que o modelo proposto pelo Movimento Brasil Competitivo (MBC) disseminou-se nas gestões públicas locais e regionais após a experiência do choque de gestão de Minas Gerais, liderado pelo então governador Aécio Neves, em 2003, e desde lá, tem sido implantado em vários governos estaduais e municipais.

Esses modelos de gestão por resultados foram implementados, a partir da década de 2000, em muitos Estados e municípios brasileiros. Conforme Garces e Silveira (2002, p. 57) nesses programas o “resultado é a solução de um problema ou o atendimento de demanda da sociedade — mensurados pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando, assim, a avaliação objetiva da atuação do governo”.

Com base na experiência do Estado de Minas Gerais esses programas de gestão por resultados expandiram nas unidades subnacionais brasileiras. De modo geral, a gestão por resultados consiste na revisão dos planos estratégicos de desenvolvimento estaduais ou municipais, composição de uma cartela de

programas estratégicos para cada secretaria de governo, implantação de um escritório geral de monitoramento de programas, estabelecimento de contratos de gestão para pagamentos de prêmios por produtividade, etc.

A ênfase desses programas de gestão por resultados é a econômico-financeira, que busca o ajuste fiscal e o controle de gastos. No entanto, existe um movimento coordenado com as secretarias de Estado para pactuar metas a serem monitoradas. O resultado esperado é atingir os indicadores finalísticos (de impacto) de médio e longo prazo pactuados no contrato de gestão por resultados, embora não considerem as exterioridades que podem influenciar os resultados esperados. Em relação a esse ponto questiona-se até que ponto essas metas pactuadas entre gestores (ou gerentes na linguagem gerencial) refletem as demandas da sociedade. Quando há participação social é naquelas instancias de desenho de cima para baixo, como as audiências públicas, os orçamentos públicos, em que a população apenas ratifica as propostas apresentadas (AVRITZER, 2008).

Além dessas questões mais pontuais, a experiência brasileira, desde a implementação do gerencialismo no plano federal, ao primar como resultado principal o equilíbrio fiscal e a otimização do gasto público mostra que restringem a implementação de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento social do país. Portanto, o principal desafio dos programas de gestão por resultados é a busca numa conciliação entre as “políticas de regulação macroeconômica e as demais políticas setoriais” (GARCES e SILVEIRA, 2002, p. 54), assim como a incorporação da sociedade na pactuação das metas a serem atingidas.

### **Participação sociopolítica e políticas públicas**

A participação da sociedade em espaços de discussão com o poder público remete as discussões e teorizações políticas dos anos 1960 a 1980. A perspectiva da inclusão dos atores sociais nas instituições políticas realizou-se a partir dos anos 1990 com a criação de uma série de espaços participativos como os conselhos e os orçamentos participativos, etc, especialmente a partir de algumas experiências municipais de governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

A partir dessa década o diálogo em torno da nova relação entre Estado e sociedade, especialmente no que se refere ao papel desempenhado pela sociedade civil na consolidação e no aprofundamento da democracia enfatizava, em alguns casos, a relação de poder existente nesses espaços; e em outros, a configuração institucional desses espaços, mostrando que, muitas vezes, a concretização dos ideais democráticos depende muito mais da natureza das instituições que processam as decisões do que do nível de governo encarregado da gestão das políticas (CORTES, 2005).

O modelo de gestão que insere a participação popular como referência busca criar mecanismos de controles democráticos, incluindo estratégias de descentralização das políticas públicas em políticas consolidadas como a Saúde, Educação, Assistência social etc, além da institucionalização de espaços de participação social (conselhos, orçamentos participativos, dentre outros). Neste sentido, criar estratégias para a inserção popular na gestão pública se tornou um princípio organizativo dos ideários que permearam os anos 90 para a melhoria da administração pública. Essa participação refere-se às diversas formas de inclusão dos cidadãos nos processos decisórios no âmbito político-administrativo (MILANI, 2008).

Segundo Milani (2008), vários são as origens desse discurso participacionista que vão desde as referências à participação encontradas nos documentos das agências internacionais de cooperação, até os discursos dos movimentos sociais, conformando, o que Dagnino (2004) nomeia de "confluência perversa". Segundo a autora, a disputa está ancorada em dois projetos políticos diferenciados:

de um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão (...) De outro lado, (...) há a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil (DAGNINO, 2004; pp. 141, 142).

Ainda sustenta Milani (2008) que para os que defendem a participação conforme um determinado projeto político, baseados nos documentos dos organismos internacionais, entendem que o Estado deixa o monopólio de produção e proteção do bem público, para o público não-estatal, deslocando, assim, interesses e papéis para a sociedade civil. De outro lado, um outro projeto

político caracterizado por uma reforma democrática do Estado e de sua burocracia, buscando estimular a participação dos diferentes atores sociais na definição e formulação das políticas públicas.

Assim, o tema da participação foi aclamado na bibliografia pertinente, obscurecendo e diluindo, como analisado por Dagnino (2004), os diferentes sentidos que lhe conferem sustentação. Torna-se cada vez mais necessário não apenas “decantar” os diferentes sentidos da participação – os quais parecem acomodados em um axioma que não problematiza uma suposta relação imediata entre democracia e participação –, mas também analisar a participação para além de si mesma, incorporando os elementos e mecanismos que operam para o fortalecimento (ou enfraquecimento) das práticas democráticas.

O que interessa, para fins dessa discussão, é a ênfase do projeto político caracterizado pela lógica da inserção das diversas organizações da sociedade civil nas instâncias deliberativas do Estado, seja através da criação de espaços institucionalizados como os conselhos, seja pela abertura de mesas de diálogo em que movimentos sociais se façam presentes. No Brasil, a chegada ao governo federal de Lula, em 2003, suscitou a esperança nesse projeto político sustentado pelos movimentos sociais, que buscava fortalecer e criar os espaços participativos, bem como o engajamento em programas e projetos que tematizassem questões até então relegadas a segundo plano (gênero, raça, idade, etnia) (TOMAZINI, 2014). A partir desse momento, percebe-se que o Governo Federal, através da Secretaria Nacional da Presidência da República (SG-PR), promoveu e/ou assumiu com forte protagonismo, uma série de iniciativas no sentido de ampliação do diálogo com a sociedade civil e a definição da “participação” como política de Estado e “método de governo” (GOMES; MOURA; SILVA, 2016).

De fato, observa-se uma expressiva ampliação dos espaços participativos a partir do governo Lula no executivo federal. Por exemplo, Romão (2014), que entende as conferências nacionais de políticas públicas como reuniões de “comunidades de políticas”, registra uma elevação significativa em termos numéricos: oito conferências durante o governo Itamar Franco (1992-1994), 17 no governo FHC (1995-2002), 65 no governo Lula (2003-2010) e 26 no primeiro governo Dilma (2011-2014). Neste sentido, o debate da participação social se

estabelece em torno do papel da sociedade na elaboração, formulação e avaliação das políticas públicas e na capacidade de a gestão pública potencializar esse processo. O discurso participativo encontra forte aporte no projeto político do governo e se sustenta com a presença de militantes na burocracia estatal, criando uma nova configuração na administração pública brasileira. Desse modo, as políticas públicas vão criando novos arranjos institucionais em que buscam garantir o direito dos cidadãos para o diálogo com o poder público. Busca, portanto, o estabelecimento de práticas que combinam participação social à eficiência administrativa.

Nesse novo contexto, em que os atores sociais já estão inseridos nos diferentes espaços participativos já consolidados há pelo menos uma década, emergem novas questões que fogem dos aspectos normativos da participação. Conforme destaca Lavallo (2011), pode-se agrupar quatro perspectivas desenvolvidas atualmente no Brasil. A primeira estaria relacionada a discussão sobre representação política para além dos tradicionais espaços legislativos de representação. Nessa perspectiva as pesquisas buscam apresentar os desafios da legitimidade dos porta-vozes de grupos sociais e as possibilidades de construção dos interesses sociais. Uma segunda frente estaria relacionada a racionalidade política dos diferentes tipos de atores envolvidos nos espaços já consolidados, buscando enfrentar o desafio de pensar o "papel de governos e partidos em processos altamente institucionalizados" (LAVALLE, 2011; p. 16). A terceira perspectiva está relacionada à desconstrução de que os movimentos sociais ao participarem de espaços institucionalizados tenderiam a desaparecer. Por fim, a quarta frente está relacionada aos desafios da participação social e os reais efeitos sobre as políticas públicas.

Portanto, percebe-se que o fenômeno da gestão participativa impõe uma sistemática revisão sobre participação que englobe e ultrapasse a arena estatal, que busque explicar o conjunto de dinâmicas e interações sócio estatais que configuram a realidade. Entretanto, cabe destacar alguns instrumentos de participação característicos dos modelos sócio participativos de gestão pública.

Os Conselhos gestores, cuja criação e funcionamento condicionam o repasse de recursos da União para os municípios para as áreas sociais, como saúde, assistência social, educação, Direitos da Criança e adolescente, dentre outras, são instrumentos importantes na formulação das Políticas Públicas, e



mesmo que não tenham impacto em todas fases do ciclo de políticas, conforme Almeida e Tatagiba (2012), mesmo que não tenham poder efetivo sobre o curso da política pública, alguns têm poder de veto sobre as decisões do governo. (MONTEIRO, MOURA, LACERDA, 2015).

Os Orçamentos Participativos, por sua vez, tendem a se destacar como fóruns deliberativos e contribuem para fortalecer uma cultura política de participação. Conforme destacam SILVA e BAIOCCHI (2014), a presença de gestores públicos com sensibilidade e movidos por ideários de transformação social combinado à presença de um associativismo consolidado influencia positivamente a alteração de uma cultura política tradicional de dependência do Estado em direção a uma ação que pode sustentar e fortalecer a cidadania política.

Entretanto, conforme Avritzer (2008) existem, atualmente, muitas instituições participativas (IPs) com modelos institucionais distintos e com impactos diferenciados na participação. Os Orçamentos Participativos (OPs) têm um desenho de baixo para cima, os conselhos de Política, por sua vez, representam um modelo de partilha de poder, e os orçamentos públicos, os planos diretores municipais apresentam um apelo participativo apenas de ratificação das decisões governamentais previamente decididas. (MONTEIRO, MOURA, LACERDA, 2015). Portanto, conforme Avritzer (2008), conforme for a capacidade de organização da sociedade e da presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos, as instituições participativas, variam sua capacidade de democratizar o governo.

Dos desenhos institucionais apresentados, o OP por não ser decorrência direta do texto constitucional – caracteriza-se por ser de livre acesso, estabelecendo assim, uma forma de participação aberta a qualquer membro da sociedade civil, independente de terem status e de exercerem ou não liderança em alguma organização, apresenta-se, portanto, como o mais democrático e distributivo e, é também o mais vulnerável à vontade da sociedade política (Avritzer, 2008). Essa vulnerabilidade decorre de uma série de fatores, como questões socioeconômicas, históricas-culturais e políticas, que podem estimular ou inibir a participação do cidadão nestes espaços.

### **Modelos de gestão concorrentes e paralelos**

Conforme Paula (2005, p. 41) as distinções entre ambos modelos de gestão pública não podem ficar apenas na questão partidária, ou entre o discurso ideológico da esquerda e da direita. A questão pontuada pela autora é que de um lado a “vertente societal não tem propostas completamente acabadas para as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa” e por outro, “a vertente gerencial lida com a dimensão sociopolítica predominantemente no âmbito do discurso”. Em relação a esse último ponto analisa a autora:

[...] a administração pública gerencial partilha do esquematismo gerencialista, que dificulta o tratamento da relação entre os aspectos técnicos e políticos da gestão. Por outro lado, a primazia das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da gestão coloca em jogo seu grau de inovação e de comprometimento com a participação cidadã. Por ser demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e por enfatizar predominantemente a eficiência administrativa, esse modelo de gestão não vem se mostrando apto para lidar com a complexidade da vida política. (PAULA, 2005, p. 45)

Em relação a gestão sociopolítica, apesar de ter méritos pela inclusão da sociedade nas decisões públicas, assim como pela assimilação dos atores dos movimentos sociais nas instâncias governamentais, “não conseguiu ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública (PAULA, 2005, p. 46). Portanto, trata-se de modelos que não dialogam, nem se complementam. No caso brasileiro nas últimas décadas, como desdobramento do modelo gerencial, implantou em alguns Estados e Municípios o modelo de gestão por resultados, que ampliou a distância entre os modelos, conforme quadro abaixo:

**Quadro III: Comparativo dos modelos de gestão**

Modelos Características	Sociopolítico	Gerencial	Gestão por resultados
<b>Origem</b>	Surge a partir do diálogo da gestão com os movimentos sociais	*Inspirado no Movimento Internacional de Reforma do Estado não leva em consideração os diferentes contextos e estruturas	Baseado em Consultorias privadas e empresariais
<b>Partilha de poder</b>	Estado e sociedade civil organizada	Centralizado nos gestores públicos e no executivo	Centralizado no executivo e pactuado entre as secretarias de governo
<b>Ênfase</b>	Participação sociopolítica	Econômica financeira e administrativa	Econômica financeira e planejamento governamental

Mensuração	Implementação de Políticas Públicas	Desempenho administrativo e eficácia econômica e fiscal	Resultados, em termos de indicadores, atingidos
Limites	Ausência e oscilação de projetos econômicos e fiscais	Não reflete as demandas públicas, assim como as estruturas econômicas, históricas e culturais	Não refletem as demandas públicas, assim como não considera as exterioridades específicas de cada contexto que influenciam os indicadores sociais

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir de Paula (2005) e Monteiro (2016)

Todos os modelos têm suas possibilidades e seus limites. O modelo gerencial, assim como o de gestão por resultados, tem por mérito buscar uma maior organicidade e proatividade da estrutura administrativa. No entanto, falha a desconsiderar as demandas sociais, ou apenas considera-las em instâncias previstas constitucionalmente de ratificação das decisões governamentais, como audiências de aprovação dos orçamentos públicos ou Planos Diretores, por exemplo. O modelo sociopolítico, que incorporou canais de participação social deliberativa com poder de decisão na gestão pública, carece de uma dimensão econômica e fiscal mais clara de acordo com os preceitos da participação social. Não é de surpreender, nesse aspecto, que, no último ano, em 2016, um governo que primava pela participação social tenha sido deposto por uma questão meramente fiscal.

### **Considerações finais**

As colocações aqui apresentadas revelam cenários que se estendem desde a década de 1990, e que, precisam ser enfrentados com seriedade científica. Não se trata de privilegiar um modelo em detrimento do outro, como os discursos políticos e as polaridades do campo político fazem, mas repensá-los a luz das demandas sociais atuais. Por um lado, apresenta-se a perspectiva gerencial, que aponta para a busca do desenvolvimento baseado na concepção de eficácia, em que o padrão de intervenção do Estado torna-se menor, mas significativo. A estratégia exprime-se no fortalecimento do núcleo estratégico do Estado. Neste sentido, a busca pela cultura gerencial está ancorada nas ideias e ferramentas de gestão mais recente utilizadas no setor privado (programas de qualidade, reengenharia organizacional entre outros) (PAULA, 2005). Por outro lado, a abordagem societal ou participativa enfatiza a criação de espaços e

possibilidades de inserção da sociedade civil na elaboração e implementação das políticas públicas. Esse tipo de gestão tenta promover um ideário baseado na concepção participativa e deliberativa, buscando renovar o perfil dos gestores públicos e dos diversos atores que representam a sociedade civil, na esperança que, a partir do partilhar de poder e conhecimento, a cidadania e a democracia aflorem nos diferentes espaços com impacto na formulação de políticas públicas.

Percebe-se, portanto, que nos últimos anos essas perspectivas da administração pública têm estado mescladas no plano empírico. Mesmo quando há o discurso fortemente voltado para a abordagem participativa, observa-se a reprodução das práticas gerencialistas. De outro modo, o experimento da participação na administração pública nacional fez com que houvesse um amadurecimento de práticas que independessem dos governos e, portanto, que têm a possibilidade de complexificarem o perfil dos gestores públicos nos tempos atuais.

A necessidade de melhoria de desempenho da gestão pública brasileira, independentemente do modelo adotado pelo Gestor Público, requer transformações urgentes – começando pela partilha do poder entre Estado e sociedade civil – para que o cidadão deixe de ser um simples integrante da política tradicional e assuma o protagonismo efetivo na gestão pública – fiscalizando e avaliando, se os recursos públicos estão sendo aplicados efetiva e eficazmente. Contudo, a partilha do poder, não pode intervir no objeto fim do Estado, qual seja, a produção de bens e serviços públicos de qualidade para a sociedade. Logo, um dos desafios para os analistas da administração pública é identificar padrões de ações e práticas que vêm sendo centrais nas burocracias estatais e o papel dos cidadãos comuns e dos movimentos sociais na construção das políticas públicas.

### Referências

ABERBACH, J; PUTNAM, R; ROCKMAN, B. **Bureaucrats et policiers westerns democracies**. Massachusetts: Harvart University Press, 1981.

ABERS, R; TATAGIBA, L; SERAFIM, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **DADOS**, vol.57 no.2 Rio de Janeiro April/June, 2014.

ABRUCIO, F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007

ALONSO, M. Custos no serviço público. **Revista do serviço público**, ano 50, n.1, 1999.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opin. Publica**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008 .

BOUCKAERT,G.,HALLIGAN,J. **Managing performance: international comparisons**. London: Routledge, 2008.

BRESSER –PEREIRA, Luíz Carlos. Economia política do gasto social no Brasil desde 1980/85. **Econômica**, Rio de Janeiro, V. 5, n.1, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 1998.

BRUNET, J. F. G.; BORGES, C. B.; BERTÊ, A. M. A. Estudo comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros: um índice de qualidade do gasto público. Porto Alegre, outubro de 2007. **Monografia**.47 p, Ministério da Justiça - Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 2010

CARLOS, E; DOWBOR, M; ALBUQUERQUE, M. A. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: proposições analíticas e desafios metodológicos. In **Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2016.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T.M.G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In: NORONHA, J.C; PEREIRA. T. R. (Orgs). **A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde**. Volume 1. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde /Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013.

CÔRTEZ, S. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C; COÊLHO, D.; MELO, M. (Orgs). **Desenho institucional e participação política- Experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: **Política e Sociedade**, n.05, out., 2004.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

EVANS, P; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analyses of the effects of the “weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, n. 64, p. 48-765, 1999.

FERLIE, Et Al. . **The new public management in action**. Oxford, Oxford University Press, 1999.

FORTIS, M.F.A. Orçamento orientado a resultados: Instrumentos de fortalecimento democrático na América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, V.60, N.2, p. 125-140, Abril/ Maio, 2009.

GARCES, A; SILVEIRA, J. Gestão Pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Ano 53, N.4, 2002.

GOMES, S; MOURA, J .T.V; SILVA, J. A. Como um problema social entra na agenda governamental e vira uma política pública? O caso das demandas dos movimentos sociais na adoção do Plano Juventude Viva. **Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2016.

LAVALLE, A, G. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, n. 84, 2011.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russell Sage, 1980.

MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP**, 42 (3), maio/junho, 2008.

MONTEIRO, L. M; MOURA, J.T.V.; LACERDA, A. F. Teorias da democracia e a práxis política e social brasileira: limites e possibilidades. **Sociologias (UFRGS. Impresso)** , v. 17, p. 156-191, 2015.

MONTEIRO, L.M. Discurso gerencial normativo e a gestão por resultados: Notas sobre os modelos organizacionais implementados nas unidades subnacionais brasileiras. **Anais do IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais - Porto Alegre**, 2016.

MONTEIRO, Lorena Madruga. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. **Revista de Administração Pública**, Vol. 47, No 5 (2013).

OSBORNE, D., & GAEBLER, T. (1995). **Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. (S. F. G. Bath & E. Magalhães Jr., Trad.) Brasília: MH Comunicação. (Obra original publicada em 1992)

PACHECO, Regina Silvia. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. **Revista de Governança Social**, v. 2, p. 10-13, 2009.

Paula, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira: Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, 45(1), 36-49, 2005.

POLLITT, Christopher. **Managerialism and the public services**. Cambridge: Basil-Black-Well, 1990.

POLLITT, C; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 3, jan./set. 2002.

ROMÃO, W.. **Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert. 2014.

SECHHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista Administração Pública, Rap** — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009

SERRA, A. (2008). **Modelo aberto de gestão para resultados no setor público**. (E. Montesbradley y Estayes, Trad.). Natal: SEARH. (Obra original publicada em 2007)

SILBERMAN, B. **Cages of reason: the rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain**. Chicago, University Press, 1993

TENDLER, J. **Good government in the tropics**. Baltimore e Londres: The Johns Hopkins University Press, 1997.

TOMAZINI, C. A disputa pela gestão e participação nas políticas de luta contra a pobreza nos primeiros anos Lula: o caso dos comitês gestores do cartão Alimentação. In: CARLOS, E.; OLIVEIRA, O.P; ROMÃO, W. M. **Sociedade e políticas públicas. Atores e instituições no Brasil contemporâneo**. Chapecó: Argos, 2014.

**III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**

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

Sessão Temática 07 - Estado e gestão da participação social

**PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA: O CASO DO GRUPO DE GESTÃO DA  
OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA**

Autora: Gabriela Nunes Machado - UFABC

**Maior/2017**



### **Resumo**

O presente artigo busca abordar a participação nos processos decisórios na realização de Operações Urbanas Consorciadas, analisando as relações existentes entre gestores públicos, agentes do setor privado, moradores das áreas afetadas e demais stakeholders envolvidos. Procura-se entender como a ingerência direta de agentes privados ligados aos setores imobiliários e financeiros nas decisões, combinada aos instrumentos de participação popular, afeta a aplicação dessas operações.

O artigo buscará analisar o papel do Grupo de Gestão instalado para realizar as principais decisões no seio da Operação, numa tentativa de avaliar a real influência de seus membros nas prioridades das obras.

**Palavras-chave:** operações, participação, governança.

### **Abstract**

This article seeks to approach the participation in the decision-making processes in the implementation of Urban Operations, analyzing the existing relationships between public managers, private sector agents, residents of the affected areas and other stakeholders involved. It seeks to understand how the direct interference of private agents linked to the real estate and financial sectors in the decisions, combined with the instruments of popular participation, affects the application of these operations.

The article will analyze the role of the Management Group installed to make the main decisions within the Operation, in an attempt to evaluate the real influence of its members on the priorities of the works.

## 1. Introdução

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988, associada aos princípios de redemocratização, descentralização e competência local, possibilita também aos municípios a introdução de instrumentos contemporâneos e flexíveis de intervenção na cidade.

Assim, o Estatuto da Cidade trouxe diversos instrumentos que poderiam ser utilizados como indutores do desenvolvimento urbano no Brasil, levando em consideração a grande importância conferida aos centros urbanos neste contexto político. Estes instrumentos podem ser divididos em três conjuntos: instrumentos que procuram coibir a retenção especulativa de terrenos e que consagram a separação entre o direito de propriedade e o potencial construtivo dos terrenos atribuídos pela legislação urbana; a regularização fundiária de áreas ocupadas e não tituladas da cidade; a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios.

É nesse contexto que se evidencia a figura da operação urbana consorciada, definida no artigo 32 do Estatuto da Cidade como instrumento cujo objetivo é promover o desenvolvimento urbano a partir da articulação entre agentes públicos e privados, com base em um projeto urbano.

As operações urbanas consorciadas foram definidas pelo Estatuto da Cidade no seu artigo 32 como o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, cujo objetivo é alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Introduzidas no ordenamento brasileiro num contexto de reforma neoliberal do Estado brasileiro, as operações urbanas consorciadas nascem de uma conjuntura em que há a desregulamentação e a abertura dos mercados e, ao mesmo tempo, a valorização de um discurso participacionista que substituiu a participação direta dos movimentos sociais por ONGs e entidades do terceiro setor, alterando o caráter do associativismo nacional e esvaziando de sentido a proposta de participação popular (GOHN, 2011, p. 134).

Muito criticada dentre os urbanistas (FIX, 2001; MARICATO e FERREIRA, 2002), as operações urbanas são vistas como uma forma de garantir que o governo cumpra um papel de empresa de desenvolvimento imobiliário, quase como um agente desbloqueador do potencial de negócios de uma determinada região da cidade.

Dessa forma, a operação urbana acaba justificando uma prioridade concedida a obras que não são necessariamente prioritárias do ponto de vista social, mesmo que não sejam obrigatoriamente custeadas pelos beneficiários. Mesmo se a operação eventualmente for bem

sucedida financeiramente, o investimento inicial é sempre público, e o reembolso, se vier, será apenas a médio ou longo prazo (FIX, 2003, p. 3).

Um conjunto de obras dessa magnitude, estendido geralmente sobre áreas de grande influência no tecido urbano, apresenta um desafio para a governança urbana e para os mecanismos de participação democrática previstos em lei. Compreendendo o ambiente das cidades como um entrecruzamento de interesses, instituições e atividades, são construídos processos de governança bastante complexos (SCOTT, STORPER, 2014).

Para que estes processos sejam conformados de maneira democrática e razoavelmente transparente, diversos autores apontam a participação como ferramenta principal neste processo (SAULE JÚNIOR, ROLNIK, 2001; FERREIRA, 2003; MARICATO, 2007). Tendo em vista as operações urbanas consorciadas, em especial no contexto de São Paulo, faz-se necessário atentar para a efetivação da participação democrática no processo decisório, buscando analisar a influência dos mais diversos atores na definição de prioridades na injeção de investimentos e na realização das obras.

Com a introdução de parâmetros de participação popular nos instrumentos urbanísticos, estabelecidos na legislação brasileira pelo Estatuto da Cidade, foi dado um salto na direção da democracia participativa descrita por Santos e Avritzer como principal forma de reinventar a emancipação social no século XXI (AVRITZER e SANTOS, 2002, p. 53).

Ao tornar obrigatória a inclusão de modelos participativos, as Operações Urbanas tiveram de se adaptar. Como será analisado adiante, as leis de operações em São Paulo foram gradativamente alteradas para incluir um Grupo de Gestão, formado por membros tanto do Poder Público quanto da sociedade civil. Será analisado, mais especificamente, o Grupo instituído no âmbito da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, a mais antiga do município.

Como existem diversas operações ativas na cidade no momento, foi escolhida como objeto para este artigo a Operação Urbana Faria Lima. Segunda das operações urbanas aprovadas enquanto Lei, é tida enquanto *cara pública* das mudanças de fluxos do capital imobiliário e financeiro de São Paulo, que nos anos 60/70 migraram do Centro e da Região da Paulista para novas áreas (FIX, 2001). Esta foi também a primeira a ser realizada por meio dos CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção), considerados a sofisticação dos mecanismos de outorga onerosa.

Levando em consideração a dificuldade metodológica de atribuir relações de causa e efeito entre os interesses do mercado imobiliário e a efetiva realização dos projetos na cidade, este trabalho busca lançar luz sobre o funcionamento do Grupo de Gestão no contexto da operação, passando pela sua composição e pela atuação de seus membros.

Primeiramente será apresentado o instrumento da Operação Urbana Consorciada, como ele se insere na legislação urbanística brasileira e os seus principais conceitos. Depois, será descrita a Operação Urbana Faria Lima (para a qual será utilizada a sigla OUCFL), com a evolução da sua regulamentação. Posteriormente será analisado o Grupo de Gestão mencionado, concluindo com uma breve discussão sobre o seu papel como instrumento de democracia participativa.

## **2. Operações Urbanas Consorciadas**

A partir dos anos 90 no Brasil, a desregulamentação e a abertura de mercados, aliados ao desenvolvimento acelerado das tecnologias de informação e à expansão das redes de alta tecnologia acabaram por reforçar as interdependências e influências mundiais nos espaços locais.

Por um lado, observa-se a perda da capacidade econômica, a diminuição de empregos e de arrecadação introduzindo uma conseqüente degradação territorial dos espaços urbanos. Por outro, a proeminência de um meio urbano, calcado em empreendimentos produtivos complexos, articula-se à redefinição espacial da produção, conferindo às cidades um lugar destacado na nova geografia do mercado internacional.

No Brasil, o Estatuto da Cidade trouxe diversos instrumentos que poderiam ser utilizados como indutores do desenvolvimento urbano no Brasil, levando em consideração a grande importância conferida aos centros urbanos neste contexto político. Estes instrumentos podem ser divididos em três conjuntos: instrumentos que procuram coibir a retenção especulativa de terrenos e que consagram a separação entre o direito de propriedade e o potencial construtivo dos terrenos atribuídos pela legislação urbana; a regularização fundiária de áreas ocupadas e não tituladas da cidade; a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios.

Cada vez mais, as competições impostas pela globalização, aliadas à pressão de interesses econômicos regionais, incentivam a administração local a adotar práticas empresariais, envolvendo diretamente o setor privado na produção do espaço urbano.

É nesse contexto que se evidencia a figura da operação urbana consorciada, instrumento cujo objetivo é promover o desenvolvimento urbano a partir da articulação entre agente públicos e privados, com base em um projeto urbano.

Operação urbana consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários

permanentes e investidores privados, cujo objetivo é alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Definida como instrumento de política urbana pelo art. 4º, inciso V, alínea “p” do Estatuto da Cidade, a operação urbana é definida no art. 32 da mesma lei como:

Art. 32 Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

A demanda pelo estabelecimento das operações urbanas partiu de quatro matrizes simultâneas nos anos 80: a falta de recursos públicos para realizar investimentos de transformação urbanística de determinadas áreas; a convicção de que investimentos públicos geram valorização imobiliária que pode ser captada pelo poder público; a convicção de que o controle do potencial construtivo era a grande moeda que o poder público poderia contar para entrar na operação; a crítica às estratégias correntes do controle de uso e ocupação do solo no sentido de sua incapacidade de captar singularidades e promover redesenho ou, em outras palavras, urbanismo.

A operação urbana tem origem no conceito de “solo criado”, desenvolvido por urbanistas a partir de meados da década de 1970. O solo criado pressupõe a existência de um coeficiente de aproveitamento, de maneira a eliminar as diferenças econômicas entre regiões que o zoneamento instituiu.

Sendo totalmente dependente da existência de um Plano Diretor, sendo que todo esforço empreendido deverá ter por finalidade a execução dos objetivos gerais de política urbana estabelecidos nele, torna-se difícil a sua criação sem antes haver um planejamento urbanístico do município. Dessa forma, a operação urbana não poderá deixar de assistir às necessidades próprias de cada projeto, casos em que poderá implementar unidades de habitação social, melhoramentos e reurbanização, sempre com a finalidade de reassegurar o ressentimento definitivo das famílias que possam ser atingidas por obras ou outras intervenções previstas em lei específica ou no perímetro delimitado para a sua consecução.

Ainda no Estatuto da Cidade, temos que:

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

A lei municipal específica que dará início à Operação Urbana deverá apresentar em sua redação um dispositivo específico sobre os recursos advindos da contrapartida dos proprietários, usuários permanentes e usuários privados com interesse do perímetro da operação. Além de dispor sobre a origem dos recursos, a lei também deve vincular e separar estes recursos das demais receitas municipais. Os investimentos necessários para a implementação do programa de intervenções, inclusive o pagamento de eventual desapropriação de terrenos para as obras, serão oriundos de recursos auferidos pela própria operação, motivo pelo qual deve haver uma conta bancária específica para entrada e controle dos recursos.

Também deve haver autorização para a outorga, de forma onerosa, do potencial adicional de construção e a modificação dos usos e parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação de uso e ocupação do solo em vigor para os lotes que estão no interior do perímetro da operação. Esta outorga pode ser realizada por meio da venda de CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção, que pode ser definido como:

[...] estoque edificável “a mais” na área da operação, lançando antecipadamente no mercado financeiro títulos equivalentes ao valor total desse estoque. Evidentemente, a grande vantagem desse sistema para o Poder Público é a possibilidade de antecipação da arrecadação, que passa a ser feita independentemente do ritmo de andamento da operação.

Para aproveitar-se do direito adicional de construção na área, o empreendedor teria que adquirir CEPACs no mercado e restituí-los à Prefeitura para poder usufruir do benefício do solo-criado. (FERREIRA e MARICATO, 2002, p. 7-8).

Os CEPACs são muito interessantes para o proprietário do terreno beneficiário, pois permite a possibilidade de uso de novos e mais dilatados índices urbanísticos, e também para terceiros que não possuem lotes no perímetro. Isso porque este título cria uma desvinculação

entre a posse do lote e a compra do potencial construtivo, e pode ser especulado no mercado financeiro como qualquer outro. Por isso, há diversas críticas a esse modelo de outorga onerosa:

O “controle” do Poder Público é relativo, pois os CEPACs – e conseqüentemente as operações urbanas em que serão lançados – são encarados apenas como uma fonte de recursos. Como a Prefeitura precisa de dinheiro, buscará, se adotar essa lógica, multiplicar ao máximo as operações urbanas. Nesse caso, institucionaliza-se a especulação imobiliária como elemento motivador da renovação urbana na cidade. A conformação de seu desenho não se dá em função da ação planejada do Poder Público e das prioridades urbanas que ele estabeleça a partir da demanda participativa da população (sobretudo dos 70% excluídos), mas se subordina ao interesse do mercado, que justificará ou não as operações. (FERREIRA e FIX, 2000)

A lei municipal específica que aprovar a operação poderá prever a emissão pelo município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão, na forma da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 8.666 de 1993), ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Eles serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

Destarte, o montante a ser pago pelo direito de construir é calculado a maior, devendo ser satisfeito pelo beneficiário. Assim, os terceiros que podem adquirir os certificados em leilão realizado pelo Município poderão, mais tarde, revendê-los aos proprietários dos terrenos que desejarem, por exemplo, construir além do seu coeficiente de aproveitamento, por um preço maior.

Adiante, será apresentada a Operação Urbana Faria Lima, a primeira a se utilizar de CEPACs para seu financiamento.

### **3. Operação Urbana Consorciada Faria Lima**

Proposta pela primeira vez em 1993 à Câmara Municipal de São Paulo, durante a gestão do prefeito Paulo Maluf, a Operação Urbana Consorciada Faria Lima foi aprovada por unanimidade dos vereadores, tendo sido sancionada na forma da Lei nº 11.732, de 15 de março de 1995. De acordo com o Prospecto de Registro da operação, formulado pela Prefeitura (EMURB, 2008, p. 41), as obras previstas teriam o escopo de complementar a estrutura da região da Avenida Brigadeiro Faria Lima, com maior enfoque na melhoria da acessibilidade viária e de pedestres priorizando o transporte público e na reestruturação dos espaços públicos.

Mais especificamente, esta operação teria o objetivo de criar condições para que os investidores privados fornecessem os recursos necessários para a implementação de diversos melhoramentos viários, implementação de mobiliário urbano, criação de áreas verdes e ciclovias,

provisão de Habitação de Interesse Social, dentre outras intervenções programadas na Lei. Esta obtenção de recursos seria realizada principalmente com a concessão de incentivos urbanísticos legalmente instituídos, em especial a concessão de potencial adicional de construção.

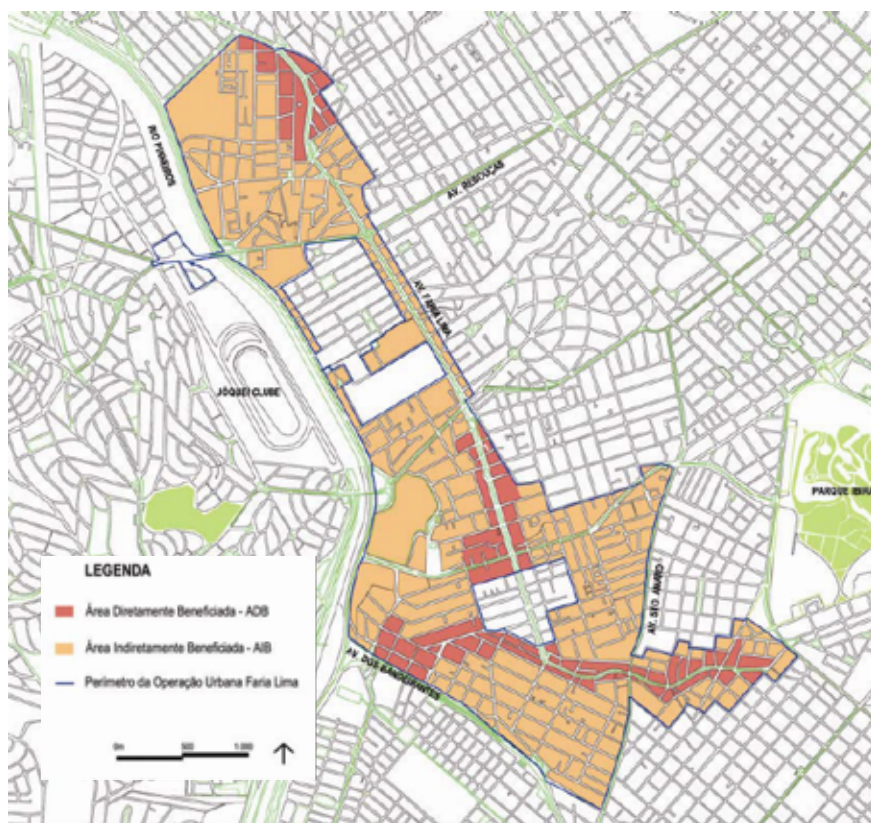


Figura 1 - Mapa da Operação Urbana Faria Lima

Fonte: Lei 11.732 de 14 de março de 1995.

A operação urbana foi dividida em ADB - Área Diretamente Beneficiada e AIB - Área Indiretamente Beneficiada, em função da extensão da Avenida Faria Lima, que se conecta ao norte com a Avenida Pedroso de Moraes e ao sul com a Avenida Heli Pellegrino. Para a ADB, a lei estabeleceu um estoque de potencial adicional de construção 1.250.000 m<sup>2</sup> a ser implementado por meio de Outorga Onerosa aplicada lote a lote, sendo possível ainda a emissão de CEPACs, que possibilitariam a aprovação automática da concessão de potencial para este perímetro. Já para a AIB, foi estabelecido um estoque de 1.000.000 m<sup>2</sup>, por meio da aprovação dos empreendimentos e das concessões caso a caso via Outorga Onerosa. No entanto, como a regulamentação dos CEPACs não havia sido feita no âmbito da legislação nacional, ainda não era possível a aprovação automática da contrapartida, logo todas as concessões, tanto em ADB quanto em AIB, tiveram de ser analisadas caso a caso.



A possibilidade de adquirir potencial construtivo adicional mediante contrapartida, aliado ao aumento do coeficiente de aproveitamento máximo do perímetro para 4, contribuiriam para o adensamento e para a intensificação do uso do solo na região.

Isso criou, conforme o Prospecto de Registro, um “ambiente de autofinanciamento para a realização das Intervenções previstas mediante Outorgas Onerosas e sem comprometer, portanto, o orçamento e finanças do município” (EMURB, 2008b, p. 47). Em contrapartida, vale destacar que o prolongamento da Avenida Brigadeiro Faria Lima, um dos mais importantes investimentos públicos na região, foi realizado anteriormente à promulgação da Lei nº 11.732/95. Também foram realizados diversos investimentos em obras viárias desde a década de 1980 (MONTANDON, 2007, p. 4). Considerando que o valor das contrapartidas recebidas no âmbito da OUCFL só poderiam ser gastos dentro dos limites do perímetro da operação, os recursos públicos que já haviam sido aplicados naquela área não seriam ressarcidos à municipalidade.

O fato de o prolongamento da Avenida Brigadeiro Faria Lima ter sido realizado com recursos orçamentários foi justificado pelo “atraso” na aprovação da Lei da operação urbana, que demorou dois anos devido a forte resistência da organização de moradores da região. Assim, o executivo se utilizou de uma lei de melhoramento promulgada em 1968 para liberar os recursos necessários e assim adiantar esta obra que era considerada politicamente fundamental para o legislativo na época (EMURB, 2008b, p. 48).

Nesse sentido, é vantajoso citar que a operação foi aplicada em uma “área já consolidada e com forte dinâmica econômica e imobiliária” (Idem, 2008, p. 47), atraindo potenciais investidores para uma região que já vinha sendo objeto de vultosos investimentos públicos. À época da mencionada lei, o programa de investimentos estabelecido era orçado em aproximadamente US\$ 150 milhões (Ibidem, 2008, p. 48), abrangendo desapropriações, obras de infraestrutura, atendimento à população de favelas e construção de Habitação de Interesse Social.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, e do Plano Diretor Estratégico de São Paulo em em 2002, a OUCFL foi revisada para se adequar às novas diretrizes, dando origem à Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, e à Lei nº 13.871, de 08 de julho de 2004. A principal mudança foi a definição do CEPAC como principal forma de financiamento da operação, estabelecendo uma tabela de conversão dos certificados em metros quadrados, com base em estudos combinados da Prefeitura com o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI-SP).

Ademais, o perímetro foi dividido em setores diferentes (conforme Figura 2 a seguir) com novos estoques de potencial construtivo adicional (conforme Tabela 1), o Plano de Intervenções foi redefinido e o Grupo de Gestão (que será abordado com maior profundidade neste artigo) foi criado.

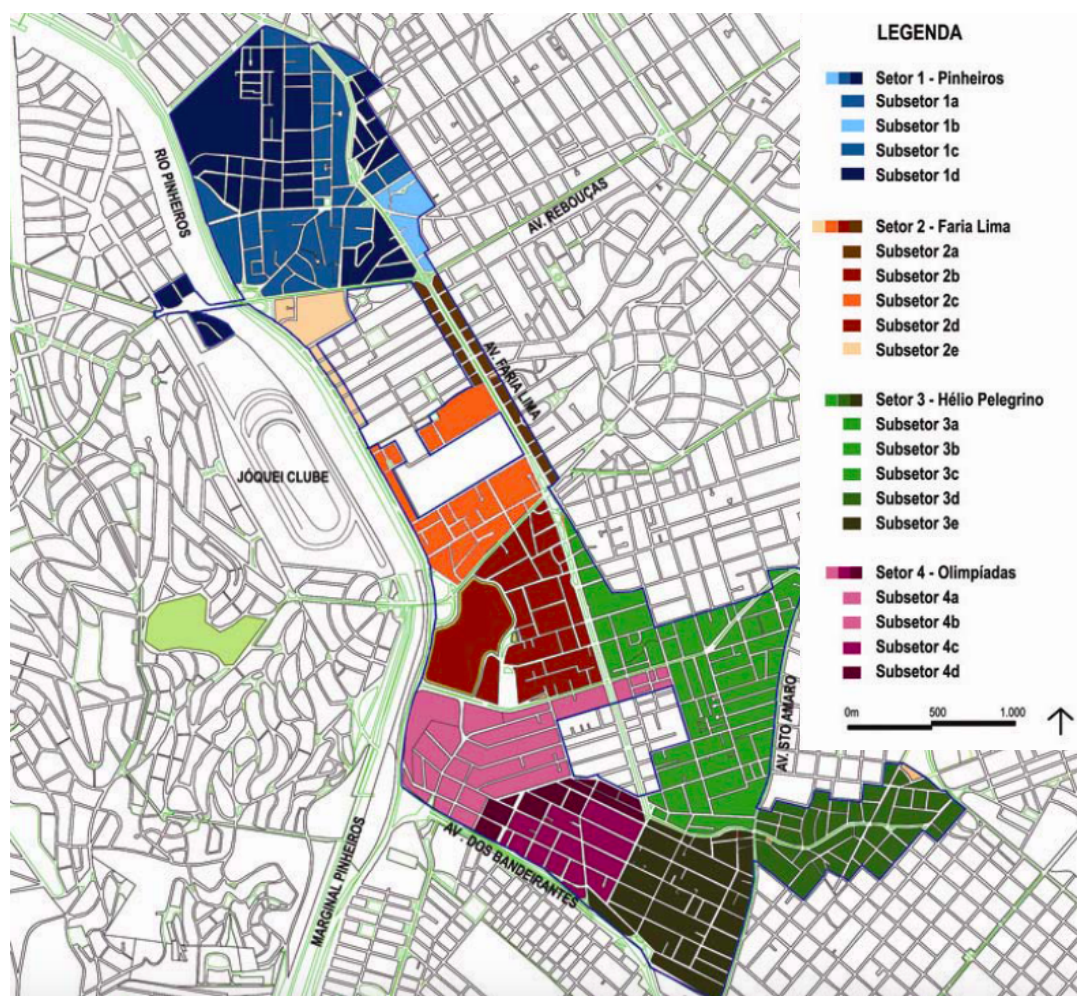


Figura 2 – Mapa dos Setores e Sub-setores da Operação Urbana Consorciada Faria Lima

Fonte: Lei nº 13.781/04.

Perímetro	Estoque máximo (m <sup>2</sup> )		
	Residencial	Com./Serv.	Total
SETOR 1 - Pinheiros	286.695	96.600	383.295
SETOR 2 – Faria Lima	288.190	73.715	361.905
SETOR 3 – Hélio Pelegrino	292.445	182.505	474.950
SETOR 4 – Olimpíada	190.440	95.565	286.005
<b>Resumo dos estoques</b>			
Estoque de área adicional			2.250.000 m <sup>2</sup>
Área adicional já utilizada			940.000 m <sup>2</sup>
Estoque líquido a ser utilizado			1.310.000 m <sup>2</sup>

Fonte: Lei nº 13.769/04.

#### 4. O Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima

A Lei nº 11.732/95 não chegou a estabelecer nenhum mecanismo formal de participação popular para a Operação Urbana Faria Lima, limitando-se a autorizar a Empresa Municipal de Urbanização – EMURB (atualmente extinta) a realizar todos os atos necessários para o andamento da operação.

Com a promulgação do Estatuto da Cidade, o legislativo se viu obrigado a criar um método de controle da sociedade civil no interior da operação, graças ao inciso V do art. 33 do Estatuto que determina a indispensabilidade de “forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil” na Lei que instituir uma operação urbana.

Assim, a Lei nº 13.769/04, em seu art. 17, instituiu o Grupo de Gestão, ferramenta até então inédita no âmbito das operações urbanas consorciadas, com a função de deliberar sobre o Programa de Intervenções e sobre a definição de aplicação de recursos da operação. O Grupo é composto por 18 membros titulares, distribuídos entre o Poder Público e a sociedade civil da seguinte maneira: 10 representantes da Prefeitura Municipal de São Paulo, sendo o representante da antiga EMURB o coordenador; e 8 representantes de entidades da sociedade civil, sendo elas (i) o Movimento Defesa São Paulo; (ii) o Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB; (iii) o Instituto de Engenharia – IE; (iv) a Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas – APEOP; (v) o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – SECOVI; (vi) a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB; (vii) a Faculdade de Arquitetura da USP – FAU/USP; (viii) a União de Movimentos de Moradia ou a Associação de Moradores de Favelas.

A composição, por ser definida em lei, não pode ser alterada por mera decisão do Grupo, sendo necessário propor nova lei para que se altere qualquer das entidades que possuem poder de voto. Porém este espaço, apesar de estanque, é uma arena de discussão com forte poder decisório, já que suas deliberações são vinculantes para a ação do Poder Público, podendo exercer amplo controle social sobre as intervenções. Se analisarmos apenas a composição e os poderes legalmente instituídos para o grupo, este parece atender aos termos de “participação completa”, descritos por Carole Pateman como a situação em que “cada membro individual de um órgão de decisão tem igual poder de determinar a resultado das decisões” (PATEMAN 1992, p. 71).

No entanto, ao analisar as discussões realizadas no decorrer do funcionamento do Grupo de Gestão, pode-se perceber que sua dinâmica é mais complexa. A primeira reunião do Grupo foi realizada no dia 28 de agosto de 2008, quatro anos após a promulgação da lei que o criou. Conforme a ata desta reunião, foi questionado o motivo para o atraso na convocação. Em resposta, a EMURB afirmou que havia ainda dívidas da última gestão que precisariam ser

equacionadas, sendo que apenas em 2007 teria sido possível organizar um novo leilão de CEPACs para dar continuidade ao Programa de Intervenções. (EMURB, 2008a, p. 1).

Isso quer dizer que todo um cronograma de intervenções já havia sido decidido e implementado quando do início do funcionamento do grupo, o que limita de forma considerável o seu poder de controle sobre o andamento das obras e sobre a aplicação de recursos. Ainda nesta reunião foi apresentada uma planilha com a utilização dos recursos que já havia sido realizada até o momento (Figura 3).

Outorga Onerosa	309.208.208,61
CEPAC – Leilão	336.215.549,18
CEPAC - Colocação Privada	136.659.809,42
Rendimento s/ Aplicação Financeira	39.644.998,36
<b>TOTAL ARRECADADO</b>	<b>821.728.565,57</b>
Desapropriações	92.534.545,48
HIS - Repasse à COHAB	4.942.652,28
HIS - Transferência Conta Vinculada	36.652.073,93
Serviços e Obras	442.627.238,48
Taxa de Administração EMURB	44.507.527,64
Outras Despesas	2.572.667,54
<b>TOTAL APLICADO</b>	<b>623.836.705,35</b>
<b>SALDO</b>	<b>197.891.860,22</b>
<b>COMPROMETIDO COM INTERVENÇÕES EM ANDAMENTO</b>	<b>181.529.584,39</b>
<b>SALDO FINAL</b>	<b>16.362.275,83</b>

Figura 3 – Utilização dos Recursos da OUCFL até agosto de 2008.

Fonte: Ata da 1ª Reunião do Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima.

Como pode-se observar, mais de metade dos recursos obtidos no âmbito da OUCFL já haviam sido comprometidos com “Serviços e Obras”, englobando melhoramentos viários e melhorias no mobiliário urbano do entorno. A proporção dos gastos em obras, quando relacionados com os gastos em HIS, muda pouco ao longo dos anos. No entanto, em apenas dois anos após o início do funcionamento do Grupo de Gestão, o gasto em Habitação de Interesse Social obteve um salto significativo, triplicando o seu valor (Figura 4).

<b>ENTRADAS</b>		<b>R\$ 1.712.793.721,71</b>
<i>Outorga Onerosa</i>	<i>R\$ 420.487.635,64</i>	
<i>Leilão de CEPAC</i>	<i>R\$ 1.047.908.464,18</i>	
<i>CEPAC - Colocação Privada</i>	<i>R\$ 140.971.609,42</i>	
<i>Outras Entradas</i>	<i>R\$ 597.384,05</i>	
<i>Receita Financeira Líquida</i>	<i>R\$ 102.828.628,42</i>	
<b>SAÍDAS</b>		<b>(R\$ 1.096.242.920,40)</b>
<i>Obras e Serviços</i>	<i>R\$ (652.119.770,05)</i>	
<i>Taxa de Administração EMURB</i>	<i>R\$ (68.436.688,13)</i>	
<i>Despesas Bancárias, CPMF e Outros</i>	<i>R\$ (2.570.865,17)</i>	
<i>Desapropriação</i>	<i>R\$ (145.687.904,88)</i>	
<i>Desapropriação - HIS</i>	<i>R\$ (6.985.039,89)</i>	
<i>Habitação de Interesse Social - HIS</i>	<i>R\$ (99.942.652,28)</i>	
<i>Transporte Coletivo</i>	<i>R\$ (120.500.000,00)</i>	
<b>SALDO EM 30/09/2010</b>		<b>R\$ 616.550.801,31</b>

Figura 4 – Utilização dos recursos da OUCFL até outubro de 2010.

Fonte: Ata da 9ª Reunião do Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima.

A presença de representantes da Associação de Moradores de Favelas nas reuniões foi fundamental para que houvesse maior pressão para que a Prefeitura se mobilizasse de forma mais eficiente para viabilizar as Habitações de Interesse Sociais previstas para a operação. O Sr. Antonio Sodré, representante da Associação, foi membro desde 2008 até 2014, tendo participado de quase todas as reuniões.

Com a contínua participação dos membros da sociedade civil, que em geral mantiveram seus membros durante a quase totalidade das reuniões entre 2008 e 2016 (com eventuais alterações quanto à representação da OAB e do IAB), houve uma curva de aprendizado razoavelmente consistente, em que os membros puderam se apropriar do funcionamento da operação, da operacionalização dos recursos e da realização das obras.

De acordo com Carole Pateman, isso é valioso para um processo participativo em que:

[...] se exige o input máximo (participação) e em que o output inclui não apenas políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e

políticas de cada indivíduo, de tal forma que exista um “feedback” do output para o inputs. (PATEMAN, 1992, p. 62).

## 5. Conclusões

Para analisar o Grupo de Gestão da OUCFL, será adotado neste trabalho o conceito de “governance network” (que pode ser traduzido como “governança em rede”). Tendo em vista que uma Operação Urbana Consorciada pressupõe um grande espectro de ações, envolvendo obras viárias, desapropriações, implementação de mobiliário urbano, criação de terminais de transporte, reurbanização de favelas e construção de HIS, por meio de uma parceria público-privada, podemos assumir que “os recursos financeiros, políticos e organizacionais necessários para produzir os produtos e resultados, além da informação essencial para implementar as ações preconizadas, estão distribuídos por uma ampla gama de atores e organizações dentro e fora do governo” (CALMON e COSTA, 2013, p. 13).

Como “governance network”, será aplicada a descrição de Eva Sorensen e Jacob Torfing:

[...] we propose that a governance network can be defined as: 1) a relative stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors; 2) who interact through negotiations; 3) which take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework; 4) that to a certain extent is self-regulating; and 5) which contribute to the production of public purpose within or across particular policy areas. This definition includes most of the features commonly ascribed to governance networks. (SØRENSEN e TORFING, 2004, p. 7)

O Grupo foi criado para formalizar a interação entre os atores envolvidos no processo de implementação da operação, permitindo também que todos pudessem ter uma representação razoavelmente paritária em decisões relevantes para o perímetro. Assim, podemos descrevê-lo como 1) uma articulação relativamente estável e horizontal de atores interdependentes, por estarem ligados a uma mesma região da cidade (seja por serem residentes ou por possuírem interesses comerciais e profissionais na área), porém são operacionalmente autônomos, pois respondem a entidades cuja atuação é independente; 2) suas interações se dão por meio de negociações intermediadas pelo Poder Público; 3) o Grupo é por si só uma estrutura normativa de regulação das relações entre os membros; 4) é possível criar regulamentações internas até certo ponto, tais como a regularidade das reuniões; 5) são criados consensos entre os membros com o objetivo de garantir o bom funcionamento da operação urbana.

Apesar de ser um instrumento de participação democrática, é necessário ressaltar que os grupos com maior fragilidade social tem baixíssima representação dentro do Grupo de Gestão. Dentre os 18 membros, apenas um é representante da Associação dos Moradores de Favelas do perímetro. Por isso seria difícil a aplicação da teoria participativa de Pateman neste

caso, que define “participação” como “a participação (igual) na tomada de decisões, e ‘igualdade política’ refere-se à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões” (PATEMAN, 1992, p. 61-62).

Ademais, é evidente a disparidade de informações às quais os membros do Grupo possuem acesso. Enquanto o mesmo representante do SECOVI participa de forma ativa e frequente de todos os grupos gestores de operações urbanas no município de São Paulo, bem como da Comissão Técnica de Legislação Urbana – CTLU e de diversos outros órgãos participativos municipais, a representante atual da Associação de Moradores de Favelas pode somente participar do Grupo de Gestão da OUCFL, tanto por motivos pessoais quanto por ser residente apenas deste perímetro.

Neste sentido, é relevante a observação de Allan Dreyer Hansen sobre a adaptação da teoria participativa à realidade da governança em rede:

My claim is that a reformulated participatory theory of democracy should instead be grounded in the notion that democracy involves power, politics and conflict, and that the formulation of a universal common good in the traditional meaning of the phrase is ultimately unsustainable. (HANSEN, 2007, p. 250).

Por fim, é válido afirmar que a tradição participativa é fundamental para o aprofundamento da participação democrática, como via de garantir que os interesses de todos os grupos afetados por uma intervenção da magnitude de uma Operação Urbana Consorciada sejam levados em consideração. Estes espaços servem não só como arena de discussão e deliberação, mas também como uma possibilidade de aprendizado, sendo educativo “no sentido mais amplo da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e de procedimentos democráticos” (PATEMAN, 1992, p. 61).

### **Referências Bibliográficas**

ARANTES, O. ;VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. São Paulo: Editora Vozes, 2000.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para Ampliar o Cânone Democrático. IN: *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CALMON, Paulo e COSTA, Arthur Trindade. Redes e Governança das Políticas Públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, Brasília, ed. 1, julho de 2013.

EMURB. Ata da 1ª Reunião do Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. São Paulo: PMSP/EMURB, 2008a.



\_\_\_\_\_. Ata da 9ª Reunião do Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. São Paulo: PMSP/EMURB, 2010.

\_\_\_\_\_. Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. São Paulo: PMSP/EMURB, 2008b.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *Globalização e Urbanização Subdesenvolvida*. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, vol. 14, n. 4, 2000.

\_\_\_\_\_. *Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas*. V Conferência das Cidades, Brasília, 2003.

FERREIRA, João S. W. e FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. In: Folha de S. Paulo, "*Tendências e Debates*", terça 17 de abril de 2001.

FIX, Mariana. *Os parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001

\_\_\_\_\_. A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, Maria Cristina; BENTAFFI, Dênio. *Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas/Rio de Janeiro: PUCCamp/PROURB, 2003.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais na Contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 47. Mai-ago 2011.

HANSEN, Allan Dreyer. Governance Networks and Participation. IN: SØRENSEN, Eva e TORFING, Jacob. *Theories of Democratic Network Governance*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2007.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MARICATO, E. e FERREIRA, J. S. W. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M. (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MARICATO, Ermínia. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Orlando dos Santos Junior (org.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Revan; Fase, 2007, v. 1, p. 165-195.

MONTANDON, Daniel Todtmann. *Estudo da Operação Urbana Faria Lima: avaliação crítica e novos rumos*. Anais do XII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Belém/PA, 2007.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.



SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo, Pólis, 2001.

SCOTT, A.; STORPER, M. The Nature of cities: the scope and limits of urban theory. *International Journal of Urban Research*, 2014.

SOMEKH, N. e CAMPOS Neto, C. M. *Desenvolvimento local e projetos urbanos*. Arqtextos, São Paulo, 05.059, Vitruvius, 2005. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqui-textos/05.059/470>. Acesso em: 19/maio/2015.

SØRENSEN, Eva e Torfing, Jacob. *Making governance networks democratic*. Roskilde: Roskilde Universitet, 2004.

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

**ST 07 - Estado e gestão da participação social**

**O Orçamento Participativo de Fortaleza segundo lideranças “transformadas” em  
agentes do Estado: instrumento de alargamento da democracia?**

**Ms. Amanda Silva Barbosa – UECE**

**Dra. Liduina Farias Almeida da Costa - UECE**

RESUMO: A pesquisa que originou este trabalho visou analisar processo de Orçamento Participativo (OP) em Fortaleza durante duas gestões do Partido dos Trabalhadores. Realizou-se pesquisa bibliográfica e de campo, na qual priorizou-se as “falas” de lideranças populares recrutadas pela gestão municipal como novos agentes do Estado que viabilizariam a participação naquele processo. No presente trabalho analisa-se as reflexões dos informantes acerca do OP, esses novos agentes do Estado. Eles admitem as singularidades e ambiguidades do processo, as singularidades da interlocução entre sujeitos e a ampliação de percepções acerca do jogo político e visões de mundo. Em nossas reflexões sobre as reflexões de informantes compreendemos que o mundo social do agente de Estado é um elemento importante nas relações entre Estado e sociedade. Concluimos que o OP de Fortaleza foi uma experiência singular com limites e ambiguidades inerentes às práticas e discursos políticos dos sujeitos que o protagonizaram, como também contribuiu para o alargamento da democracia, principalmente em virtude das experiências acumuladas pelos sujeitos nas lutas populares, as quais foram levadas por eles para o processo.

Palavras-chave: **Orçamento Participativo. Democracia**

## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa da qual originou-se o presente trabalho, consistiu em analisar a experiência do Orçamento Participativo (OP) de Fortaleza a partir da “fala” dos agentes sociais que promoveram a participação. Ou seja, dos agentes de Estado responsáveis pela execução do projeto do OP nos bairros e comunidades do município de Fortaleza que hoje figura como uma das maiores metrópoles do país, cujos indicadores sociais expressam variadas formas de desigualdades. O objetivo geral da referida pesquisa foi identificar limites e possibilidades do OP de Fortaleza enquanto instrumento propiciador (ou não) do processo de alargamento da democracia.

Essa modalidade de orçamento municipal trata-se de uma das muitas experiências de democracia participativa em países de tradição democrática recente, como exemplificados por SANTOS e AVRITZER (2003). Ao refletirem sobre experiências de tal natureza, estes autores admitem que elas conseguem atingir, por meio de novos arranjos institucionais, o bloco do Estado à medida que propõem uma nova institucionalidade, mediante suas práticas. A democracia, conforme os referidos autores, diria respeito a uma espécie de gramática de organização da sociedade em suas relações com o Estado. Por isso, eles consideram que a ampliação da democracia ou sua restauração, em alguns casos, está ligada ao processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática societária vigente. A reinvenção da democracia participativa está intimamente ligada aos processos de democratização, como mostram as experiências vivenciadas em vários países do hemisfério sul, entre os quais o Brasil se destaca, (AVRITZER, 2003; SADER, 2003).

No caso brasileiro, documentos oficiais do extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), destinados à capacitação de conselheiros gestores de políticas públicas, afirmam que a democracia participativa é constitucionalmente prevista no âmbito do próprio Estado. Na esfera do Legislativo como podemos observar no art. 14, por meio do sufrágio universal e voto direto e secreto, do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular para proposição de leis, prevista também no art.16 §2º; no âmbito do Judiciário por meio da ação popular, art.5º inciso LXXIII que trata da possibilidade de censura direta dos atos dos governantes na esfera da ética política e ainda o Tribunal do Júri, órgão soberano para julgar crimes dolosos contra a vida e por fim; no Executivo através da atuação dos conselhos gestores de políticas públicas tendo em vista que 50% dos representantes são do poder executivo e 50% da sociedade civil, mas também porque, em geral, suas ações são de natureza deliberativa. (BRASIL/MDS/UNESCO, 2006 apud COSTA, 2015).

Entretanto, se por um lado observa-se nas últimas duas décadas tentativas de alargamento da democracia por meio de várias experiências em democracia participativa que convivem com a democracia representativa, por outro lado, parece fortalecerem-se posições de sujeitos (LACLAU e MOUFFE, 1985) fundamentalistas que se valem de momentos de tensão para disputar o campo discursivo que define a ordem social.

No presente trabalho discutiu-se principalmente sobre referentes empíricos originários das reflexões dos informantes da pesquisa sobre a experiência de Orçamento Participativo de Fortaleza, ou seja, sobre os modos, conteúdos, perspectivas e posições presentes em suas interpretações acerca dessa experiência de democratização do planejamento municipal de políticas públicas. Por meio da dinâmica de elaboração de um orçamento capaz de concretizar obras e serviços priorizados por lideranças comunitárias e cidadãos comuns, de modo participativo. Mais especificamente, buscou-se desenvolver uma análise sobre as reflexões de agentes de Estado que trabalharam no Orçamento Participativo de Fortaleza a respeito da perspectiva de ter sido (ou não) esta experiência um instrumento de alargamento da democracia na cidade de Fortaleza.

Para tanto, buscou-se inspiração em Da Matta (1997), para quem a reflexividade permite que se realize uma troca dialética entre pesquisador e o informante nos momentos da entrevista sugerindo um debate inovador, dialético, uma vez que, a construção da compreensão do proposto objeto é uma ponte entre os sistemas de interpretação do pesquisador e do informante.

## **2 ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS**

Admite-se que tal reflexão pode se tornar mais consistente com apoio em referenciais, como por exemplo os de Bobbio (1986), que define a ampliação da democracia como “ampliação do poder ascendente”, um poder que se caracteriza por vir “de baixo para cima”, e se estender para as demais instituições democráticas.

No entanto, o autor deixa claro que não se trata da transferência da democracia representativa para a democracia direta, mas da “ocupação” de espaços considerados formas tradicionais de democracia. Desse modo o exercício da democracia passaria a fazer parte do cotidiano das escolas, das fábricas e demais espaços nos quais se desenrolam as relações sociais.

O autor sinaliza uma reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas segundo a qual as decisões tomadas na esfera política estendem-se para a esfera da própria sociedade a partir do momento em que há uma conquista da democracia política pela sociedade.

Para Bobbio (1986), a democracia se desenvolve quando há o aumento dos espaços no qual o cidadão pode exercer seu poder de decisão. Para além do direito de votar, a democracia se fortalece quando um número cada vez maior de pessoas podem deliberar sobre as instituições em que estão inseridas.

Admite-se que essa linha interpretativa é importante também para se compreender a ampliação dos espaços de deliberação em contextos que adotam o OP como instrumento de participação já que este, em certa medida, é fruto dessa ampliação do processo democrático e, como tal, contribui para o desenvolvimento da própria democracia.

No entanto, estudos que abordam o OP como princípio de boa governança e apontam para sua internacionalização (OLIVEIRA, 2016) mostram que um instrumento de participação popular, pode também ser usado como um instrumento para referendar um determinado governo, ou ações deste, sem que haja de fato participação popular no sentido literal da palavra. Exemplos dessa prática estão em políticas públicas financiadas por organismos internacionais, como BID, que exigem momentos participativos em seus planejamentos, como a consulta popular sobre aspectos pontuais das políticas implantadas. Nesse sentido, o princípio participativo, segundo Milani (2008), pode e é muitas vezes manipulado para que determinado governo se beneficie com um investimento para realização de determinadas políticas públicas. Se faz necessário analisar e compreender como e quando instrumentos a priori participativos, são utilizados como instrumento de referendando político partidário.

As experiências de democracia participativa nos países de tradição democrática recente, segundo Santos e Avritzer (2003), conseguem atingir por meio de novos arranjos institucionais, o bloco do Estado à medida que propõem em suas práticas uma nova institucionalidade. A democracia, segundo os autores, diz respeito a uma gramática de organização da sociedade e da sua relação com o Estado. Por isso, a ampliação da democracia ou sua restauração está ligada ao processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática vigente. A reinvenção da democracia participativa está intimamente ligada aos processos de democratização vivenciados pelos países do hemisfério sul (AVRITZER, 2003; SADER, 2003).

De acordo com estudos dos referidos autores, acerca das experiências em democracia participativa o que nelas há em comum é o fato de os novos agentes sociais questionarem suas identidades definidas pelo Estado e provocarem sua mudança no curso da história.

Segundo Avritzer (2003) a ampliação da democracia confere a epistemologia do sul diz respeito a uma “tradição de participação”, é definitiva no sucesso da ampliação e concretização da participação cidadã, no caso específico do OP no Brasil. Outro

aspecto referente à ampliação ou ao alargamento da democracia é a lógica de inversão de prioridades. A partir do momento em que a sociedade passa a deliberar sobre políticas públicas locais ela tende a transgredir a lógica dos governos pautados na economia neoliberal (SADER, 2003). Dessa forma, por ampliação da democracia entende-se uma disputa pelo significado de determinadas práticas, a definição de uma nova gramática societária e a incorporação de novos atores e de novos temas na política.

A inversão pode estar presente não somente no direcionamentos dos recursos, mas também no exercício de negociação que se dá entre gestão pública e sociedade. Dentro dos processos de participação de caráter deliberativo, essa etapa de negociação é de extrema importância já que nela se efetiva a disputa de poderes. Um terceiro aspecto diz respeito ao monitoramento das deliberações exercido pela população. Isso acabou por caracterizar um dos princípios do OP de Fortaleza, o controle social. Como nos fala Avritzer (2003):

[...] o caso do OP é bastante útil para analisarmos como as formas de ampliação da democracia são capazes de lançar nova luz ao problema acima levantado [da representação de interesses] [...] estabelece limites ao particularismo [...] os interesses que são considerados legítimos no OP são justificados e precisam coincidir com os critérios de justiça social [...] (AVRITZER, 2003, p589)

Na experiência de Fortaleza observou-se que, tanto houve a abertura de novos espaços de decisão e voto como também houve o exercício da cidadania. De acordo com as narrativas e as trajetórias dos entrevistados eles destacaram experiências<sup>1</sup> que lhes propiciaram um exercício de cidadania e participação em conselhos de políticas públicas ou em campanhas políticas anteriormente à contratação para trabalhar no OP de Fortaleza. Destaca-se que, na verdade, essas foram condições preponderantes para a contratação.

[...] Toda a primeira equipe de mobilizadores e articuladores do OP veio dos grupos de base do PT. Outros como eu, vieram do movimento das favelas, mas eu entrei por causa da campanha da Luiziane, por indicação política mesmo [...] (informante 2)

Segundo os agentes de Estado, entrevistados para fins dessa pesquisa o OP foi um espaço criado para “colocar a população na administração”. Considera-se que essa frase é emblemática já que observa-se nela um duplo sentido a saber: Quem é a população senão eles próprios também, que vinham de experiências de outras lutas e “bandeiras” do movimento social da cidade de Fortaleza? Os agentes tinham pela consciência disso.

---

1 Sobre experiência compreender no sentido empregado por Thompson que define a experiência como um elemento constituinte do processo histórico. Responsável por tornar possível a modificação da história. Não são os fatos históricos quem fazem a história mas a experiência dos homens e mulheres que participam destes que fazem a história.

Frases como “você pode até sair do movimento mas o movimento nunca sai de você” mostram que eles tinham clareza do seu papel naquele espaço.

Entende-se que, ao mesmo tempo, a gestão municipal procurava criar uma nova institucionalidade política, com o estabelecimento dos novos espaços de participação e deliberação política na cidade. A decisão de formar equipes com pessoas que já tinham uma experiência política, quer seja no partido político, que seja nos movimentos sociais, expressa uma articulação consciente de ingresso desses novos agentes em velhas estruturas administrativas instituídas há muito tempo. A entrada desses agentes estatais, e posteriormente da população de uma maneira mais geral, por meio dos espaços deliberativos, sinalizam novos arranjos institucionais, dos quais tanto ouvimos falar ao estudar práticas de democracia participativa.

### **3 OS “EXPERTS” EM PARTICIPAÇÃO E AS TENSÕES NO OP DE FORTALEZA**

Há uma condição particular que faz do agente de Estado um constituidor do discurso oficial da participação. Antes de ingressarem na gestão municipal em apreciação, todos eles já faziam parte dos processos participativos que contextualizaram a implementação do OP na cidade de Fortaleza.

A participação destes em conferências, associações, seminários, movimentos sociais faz com que se problematize uma fala recorrente dos informantes que justificava a queda dos processos participativos na cidade após a derrota do PT aqui em Fortaleza. Trata-se da ideia que não haveria na cidade uma cultura de participação.

Essa ausência deve ser questionada uma vez que em Fortaleza existem movimentos sociais com mais de trinta anos, no qual, alguns dos informantes fizeram ou fazem parte destes até os dias de hoje.

Então cabe o questionamento: de qual participação se está falando? Como a participação se manifesta? Quem são seus atores? O fato de se perceber que a atuação das lideranças comunitárias, numa época anterior a da gestão do PT era de “conchave político”, deve ser melhor entendida. Na verdade havia outras formas de participação com outras nuances. Dessa maneira, a participação como processo histórico tende a modificar-se à medida que as relações e os atores envolvidos mudam também.

De acordo com Thompson em seu livro *Miséria da Teoria*, a história deve ser vista como um processo, como algo que se constitui por meio da interação entre os sujeitos. Ele não nega as condições objetivas da vida social, que vão de alguma forma influenciar as ações dos sujeitos. Para o autor, a categoria experiência adquire importância tendo em vista que, os níveis ou instâncias, faladas por Althusser nada mais seriam que resultados da experiência humana na constituição da história “[...]Estamos falando de homens e mulheres em sua vida material, em suas relações determinadas,



em suas experiências nessas relações e em sua autoconsciência dessas experiências.” (THOMPSON, 1981, p. 111)

O autor admite que se por um lado, por relações determinadas ele se refere a relações estruturadas em termos de classe, na qual esta será expressa de forma distinta nas atividades e instituições. Tais relações de classe podem ser usadas para compor histórias distintas destas mesmas atividades e instituições. Há um momento em que essas histórias distintas vão compor um mesmo tempo histórico quando colocadas analiticamente ao lado uma das outras, fazendo parte de uma mesma experiência. Isso faz da experiência uma categoria que compõem a própria história social. De modo que, segundo o autor, “todas essas “historias” distintas devem ser reunidas no mesmo tempo histórico real, o mesmo tempo em que o processo se realiza. Esse processo integral é o objetivo final do conhecimento histórico [...]” (THOMPSON, 1981, p.111).

A luz dessas reflexões admite-se que, a trajetória de vida dos informantes, suas experiências nas lutas sociais, quer sejam elas partidárias, por segmentos, ou políticas públicas, foi um elemento constitutivo da própria história do OP de Fortaleza. Uma vez que, essa experiência de vida veio contribuir para a constituição de uma “gramática societária” que foi uma nova base de interlocução entre os agentes de Estado e de segmentos da sociedade. Além de definir as ações dos agentes que interagiam nesses processos constitutivos de uma história recente do OP de Fortaleza e por conseguinte, da história social e política da cidade.

O “princípio participativo” que justifica os processos de participação da cidade de Fortaleza é, portanto, singular. Diferentemente dos receituários das instituições financeiras de políticas públicas sociais, trata-se de uma construção que também faz parte dessas experiências e vivências dos sujeitos no mundo social. Os próprios sujeitos a interpretam, dando significado às suas ações, mesmo que haja divergências entre si.

Um exemplo disso está relacionado a consolidação da participação popular na cidade. De fato todos os informantes queriam a consolidação da participação, mas isso não quer dizer que eles formavam uma unidade discursiva do ponto de vista do Estado. No tocante a utilização dos ônibus para levar participantes às assembleias do OP, por exemplo, o entendimento da Coordenação da equipe do OP seria aumentar a participação. Entendida como quantidade de participantes para esta, enquanto outros agentes de Estado, segundo os informantes, eram extremamente contrários ao financiamento da participação. Enquanto outros agentes concordavam com a ação pois, a viam como uma maneira de garantir a participação das pessoas que não tinham como arcar com as despesas de deslocamento para os locais onde aconteciam as assembleias.

Outro exemplo seria a proposta de institucionalização do OP que, segundo os informantes, também rendia calorosas discussões na equipe: uns defendiam a institucionalização legal, por meio de decreto, para garantir que o instrumento OP não fosse eliminado já que se tratava de uma política de gestão; outros se posicionavam contra pressupondo que uma vez institucionalizado, o OP seria mais um local de exercício do poder do Estado e não mais uma arena de disputa legítima entre Estado e Sociedade.

A própria mudança estratégica da coordenação do OP no ano de 2009, com a entrada do novo coordenador e as mudanças por ele realizadas interferiram no andamento do processo. Ao mesmo tempo em que se criava na Prefeitura de Fortaleza uma Coordenação da Participação Popular, com a função política de dar mais visibilidade aos processos participativos. Outras ações, como a criação da Comissão de participação popular, caminhavam no sentido oposto.

Como resultado os efeitos foram inesperados pois, a renegociação de demandas que não haviam sido executadas; a limitação orçamentária; a atuação da Comissão da Participação Popular foram apontadas pelos informantes da pesquisa como fatores que enfraqueceram o processo de participação na cidade. Diz o Informante 1, que “se já havia dificuldade no cumprimento e acompanhamento das demandas, depois da criação da coordenadoria ficou bem pior, pois o OP perdia força política de negociação”.

Pode-se afirmar, diante do que foi recolhido nas narrativas, que estes agentes de Estado vivenciaram momentos propiciadores de condições, não só de interlocução desse processo, mas também de refletir com um olhar crítico sobre o mesmo. As experiências acumuladas vinda de outros processos de negociação, de outros espaços participativos, com outros interlocutores, os faziam pensar criticamente sobre seu papel no processo. As declarações que se seguem são exemplares a esse respeito:

[...] o OP é inviável tecnicamente e financeiramente, pensar outra maneira muda os processos participativos. Simplesmente não dá para fazer [OP] sem a intervenção política [...] (Informante 1)

[...] primeiro você tem que fazer uma análise da conjuntura. Você acha que o governo pode tudo. E quando a gente entra [no governo] nos deparamos com dificuldades que jamais pensamos que iríamos ter [...] quando a gente entra, que foi quando pensei quando entrei no OP, iríamos resolver as coisas. Mas é dentro que a gente percebe que tivemos muitos erros, mas também tivemos muitos avanços, avanços que jamais vimos nessa cidade em relação ao que era[...] (Informante 4)

[...] mas se você sair hoje na periferia da cidade você vai encontrar ex delegado e ex conselheiro do OP candidato a vereador defendendo o que? O OP. Se o OP estivesse garantido não tínhamos uma pessoas

defendendo OP. No sentido de transformá-lo em política pública para além de uma ferramenta de gestão [...] estamos vendo nas ruas a defesa pelo *retorno de jedi* [risos], o retorno do OP[...] (Informante 3)

As reflexões e as proposições desses sujeitos no decorrer do processo do OP de Fortaleza, quer na metodologia, quer nas negociações das demandas, advinham de uma maturada vivência da participação. Ocupar esse papel na administração municipal foi resultado também dessa maturidade. Todos sabiam de onde vinham e como deviam se articular. Mesmo não compreendendo todo o funcionamento da máquina administrativa os agentes de Estado articulavam saberes acumulados em suas experiências para dar forma àquele espaço de participação dentro da estrutura administrativa que se deparava com a atuação de um legislativo municipal que se dividia entre defender ou deslegitimar o OP. Mesmo que a câmara de vereadores não tenha, entre esses anos de OP na gestão da Luizianne, rejeitado o plano de ações deliberado e discutido coletivamente, eles gostavam de receber o reconhecimento da população de obras solicitadas pelo OP, ou melhor, ganhar o mérito pela obra, deixando os participantes do OP frustrados uma vez que eles também buscavam esse reconhecimento em suas comunidades. Este fato contribuiu para enfraquecer o poder de mobilização do instrumento, que já se encontrava fragilizado, e aumentar a frustração daqueles que participavam. Pode-se dizer que em certos momentos eles também foram construtores de uma nova estrutura administrativa.

Por fim, o papel destes agentes de Estado no processo de construção social do OP ia além da mera constituição de uma equipe de trabalho, uma vez que implicava na modificação de estruturas administrativas arraigadas culturalmente, sem a qual seria inviável a implementação de novos espaços de interlocução de agentes sociais. Admite-se que o modo segundo as quais o OP de Fortaleza foi instituído e como ele acabou tem relação direta com o *modus operandi* da participação e os distintos significados naquele espaço de disputa de poderes.

Os Agentes de Estado compreenderam seu papel e se viram como interlocutores no processo de construção do OP de Fortaleza. Todos esses elementos indicam que o alargamento ou ampliação da democracia se manifestou de modo peculiar em realidades sociais distintas.

Se fez necessário conhecer quem são estes sujeitos que assumiram essa condição conflituosa. Para tanto, as entrevistas em profundidade resgataram um pouco das histórias destes e viu-se que estas, na verdade, confunde-se em alguns momentos com a própria história da participação social na cidade de Fortaleza. Vejamos:

[...] Fortaleza estava vivendo um contexto de ebulição de movimentos progressistas. Foi um contexto bem emblemático pois nos anos 2000, desde 84 foi a primeira vez que um grupo de esquerda arranhou chegar ao governo municipal, com a candidatura do Inácio. E isso mexeu muito com o pessoal da igreja. Eu passei a conhecer outras pautas. Esse momento foi muito rico em 2000 a 2002 teve o movimento anti ALCA, relógio do 500 anos, 2001 grito dos excluídos [...] (Informante 1)

[...] nós começamos com a associação para o mutirão das casas aqui no Pirambu. A gente falou com todo mundo que tinha casa nos terrenos da união e da igreja para num primeiro momento regularizar o documento de doação da terra e depois a gente se organizou para fazer o mutirão. Cada um construiu sua casa e a gente da associação acompanhou tudo desde o início [...] depois vieram as outras lutas né, escola, posto de saúde e por aí vai, mas nosso foco sempre foi a luta pela moradia. Foi assim que fui para na Federação dos Bairros e Favelas na época [...] (Informante 2)

[...] naquele período teve toda uma turbulência muito grande, como eu estava militando na área da saúde e comecei a participar de conferências desde 99 na área da saúde. Viajei pra Recife e Pará. Pará era as questões de habitação porque a gente ia à vários locais do Brasil. A gente criou um movimento que interagiu a nível nacionalmente, discutindo a questão habitação pra população mais pobre no governo do FHC[...] a partir de 2002 comecei a ser conselheiro de saúde da unidade Melo Jaborandir do qual eu participo até hoje, saí e voltei, atualmente estou afastado no momento[...] (Informante 3)

[...] meu irmão estava organizando a comunidade em torno da questão urbana e eu sempre sentia a necessidade de me capacitar [...] então eu entrei na escola de planejamento urbano e pesquisa popular do CEARAH PERIFERIA, uma ONG, por volta dos anos de 2002 a 2003 mais ou menos [...] e isso vai desembocar no processo de formação da escola [...] nesse curso conheci figuras como a N e M que depois vai ser coordenadora do Orçamento Participativo [...] depois da escola de planejamento urbano houve a eleição da Luizianne e com ela houve a formação do movimento dos conselhos populares e nós participamos ativamente da formação dos movimento dos conselhos populares organizando a luta sempre nessa questão da reforma urbana [...]” (Informante 4)

No entanto, se por um lado a participação se transfigura em “anseios de todos os governos” e por isso são estimuladas e valorizadas experiências desse tipo, por outro lado, alguns agentes de Estado determinam como e quando deve acontecer a participação. Esta é estimulada mas nem sempre é vivida de maneira igual para os diversos atores envolvidos. Em alguns casos há um fosso entre a participação projetada e sua efetivação.

Acerca dos agentes de Estado, realça-se que eles se incorporam nas estruturas administrativas de maneira que as modificam e ao mesmo tempo são modificados por ela. Portanto, “agentes de Estado” seriam aqueles sujeitos dotados de uma autoridade simbólica instituída pelo próprio Estado remetendo a uma 'comunidade ilusória de consenso último' (BOURDIEU,2012, p.42). Esses agentes seriam os responsáveis por instituir o próprio Estado por meio da execução de “atos de Estado”. “[...] atos de Estado [...] atos políticos com pretensões a ter efeito no mundo social [...] atos autorizados, dotados de uma autoridade, que gradualmente remete a um lugar último: o Estado [...]” (BOURDIEU, 2012, p.40). Compreender que estes atos são os responsáveis por

estabelecer as relações de tensões entre Estado e Sociedade, ou melhor entre os agentes que os compõem, é bastante promissora para a compreensão da noção de alargamento da democracia. No caso em análise, esse alargamento é propiciado por meio da relação constante de tensão em que há a disputa pelo *locus* de enunciação do discurso do poder político.

No momento em que os sujeitos se tornam agentes de Estado seus discursos, aqui entendidos como práticas e narrativas (LACLAU e MOUFFE, 1985), são incorporados pela instituição que representam. Mas o que seria o discurso oficial da participação que se instituiu em Fortaleza por meio do OP? Ou qual conceito de participação, ou melhor, o princípio participativo<sup>2</sup>, aqui entendido segundo Milani (2008) se instituiu no modelo de orçamento em Fortaleza? O princípio participativo desde sua expansão em 2003, com a vitória de uma coalizão liderada pelo PT nas eleições para a presidência da república, tem feito parte da maioria dos planejamentos dos governos do país em nível local por meio de diversos instrumentos como os Planos Plurianuais, as Leis Orçamentarias Anuais (LOA), etc. O OP de Fortaleza, portanto, é um exemplo dessa transformação do discurso da participação em discurso oficial. No entanto, essa legitimidade do discurso da participação não estava consolidada para todo o corpo da sociedade, nem mesmo para a população que seria atingida diretamente com as ações dessa nova política.

Tal fato provocou tensões significativas entre os agentes de Estado do OP e os que compunham a gestão, quer fossem eles antigos servidores concursados e outros agentes mantidos da administração do município quer fossem aqueles que ingressaram nos quadros administrativos da gestão do PT.

Em outras palavras, tem-se narrativas e práticas, ou como diria Bourdieu (2012), “atos de Estado”, legitimados por este, mas divergentes de sua antiga lógica. Não nega-se que houve uma forte tensão nas tentativas de imposição do velho poder estatal sobre seus agentes, os participantes e demais sujeitos envolvidos nos processos participativos. No entanto, o novo discurso é contrário ao da lógica de poder, ou seja, das antigas estruturas políticas já existentes como podemos perceber por meio das falas a seguir. Elas demonstram como essas velhas práticas políticas se contrapõem a proposta de participação que, para os agentes de Estado do OP, acreditavam ser a mais coerente. Vejamos:

[...]A minha adaptação aconteceu em 2006. Eu fui pra equipe da coordenação, lá eu era do suporte, que era ligada a TI, o objetivo desenvolver sistemas que facilitassem o trabalho do OP. O trabalho do Edson foi o sistema de eleição nas assembleias, ele fez todo o SISOP (Sistema do Orçamento Participativo) para

---

<sup>2</sup> Empiricamente, e no plano local, os anos 1990 corresponderam à institucionalização da consulta da população em geral, de associações, dos sindicatos, dos experts e de segmentos empresariais no processo de formulação de projetos de desenvolvimento e de políticas públicas (MILANI, 2008 p.554)

as assembleias. Eu já fiz voltado para o acompanhamento das demandas. Essa parte funcionava com alimentação via web, que devia ser feita pelos gestores, devia [risos] não quer dizer que era feita, tô brincando. E o objetivo era dar mais autonomia a população, pois ela podia acompanhar pelo site, sem necessitar do intermédio de ninguém. O foco era o acompanhamento, pra mim, a mágica do processo era o acompanhamento[...] (Informante 1)

[...] eu fazia questão de levar a comunidade nos distritos, para falar cara a cara com o chefe de distrito. Quando eu era do movimento era uma luta pra entrar na prefeitura, ter acesso ao andamento das obras, mas com o OP, facilitou pois eles eram obrigados a nos receber [...] mas tinha quem não quisesse receber a comunidade[...] (Informante 3)

Acrescenta-se que esses agentes apreenderam, por meio de suas experiências uma “gramática”, quer seja institucional ou societária, própria que os fez agir dentro do campo, que direciona suas escolhas e ações. Não se trata somente de uma ação do metacampo – tratado pelo autor - que prevê e define o que é ou não é, como vão agir. Admite-se que é preciso levar em consideração a constituição do mundo social do próprio agente de Estado. Se a atuação do Estado por meio dos seus agentes fosse tão fortemente articulada, não haveriam espaços para as pressões dos demais grupos de poder da sociedade.

Há uma condição particular que faz do agente de Estado um constituidor do discurso oficial da participação. Antes de ingressarem na gestão municipal em apreciação, todos eles já faziam parte dos processos participativos que contextualizaram a implementação do OP na cidade de Fortaleza. De acordo com Thompson em seu texto a *Miséria da Teoria*, a história deve ser vista como um processo, como algo que se constitui por meio da interação entre os sujeitos. Há um momento em que essas histórias distintas vão compor um mesmo tempo histórico quando colocadas analiticamente ao lado uma das outras, fazendo parte de uma mesma experiência. Isso faz da experiência uma categoria que compõem a própria história social.

A luz dessas reflexões admite-se que, a trajetória de vida dos informantes, suas experiências nas lutas sociais, quer sejam elas partidárias, por segmentos, ou políticas públicas, foi um elemento constitutivo da própria história do OP de Fortaleza. Uma vez que, essa experiência de vida vem contribuir para a constituição de uma “gramática societária” que será uma nova base de interlocução entre os agentes de Estado e de segmentos da sociedade. Além de definir as ações dos agentes que interagem nesses processos constitutivos de uma história recente do OP de Fortaleza e por conseguinte, da história social e política da cidade.

Claramente todos os informantes queriam a consolidação da participação popular na cidade, mas isso não quer dizer que eles formavam uma unidade discursiva do ponto de vista do Estado.

Pode-se afirmar, diante das narrativas ora reproduzidas, que estes agentes de Estado vivenciaram momentos propiciadores de condições, não só de interlocução desse processo, mas também de refletir com um olhar crítico sobre o mesmo. As experiências acumuladas vinda de outros processos de negociação, de outros espaços

participativos, com outros interlocutores, os faziam pensar criticamente sobre seu papel no processo. As declarações que se seguem são exemplares a esse respeito:

[...] o OP é inviável tecnicamente e financeiramente, pensar outra maneira muda os processos participativos. Simplesmente não dá para fazer [OP] sem a intervenção política [...] (Informante 1)

[...] primeiro você tem que fazer uma análise da conjuntura. Você acha que o governo pode tudo. E quando a gente entra [no governo] nos deparamos com dificuldades que jamais pensamos que iríamos ter [...] quando a gente entra, que foi quando pensei quando entrei no OP, iríamos resolver as coisas. Mas é dentro que a gente percebe que tivemos muitos erros, mas também tivemos muitos avanços, avanços que jamais vimos nessa cidade em relação ao que era[...] (Informante 4)

[...] mas se você sair hoje na periferia da cidade você vai encontrar ex delegado e ex conselheiro do OP candidato a vereador defendendo o que? O OP. Se o OP estivesse garantido não tínhamos uma pessoas defendendo OP. No sentido de transformá-lo em política pública para além de uma ferramenta de gestão [...] estamos vendo nas ruas a defesa pelo *retorno de jedi* [risos], o retorno do OP[...] (Informante 3)

As reflexões e proposições dessas lideranças comunitárias “transformadas” em agentes de Estado no decorrer do processo do OP de Fortaleza, quer na metodologia quer nas negociações das demandas, advinham de uma maturada vivência da participação em práticas anteriores. Aliás, ocupar esse papel na Administração municipal foi resultado também dessa maturidade. Todos sabiam de onde vinham e como deviam se articular. Mesmo não compreendendo todo o funcionamento da máquina administrativa os agentes de Estado articulavam saberes acumulados em suas experiências para dar forma àquele espaço de participação dentro da estrutura administrativa que se deparava com a atuação de um legislativo municipal que se dividia entre defender ou deslegitimar o OP.

Por fim, o papel destes agentes de Estado no processo de construção social do OP ia além da mera constituição de uma equipe de trabalho, uma vez que implicava na modificação de estruturas administrativas arraigadas culturalmente, sem a qual seria inviável a implementação de novos espaços de interlocução de agentes sociais. Admitese que o modo segundo as quais o OP de Fortaleza foi instituído e como ele acabou tem relação direta com o *modus operandi* da participação e os distintos significados naquele espaço de disputa de poderes.

Para Milani (2008), nos últimos anos as políticas públicas no Brasil são pensadas a partir da participação da sociedade por meio dos mais variados instrumentos participativos. Um dos resultados dessa onda participativa é a incorporação do discurso da participação no discurso oficial do Estado e a legitimidade de determinada ação pública passa a ser vista por meio da sua capacidade mobilizadora. Quanto mais



pessoas participando do planejamento das políticas públicas, mais legítima seria essa política, do ponto de vista democrático.

A atuação dos agentes na construção do OP, em torno do fortalecimento da participação como elemento necessário para a construção de políticas públicas “legítimas”, do ponto de vista da tradição democrática, e a possibilidade de alargamento ou ampliação da democracia ocorreu temporariamente e seus resultados podem não ser palpáveis.

Para eles, a participação é legítima e necessária para a construção de políticas públicas. Entretanto devido as limitações próprias e a dinâmica político-partidária não foi um instrumento mantido, tal como foi planejado de maneira coletiva, após o término da gestão que o implementou no município de Fortaleza.

As mudanças estruturais e discursivas no aparelho estatal é resultante de disputas no mundo social e para os agentes de Estado que fizeram parte da equipe do OP, a participação significava um direito de fato, um direito conquistado.

[...] ah, eles viviam brigando comigo, pois eu sempre tava do lado da comunidade. Eu sei que eu era gestão mas as comunidades esperavam que a gente dissesse alguma coisa sobre as demandas. Era muito ruim dar uma resposta negativa sabendo que a gestão não fazia porque não queria. [...] (Informante 3)

[...] Tinham colegas que não entendiam o seu papel. Quando se entra na gestão as coisas mudam, você não pode privilegiar a comunidade A ou a comunidade B. Mas tinha gente que não entendiam isso[...] tinha gente que são sabia ser situação, só oposição [...] (Informante 2)

Essas falas são carregadas de significado à medida que mostram o nível de compreensão desses agentes estatais. Eles tinham clareza de sua posição no espaço que ocupavam, do poder e da distinção de significado de seus discursos em comparação ao discurso governamental.

#### **4 OP DE FORTALEZA: É POSSÍVEL FALAR DE ALARGAMENTO DA DEMOCRACIA?**

Apesar dos limites dos processos participativos, o alargamento da democracia é possível, à medida que eles produzem mudanças nos sujeitos que participam. Conforme observou-se nas narrativas dos informantes, estes disseram ter passado a ver a realidade política e social de outra maneira. Mudanças de tal natureza, também são percebidas por eles ao falarem de suas experiências com os grupos e sujeitos que participavam do OP. Segundo Avritzer (2003) a ampliação da democracia que confere a epistemologia do sul, diz respeito a uma “tradição de participação”, e é definitiva no sucesso da ampliação e concretização da participação cidadã, no caso específico do



OP no Brasil. Outro aspecto referente à ampliação ou ao alargamento da democracia é a lógica de inversão de prioridades. A partir do momento em que a sociedade passa a deliberar sobre políticas públicas locais ela tende a transgredir a lógica dos governos pautados na economia neoliberal (SADER,2003). Dessa forma, por ampliação da democracia entende-se uma disputa pelo significado de determinadas práticas, a definição de uma nova gramática societária e a incorporação de novos atores e de novos temas na política.

Entende-se que, ao mesmo tempo que, a gestão municipal procurava criar uma nova institucionalidade política, com o estabelecimento dos novos espaços de participação e deliberação política na cidade. A decisão de formar equipes com pessoas que já tinham uma experiência política, quer seja no partido político, que seja nos movimentos sociais, expressa uma articulação consciente de ingresso desses novos agentes em velhas estruturas administrativas instituídas há muito tempo. A entrada desses agentes de Estado, e posteriormente da população de uma maneira mais geral, por meio dos espaços deliberativos, sinalizam novos arranjos institucionais, como já foi dito anteriormente.

Portanto, falar de alargamento da democracia é levar em consideração as relações entre os segmentos sociais diversos e a participação de sujeitos que passaram a integrar as “regras do jogo”. Por exemplo, ao discutir as regras do processo de votação de demandas; criar tecnologias para o aprimoramento do processo de acompanhamento de demandas; discutir e modificar as regras do processo do OP; discutir a participação de certos segmentos; realizar o controle social nas obras e serviços entre outros.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conclui-se que o processo do OP se efetivou em meio a um contexto de lutas sociais que já se consolidava na cidade de Fortaleza. Situar esse contexto de lutas sociais é significativo para o propósito da pesquisa realizada porque põe em xeque um discurso presente acerca da inexistência de uma cultura da participação em Fortaleza. No entanto, a participação tem características próprias em distintos contextos socio políticos, e no caso de Fortaleza, necessita de uma análise mais aprofundada por parte dos que a negam.

Outro ponto observado durante a pesquisa relaciona-se a importância das práticas discursivas dos agentes de Estado na construção do modelo de OP que se teve em Fortaleza. Tal formas de reflexão se observa, justamente, nos pontos de conflitos e na análise feita por eles do processo do OP.

A análise do instrumento OP realizada pelos agentes de Estado na qualidade de informantes desta pesquisa refletem um ponto de vista dentre muitos a serem considerados sobre a política de participação social de Fortaleza. No entanto, a tentativa desta pesquisa foi mostrar o ponto de vista de quem participou dessa política na gestão do PT no período de 2006 a 2012. Levando em consideração, evidentemente suas vivências participativas e suas construções objetivas e subjetivas. Cabe ressaltar que o ponto alto dessa análise se dá na percepção dos pontos de reflexão feitas pelos sujeitos escolhidos e como suas racionalidades interagem, no momento da pesquisa, para constituir suas leituras do real.

Portanto, esta pesquisa centrou-se muito mais no sentido de apreender os pontos de vista reflexivos e a compreensão dos agentes de Estado sobre o seu papel nesse processo de construção. Sob essa ótica percebeu-se não apenas os limites e as possibilidades, mas também das ambiguidades da participação social que hoje é tão cara ao processo democrático brasileiro.

Esse e outros pontos que surgiram no decorrer da análise referem-se ao que se chamou, com inspiração em Santos e Avritzer (2003) de alargamento da democracia. Um deles diz respeito aos números relativos à participação registrados nos relatórios da prefeitura de Fortaleza em 2009, no caso da experiência referida nesta pesquisa, que devem ser lidos com prudência. O contexto histórico das disputas pelo exercício do poder devem ser considerados e relativizados, assim como os avanços sociais e pedagógicos devem ser considerados também.

Sobre os avanços pedagógicos, está diretamente relacionado à qualidade da participação. No caso da experiência da cidade de Fortaleza, haviam espaços pedagógicos de formação, tanto para os participantes como para a equipe. Isso porque havia a necessidade de que eles se apropriar do discurso técnico administrativo, ou seja, o discurso oficial. Aqui a construção de um tipo de "gramática societária" se dá tanto pelos participantes como pelos agentes de Estado.

Importante ressaltar que o controle social por parte da população, no caso da experiência de Fortaleza foi estimulado, mas só até o momento de entrega de obras ou serviços executados pois não houve posteriormente um acompanhamento sistemático da política pública em si vendo como ela se manteve, se estava atingindo o objetivo etc. Além disso, a participação dos delegados e conselheiros do OP em alguns casos, era limitada a determinadas circunstâncias, "tinham momentos para acontecer" como foi observado nas entrevistas.

Apesar dos limites dos processos participativos, o alargamento da democracia é possível, à medida que eles produzem mudanças nos sujeitos que participam. Conforme observou-se nas narrativas dos informantes, estes disseram ter passado a ver a

realidade política e social de outra maneira. Mudanças de tal natureza, também são percebidas por eles ao falarem de suas experiências com os grupos e sujeitos que participavam do OP.

Esta pesquisa, como foi dito antes, vem no sentido, não de esgotar a análise sobre os processos participativos, mas de apontar outro ângulo de análise tendo em vista a particularidade dos informantes. Ela também aponta para uma reflexão destes sobre o processo vivenciado na cidade de Fortaleza. A experiência como constituidor de uma política de participação é interessante no sentido de tornar a mostra o caminho da construção da política, motivando análises cada vez mais compreensíveis e mais aproximadas da realidade. Enfim, contribuindo para o exercício analítico acadêmico, mas sempre levando em consideração que a primeira análise se dá pelo próprio sujeito.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU-EL-HAJ, J. Entre a governança administrativa e a governabilidade política: uma perspectiva histórica das reformas administrativas no Brasil. **Revista gestão e controle**, Porto Velho, AC n.1, jan./jun. 2013.

ALLEGRETTI, G. Os orçamentos participativos sabem escutar? In: LIMA, Katia Cacilda Pereira; PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira. (Org.) **Orçamento participativo: múltiplos olhares**. SP: Instituto Paulo Freire, 2014.

ARÃO, M. R. M. de S. **Orçamento participativo em Fortaleza: práticas e percepções**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza. 2012.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. SP: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. RJ: Civilização Brasileira, 2003.

BARBALHO, A. Conselhos de Cultura e Democracia: desafios contemporâneos. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Org.) **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.

\_\_\_\_\_. **Democracia radical e pluralismo cultural: para ler Chantal Mouffe**. SP: Lumme Editor, 2015.

BRANDÃO, A. Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman. **Revista do Serviço Social e Sociedade**, SP, ano 18. n. 54. jul.1997.

BOBBIO, N. Democracia representativa e democracia direta. In: \_\_\_\_\_ **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. RJ: Paz e Terra, 1986.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)**. Tradução: Rosa Freire d' Aguiar. SP: Cia das Letras, 2012.

\_\_\_\_\_. **Razões práticas**: Sobre a teoria da ação I Pierre Bourdieu: Tradução: Mariza Correa - Campinas, SP: Papirus, 1996

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

CARDOSO, R. Aventuras de antropólogos ou como escapar das armadilhas do método. In: \_\_\_\_\_ **A aventura antropológica**: teoria e pesquisa. 4.ed. RJ: Paz e Terra, 1986.

CARNOY, M. Estado, democracia e transição ao socialismo. In: \_\_\_\_\_ **Estado e teoria política**. Campinas – SP: Papiros, 1986.

COSTA, L. F. A da. Positividade das tensões em experiências de democracia participativa: o Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará. In: \_\_\_\_\_ (Org.) **Retratos da política de assistência social**: ambivalências, impasses e possibilidades. Curitiba: Ed. CRV, 2015.

COULON, A. **Etnometodologia**. Petrópolis: Vozes, 1995.

COUTINHO, C. N. **Dualidade de Poderes**: Estado, Revolução e democracia na teoria marxista. 2.ed. SP: Brasiliense, 1987.

DAMATTA, R. **Relativizando**: uma introdução à antropologia social. 4. ed. RJ: Rocco, 1997.

FORTALEZA. PREFEITURA MUNICIPAL. **Cadernos de formação sobre o OP Fortaleza**. Fortaleza: PREFEITURA MUNICIPAL, 2007.

GRAMSCI, A. Poder, Política e Partido. In: SADER, Emir (Org.) **Poder, política e partido**. SP: Expressão Popular, 2012

GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel**. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996

LÜCHIANN, L. H. H. 25 Anos de OP: algumas reflexões analíticas. **Revista Sociedade e Política**, Florianópolis, v.13. n. 28. dez. 2014.

MILANI, C. R.S. O princípio participativo na formulação de políticas públicas locais: análise das experiências europeias e latino-americanas. **Revista da Administração Pública**, RJ, n.42. mai./jun. 2008.

MOUFFE, C.; LACLAU, E. **Hegemonía y estrategia socialista**: hacia una radicalización de la democracia. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1985.

\_\_\_\_\_. **O regresso do político**. Lisboa: Gradativa, 1996.

\_\_\_\_\_. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25. p. 11-23, nov. 2005.

OLIVEIRA, O.P. de; Mecanismos da difusão global do orçamento participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. In: **Opinião pública**, Campinas, v. 22, n. 2, agosto, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v22n2/1807-0191-op-22-2-0219.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

PRÁ, J.R. O OP revisitado: resenha do livro a invenção democrática do Brasil: o orçamento participativo. **Revista de Sociologia e Política**, SP, n. 21. p. 191-194, nov. 2003.

SADER, E. Para outras democracias. In: SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. RJ: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In \_\_\_\_\_ . **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. RJ: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, B. de S. **Gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 2.ed. SP: Cortez, 2008.

SOUTO, V. M. M. **Orçamento participativo em Fortaleza/CE: construção de uma nova cultura política? (Gestão: PT – 2005 a 2008 e de 2009 a 2012)**, Marília: Expressão Popular, 2012.

THOMPSON, E.P. **A Miséria da Teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser**. Trad. Waltensir Dutra. RJ: Zahar Editores, 1981.

TILLY, C. **Coerção, capital e estados europeus**. SP: EDUSP, 1996.

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

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

Seminário Temático 07- Estado e gestão da participação social

**Orçamento Participativo, Associativismo e Construção das Políticas Públicas**

Adriana Furtado  
Prefeitura Municipal de Porto Alegre  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul



## **Orçamento Participativo, Associativismo e Construção das Políticas Públicas**

**Adriana Furtado<sup>1</sup>**

### **Resumo**

Este artigo realiza uma reflexão sobre a relação entre Orçamento Participativo de Porto Alegre, associativismo e a construção de políticas públicas municipais em especial da Assistência Social, por meio dos dados da Pesquisa “Orçamento Participativo de Porto Alegre - perfil, avaliação e percepções do público participante”, realizada em 2009 e repetida em 2015 com os participantes das assembleias do Orçamento Participativo. Trata-se de apresentar elementos que contribuem na reflexão da capacidade das formas participativas de distribuírem recursos de modo generalista evitando, assim, a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos, como também, do perfil associativo dos que participam do Orçamento Participativo.

**Palavras-chave : democracia participativa, orçamento participativo, associativismo, política de assistência social, convênios, Porto Alegre**

---

<sup>1</sup> Técnica da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e Mestranda em Políticas Sociais da Universidade federal do Rio Grande do Sul.



## Introdução

O Orçamento Participativo de Porto Alegre é considerado um processo de participação consolidado na cidade, com 27 anos de existência. O OP ajudou a ampliar as fronteiras da democracia representativa, inserindo um espaço de participação direta. Este espaço contribuiu para a redução do elitismo e da desigualdade social, por meio de sua capacidade redistributiva, como aponta Marquetti (2003). Tornou-se referência mundial pela sua perenidade e efetividade, sendo considerada como uma das tentativas mais significativas de “democratizar a democracia” (SANTOS, 2002). As interpretações de sua evolução são contrastantes, mas não há quem negue a aposta que representa.

Inerente a processos longínquos, a renovação, a reinvenção e novas problemáticas que surgem no decorrer do tempo são desafios permanentes. Muito se tem estudado sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre, mas ainda há questões que merecem de aprofundamento.

Neste artigo, apresentam-se os resultados da Pesquisa “Orçamento Participativo de Porto Alegre - perfil, avaliação e percepções do público participante” realizada em 2009 e repetida em 2015 com os participantes das assembleias do Orçamento Participativo pelo Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA)<sup>2</sup>, da Secretaria Municipal de Governança da Prefeitura de Porto Alegre, e pelo grupo de pesquisa Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades, do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Em seqüência às pesquisas periódicas realizadas com o público do OP, os dados aqui analisados restringem-se as questões relacionadas ao associativismo, suas relações com convênios e governo. Na comparação histórica, consideraram-se investigações anteriores Nuñez e Fedozzi (1993), Fase, PMPA, Cidade e Abers (1995), Cidade (1999, 2002, 2003) e Fedozzi (2005; 2007).

---

<sup>2</sup> O ObservaPOA, criado em 2006, integra a rede internacional de Observatórios Locais de Democracia Participativa (OIDP), que tem como objetivo acompanhar as experiências locais de democracia participativa propiciando informações e estudos que permitam conhecer e avaliar comparativamente a qualidade do desenvolvimento das múltiplas formas de participação social. Os observatórios surgiram como instrumentos de disseminação e gestão compartilhada de informações, espaços de interação, análise e promoção de experiências que propiciem o aprofundamento da democracia participativa. O grupo de pesquisa Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades, reúne pesquisadores da UFRGS, docentes e discentes em sociologia, em torno de projetos que estudam as múltiplas dimensões dos processos participativos que emergiram nas últimas décadas no Brasil e no contexto internacional.

Trata-se de apresentar elementos que me subsidiem a pensar o meu estudo do mestrado que está em fase de elaboração de projeto, em que pretendo estudar as relações entre associativismo, demandas, convênios na política de assistência social no âmbito do processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

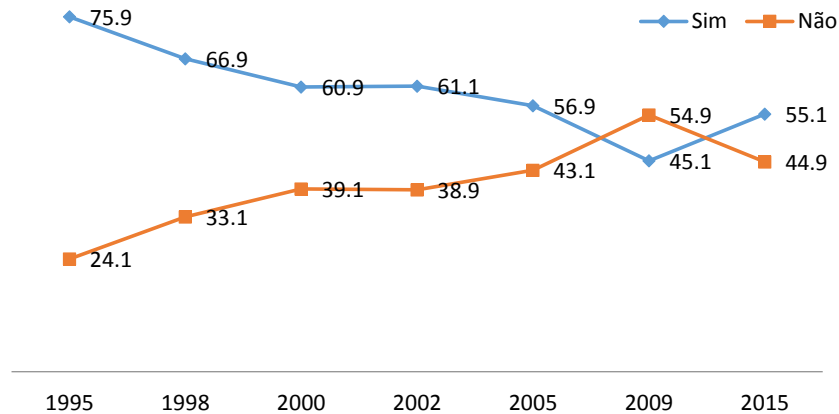
### **Associativismo e Orçamento Participativo**

A relação entre surgimento do Orçamento Participativo e a presença de um forte tecido associativo, associações de moradores com alta capilaridade, movimentos sociais combativos, tem-se apresentado como pré-condição, para o surgimento e manutenção desse processo (AVRITZER,2007; BAIERLE,2000) em Porto Alegre. Os dados das pesquisas desenvolvidas pelo ObservaPOA, de 2009 também sugerem essa relação: “para a maioria dos participantes do OP (60,3%), a avaliação é de que após a criação desse modelo participativo o movimento comunitário e popular da cidade foi fortalecido”.

As experiências de Orçamento Participativo têm suscitado a discussão no âmbito da teoria democrática entre sociedade civil e democracia local. Como apresenta Avritzer(2007), vários estudos têm demonstrado, a partir da experiência de Porto Alegre, que a presença ou não de um tecido associativo forte, denso é fundamental para o sucesso da implantação e perenidade do Orçamento Participativo. Esses autores vão concluir que a influência dos movimentos comunitários da década de 80, a existência da União de Associações de Moradores de Porto Alegre, a existência de práticas associativas anteriores e a mobilização das lideranças para a participação foram decisivas.

No início da série histórica da pesquisa sobre o Perfil dos participantes do OP, em 1995, 75,9% referiu participar de algum tipo de associativismo, a tendência de queda vista em todos os anos pesquisados apresenta em 2015 uma reversão com 55,1%, dos entrevistados afirmando que tinham algum tipo de envolvimento com entidade, associações ou movimentos sociais retornando a patamares próximos ao de 2005.

**Figura 1 – Participação ou não do público do OP de Porto Alegre, em entidade associação ou movimento social, nos anos 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 e 2015**



Fonte: Fase, Cidade, PMPA e Abers(1995); Cidade (1999,2005,2003); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009, 2015).

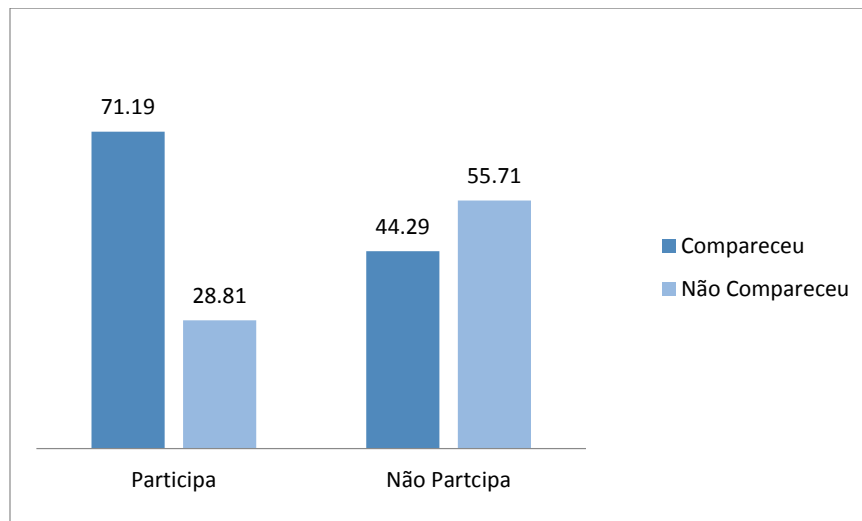
Embora com limites, os dados da pesquisa pode nos ajudar a compreender o perfil, as diferenças e as transformações no tecido associativo local.

A participação tanto nas assembleias regionais e temáticas é a preferência de 51,3% dos com vínculos associativos, já os sem vínculos associativos preferem em sua maioria participar somente das assembleias regionais (67,3%). Isso pode abrir a hipótese de que no território a mobilização para assembleia atinge um público sem vínculo associativo que tenham demandas represadas não expressas nas organizações sociais da região, como refere (FEDOZZI at all: 2009), “são redes informais, menos orgânicas e mais momentâneas” que tem pautas específicas

*“Essa modalidade é consoante com a nova realidade internacional vivida pelos movimentos sociais. Nesse caso, a mudança para uma mobilização desvinculada do associativismo mais tradicional poderia estar ocorrendo independentemente – ou com certa autonomia relativa – da estrutura de oportunidades configurada pelo OP” (Fedozzi at al, 2013, p.97).*

De outra parte, é possível perceber nas assembleias regionais em maior medida, práticas denominadas como “inchaço”: participantes são convocados por grupos de interesse, com o único intuito de votar, é comum observar pessoas entregando as cédulas de votação para as lideranças. De qualquer modo, para compreendermos melhor esse processo, essa prática, cabem aqui, estudos mais específicos e aprofundados.

**Figura 2 – Participação em alguma entidade, associação ou movimento social dos participantes do OP de Porto Alegre, por comparecimento em reuniões anteriores**



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2015)

Observa-se na Figura 2. que como já constatado na pesquisa de 2009, os que possuem vínculos associativos são os que mais comparecerem em anos anteriores, (71,19%), em detrimento de 44,29% dos que não tem. Isso corrobora com a tese de que o associativismo auxilia para o fortalecimento e perenidade do processo. Wampler vai defender que o tempo de vida do OP é importante para a apresentação de resultados substantivos (2002, p. 81), mas a possibilidade desse tempo de vida está relacionada a um tecido associativo com capacidade e disposição para participar do processo do OP de forma sistemática.

No caso do OP de Porto Alegre verifica-se (Tabela 1) que essa sociedade civil organizada existe antes de começar a ingressar no processo, 71,1% dos entrevistados começaram a participar de entidade/associação antes de participar do OP. Pode-se

afirmar que é o tecido associativo que percebe o OP como um espaço de atendimento de suas demandas. Parte dos com vínculo associativo (25%) foram de alguma forma estimulados pelo processo de participação a se engajar. Embora o OP possa ter sido um estímulo para parte do público participante ao engajamento associativo, há necessidade de estudar quem são esses 25%, estudos dessa fração da população auxiliariam a refletir sobre os efeitos estimuladores do OP no associativismo.

**Tabela 1 – Participação em entidade, associação ou movimento social, anterior ou depois de participar do OP, 2015**

<b>Começou a participar da entidade ou do movimento antes ou depois de participar no OP?</b>	<b>Anos</b>
	<b>2015</b>
Antes	71,1
Depois	18,6
Junto com o OP	6,4
Não sabe	0,6
Não respondeu	3,3
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2015)

### **Associativismo e motivações**

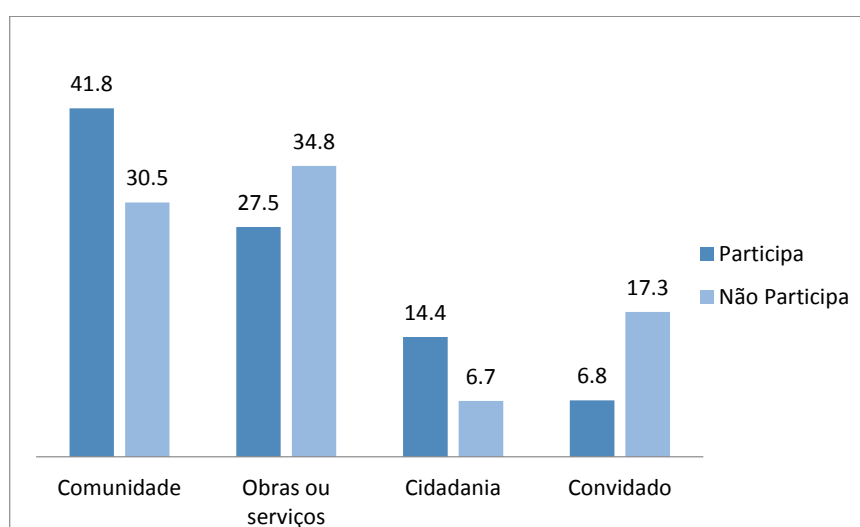
As motivações para participar do processo do OP variam de acordo se há ou não vínculo associativo. Observa-se que os engajados em movimentos, associações, entidades tem em maior percentual o objetivo valores relacionados a comunidade (ajudar a comunidade, porque é liderança); 41,5%, à consecução de demandas (obras e serviços) 34,8%; bem como a cidadania (para exercer os direitos de cidadania, porque o OP é um processo democrático, porque gosta de participar)14,4%.

Assim, em relação aos motivos de participar das assembleias, observa-se que razões relacionadas a uma cultura política de cidadania, estão relacionados em maior percentual aos que tem vínculo associativo, em detrimento de motivos mais imediatistas aos que não participam de associações, entidades ou movimentos sociais, embora nos dois casos (tem ou não vínculo associativo), seja alto o percentual de estar ali especificamente para conseguir obras ou serviços. Como referimos em trabalho anterior:

*“Esses dados permitem inferir uma cultura política mais sofisticada dentre o público que possui vínculos com organizações*

*da sociedade civil. É provável que a experiência de socialização das formas associativas seja uma condição que contribui para o aprendizado de novos valores e práticas – não apenas instrumentais– na democracia participativa” (Fedozzi et al, 2013, p. 104)*

**Figura 3 – Motivos de participação no OP de Porto Alegre, por vínculos associativos, 2015**

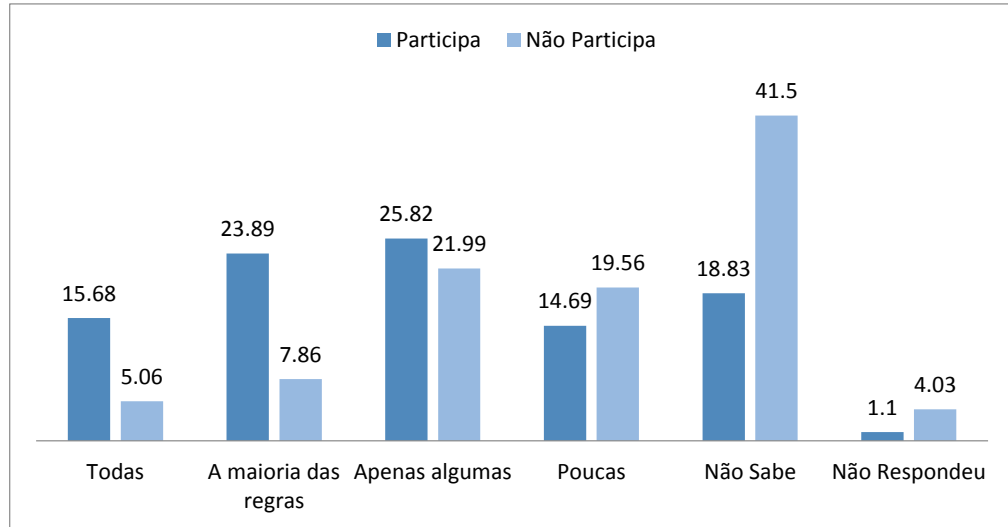


Fonte. Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA ( 2015).

### **Associativismo e conhecimento das regras**

O vínculo com formas associativas também diferencia o conhecimento das regras do OP. Conhecer as regras de funcionamento do OP é uma das condições para uma participação autônoma (FEDOZZI, 2007) e consciente do alcance das decisões tomadas nesse processo, o que, certamente, qualifica a prática da participação. Observa-se que há uma expressiva diferenciação entre os que têm vínculo associativo com os que não têm, como é apresentado na figura 3. Em pólos antagônicos, chama a atenção que 39,57% dos que tem vínculo associativo sabem “todas” ou “maioria das regras”, no outro extremo tem 41,5% dos que não participam de associações “não sabem” sobre as regras de funcionamento dessa instituição participativa

**Figura 3 – Conhecimento das regras do OP de Porto Alegre, por vínculos associativo, 2015**



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2015)

### **Tipos de Associativismo**

A pergunta realizada na pesquisa era “Eu vou ler uma lista de grupos sociais para o Sr(a) dizer se participa em algum deles. Em qual deles a sua participação é mais frequente? (Resposta única)”. A associação de moradores historicamente tem-se apresentado como as mais presentes e frequentadas pelos integrantes do OP, percebe-se um pequeno aumento entre 2009 e 2015 com 49,2%. Em segundo lugar, a participação em movimentos sociais, também cresceu, de 13,5% para 16,0% pertencem a movimentos sociais. Como a pergunta solicitava resposta única pode ser que o percentual de participação em entidades assistenciais esteja mais baixo, pois são consideradas também, em alguns casos, como associação de moradores, grupo religioso ou clube de mães. Outro dado que chama a atenção é que 10,6% dos participantes das assembleias pertencem a grupos religiosos, conforme Tabela 2:

**Tabela 2- Tipos de Associativismo dos participantes do OP de Porto Alegre, nos anos 1995,1998,2000, 2002, 2005, 2009 e 2015**

Tipo de Associativismo	Anos					%
	1995	1998	2000	2009	2015	
Associação de Moradores	61,8	47,6	49,4	48,9	49,2	
Movimentos Sociais	-	-	3,4	13,5	16,0	
Entidade Assistencial	-	-	-	9,2	5,7	
Grupo Religioso	8,7	8,2	6,5	4,1	10,6	
Centro Comunitário	2,7	2,7	1,5	3,2	2,4	
Partido Político	1,9	3,0	2,6	2,3	2,6	
Conselho de Políticas Públicas	-	2,7	3,4	2,3	1,0	
Clube de mães	1,9	0,9	1,5	2,3	0,1	
Grupo cultural	-	-	3,6	2,3	2,7	
Sindicatos	1,5	4,3	3,2	2,1	1,3	
Clube esportivo	4,4	3,6	2,2	1,8	2,5	
Entidade carnavalesca	0,2	0,9	1,4	1,6	2,3	
Comissões	0,5	1,0	1,0	1,6	0,3	
Conselho popular/união de vilas	3,9	2,0	1,4	1,1	2,1	
Comissão de rua	5,3	2,5	2,4	0,9	0,5	
Clube recreativo	-	-	-	0,2	0,7	
Outros	7,2	9,8	10,4	-	-	
NR	-	10,8	6,1	1,6	-	
Anulada	-	-	-	0,9	-	
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

Fonte: Fase, Cidade, PMPA e Abers(1995); Cidade (1999,2005,2003); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009, 2015).

As associações de moradores continuam a ser principal tipo de organização civil nas instâncias regionais do OP nas regiões, no entanto ao longo do período de existência elas têm mudado seu caráter, se antes elas representavam a luta pela moradia, pela regularização fundiária, saneamento, enfim, acesso à cidade, parte delas tornaram-se prestadoras de serviços de assistência social e de educação. Diante disso, é importante levar em conta a “expansão dos convênios com repasse de recursos pela Administração Municipal”, por exemplo, de 2006 a 2015, as vagas nas instituições conveniadas para Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, para a faixa de 06 a 14 Anos e 11 meses aumento de 6.245 para 9.760 vagas (PMPA, 2016)



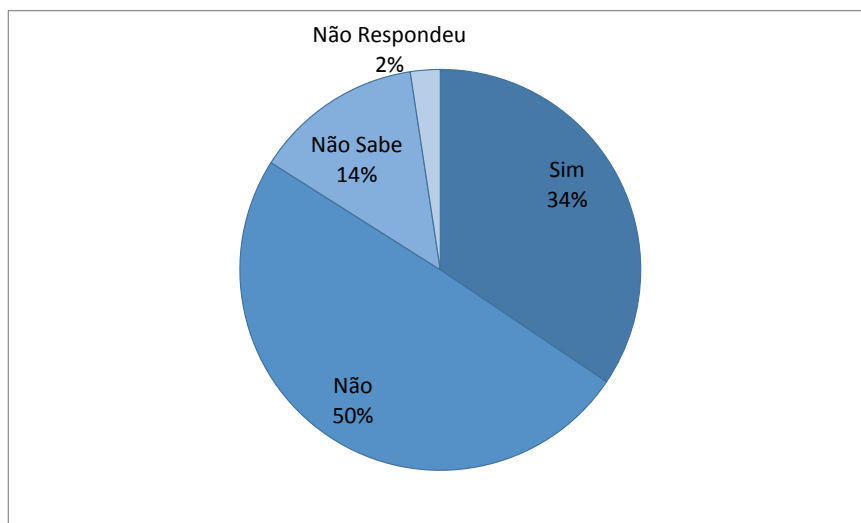
As mudanças na política de assistência social no município e no âmbito federal por meio da Lei de Orgânica de Assistência Social (LOAS) e, entre outras alterações nas políticas sociais como na educação, podem ter auxiliado à criação de entidades, associações, ONGs para demandar e executar serviços, como referimos:

*“A forte presença de indivíduos engajados em entidades assistenciais expressa, por outro lado, a nova realidade de municipalização dessa política pública com aumento expressivo do número de convênios existentes entre a Prefeitura e as entidades civis. O fato é que a delegação da prestação de serviços para entidades da sociedade civil - tendência internacional das políticas de reforma do Estado – provavelmente esteja causando mudanças no caráter de engajamento e nas formas de ação coletiva da população (inclusive em Associações de Moradores), com repercussões ainda não totalmente claras frente a temas como o da autonomia das organizações civis diante do Estado” (Fedozzi et al, 2013, p. 93)*

### **Convênios e Finalidade**

Na pesquisa realizada em 2015, observa-se que 34,4% das entidades dos participantes das assembleias do OP têm algum tipo convênio, mas ainda 50% das entidades/associações/movimentos não tem nenhum tipo de convênio. Interessa nesse artigo buscar elementos para compreender que tipo de relação se estabelece entre grupos organizados e o governo no âmbito do OP. É possível inferir que os que não têm convênio teriam uma participação mais combativa, característica do período movimentalista do OP, de garantia de direitos e menos relacionadas a manutenção ou ampliação de convênios, no entanto isso carece de estudos mais específicos.

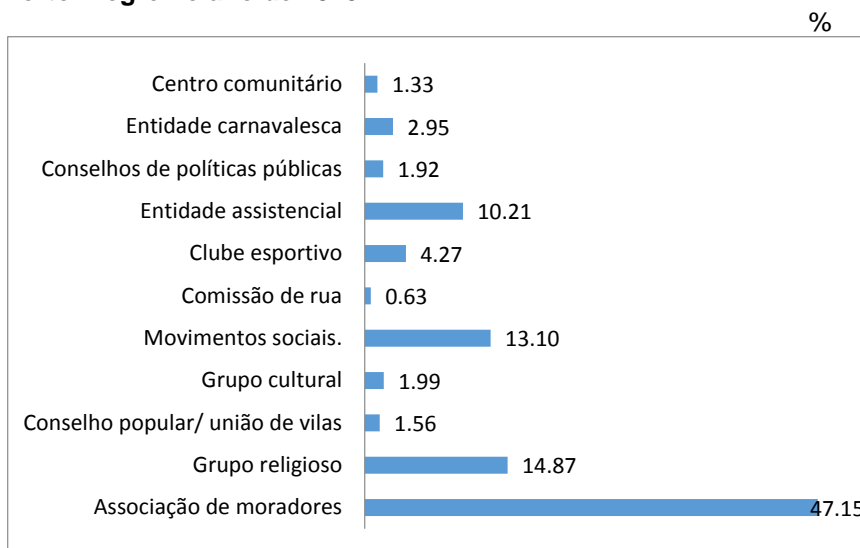
**Figura 4 – Se a entidade/organização possui algum tipo de convênio para ajudar a comunidade, segundo os participantes do OP no ano de 2015.**



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2015)

A relação da distribuição percentual dos convênios (FIGURA 5) é similar ao da participação por tipo de associativismo (TABELA 2) . Os convênios são em sua maioria com associação de moradores, grupos religiosos, movimentos sociais e entidades assistenciais.

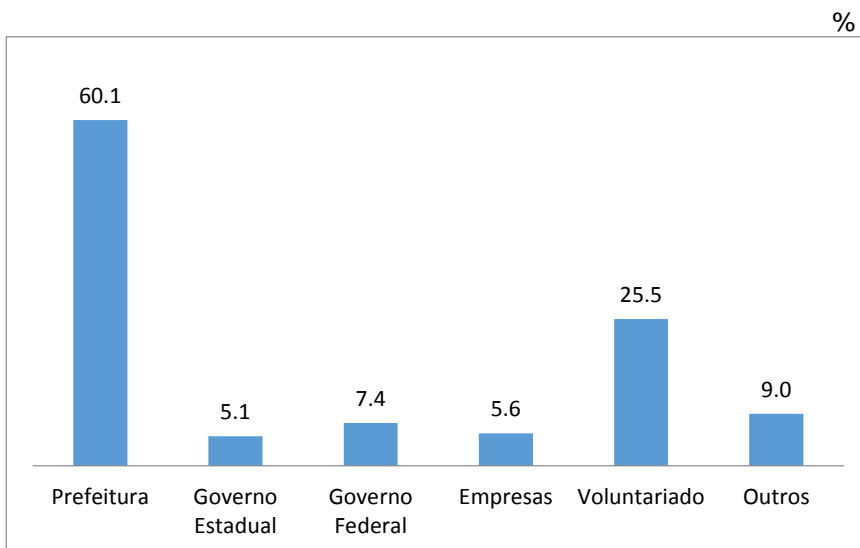
**Figura 5 – Convênios por tipo de associativismo dos participantes do OP de Porto Alegre no ano de 2015.**



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2015)

É com a prefeitura que as entidades têm maior percentual de convenio (60,%), seguido pelo voluntariado (25,5%).

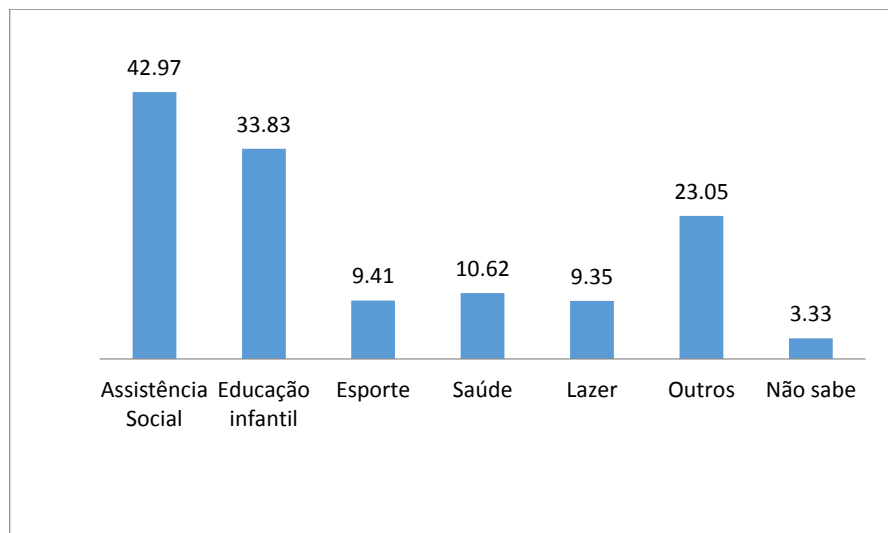
**Figura 6 – Convênios por tipo de organização do OP de Porto Alegre no ano de 2015.**



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2015)

Dos convênios com a Prefeitura, a finalidade é em sua maioria para o desenvolvimento de ações na área de assistência social, 42,97%, educação infantil 33,83%, e outros 23,05%

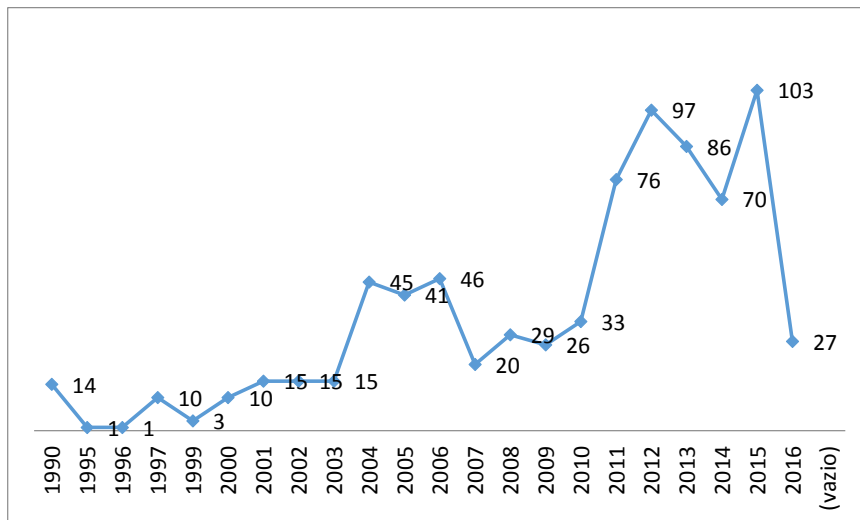
**Figura 7 – Convênio por finalidade, 2015**



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2015)

### As demandas da Assistência Social

Durante todo o período do Orçamento participativo (1990-2015) foram solicitadas 783 demandas na área de assistência social, representando 8,44% das demandas do OP



Observa-se um crescimento das demandas na política de assistência social com o ápice em 2015 2009, em sua maior parte de convênios e em 2015 uma queda vertiginosa.

### Algumas Reflexões

Os dados apresentados acima têm como objetivo de contribuir com subsídios para a reflexão se OP de Porto Alegre, se o processo tem a capacidade de distribuir recursos “de modo generalista evitando, assim, a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos” Essa é uma das questões que permanece polêmica no interior da literatura sobre sociedade civil e orçamento participativo (AVRITZER, 2007, p. 7).

As discussões em torno dos conceitos sobre terceiro setor, sociedade civil e entidades de assistência social podem contribuir para elucidar as dinâmicas que ocorrem no processo participativo de Porto Alegre.

O conceito de sociedade civil tem sido largamente utilizado de forma aleatória, disseminados largamente pela mídia, incorporado no senso comum, para Nogueira (2006, p. 186), causando uma certa confusão. Este conceito perdeu a precisão, sendo utilizado para delimitar questões diversas: “o apelo a essa figura conceitual serve tanto para que se defenda a autonomia dos cidadãos e a recomposição do comunitarismo perdido, como para que se justifiquem programas de ajuste e desestatização, nos quais a sociedade civil é chamada para compartilhar encargos até então eminentemente estatais”.

No mesmo sentido, Montaño (2002), ao apresentar a distinção entres os conceitos de sociedade civil e terceiro setor auxilia a pensar nos processos que podem estar engendrados ,

*“(...) a sociedade civil põe-se como espaço privilegiado de lutas de classes sociais pela hegemonia. A articulação das lutas tende a dificultar a busca de hegemonia burguesa na sociedade civil; no entanto a mistificação de uma sociedade civil popular homogênea e sem contradições de classe, contribui para facilitar a hegemonia do capital nela. O debate sobre terceiro setor não é alheio à esta questão. Ideologizando este conceito, segmentando as lutas em esferas (ou setores) autonomizadas, desarticuladas da totalidade social, personificando o Estado, o mercado e a sociedade civil, na numa clara homogeneização desta última, escamoteando o verdadeiro fenômeno: a desarticulação do padrão de resposta estatal às sequelas da questão social, desenvolvido a partir das lutas de classes no WelfareState . Com tudo isto, o conceito e o debate sobre o “terceiro setor” presta um grande serviço ao capital e à ofensiva neoliberal nesta luta pela hegemonia na sociedade civil” (MONTAÑO, 2002, p 280).*

Assim, as relações entre a implementação da política de assistência social e a rede filantrópica e privada e movimentos sociais no âmbito do município, se forjam em um contexto complexo e contraditório que envolve diversos atores com interesses distintos.

De acordo com Silva (2004, p. 191), o modelo de gestão das políticas públicas instaurado a partir da constituição de 1988 com base no tripé constituído por conselho, plano, fundo representa as possibilidades de avanços significativos na democratização das decisões e ações locais, no entanto, tem-se a implantação de formas híbridas de gestão social pela combinação da ação estatal com os organismos privados, sob a diretriz da municipalização. Segundo o autor, “o que se observa de fato é a tendência de complementaridade e de mixagem das ações do estado da sociedade civil e do mercado fomentando as ações privadas na área de seguridade de social”.

Por meio das chamadas parcerias se repassam “verbas e fundos públicos no âmbito do Estado para as instâncias privadas, substituindo o movimento social pelas ONGs e essa verdadeira transferência de recursos públicos para setores privados não corre sem uma clara utilidade na política governamental. O Estado é portanto, mediante a legislação (leis como do voluntariado, do terceiro setor, das parcerias e repasse de verbas) um verdadeiro subsidiador e promotor destas organizações e ações do chamado terceiro setor e da ilusão do seu serviço. (Montaño, 2005, p.146).

Outro elemento a ser levado em consideração são as chamadas “entidades de Assistência Social” que são organizações sem fins lucrativos, que desenvolvem, de forma permanente, continuada e planejada, atividades de atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos. Segundo Martinelli ,

*“a prestação de serviços por entidades privadas que caracterizou e ainda caracteriza o sistema protetivo brasileiro, principalmente na área da política de Assistência Social, tem assegurado às entidades de Assistência Social privadas sem fins lucrativos o acesso ao fundo público. Esse acesso, que anteriormente se estabeleceu sem controle do Estado e da sociedade, hoje é controlado por mecanismos gerenciais, por sistemas operacionais, sem que isso tenha conseguido alterar a política da política, que pode, assim, ser mais eficaz e eficiente, mas não garantindo os mecanismos de acesso universal e gratuito de seu atendimento”(MARTINELLI, 2016, p. 99).*

Desse modo, as chamadas entidades de Assistência Social privadas sem fins lucrativos reproduzem lógica privatista do Estado brasileiro, sendo um empecilho para que o Sistema Único de Assistência Social possa se configurar em um “sistema de gestão estatal público”(MARTINELLI, 2016, p. 99).

Diante destas reflexões, seria o OP uma instância distributiva de recursos ou um canalizador das demandas corporativas, de interesses privados?

Seria possível construir uma esfera pública da cidadania perante conversão de alianças em torno de uma proposta para área de assistência social consubstanciada no Plano Municipal de Assistência Social. Poderia se dizer que não se trataria de privatizar os serviços direta ou indiretamente e nem de fomentar a benemerência? (Silva, 2004, p.181)

Essas são questões que pretende-se aprofundar nos próximos estudos.

### **Referências Bibliográficas**

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. Edição para curso de Formação Avançada. Os Orçamentos Participativos na Europa. Coimbra, 2007.

BAIERLE, Sérgio. **A explosão da experiência. Emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre**. Belo Horizonte, UMFG, 2000.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS (Cidade). Coordenação de Relações com a Comunidade/PMPA. **Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, porque participa e o que pensa do processo**. Porto Alegre, 1999.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS (Cidade); PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Quem é o público do Orçamento Participativo de Porto Alegre**, 2000. Porto Alegre, 2002.



CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS (Cidade). **Quem é o público do Orçamento Participativo de 2002**. Porto Alegre, 2003.

FASE, CRC/PMPA, CIDADE e ABERS, R. **Pesquisa sobre a população que participa da discussão do orçamento público junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. Porto Alegre, 1995.

FEDOZZI, Luciano. **Perfil social e associativo do público do OP de Porto Alegre em 2005**. Porto Alegre, 2005.

\_\_\_\_\_. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

FEDOZZI, Luciano et al.. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: PMPA, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <[http://www.observapoa.com.br/default.php?p\\_secao=56](http://www.observapoa.com.br/default.php?p_secao=56)>.

FEDOZZI, Luciano et al. **Orçamento Participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepções do público participante**. 1. ed. Porto Alegre: Hartmann, 2013.

MARQUETTI, Ademir.. **Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre**. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, v. 1, 2003, p. 129-156.

MARTINELLI, Tiago. **Entidades e Organizações de Assistência Social**. In: Castilhos, Rosa M. F. ; Hellmann, Aline G. . *Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2016. v. 1. 320 p . - pp. 97-100.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial**. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2003, vol.18, n.52, pp.185-202

NUÑEZ, Tarson; FEDOZZI, Luciano. **Quem é quem no Orçamento Participativo. Interpretação de dados quantitativos da população que participa do OP em Porto Alegre**. Porto Alegre, 1993.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre, **Anuário Estatístico**. Porto Alegre, 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza. (ORG.) Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Ademir. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado.** São Paulo: Cortez, 2004

WLANPER, Brian. **Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados.** In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. (Orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, v. 1, 2003, p. 61-86.

III Encontro Internacional Participação,  
Democracia e Políticas Públicas

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

ST 07 - Estado e gestão da participação  
social

A dimensão subjetiva no processo  
participativo de planejamento da cidade:  
o caso do Plano Diretor Participativo de  
Jundiaí-SP

Daniel Rossin Polo / PUC-SP

RESUMO:

O trabalho, fruto de projeto de mestrado em andamento, busca criar condições para compreender a interferência de elementos subjetivos, assim como a construção da subjetividade, na práxis dos processos metodológicos participativos de planejamento urbano, preconizados pelo Estatuto da Cidade, que buscam garantir o direito universal à cidade. A partir de uma concepção dialética, a pesquisa toma como objeto de estudo a particularidade da elaboração do Plano Diretor Participativo de Jundiaí-SP, aprovado em 2016. O estudo referenda-se na categoria participação social para orientar a pesquisa, considerando, dentre outros, os construtos analíticos ideologia, mediação e contradição, articulando-os com a categoria de dimensão subjetiva da realidade como fundamento teórico para a análise. A proposta evidencia a concepção dialética entre as determinações materiais e as configurações psicossociais, entre a objetividade e a subjetividade, na sua inseparável dinâmica de construção da realidade na cidade. A cidade como mediação e o urbanismo como ideologia são constituintes desta posição, comprometida a estudar as interferências entre as dimensões, sem separá-las nem subjugá-las mutuamente.

Palavras-chave: subjetividade; participação; planejamento urbano; direito à cidade.

## APRESENTAÇÃO

Fundamentada nas concepções da Psicologia Sócio Histórica, a pesquisa que fundamenta este texto busca caracterizar aspectos da dimensão subjetiva no processo participativo de planejamento urbano. Para isso, busca-se identificar e analisar as significações (sentidos e significados) presentes nos processos de produção do Plano Diretor Participativo - PDP de um município do estado de São Paulo, mais especificamente em relação aos processos de participação social compreendidos como parte dos mecanismos que buscam garantir o direito à cidade. O método levará em consideração a articulação entre: a condição geral da construção urbana no sistema de produção capitalista e suas características ideológicas e contraditórias; a condição particular da cidade e do PDP estudados, a partir de seu contexto histórico e metodológico; e a condição singular dos participantes, tanto do poder público quanto da população, articulando o conceito de dimensão subjetiva da realidade com suas vivências e construções subjetivas no processo participativo de planejamento urbano.

O presente artigo caracteriza-se por ser um resultado parcial do projeto de pesquisa em questão, o qual se encontra, no momento, em processo de coleta e análise de dados. Desta forma, o presente objetivo será o desenvolvimento teórico-metodológico que sustenta tal pesquisa, e, principalmente, a apresentação de sua argumentação central: as relevantes contribuições que a Psicologia Social e sua epistemologia qualitativa oferecem, tendo a subjetividade como categoria fundamental, para uma abordagem mais qualificada na compreensão do papel da participação social no planejamento urbano e na garantia ao direito à cidade.

## A ABORDAGEM CRÍTICA DA PSICOLOGIA SÓCIO HISTÓRICA

Para compreender a potência existente na análise do planejamento urbano, ou qualquer política pública, a partir das concepções e categorias da Psicologia Social, é preciso delinear, mesmo que de forma sintética, a posição crítica e propositiva que, especificamente, a Psicologia Sócio Histórica (tratada, a partir daqui, como PSH) assume frente aos modos que o pensamento moderno compreendeu os fenômenos psicológicos, caracterizado pelo seu reducionismo objetivista ou subjetivista, seu individualismo ideológico e seu caráter a-histórico, vigente nas últimas décadas.

Falar sobre a posição crítica, de viés ontológico, epistemológico e metodológico, ocupada pela PSH, dentro da Psicologia Social, é remeter-se necessariamente ao nascimento da Psicologia como ciência, num contexto histórico de ênfase aos modelos ideológicos modernos que, ao mesmo tempo em que afirmam

o homem como sujeito, busca delimitá-lo, contraditoriamente, como um indivíduo livre orientado pela dupla condição de consumidor de mercadorias e de vendedor de sua força de trabalho, num sistema capitalista de produção (GONÇALVES, 2015).

Junto a isso, a recente concepção de psicologia científica assume também, nesse contexto, a instrumentalização preconizada pelo positivismo como processo fundamental de trabalho. Instrumentos destinados à medição de traços característicos de populações auxiliaram a deslocar o processo de legitimidade do conhecimento dos laboratórios para o âmbito social. O caráter de neutralidade ao avaliar indivíduos possibilitou responder a diversas tendências e interesses, diversificando, conforme o contexto e necessidade, as instruções para a utilização e construção dos instrumentos.

Inevitavelmente, essa construção histórica que permeia o “nascimento” da Psicologia como ciência fortaleceu, em seguida, a sua fragmentação correspondente a posições epistemológicas e metodológicas. As tensões entre as visões objetivistas e subjetivistas na Psicologia como ciência demarcam, antes de tudo, do mesmo modo em ambas, a naturalização dos elementos que compõem a concepção de subjetividade. Na primeira, a subjetividade é desconsiderada em sua complexidade e o sujeito é reduzido às implicações da realidade externa, compreendendo a partir da visão comportamental. Na segunda, a subjetividade e o sujeito tornam-se absolutos e autônomos. Como traz Gonçalves (2015, p.61):

Apesar de percorrer caminhos opostos, pode-se dizer que as duas vertentes acabam por impor uma noção de subjetividade comum que historicamente tem influenciado o próprio desenvolvimento da experiência concreta de subjetividade. Trata-se de uma subjetividade natural, constituída de maneira individual no enfrentamento da objetividade.

A PSH posiciona sua crítica nestes processos que culminam na naturalização da subjetividade, objeto de estudo desta ciência, o qual acaba por ser reificado ou negado, dependendo da posição adotada. A superação desta condição só pode ser acessada pela apreensão de fundamentos teóricos e metodológicos que resgatem uma concepção ontológica do humano como movimento integrado e complexo, ou, em outras palavras, que considere a gênese da subjetividade a partir de categorias do pensamento dialético. Junto a isso, busca-se também dar conta da necessidade de ser uma dialética materialista, que considera a existência de uma dimensão subjetiva imbricada em sua relação com as condições materiais preexistentes que, não sendo um reflexo dessas, constrói-se a partir de sua vivência com elas, subjetivando-as de maneira singular e objetivando-se culturalmente, influenciando o ambiente.

A real condição para pensar a subjetividade se deu com a apropriação da dialética no pensamento psicológico, constructo proveniente do pensamento marxista. Essa apropriação permitiu explicar que qualquer evolução se faz pelas próprias contradições existentes e traz a superação da dicotomia entre o interno e o externo, assim como entre o indivíduo e a sociedade. A psique, então, não é vista mais como um produto das condições ambientais, ou vice-versa, mas sim segundo uma visão cultural cuja complexidade emerge da própria ontologia na qual é constituída.

Neste pensamento, o homem só se constitui como indivíduo a partir do social e, assim, contrapõe-se ao sujeito liberal, racional e individual concebido pela modernidade e suas derivações científicas. Para a PSH, então, é fundamental conceber o ser como histórico, sendo a historicidade das experiências humanas categoria primordial.

Assim como na perspectiva histórico-cultural, a PSH também

Teve como um de seus aspectos essenciais a compreensão de unidade dialética entre indivíduo e sociedade, unidade entendida como sistema complexo de onde um dos aspectos estava contido no outro e vice-versa, em uma processualidade que atravessava permanentemente as formas atuais de organização, tanto do social como do individual (GONZALEZ REY, 2003, p. 188).

Assim, tem-se que a constituição social do indivíduo é um processo singular e diferenciado, trazendo consequências objetivas para as mediações sociais que estão envolvidas nesse processo, promovendo implicações sociais, assim como novas configurações subjetivas, organizadas tanto no ambiente compartilhado como na subjetividade do sujeito, que variam com o modo de relação estabelecida entre os envolvidos, sem que se tenha um caminho universal premeditado para tais ocorrências.

Isso acontece porque todos esses momentos possuem um caráter ativo, ou seja, sem reflexo nem mecanicismos. Nesta perspectiva, "*cada momento se configura de formas muito diversas ante a ação do outro, processo que acompanha tanto o desenvolvimento social como o desenvolvimento individual*" (idem, p. 202-203).

Para a PSH, é pela categoria da dimensão subjetiva da realidade que se busca desvelar os processos de produção e de organização da subjetividade na relação ativa do sujeito com o mundo e pessoas que convive, numa produção dinâmica de sentidos e significados. Desta forma, permite um diálogo não reducionista constante e permanente com os diversos elementos e níveis constitutivos da realidade social. Conceitual e metodologicamente, esta compreensão procura, com isso, não correr o risco de "*simplificar o caráter complexo da formação social no estudo dos diferentes*

*níveis e processos que a constituem, ou seja, de desarticular esta realidade em processos pontuais que na verdade estão articulados em sua natureza sistêmica” (GONZALEZ REY, 2003, p. 211).*

## A PSICOLOGIA SÓCIO HISTÓRICA E SUA APROXIMAÇÃO NA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A concepção moderna de ciência que influencia drasticamente o desenvolvimento da Psicologia como disciplina específica vai promover também incursões, a partir desta postura epistemológica, no campo das políticas públicas. Foi a partir de uma visão naturalizada e reificada de homem que o fenômeno psicológico foi elaborado de uma forma deslocada do próprio indivíduo, como um elemento abstrato e pertencente à natureza humana. Essa concepção de homem e de acesso à subjetividade reificada traz consequências concretas no desenvolvimento de políticas públicas, em especial por realizarem um recorte ontológico e epistemológico, tanto no desenvolvimento quanto na avaliação das políticas públicas, que influenciaram drasticamente as condições materiais de vida da população.

Na formatação do Estado contemporâneo, as políticas públicas carregam as contradições inerentes ao sistema de produção capitalista, que inclui as contradições entre o público e o privado, entre o coletivo e o individual, entre o econômico e o social, entre o conservador e o liberal, entre o autoritário e o democrático, e assim por diante. Consideramos que estas contradições pulsam na análise de políticas de planejamento urbano, sendo a cidade o mais importante *lócus* contemporâneo de vivência individual e social, além do espaço de participação naquilo que é considerado público.

Dessa forma, no contexto do capitalismo, aparecem as políticas sociais como maneira de concretizar a relação indivíduo e sociedade, o que se dá por meio da relação entre o Estado, como representante da sociedade e, nesse sentido, expressando suas contradições, e o bem-estar dos indivíduos (GONÇALVES, 2010, p.33).

Na superação dessas dicotomias e no desvelamento das condições ideológicas que permeiam a concepção naturalizante dos sujeitos reside a possibilidade de se compreender o campo das políticas públicas como construções dinâmicas, históricas e sociais que mediam a produção de significados sociais e sentidos subjetivos, ou seja, se apresentam como espaços de síntese, de produção de realidades materiais e de subjetividades. Saturada de contradições contextuais que se expressam na produção



das políticas públicas, torna-se um campo de luta social que, na compreensão da PSH, deve se reconhecer com base estrutural a partir da própria desigualdade social do sistema capitalista e devem, necessariamente, contribuir para sua superação.

A análise das políticas públicas com a introdução da noção de dimensão subjetiva da realidade indica que não é possível compreender as primeiras sem considerar modelos científicos de compreensão das subjetividades que a produzem e são produzidas por elas, ou seja, é preciso se referir aos indivíduos participantes, necessariamente, quando se pretende avançar na análise de políticas.

As categorias apresentadas que embasam a perspectiva da PSH se articulam para promover uma produção de conhecimento na área que considere tanto este indivíduo quanto o coletivo, as relações sociais e sua historicidade, compostas também por significados e sentidos sociais.

[...] é importante reconhecer que diversos fenômenos sociais integram esse campo e, como tal, carregam uma dimensão subjetiva. Ao falar de políticas públicas, falamos de relações sociais em situações diversas; ocupação e convivência nos espaços públicos; adesão de indivíduos a orientações gerais de comportamento; expressão, identificação, problematização e transformação de demandas; participação de indivíduos em diferentes contextos; decisões coletivas; adequação de linguagem e procedimentos de intervenção a populações diversas; estruturação de grupos e movimentos sociais; dinâmicas de relações entre indivíduos, grupos, movimentos e poder público. Todos esses fenômenos e outros ainda que poderiam ser arrolados envolvem ou expressam aspectos subjetivos (idem, p. 32)

A posição crítica da PSH evidencia que há sempre um posicionamento ao discutir políticas públicas, pois há sempre uma concepção determinada de sujeito e de subjetividade no desenvolvimento de políticas sociais. A compreensão do sujeito que deve ser contemplado pela ação pública, assim como os elementos e métodos que são utilizados para verificação do impacto individual e/ou social daquela política, define de antemão as condições de desenvolvimento, de aferição e de suposta relevância de uma determinada área pública.

Além disso, podem ser determinantes para definir quem são os sujeitos merecedores e não merecedores de participação da arena pública, intensificando a desigualdade social. Essas mesmas políticas constroem enunciados e práticas que justificam essas situações, por exemplo, ao individualizar a produção subjetiva, naturalizando a compreensão de sujeito e remetendo unicamente a ele a responsabilidade pela sua condição, isentando o modelo de estrutura da política pública estabelecida como responsável por um possível fracasso social.

É a partir desta perspectiva que se compreende que a Psicologia Social pode contribuir de forma significativa na análise de políticas públicas, já que essas, em sua formulação, aplicação e avaliação, pressupõem determinadas concepções de sujeitos e de subjetividades, promovendo, com isso, delimitações na construção do real. A arena pública é uma arena conflituosa e contraditória, e o desenvolvimento de conhecimento que possa colaborar com a superação destas condições passa, necessariamente, pela investigação da dimensão subjetiva que está presente nos fenômenos sociais deste campo.

Indivíduo e sociedade, políticas e atores sociais, não podem ser considerados objetos de análise fechados em si mesmos e atomizados. Para compreendermos as políticas públicas, por exemplo, é preciso aproximá-las dos seus elaboradores e implantadores, assim como contextualizá-las num período histórico e social particular, apreendendo seus processos em movimento e dimensões.

Para a PSH, o sujeito que se organiza a partir da visão do materialismo histórico e dialético é, ao mesmo tempo, racional e criativo, considerando-o como um ser ativo na materialidade social e histórica, tendo este sujeito um papel fundamental na construção social. Essa perspectiva corrobora com uma proposta de análise de políticas públicas tal qual Arretche (2001) orienta, em especial na dimensão social, quando afirma que o papel dos sujeitos envolvidos no processo das etapas de desenho e implementação do programa público é primordial para a configuração dos resultados deste, já que a subjetividade e o papel criativo destes personagens trazem um movimento único para a materialização do planejado.

A pesquisa ou a análise em políticas públicas correspondem a um processo de construção de conhecimento que se dá na aproximação metodológica do pesquisador ou avaliador com os processos de produção de sentido dos sujeitos pesquisados nos diferentes momentos de sua participação nesse processo.

Enquadrado numa perspectiva em que os fenômenos psicológicos estão geneticamente imbricados com as condições sociais e culturais particulares do contexto inserido, não sendo apenas um reflexo destes, mas transformando-se ao mesmo tempo em que provoca a materialidade social, o método da PSH contribui significativamente para efetivar a dimensão subjetiva como elemento fundamental na análise de políticas públicas, resgatando o sujeito e sua singularidade, numa construção social, como instância de construção de conhecimento científico. Assim,

Nossa proposta é que se trabalhe no campo social das políticas públicas, considerando que subjetividades constituídas no processo social e histórico podem ter sua produção compreendida e ser alvo de intervenções. Ou seja, considerando que ações no

campo das políticas podem contribuir para que se produzam experiências subjetivas que favoreçam subjetividades transformadas e transformadoras da realidade (GONÇALVES, 2010, p. 75)

## DIREITO À CIDADE E SUBJETIVIDADE

Para compreender a concepção do direito à cidade, aproximamo-nos do modo como David Harvey (2013; 2014) compreende a relação entre a cidade e as pessoas, a partir da categoria marxiana de trabalho. Para ele, assim como para Henri Lefebvre (2001), a cidade é, em essência, obra, ou seja, é uma construção dinâmica da praxis<sup>1</sup> humana em seu processo teleológico de produzir a vida concreta a partir de suas necessidades e desejos. Assim, afirma que a cidade só pode ser julgada a partir dos desejos dos indivíduos no coletivo. Para compreendê-lo, Harvey nos apresenta a citação do sociólogo urbano Robert Park, onde diz que a cidade é:

[...] a mais consistente e, no geral, a mais bem-sucedida tentativa do homem de refazer o mundo onde vive de acordo com o desejo de seu coração. Porém, se a cidade é o mundo que o homem criou, então é nesse mundo que de agora em diante ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem nenhuma ideia clara da natureza de sua tarefa, ao fazer a cidade, o homem refez a si mesmo. (PARK, 1967 apud HARVEY, 2013, p. 27)

Então, para Harvey “a questão do tipo de cidade que desejamos é inseparável da questão do tipo de pessoa que desejamos nos tornar. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e as nossas cidades dessa maneira é, sustento, um dos mais preciosos de todos os direitos humanos” (idem, p.28). Esta concepção de cidade está na base da compreensão do conceito primordial que orienta o estudo: o direito à cidade.

Em suma, este é compreendido como um direito coletivo, que ocupa nas sociedades urbanas a posição de um grande guarda-chuva em termos de direitos sociais, que busca ultrapassar as concepções privatistas e individualistas do sistema produtivo capitalista. Está diretamente conectado a todos os direitos sociais que são reivindicados pelos diversos movimentos sociais que pensam e agem coletivamente na cidade, como os direitos dos trabalhadores, da habitação popular, das mulheres,

---

<sup>1</sup> Praxis aqui é entendida como a atividade teleológica historicamente determinada do sujeito, bem como “uma atividade social que produz os objetos e o sentido dos objetos” (CHAUI, 1984, p. 41). Praxis é significada, então, como um “modo de agir no qual o agente, sua ação e o produto de sua ação são termos intrinsecamente ligados e dependentes uns dos outros, não sendo possível separá-los” (idem, p. 8).

dos homossexuais, entre outros. Em lutas sociais mais recentes, é possível perceber que a noção de direito à cidade passou a ser difundida como uma forma de unificar diversas pautas que possuem expressão fragmentada na sociedade (HARVEY, 2012; CAFRUNE, 2016).

Reclamar o direito à cidade supõe, para Harvey, reivindicar um poder de influenciar e reconfigurar o processo de urbanização, o qual está permanentemente fazendo e refazendo a cidade, e, ao reivindicá-lo, fazê-lo de uma forma fundamental e radical. Reivindicar, então, o direito de construir a cidade pela praxis humana, assumindo-a como obra coletiva.

A condição teleológica e a relação dialética da automeadiação no trabalho humano (MÉSZÁROS, 2004), bases para a concepção de subjetividade apresentada anteriormente, são cruciais para estabelecer as conexões pretendidas no estudo do direito à cidade e participação democrática no planejamento urbano. Uma importante implicação disto é que os cidadãos, individual e coletivamente, fazem a cidade a partir de suas ações diárias e do seu engajamento político, econômico e social. Da mesma forma, nesse caminho são produzidos elementos de subjetivação – sentidos subjetivos e significados sociais – caracterizados pelos processos de significações dos sujeitos na participação na vida urbana. Assim, compreender as mobilizações e participações das pessoas nos espaços formais e informais da intervenção urbana, compreendendo-a como praxis, torna-se fundamental para uma aproximação transformadora.

Qualquer reflexão sobre a cidade, a partir da base teórico-metodológica apresentada, é, essencialmente, uma reflexão sobre a praxis sócio espacial humana, do modo que se realiza na vida urbanizada, que perpassa, necessariamente, a apropriação concreta do espaço como elemento constitutivo da realização da existência humana.

Pelo seu uso, a cidade é considerada, ao mesmo tempo, condição, meio e produto da ação teleológica humana, historicamente determinada. E, por essas características, apresenta-se como mediação para a configuração subjetiva dos indivíduos, processada na relação dialética entre as condições particulares do contexto e singulares dos sujeitos históricos. A participação social, então, é categoria teórica e prática fundamental para compreender como se configura a dimensão subjetiva no planejamento da cidade, capaz de organizar um modo de produção urbano particular, que terá suas expressões objetivas sintetizadas no Plano Diretor e suas consequências concretas na dimensão sócio espacial da cidade.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUBJETIVIDADE

Discutir participação social em políticas públicas passa pela compreensão dos processos de democratização da sociedade brasileira e, assim, nos conduz às lutas sociais de acesso à cidadania e direitos sociais, que foram manifestas na década de setenta e nacionalmente intensificada nos anos oitenta (GOHN, 2004; 2011). Desta forma, podemos afirmar que a participação é convergente, historicamente, ao caminho de lutas para melhores condições de vida da população.

Em épocas de confrontos pela redemocratização do Estado brasileiro, a demanda por participar das arenas de gestão e decisão sobre o bem público sempre esteve presente nas ondas de manifestação, de diversas formas diferentes. A reivindicação – que toma corpo com a institucionalização, posteriormente, de mecanismos populares de participação na gestão pública, com a nova Constituição – é significada, de forma geral, tanto na possibilidade de influência nas questões que dizem respeito à vida concreta e cotidiana da população, quanto nos âmbitos de decisão das políticas de Estado e dos governos que, de forma indireta, tangenciam o cotidiano social (MORONI, 2005).

A soberania popular é o princípio que fundamenta o direito à participação na formação democrática. Junto a este, está o princípio da igualdade, que deve assegurar as mesmas chances e condições aos participantes. São eles que consagram a cidadania democrática. Desta forma, não se pode fugir, ao se construir e efetivar uma nação democrática, da promoção de espaços que favoreçam a participação social “*nos quais a publicidade das informações, a identidade da linguagem e a liberdade no debate são requisitos essenciais*” (GUIMARAENS, 2010, p. 9).

Entretanto, a participação social não se torna um tema de fácil discussão mesmo nas nações que adotam regime democrático como forma de organização política, sendo comum verificarmos a constante análise de que a democracia representativa, apesar de ser o regime mais comum adotado no ocidente após as duas grandes guerras, não necessariamente proporciona espaços sociais de participação aos cidadãos ao ponto desses serem capazes de influenciar, de forma direta e decisiva, o futuro de seus territórios e vida social.

Essa lacuna, que sempre foi discutida enquanto a democracia conflitava com outras formas de regime político em anos anteriores, permanece na atualidade, sendo ampliada com a sua homogeneização como democracia representativa adequada aos preceitos neoliberais, a partir dos anos oitenta. A implantação extensiva deste modelo democrático, com características objetivas peculiares e nefastas nos países do capitalismo periférico, sustentados pelas novas formas imperialistas e de dominação e

exploração transnacional (NETTO, 2007), são, inegavelmente, produtos e produtores, concomitantemente, de certas configurações subjetivas, expressas objetivamente nos modelos institucionais de baixa intensidade democrática e, subjetivamente, nas formas de aceitação ou insubordinação dos sujeitos singulares nesses espaços da arena pública.

Especialmente na América Latina, os conceitos de participação e democracia ficaram, durante muitas décadas do século XX, limitados e foram oscilantes com formas autoritárias não democráticas de poder. Entretanto, mesmo quando era instaurada uma gestão democrática nesses países, esta foi aliada a uma perspectiva meramente formal de igualdade, que na verdade escondia uma estrutura de estagnação e desigualdade sociais, construídas e perpetuadas pelos mecanismos estatais, caracterizando-se por ser patrimonialista ao extremo, e, em especial no Estado brasileiro, de descendência escravocrata, elitista e burocrática.

Esta é a visão de Moroni (2005) e, segundo o autor, a ideia de participação social como elemento de fundamento da democracia e do espaço público foi constantemente abandonada por mostrar-se como um grande potencial desestabilizador das estruturas de dominação, o que acarretou na construção de uma concepção de democracia entendida apenas como método. Nessa linha, a democracia se reduz ao procedimento de escolha dos representantes por meio de eleições, o que, com o tempo, tornou-se a forma reducionista de caracterizar um país democrático.

Miguel (2012), a partir de uma perspectiva marxista, analisa, de uma forma similar, que a participação social foi cooptada por uma concepção liberal de democracia onde seu conceito foi esvaziado de sentido, resumindo-se a um método concorrencial de governantes, distanciando-se de uma ideia de governo do povo. Essa forma de democracia, instituída pela prática única do voto periódico, organiza-se de modo análogo ao mercado econômico, podendo ser descrito como um mercado político, que se baseia nas regras de propaganda de alto teor ideológico.

Com o mesmo teor, Santos (2002; 2007; 2016) verifica que houve uma crise estabelecida nas democracias representativas dos países centrais do modelo capitalista hegemônico, local onde mais haviam se consolidado, que foi coincidente com a expansão global do próprio conceito liberal de democracia patrocinada pelo consenso de Washington, levado, agora, aos países chamados de periféricos e semiperiféricos.

Segundo o autor, a crise ficou caracterizada *“como uma dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram”* (SANTOS,

2002, p. 42). Para o autor esta visão tornou-se reducionista e hegemônica sobre o conceito de democracia representativa e, conseqüentemente, de participação pelo voto, o que estabeleceu regras de adequação internacional para além dos Estados nacionais, suprimindo estes últimos e estabelecendo um modo ocidental de globalização. Afirma que:

[...] o modelo hegemônico da democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social (idem, p. 32).

São essas as situações contraditórias que oferecem espaço para que, a partir da mobilização social, seja possível ultrapassar os modelos tradicionais de participação democrática, que carregam em si, na perspectiva liberal, a despolitização da arena pública. As conquistas das lutas pela redemocratização do Estado brasileiro não passam sem consequência concreta, ao mesmo tempo em que também não são suficientes para a perpetuação de um novo modelo radical de democracia. Como afirma Miguel (2012, p. 104) “*os direitos importam. Mas não bastam*”.

Para Santos, a sociedade democrática liberal, da forma que está estabelecida, não se mostra suficiente para dar conta da negação de situações cotidianamente despóticas, já que muitos cidadãos ainda precisam viver momentos de constrangimentos, de censura e privação de direitos básicos contra os quais não conseguem resistir individualmente sem sofrer duras penas como consequência. Isso tudo acontece dentro de um sistema democrático que assim se compreende, o que o leva a caracterizar a democracia representativa como “*sociologicamente uma ilha democrática num arquipélago de despotismos*” (SANTOS, 2016, p. 132).

Esse cenário aparentemente incongruente entre a coexistência da falácia da participação social e do predomínio de regimes democráticos possui raízes, para Fedozzi (2008; 2012), na perda da capacidade da população em tomar parte, de forma decisiva, nas decisões governamentais, o que foi impulsionado pelo aumento do poder das corporações privadas e da monopolização dos meios de comunicação nas últimas décadas. Desta forma, o combinado desses imperativos político-sociais fortalece o que denomina de déficit de legitimidade da democracia contemporânea, o que pode ser verificado em diversos países, levando a permanecer cada vez mais distante do horizonte concreto de organização social a noção de autonomia como soberania popular, que caracterizou boa parte do ideário da democracia moderna.

Frente a isso, assume-se que os mecanismos ideológicos que fortalecem a perpetuação destas contradições explícitas que sustentam a disparidade de classes e a desigualdade social, impossibilitando a concretização de uma superação na via de uma democracia radical, são fundamentais para a compreensão da condição hodierna das sociedades modernas e, com isso, faz da análise da dimensão subjetiva dos fenômenos sociais elemento fundante para uma aproximação epistemológica crítica e transformadora.

Uma boa articulação entre participação social e democracia foi realizada por Libânio (2015), ao adotar, a partir da construção analítica de Lefebvre, que é possível pensar que o acesso à cidade se dá por diversas dimensões, tais quais: econômica (renda, emprego, consumo), espacial (mobilidade, habitação), cultural (lazer, escolarização), simbólica (pertencimento), relacional (redes, encontros) e política (participação, cidadania). O estudo de seu artigo está focado na dimensão política do direito à cidade, de uma forma que contribui muito com a presente discussão, já que traz como questionamento como os cidadãos, em especial de classe populares, tem conseguido condições e capacidade para intervir nas decisões que afetam sua vida no território.

Preocupa-se em como esse modelo participativo tem se aproximado ou se afastado de uma proposta de pseudoparticipação, que traz em seu bojo uma falsificação do poder de decisão e influência causados por uma tecnocracia e pela manipulação das partes detentoras de poder.

A sua argumentação discorre sobre as limitações das institucionalizações das instâncias de participação e como a “*democracia representativa muitas vezes destrói as possibilidades de participação real dos cidadãos nos governos e nas políticas públicas*” (idem, p. 5). Em especial, foca em como os Planos Diretores puderam ser correspondentes a uma mudança concreta de possibilidades e atividade da população na definição do futuro da cidade. Mesmo crítica com a supervalorização do instrumental, considera que há ganhos no planejamento que inclui as demandas populares na agenda.

Suas considerações caminham para a necessidade iminente do fortalecimento da democracia participativa que busca reformular as instâncias de deliberação, fator fundamental para a democratização radical. Também sugere que, nesse processo democrático – e isso se aproxima da conceituação de Santos – sejam construídos novos e experimentais espaços de luta e ativismo que vão além dos espaços institucionalizados, garantindo assim a não cooptação e a autonomia das camadas populares. Por fim, considera que “*o direito à cidade pode ser ampliado através do*



*incremento da participação e fortalecimento da cidadania, contribuindo para a emancipação e mudança do lugar do indivíduo pobre na sociedade"* (idem, p. 13).

A PSH, então, acrescenta a esta argumentação a necessidade imperativa de compreender como esses novos espaços de participação social, que julgam ser promotores de novas condições materiais para a superação do sistema social institucionalizado, serão capazes de mediar, a partir de suas condições materiais, novas configurações subjetivas passíveis de promoverem sentidos e significados para uma concepção de democracia participativa e radical que supere as contradições emergentes. Mostra-se potente a apreensão da dimensão subjetiva desses processos participativos como forma de elucidar os possíveis caminhos para a desconstrução das máquinas ideológicas de subjetivação presentes na tradição democrática do capitalismo periférico, fortalecendo, assim, a praxis que seja capaz de construir uma nova expressão objetiva e subjetiva de relações sociais e institucionais.

O estudo que se destina à estrutura sistêmica da democracia representativa e aos seus procedimentos participativos, ao não considerar a dimensão subjetiva desses fenômenos, pode deixar escapar à análise os importantes e fundamentais processos de significações, presentes não só na configuração subjetiva dos sujeitos, mas também na forma de apresentação e articulação dos elementos da organização social, na arena social, os quais, devido ao seu caráter ideológico, alicerçam e justificam a manutenção de uma sociedade de classes desigual que, apesar de estruturar-se como democrática, reitera cotidianamente suas intervenções baseadas na exploração de sujeitos e territórios.

Nesse caminho, a noção de produção social de subjetividade, engendrada pela análise do materialismo histórico e dialético da PSH, oferece condições para a compreensão do papel da participação social, assim como suas consequências, no contexto urbano proporcionado pelo modo de produção capitalista, cotejado com uma concepção de democracia liberal representativa, em países de periferia do capitalismo.

A PSH afirma que é necessário considerar que a produção de subjetividade pressupõe as concretas condições de vida e de reprodução social, numa ordem regida pela desigualdade de classes. Desta forma, não é possível pensar a produção de sentidos e significados sem compreender a máquina ideológica capitalista, pautada no extremo individualismo, consumismo e liberalismo meritocrático que, dentre vários exemplos, também tomará as concepções aparentemente libertárias da participação social como maquiagem para a manutenção dos privilégios.

Entretanto, a própria concepção de subjetividade como produção incessante de sentidos coloca o sujeito numa posição que supera o determinismo social, pois compreende que este é capaz de, apesar das piores condições de privação de

liberdade e aprisionamento cultural, construir sua própria condição a partir de insurgências ao sistema que, se articulado com outros fatores, poderá produzir novos significados e realidades sociais.

Assim, trazer a dimensão subjetiva da realidade para o estudo das políticas públicas é proporcionar uma nova articulação para a apreensão desta realidade que, pautada no sujeito indeterminado, possa superar uma visão ideológica de democracia e participação social, atribuindo a elas novos significados e praxis transformadoras, influenciando novos modelos de políticas públicas. A dimensão subjetiva dos fenômenos sociais poderá oferecer novas compreensões sobre como os atuais modelos de participação social em políticas públicas e sociais tem colaborado para a promoção de configurações subjetivas capazes de fortalecer os sujeitos para a superação das desigualdades sociais, interferindo na realidade social para a construção de novas e emancipadoras condições materiais de vida e subjetivação.

#### CONSIDERAÇÕES

No ano de dois mil e onze, foi publicado um interessante documento que efetivou uma pesquisa qualitativa a respeito das reais experiências de implementação de Planos Diretores Participativos nos municípios brasileiros, após dez anos de existência do Estatuto da Cidade. Este trabalho foi encomendado pelo Ministério das Cidades e realizado em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). A Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos é o projeto que encabeçou esta avaliação qualitativa, em todo o Brasil, mobilizando a sociedade e os pesquisadores de todo o país pelo Observatório das Metrópoles, o que possibilitou a construção de um quadro do planejamento urbano no Brasil (MONTANDON e JÚNIOR, 2011).

A mudança estrutural que se pretende passa, necessariamente, por criar espaços públicos que favoreçam a politização da vivência na cidade, o que só pode ser conquistado com a multiplicação de instrumentos de gestão e decisão que abram território para os movimentos sociais de base e os cidadãos trabalhadores, com a clara intenção que estes atores possam apresentar suas propostas de reivindicação do direito à cidade que quebre com a lógica mercadológica e instrumental do planejamento urbano.

O direito à cidade e a cidade como obra só poderão ser expressos desta maneira. Entretanto, como a própria pesquisa qualitativa demonstra, “*a difusão de mecanismos de participação, na maioria das vezes, ficou restrita à instituição de*

*conselhos de políticas públicas e à realização de conferências setoriais com diferentes intervalos*” (idem, p. 256), o que não parece, a princípio, suficiente e conveniente.

Os PDP devem, com a mediação da gestão municipal, definir as estratégias – possuindo liberdade operacional para isso – que sejam capazes de realizar as diretrizes estabelecidas pelas normas nacionais, com a necessária implantação da gestão participativa democrática. Essas diretrizes caminham para posicionar essa participação como elemento fundamental para o rompimento de uma postura clientelista e excludente das políticas sociais, estabelecendo um novo padrão de intervenção nas cidades, o local primordial de relações urbanas.

Elas, então, deveriam orientar uma inversão das prioridades, a partir do diagnóstico feito historicamente, dos modos de produção capitalista das cidades nas últimas décadas, ou seja, a partir da incorporação das “*classes populares, e a reversão de processos de desigualdades, de apropriação privada do desenvolvimento da cidade e de especulação imobiliária*” (idem, p. 257). O Estatuto da Cidade, segundo os avaliadores, deve incorporar todas essas perspectivas ao “*estabelecer que a gestão democrática se constitui como instrumento para alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana*” (idem, p.257).

Isso tudo mostra que nos encontramos num momento de intensa riqueza para os estudiosos e militantes focados em discutir teoria e prática referente ao direito à cidade. Posicionamo-nos em um contexto que clama pela construção de novas práxis urbanas, num momento onde as cidades explodem em suas contradições e consequências nefastas do capitalismo tardio, explícitas nos aglomerados urbanos. Ao mesmo tempo, e em especial no caso brasileiro, deparamo-nos com reais possibilidades de construir conhecimento e compreensão sobre os resultados do processo de institucionalização destas conquistas iniciado com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, uma condição inédita em nossa recente história democrática.

Uma importante questão que se apresenta, então, é se as novas formatações legais e institucionais estabelecidas pelas nações a partir desses movimentos democráticos foram capazes de manter o viés radical inerente ao conceito de direito à cidade, pautado nas concepções de referência, tais quais postulados por Lefebvre, Harvey e outros. Em outras palavras, essa questão remete ao quanto é possível transformar a partir da reforma da máquina estatal, com a criação de instâncias formais de participação social, sendo essa preocupação um retorno ao que Lefebvre avisava sobre as obsessões da coesão e integração social, que passam pela questão da participação como cooptação.

No Brasil, não é possível negar que o processo compreendeu um aspecto de autolegitimação e luta das camadas trabalhadoras, que buscaram se organizar para ter sua voz ouvida. Negar seria ignorar a próprio desenvolvimento histórico do contexto atual. Entretanto, tampouco é possível negar que, nas últimas décadas, percebe-se um evidente declínio de posicionamento radical frente às conquistas institucionalizadas, que se portam, no máximo, pontualmente ou localmente, sem o mesmo ímpeto nacionalista de outrora. Essa é, então, a condição contraditória mais atual e, podemos dizer, tipicamente brasileira para a discussão sobre o direito à cidade e suas formas institucionalizadas no arcabouço legal. Hoje, qualquer estudo do tema em território nacional, mesmo que não objetive sua superação, deverá, de algum modo, enfrentar esta questão historicamente posta.

Para isso a PSH busca contribuir com a integração da categoria dimensão subjetiva da realidade no estudo das políticas públicas, compreendendo a partir da análise social e individual, de forma dialética, como se dão os processos de significação nas arenas de participação social institucionalizadas no Brasil, considerando que as últimas décadas democráticas oferecem espaço para análises que, de forma dinâmica e não reducionista, elucidem os avanços e os retrocessos inerentes da luta social. Objetivando contribuir com esses objetivos, a pesquisa que fundamentou este texto buscará realizar suas análises em breve futuro.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M.T.S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N., CARVALHO, M.C.B. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PU-CSP, 2001.

BOCK, A. M. B., GONÇALVES, M.G.M, FURTADO, O. (Orgs.) *Psicologia sócio-histórica: uma perspectiva crítica em Psicologia*. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2015.

BOCK, A.M.B; GONÇALVES, M.G.M. (orgs.) *A dimensão subjetiva da realidade: uma leitura sócio-histórica*. São Paulo: Cortez, 2009.

CAFRUNE, M.E. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direito. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humano*. Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-206, jan./jun., 2016 (6).

CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FEDOZZI, L. *O Eu e os outros: participação e construção da consciência social*. Tomo Editorial e IPPUR/UFRJ, 2008.

FEDOZZI, L. et. al. Participação, Cultura Política e Cidades. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 14, nº 30, p. 14-44, mai./ago., 2012.

FURTADO, O.; GONZALEZ REY, F. L. (Orgs.). *Por uma epistemologia da subjetividade: um debate entre a teoria sócio-histórica e a teoria das representações sociais*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002.

GUIMARAENS, M.E.B. *A participação na revisão dos Planos Diretores. Coleção Cadernos da Cidade*. Porto Alegre: Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2010.

GOHN, M.G. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, v.13, n.2, p.20-31, maio-ago, 2004.

GONÇALVES, M.G.M. *Psicologia, subjetividade e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2010.

GONZALEZ-REY, F.L. *Sujeito e Subjetividade: uma aproximação histórico-cultural*. São Paulo: Thomson Learning, 2003.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Qualitativa e Subjetividade: os processos de construção da informação*. São Paulo: Thomson, 2005a.

HARVEY, D. A liberdade da cidade. In: MARICATO, E. et al. *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*, São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade a revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2011.

LIBÂNIO, C. A. Democracia, participação e direito à cidade: um olhar sobre o jogo, suas regras e as possibilidades de emancipação. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 16., 2015, Belo Horizonte, *Anais do XVI ENAPUR*, p.1-15.

MÉSZÁROS, I. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004

MIGUEL, L.F. Democracia e sociedade de classes. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 9., pp. 93-117, setembro – dezembro, 2012.

MONTANDON, D.T.; JÚNIOR, O.A.S. (orgs.) *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

MORONI, J.A. O direito à participação no Governo Lula. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 71, p. 225-228, set./dez. 2005.

NETTO, J. P. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. *Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*, nº 19, p. 135-170, 2007.

SANTOS, B.S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*, São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. São Paulo: Boitempo, 2016.

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

**Seminário Temático ST 07 - Estado e gestão da participação social**

**Interações Sociedade-Estado nos processos participativos e na construção da  
política de Assistência Social**

**(versão preliminar – não citar)**

**Celene Tonella – Universidade Estadual de Maringá (UEM).**

## **Interações Sociedade-Estado nos processos participativos e na construção da política de Assistência Social**

### **Resumo**

A proposta deste trabalho baseia-se em estudo exploratório focado na política de Assistência Social, usando por base a análise longitudinal dos textos das dez Conferências Nacionais de Assistência Social, em textos oficiais do MDS e tendo como ancoragem a demanda de capacitação permanente de profissionais e conselheiros que atuam no âmbito municipal, prioritariamente, visando o fortalecimento do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). A demanda se concretizou no Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS) e se apresenta como resultado do acúmulo das discussões travadas nesses espaços de debates e na forte sinergia entre os gestores governamentais e os atores da sociedade civil, no período dos governos Lula e Dilma.

**Palavras-chave – Gestão, participação, CapacitaSuas**



## Introdução

Quando a temática é a interação entre Estado e sociedade, o Brasil aparece como um exemplo de sucesso e, em destaque, estão as instituições participativas constituídas e implementadas em todo o território nacional a partir da Constituição de 1988. São instituições, como os conselhos gestores de políticas públicas, conferências das diversas políticas públicas, fóruns, audiências públicas e participação em espaços que definem o orçamento público.

O vigor do campo participativo pode, imediatamente, ser aquilatado pelos números. Estima-se que existam em torno de 40 mil conselhos gestores de políticas públicas. Aqueles vinculados a políticas, como assistência social e saúde, estão organizados em 98% dos 5.570 municípios brasileiros. As Conferências Nacionais de políticas públicas vicejaram a partir de 2003, no primeiro governo Lula. Até 2011, foram realizadas 74 conferências. A título de comparação, anteriormente ao seu mandato, registraram-se, em toda a história, outras 41 conferências (BRASIL, 2010). Dilma Rousseff manteve o estímulo aos múltiplos formatos participativos. Em seu segundo mandato, estava em curso a discussão da Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social (estruturada por meio do Decreto no. 8.243/15)

No caso da Assistência Social, foram realizadas dez Conferências Nacionais entre 1995 e 2015. Três delas ainda no período do governo de FHC (1995, 1997 e 2001), e as seguintes nos governos Lula e Dilma (2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015).

O argumento que confere suporte a este trabalho é que, nos governos petistas, ocorreram dinâmicas no interior de diversas políticas públicas que aproximaram atores estatais e movimentos sociais. Essa proximidade levou à interação Estado-sociedade, abriu canais de diálogo e negociação de forma inovadora em distintas políticas e também para a Assistência Social. Em diferentes políticas, muitos militantes e ativistas que assumiram cargos na burocracia federal transformaram agências governamentais em espaços de militância e continuaram a defender bandeiras já elaboradas no âmbito da sociedade civil<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A relação estado-sociedade, na bibliografia, é analisada por diferentes matizes. Seja pela via teórica que enfatiza a deliberação pública, ou por aquela que investiga a ação coletiva, as reflexões desenvolvidas a respeito da participação tendem a ressaltar o caráter coletivo do processo, privilegiando o olhar de atores sociais. A perspectiva do ator estatal em interface com os sujeitos sociais, segundo Souza e Pires (2012), tem o potencial de vislumbrar a perspectiva do ator estatal sobre os processos participativos,

A ferramenta teórica para a análise é o conceito de repertório de disputa (*repertoire of contention*) elaborado por Charles Tilly (2008). Em diferentes realidades, os ativistas escolhem como organizar a ação coletiva a partir de um conjunto finito de opções já experimentadas, como os clássicos abaixo-assinados, passeatas e barricadas. Com frequência, atores modificam seu repertório de ação coletiva, mesclando práticas já experimentadas a ações inovadoras. Abers, Serafim e Tatagiba (2014) adaptaram o conceito de repertório, elaborado originalmente para estudos de movimentos sociais, o que pressupõe o confronto político, para relações que envolvem também as dinâmicas colaborativas (de interações) entre os atores presentes na sociedade e no Estado.

MacAdam, Tarrow e Tilly argumentam que:

Os repertórios existentes corporificam uma tensão criativa entre inovação e persistência, refletindo suas lógicas instrumental e expressiva muito diferentes. A eficácia instrumental de um repertório deriva basicamente de sua novidade, de sua habilidade de, temporariamente, pegar desprevenidos oponentes ou autoridades e de criar exemplos de desordem pública que são custosos aos interesses estabelecidos. (2009, p. 21)

Os autores focam amplamente os movimentos sociais e movimentos de apropriação de repertórios para tencionar mobilizações em conflito com autoridades. O novo arranjo que vamos privilegiar é o das “dinâmicas colaborativas entre atores do Estado e da sociedade civil”.

Em direção ao nosso argumento, os autores também afirmam que “não há nenhuma descontinuidade fundamental entre movimentos sociais e a política institucional” (p. 33). Há uma variedade de outras formas de comportamento, que vão desde ações coletivas não estruturadas, organizações de grupos de interesse, até ativismo no interior dos partidos políticos e instituições. Quando se aproxima a teoria dos elementos que constituem a estruturação da política pública em espaços mais institucionalizados, como conselhos e conferências, identificamos o que Tarrow (2006) e Tilly (2005) chamam de “oportunidade política” potencializada pelos processos de democratização no Brasil e estimulada pelas iniciativas de distintos atores sociais e do pessoal da burocracia estatal comprometidos com a pauta dos direitos sociais.

---

contrabalaneando a forte tendência da literatura de privilegiar o ponto de vista da sociedade civil. A lente analítica deste trabalho está nas interações entre os atores e entende a participação institucionalizada na perspectiva da ação coletiva.

### **A Construção da Política de Assistência Social e seus marcos legais**

No caso em tela, as mobilizações no campo da assistência a partir do marco da Constituição de 1988 foram difusas, mas presentes em falas e ações que apontavam a urgência da ruptura com o passado. Sposati (2013) caracteriza esse passado como de “apartheid institucional” dos órgãos gestores da assistência social, ao desenvolver precariamente ações descontínuas e pontuais para atender a imensa população mais vulnerável. As ações eram regidas pelo assistencialismo, pelo favor, sob a capa da docilização e do não reconhecimento do outro como sujeito de direito. Para aqueles de inclinação ideológica liberal, os segmentos de crianças ou pessoas com deficiências mereceriam amparo. E, tradicionalmente, no Brasil, as organizações de caridade ligadas a igrejas, principalmente à igreja católica, foram as responsáveis principais por essa assistência. Por essa percepção, os demais deveriam garantir a sobrevivência no mercado de trabalho.

A mobilização social para influenciar a Assembleia Nacional Constituinte marcou os anos de 1980 em áreas como a saúde e urbana, mas não se registrou nenhuma mobilização social mais consistente, visando a estruturar mecanismos para a superação da pobreza e garantias de direitos. A autora aponta para a ausência de reivindicações específicas e a baixa incidência de debates sobre o tema na academia. São elementos “que retardam o domínio propositivo do conteúdo da política” (SPOSATI, 2013, p. 35). Apesar de as temáticas de injustiças sociais, da pobreza extrema e da abissal desigualdade de distribuição de renda estar em todas as narrativas dos movimentos sociais que demandaram por políticas específicas, a pobreza problematizada no formato atual acabou incorporada nos discursos apenas como pano de fundo. Não se olhava para ela como um objeto específico.

O livro intitulado *A assistência social na trajetória das políticas públicas brasileiras* (1985) é apontado como pioneiro, ao iniciar o debate da assistência social no campo da cidadania e do direito social (SPOSATI, YASBEK, FALCÃO e BONETTI, 1985); marca o envolvimento de parte da academia na sistematização da política pública com objeto específico. Merece destaque a organização dos assistentes sociais em torno dos fóruns estaduais e microrregionais de assistência social pela aprovação da LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social (1993).

Com a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (1993), houve a regulamentação do artigo 203 da Constituição, definindo como a política de assistência social deve ser organizada:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LOAS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, p.6)

A partir desse marco legal, ocorre a universalização dos acessos e é demarcada a responsabilidade estatal. Regulamentam-se os critérios de inclusão e definição de quais cidadãos precisam e fazem parte desta demanda de serviços próprios da assistência social. O art. 1º não deve ser analisado como distribuição de benefícios individuais ou compensatórios, mas como garantia dos mínimos sociais, assegurando o atendimento às necessidades básicas.

A LOAS previu que o desenho da política ocorreria por meio da planificação, e a primeira estruturação ocorreu em 1998, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O PNAS tem como base a descentralização político-administrativa, pressupondo um comando único em cada esfera de governo, vinculado ao órgão de coordenação da assistência social em âmbito nacional. A Política Nacional de Assistência Social – PNAS vem, por meio de princípios e de diretrizes, nortear a implementação da política de Assistência Social, transforma em ação direta os objetivos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, “expressa exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no Âmbito da Seguridade Social” (PNAS/2004, 2005, p. 11). Ela representou uma base orientadora para os procedimentos e ações a serem adotados pelos gestores da política de assistência social em todo o país (CENSO SUAS 2013. BRASIL, 2014).

A década de 1990 teve como uma de suas marcas as inúmeras Conferências Mundiais das Nações Unidas que estimularam a articulação das organizações da sociedade civil, por meio de fóruns locais e nacionais, para uma participação mais qualificada nas Conferências Globais. Entre as preparações para a Eco/92, realizada no Rio de Janeiro, originaram-se Fóruns de ONGs e Movimentos Sociais. Foram estimuladas também parcerias entre sociedade civil e poder público. São referências importantes os Fóruns Nacionais de luta por moradia, de participação popular, de criança e adolescente. Todos tinham como pano de fundo a superação das desigualdades sociais e a luta por direitos.

Ainda que não houvesse sistematizada uma proposta robusta de superação da pobreza, iniciativas como a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria construíram uma ponte “entre o voluntariado e comprometimento político, levando-se a repensar o embate entre assistencialismo X ação para a cidadania, entre autonomia organizacional X institucionalidade, entre prática institucional X prática movimentalista” (SCHERER-WARREN e LÜCHMANN, 2004, p. 17).

As condições propícias para o debate e aprofundamento do tema da superação da pobreza e direitos estavam dadas. A construção de um corpo específico de reivindicações no campo da assistência ocorre com as mobilizações para a aprovação da Lei Orgânica da Assistência, de 1993, com a estruturação do Conselho Nacional de Assistência – CNAS, em 1993, e seus desdobramentos na I Conferência Nacional em 1995.

A implementação do SUAS foi essencial ao LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública. A PNAS (2004), conforme citado no Censo SUAS 2013 (BRASIL, 2014, p. 17), aprovada pela Resolução nº145 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), traz transformações à assistência social no Brasil, destacam-se:

- a) Aperfeiçoamento da descentralização;
- b) Estruturação da participação da população;
- c) Fundamentação na Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos.

As informações geradas pelo SUAS necessitam de monitoramento constante, pois, por meio delas, qualificamos os serviços de assistencial social do país para, assim, aperfeiçoar, constantemente, o PNAS. O PNAS de 2004 e a NOB/SUAS de 2005 congregam as diretrizes gerais contidas na LOAS, definindo que:

além dos públicos a serem atendidos, as ofertas protetivas [que] devem ser contínuas, uniformes e claramente desenhadas em estruturas padronizadas, com recursos humanos capacitados, financiamento estável e regular em rede integrada de serviços conformando o Sistema único da Assistência Social (CENSO SUAS, 2014, p. 6).

Na direção da consolidação dos marcos legais, a NOB/SUAS de 2012 reforçou as diretrizes anteriores na direção do planejamento e pactuação de metas e de resultados. Além disso, os municípios ganharam maior autonomia na aplicação de

recursos e foi incluída a dimensão territorial, ao exigir a organização da Vigilância Social (CENSO SUAS 2014).

### **As Conferências nacionais e a estruturação das *policy community***

Conforme destacamos na introdução, foram realizadas dez Conferências Nacionais de Assistência Social entre 1995 e 2015. Três delas ainda no período do governo de FHC (1995, 1997 e 2001) e as seguintes, nos governos Lula e Dilma. Na primeira fase, a política não contava com Ministério próprio, sendo uma Secretaria de Assistência Social no interior do Ministério da Previdência e Assistência Social. Em 2003, no início da era Lula, ocorreu a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS),

Nas três primeiras conferências, o protagonismo e as iniciativas organizativas estiveram sob a responsabilidade quase que exclusiva do Conselho Nacional de Assistência Social. Um dos embates era pela extinção do Programa Comunidade Solidária e outros programas e organismos governamentais, tais como Fundos de Solidariedade, que, em linhas gerais, legitimavam ações individuais solidárias e consideradas espontâneas, emanadas do chamado terceiro setor. No discurso, as ações estatais eram taxadas de assistencialistas.

Após a criação do MDS, a política de assistência atinge outro patamar, ancorada no direito do cidadão e dever do Estado e demandando nova agenda, visando à construção do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Constitui-se, claramente, a *policy community* da assistência.

O conceito de *policy community*, ou comunidade de política, corresponde ao conjunto de atores envolvidos nos processos participativos. Nos termos de Kingdon (1995), as comunidades de política comporiam os múltiplos fluxos do setor de política na formação da agenda em políticas públicas.

Em diálogo com Cortes (2015), entendemos que setor de política é composto pelo arcabouço institucional normativo que estrutura a área, a natureza dos serviços ofertados, o montante de recursos públicos e privados envolvidos, as capacidades administrativas governamentais nos três níveis de governo (e a consistência das pactuações) e, finalmente, os beneficiários da política.

Considera-se que o CNAS foi o principal propulsor do processo conferencista. O mapeamento da participação da sociedade civil no Conselho (que corresponde a cada conferência, conforme relatórios) permite uma boa aproximação da comunidade de políticas da assistência social e suas mudanças ao longo dos anos. Mas, a partir de 2003, quando se inicia o primeiro governo Lula, e é criado o Ministério de

Desenvolvimento Social e Combate à Fome–MDS, a estruturação da política ancorada em direitos é assumida também pelos representantes da burocracia estatal que passam a fazer parte do CNAS. O fórum torna-se o *locus* privilegiado de elaboração de repertórios de ação da política, assim como a Secretaria Nacional de Assistência, que amplia seus quadros de pessoal no período.

Os registros informam que a representação da sociedade civil sofreu constantes transformações ao longo dos anos. Na primeira fase, que corresponde às três primeiras conferências, observa-se a presença das tradicionais entidades filantrópicas, como a LBA e a Cáritas, mas também de entidades de perfil de representação social mais ampla, como ABONG, CUT e Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Em destaque, o Conselho Federal da Assistência Social que, a nosso ver, aponta o início do protagonismo da Universidade na estruturação do campo da política de assistência. A presidência do primeiro Conselho coube a Maria Carmelita Yasbek, professora da PUC/SP.

Na dinâmica do fórum, por mais de uma década, as relações eram tensas no que dizia respeito às entidades filantrópicas. As divergências giravam em torno do grau de regulação que o governo deveria exercer sobre os prestadores de serviços filantrópicos ou privados. Entre 1993, quando de sua criação, e 2009, o CNAS tinha por competência registrar, emitir parecer e conceder atestado de mérito às organizações privadas de educação, saúde e assistência social. O atestado de mérito permitia a isenção de pagamento de taxas e contribuições públicas.

Haveria, portanto, enorme interesse das entidades filantrópicas em controlar o CNAS. A representação plural aparece como fundamental para a mudança de paradigma na assistência. O argumento é que as necessárias transformações na política foram conduzidas por uma maioria de membros do Conselho vinculados à sociedade civil, à comunidade de políticas, na primeira fase, e, posteriormente, assumidos também pela burocracia estatal representada pelo pessoal do Estado com acento no CNAS.

No caso da sociedade civil, ocorre crescente participação de entidades congregativas – Federações e Associações de abrangência nacional, envolvendo entidades de perfil filantrópico, como Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas – FENATIBREF, mas, também, de representações mais plurais, como as Centrais Sindicais (CUT e CTB), a Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM), o Fórum Nacional de População de Rua, entre outras (ver apêndice).

Essa presença de entidades verticalizadas na representação conselhistas vai ao encontro da análise feita por Lavallo, Castello e Bichir (2004), quando questionaram “misterioso sumiço no debate acadêmico ocorrido nos anos 1990” dos movimentos sociais. Na perspectiva dos autores, os movimentos sociais permaneceram em cena, mas as lentes dos analistas se dirigiram a outros focos. Apontam que os movimentos sociais continuaram a ocupar posições centrais “nas teias de relações que articulam atores da sociedade civil” (p. 43). Ocorreram mudanças ao longo dos anos, e os movimentos com organização no nível nacional foram os principais protagonistas do novo cenário. São exemplos: o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), a Central de Movimentos Populares (CMP), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam).

A análise dos relatórios finais das conferências indica a demanda constante pela participação dos usuários da assistência nos espaços de controle social. A representação dos usuários no Conselho, a partir de 2005, foi de entidades como Organização Nacional de Cegos do Brasil – *ONCB*, e Pastoral da Criança.

A VII Conferência, de 2009, trouxe como resolução no. 17:

Garantir igualdade de condições nas eleições do CNAS para que os usuários e as pequenas entidades, que comprovadamente lutem por interesses coletivos, possam representar seu segmento para além dos serviços específicos que prestam. (CNAS, 2016, p.97).

Há indícios de mudança em direção contrária ao demandado. É o que apontam as representações de usuários, por ocasião da X Conferência, em 2015: representante do Fórum Estadual de Usuários do SUAS de Sergipe - FEUSUAS/SE, e representante do Fórum Nacional dos Usuários de Assistência Social - FNUSUAS/PA. A novidade do formato organizativo merece acompanhamento mais profundo em análises futuras.

Em abordagem longitudinal acerca das transformações e acúmulos de conquistas ocorridos na política de assistência social, concluiu-se que as fragilidades apontadas pelos delegados das conferências localizam-se em, ao menos, três pontos:

- a) A implementação com eficácia e efetividade da política em todos os municípios: com estrutura própria, pessoal de quadro permanente, obediência à territorialização e intersectorialidade com outras políticas;
- b) A pouca participação dos usuários em todos os níveis;
- c) O relacionamento dos trabalhadores da assistência com os usuários da política.

Na VII Conferência, uma das deliberações resume a demanda:



Sensibilizar e capacitar, de forma continuada, os trabalhadores, gestores e conselheiros para atuarem como facilitadores no processo de empoderamento dos usuários, considerando suas diversidades, na perspectiva de eliminar os preconceitos, de modo a superar as relações de subordinação e pautar a prestação de serviços na lógica de direitos, em cumprimento da NOB/RH/SUAS. (RELATÓRIO FINAL. VII Conferência)<sup>2</sup>

Aqueles que estiveram à frente do desenho final da Política Nacional de Educação Permanente – PNEP, em especial, a Secretaria Nacional de Assistência Social e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, apontavam a forma preconceituosa de percepção do usuário por parte dos trabalhadores do sistema como um dos elementos mais delicados a serem abordados na capacitação continuada.

### **A Proposta de Educação Permanente**

A partir das deliberações das Conferências Nacionais, dos documentos oficiais produzidos e do acompanhamento de oficinas de alinhamento do CapacitaSuas, no âmbito do Programa de Educação Permanente do MDS, a pesquisa reconstruiu as falas da comunidade de políticas, demandando capacitações na direção de implementar o processo de capacitação permanente dos trabalhadores da área, representantes da sociedade civil e gestores governamentais. A ênfase estava na discussão da diferença entre assistência e assistencialismo, diagnóstico, financiamento e avaliação, e a nova concepção de assistência enquanto política que assegura direitos, visando reestruturar a rede de serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza dos respectivos planos, garantindo, assim, a construção de uma política pública de assistência nas diferentes esferas de governo.

A I Conferência, em 1995, deliberou, de forma ainda pouco estruturada,:

Que o CNAS e a SAS promovam, com a máxima urgência, programas de capacitação técnico-política e administrativa para os futuros conselheiros estaduais, do Distrito Federal e municipais de Assistência Social, e para os gestores dos Fundos, bem como formulem uma política para qualificação sistemática e continuada de recursos humanos na área da Assistência Social (Relatório Final I Conferência, 1995, deliberação 126.)

---

<sup>2</sup> Os relatórios finais da I a IX Conferências estão disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>. Acesso 10/10/2016.

Os textos das II e III Conferências avançaram no sentido de apontar estratégias e prazos, bem como a responsabilização dos atores governamentais. As estratégias e prazos para a execução foram: fazer constar no momento da elaboração nos planos municipais, estaduais e nacionais as fontes de recursos; utilizar recursos do orçamento e do FAT; garantir envolvimento das unidades de ensino, cobrando seu papel social. Os responsáveis apontados foram os gestores e conselhos das respectivas esferas de governo.

A proposição retorna na III Conferência, em diferentes grupos de discussão, e a V Conferência explicita a preocupação com o envolvimento dos usuários da política nos processos de deliberação nos seguintes termos: implantar e implementar uma estratégia nacional para fortalecer o protagonismo da sociedade civil, sobretudo do segmento dos usuários, por meio de capacitação e formação em políticas públicas e orçamentárias.

A VI Conferência, de 2007, no eixo Gestão do Trabalho, avança, ao propor, a partir do Plano Nacional de Assistência Social, a escola de educação permanente em parceria com as universidades públicas, privadas e confessionais, para gestores, trabalhadores da área, conselheiros e usuários, respeitando as diferenças regionais e diversidades na proteção social básica e especial. O desenho inicial do CapacitaSUAS aparece elaborado, mas não há concretização em ações nesse momento.

A necessidade de educação permanente foi intensamente debatida e aprovada em dezenove grupos na VIII Conferência, de 2011, na seguinte direção:

Proposta nº 7, aprovada em dezenove grupos: Promover capacitação permanente, em parceria com as universidades públicas e privadas, para gestores, entidades de assistência social, trabalhadores da área, conselheiros e usuários, respeitando as diferenças regionais, a serem realizadas em âmbito municipal e/ou regional, em interface com as demais políticas públicas.

Finalmente, a IX Conferência, de 2013, ocorre já com o início da implementação da proposta de educação permanente. No relatório final da Conferência, está publicada a reivindicação de criação de Núcleos de Educação Permanente do SUAS destinados ao MDS/SNAS e órgãos gestores Estaduais e Municipais conforme segue:

Os participantes da 9ª Conferência Nacional de Assistência Social, reunidos de 16 a 19 de dezembro de 2013, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília – DF, consideram que historicamente a necessidade de capacitação e educação

permanente tem sido expressa respectivamente nos espaços públicos dos Conselhos e Conferências de Assistência Social nas três esferas de governo. Está registrada como deliberação desde a primeira Conferência Nacional de Assistência Social e ao longo destes 20 anos de LOAS, várias experiências foram realizadas nesta área apontando a necessidade de uma política específica que contemplasse todos os protagonistas da Política de Assistência Social no país. Este acúmulo permitiu que o CNAS aprovasse Política Nacional de Educação Permanente – PNEP, Resolução CNAS nº 04, de 13 de março de 2013 que instituiu que “Os Núcleos de Educação Permanente do SUAS” devem ser organizados de acordo com as capacidades da União, dos estados e do Distrito Federal, na forma de instâncias colegiadas, constituindo-se em locus privilegiado de: a) descentralização para estados, Distrito Federal e municípios de atribuições relacionadas à realização de diagnósticos de competências e necessidades de qualificação e de formatação, oferta e implementação de ações de formação e capacitação; b) participação social na elaboração de diagnósticos de necessidades e qualificação e no planejamento das ações de Educação Permanente;

c) interlocução, diálogo e cooperação entre os diferentes sujeitos envolvidos na implementação desta Política; d) proposição de alternativas às equipes responsáveis pela Gestão do Trabalho nas três esferas de governo.” (Resolução CNAS nº 04/2013). Paralelamente a este processo, está ocorrendo no país o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CAPACITASUAS, também aprovado pelo CNAS na Resolução nº 08, de 08 de março de 2012, tendo financiamento federal e respectiva pactuação dos Estados. Reivindicamos que todas as ações no campo da Educação Permanente sigam as orientações da Política Nacional de Educação Permanente – PNEP e que as respectivas esferas de governo implementem os Núcleos de Educação Permanente.

### **Proposta para superação das fragilidades da política por meio da educação permanente: o CapacitaSuas**

Estrutura o presente trabalho o entendimento de que o desenho final do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSuas) é o resultado do acúmulo das discussões travadas nesses espaços de debates e na forte sinergia entre os gestores governamentais e os atores da sociedade civil. As rotinas de interação do Estado e a comunidade de política da assistência social constituem o foco da análise. O contato com o Programa desvendou o empenho da burocracia do MDS em produzir material didático, em realizar oficinas de alinhamento para capacitar previamente equipes (universidades credenciadas) de todos os estados da federação para a replicação do material e pactuar com gestores estaduais as condições para a implementação do Programa.

O CapacitaSuas está estruturado em três eixos: a) o princípio da educação permanente; b) o foco no desenvolvimento de capacidades e competências voltadas para ações de proteção social; c) priorização de aprendizagens significativas. O princípio de educação permanente foca a reflexão no processo de trabalho que envolve não apenas a dimensão técnica, mas também ética e política, quando se trata do aprimoramento de serviços e benefícios. Os documentos apontam uma relação intersubjetiva envolvendo profissionais e equipes de trabalho e, de outro, indivíduos, famílias, coletivos e populações.

O entendimento de que a Assistência Social não é uma política para os pobres, mas de quem dela necessita, introduz um ponto de inflexão na imensa rede espalhada por todos os municípios brasileiros que exige a mudança do olhar do profissional alocado nos equipamentos da política, na ruptura de pré-conceitos, na mudança de olhar que vê o outro como diferente, carente, e não sujeito de direitos.

Os dados do Censo Suas de 2013 indicaram, em âmbito municipal, a existência de 245.239 trabalhadores atuantes na área da assistência social. Foram contabilizados os profissionais das áreas públicas de ofertas de serviços socioassistenciais. As entidades privadas prestadoras de serviços contabilizavam 294.055 (VILAS BOAS *et. al*, 2015). Somem-se, aos números já expressivos, os conselheiros municipais atuantes em 95% dos municípios brasileiros.

A expectativa da burocracia estatal era a de resposta de Estados e Municípios claramente alinhadas e que “os municípios brasileiros encaminhassem diferentes profissionais para se aprofundarem em pressupostos ancorados nos fundamentos dos direitos socioassistenciais, nos eixos estruturantes e nas funções da Política de Assistência Social”.

Além de ações para a superação da precariedade da política em âmbito municipal, ancoradas em transparência, controle social de recursos, intersetorialidade e condições dignas de trabalho, emerge, como estruturante da proposta de educação permanente, o “comprometimento radical com as lutas mais amplas na perspectiva de adensar os ideários que sustentam transformações sociais” (RIZOTTI, 2015, p.20)

O objetivo traçado foi o de capacitar 600 mil trabalhadores da rede socioassistencial pública e privada e conselheiros municipais, com a oferta de cerca de 26 cursos até 2020. Todos os Estados da Federação foram chamados a se envolverem no processo, por meio de instituições de ensino superior credenciadas. Até 2016, a totalidade dos estados estava envolvida e desenvolvendo os cursos iniciais. Conforme estabelecido pela resolução no. 04 de 13/03/2013 – CNAS, os cursos de Introdução, com carga horária entre 20 e 40 h/aula, tinham por finalidade promover o nivelamento

de competências, direcionado aos trabalhadores do SUAS, e patamares formativos de atualização, com carga horária de 40 a 100 h/aula, com a finalidade de atualizar e manter as competências necessárias da gestão dos serviços e benefícios socioassistenciais.

### **Análise de um fragmento da capacitação: conselheiros e servidores municipais**

Com a finalidade de melhor compreender o perfil socioeconômico e de envolvimento com a política do público alvo da capacitação permanente, foi realizada uma pesquisa (com aplicação de questionário) com os frequentadores do Curso I – Introdução ao Exercício do controle Social,<sup>3</sup> sob a responsabilidade da Universidade Estadual de Maringá, em 2016.

No que diz respeito ao desenho institucional da capacitação, a Universidade Estadual de Maringá foi credenciada junto à Rede Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social - RENEPS, de acordo com os editais de chamadas públicas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A Universidade, em 2014, foi contratada para a execução de três cursos de capacitação: Curso I – Introdução ao Exercício do controle Social; Curso II – Atualização em Vigilância Socioassistencial; e Curso III – Atualização em Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e Brasil Sem Miséria. A atividade foi pactuada por meio de termo de contrato estabelecido entre a Secretaria da Família (SEDS), a UEM e as outras universidades estaduais: Unioeste, Unicentro, UEPG e UEL. Na somatória dos cursos, a UEM capacitaria 939 pessoas, e, no Paraná todo, em torno de quatro mil pessoas. Essa fase foi genericamente denominada CapacitaSuas II<sup>4</sup> e, no caso, envolveu os 116 municípios das regionais de Maringá, Umuarama, Paranavaí, Cianorte

---

<sup>3</sup> Os objetivos do curso, segundo o projeto pedagógico elaborado pelo MDS:

- Desenvolver a compreensão no tocante à trajetória histórica da assistência social no Brasil e a consciência em relação às principais conquistas históricas dessa política pública nas últimas décadas;
- Realizar nivelamento acerca da atual configuração organizacional do SUAS, da sua estrutura de financiamento e dos seus principais instrumentos de gestão e controle social;
- Realizar nivelamento acerca da atual configuração organizacional do Programa Bolsa Família;
- Desenvolver a compreensão sobre as atribuições e responsabilidades dos conselhos de assistência social;
- Qualificar os participantes para a utilização das Matrizes de Fiscalização e Formulários de Registro de Falhas e Irregularidades, elaboradas pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2013) como material de orientação das atividades de fiscalização dos conselhos de assistência social.

<sup>4</sup> Em 2013, as mesmas Universidades foram contratadas, por meio de convênio, para ministrar dois cursos.

e Campo Mourão. O público foi composto por trabalhadores municipais da assistência social e conselheiros dos municípios.

O número de cursistas matriculados foi de 335 pessoas e responderam ao questionário 212. A diferença se justifica pela solicitação de que apenas os conselheiros municipais deveriam responder. O questionário foi aplicado no primeiro dia de curso, sem que os alunos tivessem contato com o conteúdo para que não sofressem influência em sua percepção da política.

O envolvimento do governo do Paraná, bem como de todos os estados, reforça uma das diretrizes da proposta de educação permanente, a do pacto federativo. Nessa ampliação de atores estatais, percebem-se algumas distorções da proposta original. Os funcionários da Seds definiram, nos termos do contrato, que os cursos deveriam ser ministrados em horário comercial, de segunda a sexta-feira. O projeto pedagógico definiu como público prioritário os conselheiros municipais, estaduais e do Distrito Federal de assistência social e trabalhadores do SUAS que exercem a função de apoio ao exercício do controle social. Ora, em um curso voltado para conselheiros, o segmento da sociedade civil, em particular dos usuários, teve uma barreira para a participação e o resultado foi de uma presença minoritária na representação e um contingente expressivo de funcionários públicos.

Outro aspecto que obstaculiza a implementação da proposta é o comportamento dos municípios em insistirem com o que ficou conhecido na política de assistência como “primeiro damismo” - mulheres de prefeitos que assumem cargos em secretaria de assistência social, sem o devido preparo profissional. Estiveram presentes na capacitação, mas não foram objeto de aferição numérica.

Por outro lado, são pessoas comprometidas em atuar e decidir em torno de uma estrutura de atendimento bastante vigorosa, se consideradas as cinco regionais, ainda que apresentem falhas em atendimentos especializados, assim distribuídos: 135 CRAS; 36 CREAS; 94 unidades de acolhimento; 38 centros-dia; 143 centros de convivência; três centros-pop; e quatro centros de atendimento à juventude<sup>5</sup>.

Os cursistas apresentaram perfil etário disperso por três faixas: 18 a 30 anos; de 31 a 45; e 46 ou mais. A maioria absoluta de mulheres, 184 do total. Pertenciam ao ramo de atividade pública, 171 pessoas (84%), 23 pessoas da iniciativa privada. e 21 participantes declararam-se usuários da política e representantes no conselho Grande

---

<sup>5</sup> Fonte: Secretaria da Família e Desenvolvimento Social - <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=526>,

concentração no quesito perfil profissional: 68 assistentes sociais e 21 psicólogas, o que corresponde à realidade dos municípios, principalmente dos pequenos municípios que contam, em suas equipes, apenas com esses dois profissionais. A escolarização declarada foi: 47%, pós-graduação completa ou incompleta; curso superior completo ou incompleto, 17%; e ensino fundamental, 3,8%. Foi solicitado aos conselheiros que apontassem a renda familiar total, incluindo todos os ganhos do último mês e as respostas foram: entre um e três salários, 37,6%; entre quatro e oito salários, 43,3%; entre mais de oito e dez salários, 10,5%; e mais de dez salários, 3,3%. O perfil socioeconômico demarca distanciamento da média da população e, ainda mais, dos usuários da assistência social, diante, principalmente, da alta escolaridade e também das faixas de renda, mais concentrada, quase 50%, entre quatro e oito salários.

Questões foram elaboradas com o intuito de apreender a percepção que os conselheiros tinham da efetividade do Conselho diante da Política Municipal de Assistência Social (PMAS). Foram selecionadas algumas questões para compor este trabalho.

Foi indagado aos conselheiros quem apresentou mais assuntos para serem debatidos e decididos no conselho. Eles responderam que, em primeiro lugar, foram os membros do Conselho que representam o segmento gestor, 84,2% das respostas; em seguida, as entidades prestadoras de serviço e o segmento que representa os trabalhadores. Havia como opção o segmento dos usuários e entidades de defesa de direitos. Sobre o protagonismo do Conselho diante da política municipal de assistência (PMAS), foi indagado se considera que o Conselho elege as prioridades. 127 conselheiros (77,9%) responderam sim; e 36 (22,1%) responderam não. Não souberam responder o expressivo número de 49 pessoas (23 %). Solicitou-se, em seguida, que, para aqueles que responderam sim, se as prioridades elencadas pelo Conselho foram transformadas em ações, projetos, programas e serviços na área de assistência social, 28% respondeu sim; e 69%, parcialmente. O número de respostas positivas, em parte, deve ser atribuído à maioria de representantes do órgão gestor.

Finalmente, foram apresentadas aos conselheiros as frases abaixo para responderem: concordam totalmente, concordam em parte, discordam totalmente, discordam em parte.

Quadro I – opinião dos conselheiros sobre usuários e políticas sociais

Afirmações	Concorda Totalmente	Concorda em parte	Discorda totalmente	Discorda em parte	Total	NR
É importante as crianças aprenderem um ofício/trabalharem desde cedo para não aprenderem coisas que não prestam	39 (21 %)	54 (30,0%)	65 (36%)	22 (12,2%)	180	32
Se os adolescentes têm idade parra praticar crimes, têm idade também para receber punição	48 (26,7%)	58 (32,2)	48 26,7	26 (14,4)	180	32
O recurso do bolsa família é exclusivamente para compras com alimentos e material escolar	23 (12,7%)	66 (36,5%)	63 (34,8%)	29 (16%)	181	31
Parte daqueles que recebem o bolsa família se acomodam e não buscam trabalho	64 (35,8%)	74 (41,3%)	24 (13,4%)	17 (9,5%)	179	33
O bolsa família faz parte de importante política pública para erradicação da miséria	80 (44,7%)	73 (40,8%)	19 (10,6%)	7 (3,9%)	179	33

As quatro primeiras frases expressam opiniões do senso comum e recorrentes na sociedade. Estão carregadas de pré-julgamentos e falta de conhecimento de importantes instrumentos da legislação, como o estatuto da Criança e do Adolescente e as diretrizes do Bolsa Família. Colocadas diante de um público especializado, envolvido com o dia a dia da política de assistência, a expectativa da pesquisadora era de que a discordância das afirmações fosse a opção da maioria. Merece destaque que, em torno de 15% de pessoas não quiseram ou souberam responder. Por fim, diante da afirmação de que o Bolsa Família faz parte de importante política pública para a



erradicação da miséria, 44,7% concordou totalmente, e 40,8% concordou em parte. A interpretação possível é que, enquanto programa, a sua eficácia tem correspondência em números robustos na reversão de quadros de extrema pobreza e foram fartamente divulgados ao longo dos anos, mas o julgamento daqueles que são beneficiários do programa ainda se mantém permeado de preconceitos.

Ao final do curso I, foi solicitado aos alunos que fizessem uma avaliação do conteúdo ministrado e a apropriação do mesmo para a atuação futura como conselheiro.

Estratégias concebidas pelos cursistas para uma melhor participação nos conselhos: Divulgação, junto às igrejas, da importância dos conselhos, agendas e ações; o gestor deve acompanhar a execução orçamentária; solicitar ao gestor prestação de contas quadrimestral para o Conselho, assim, poderá realizar melhor acompanhamento da execução financeira/orçamentária; solicitar a presença da fazenda/contador para esclarecimentos em linguagem acessível a todos os conselheiros; organizar formação para os conselheiros (cada início de reunião ter um tempo específico para tratar de assuntos pertinentes aos conselhos – papel, atuação, responsabilidades, ente outros); articular a organização mínima de comissões do Conselho e que estas comissões se reúnam com antecedência (mesmo dia) às reuniões ordinárias para se organizarem em relação à pauta e condução da reunião; organizar agenda de acompanhamento da elaboração dos planos; avaliação continuada por parte do Conselho; o Conselho deve ter melhor articulação com o ministério público.

### **Considerações preliminares**

É correto afirmar, em contexto de normalidade democrática, que os atores sociais e movimentos sociais negociaram com o Estado e investiram em ações, por dentro do Estado, por meio das novas arenas participativas e pelo exercício da militância política dos quadros da burocracia. O conceito de repertório de interação, inspirado em Tilly, fornece elementos teóricos para explicar a diversidade de estratégias encontradas na análise da política de Assistência Social.

A partir de 1995, constituiu-se rapidamente uma comunidade de políticas homogênea em torno da concepção da política como direitos, liderada por ações do CNAS e ampliada nos espaços das conferências nacionais. A partir de 2003, a área sofreu robustos aportes de recursos públicos que permitiram descentralizar e estruturar os principais equipamentos e praticamente todas as unidades da Federação passaram a contar, minimamente, com secretarias específicas e com Centros de Referências da Assistência Social – CRAS.

A superação das fragilidades da política, a incorporação e compreensão dos usuários ocorreriam por meio da educação permanente de trabalhadores do setor e de conselheiros. Em um contexto de continuidade e normalidade democrática, a melhor formatação da política de educação permanente deveria desvendar o imbróglio do chamado pacto federativo. Diante da diversidade de orientações político-ideológicas da burocracia das unidades subnacionais, não necessariamente alinhadas à federal, a efetividade da implementação tende a ser mais lenta.

Outro ponto a destacar é a necessidade de melhor compreensão do dia a dia da política nos pequenos e médios municípios. A análise pontual realizada durante o curso do CapacitaSUAS permite afirmar que existe a prática conselhistas estruturada nos municípios, mesmo nos de menor porte. Há empenho em superar as fragilidades da política no nível municipal.

Se, em 2015, as discussões centrais da política giravam em torno do aprimoramento da gestão e de ajustes nos mecanismos de empoderamento dos usuários, o ano de 2016, ano do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, foi marcado por uma sucessão de medidas que apontam para o desmonte das políticas sociais e a imposição de uma agenda conservadora. Os fatos:

- a) O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome deixou de existir, sendo substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário;
- b) Diminuição do número de funcionários do CNAS;
- c) Criou-se o Programa “ Criança Feliz”, vinculado à primeira dama e voltado à primeira infância. O programa de governo desconsidera a rede de serviços implantada, o pacto federativo e a descentralização, a possibilidade de cofinanciamento de serviços tipificados, como a Proteção Social Básica no Domicílio, e o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família;
- d) Ressuscitam velhas práticas da chamada medicina social, voltadas para o atendimento materno infantil dos pobres;
- e) Ocorre a contratação precarizada de 80 mil visitantes, desconsiderando todo o investimento em formação realizada ao longo dos anos;
- f) Criminalização do Programa Bolsa Família, com cortes “exemplares” de benefícios incorretamente usufruídos, sem levar em conta que a checagem periódica era rotina nos governos anteriores e sem apontar o que significava, em termos de porcentagem, o uso irregular. O espetáculo midiático se fartou diante da denúncia.

São elementos parciais reunidos sob o impacto das transformações ocorridas no curto período desse governo que assumiu nos últimos meses de 2016, com forte apelo privatista e com a leitura de investimentos sociais como “gastos”. O futuro próximo das políticas sociais se apresenta pouco promissor e deve ser objeto de análises futuras.

## Referências

ABERS, R., SERAFIM, L. e TATAGIBA, L. (2014) Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: a experiência na era Lula. *DADOS – Revista de Ciência Sociais*, Rio de Janeiro. Vol. 57, no. 2, pp. 325 – 357.

BRASIL (2010). Balanço de governo 2003 – 2010. *Democracia e Diálogo*. Disponível em: <http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/democracia-e-dialogo/1.-participacao-social>. Acesso em 24/6/2015.

BRASIL (2014). Decreto 8.243/14, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social-SNPS, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm). Acesso em 30/5/2014.

BRASIL, Constituição Federal de 1988. Brasília. Senado Federal, 1988.

BRASIL, LOAS Lei Orgânica da Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2003.

BRASIL, Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, 2005.

<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20/encontro-nacional-de-monitoramento-e-vigilancia-socioassistencial-do-suas-2012/mesa-1-apresentacao.pdf> Acesso em 13/08/2015

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Censo SUAS 2014: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social*. <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/cit-define-prioridades-e-metas-municipais-para-o-periodo-2014-2017> Acesso em 06/09/2015

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social (2016). Conferências Nacionais da Assistência Social – Dados sobre as Conferências e suas deliberações. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>. Consulta em 06/01/2017.

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

KINGDON, J. (1995) *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins.

LAVALLE, ADRIAN GURZA, CASTELLO, GRAZIELA. e BICHIR, RENATA MIRÁNDOLA .(2004) “Quando novos atores saem de cena. Continuidades e mudanças

na centralidade dos movimentos sociais”. *Revista Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 35-54.

MCADAM, D., TARROW, S. e TILLY, C. (2009). Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, São Paulo, 76, p. 11-48.

RIZZOTI, M. L. (2015). Capacitasuas: estabelecimento de relações e aproximação de distâncias. In VILAS BOAS, P. *et.al* (org.) Capacitasuas: os desafios da Educação Permanente do Suas. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento social e Combate à Fome, p. 10-21.

SCHERER-WARREN, I. e LÜCHMANN, L. (2004). Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil - Introdução. *Política e Sociedade*, Florianópolis, no. 5, out, p. 13 -35.

SOUZA, C. L., e PIRES, R. R.C. (2012) Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *Revista do Serviço Público Brasília* 63 (4): 499-518 out/dez.

SPOSATI, A., YASBEK, M. C. ,FALCÃO M C e BONETTI , D., (1985). *A assistência social na trajetória das políticas públicas brasileira*. Cortez, Ed., São Paulo, 11ª. Edição.

TARROW, S. (2006). *Power in movement: social movement and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

TILLY, C.(2008) *Contentious Performances*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

VILAS BOAS, P. *et. al* (2015). Perspectivas e desafios do Programa CapacitaSUAS no contexto de inovação e compromisso com a qualificação dos trabalhadores do Suas. In VILAS BOAS, P. *et.al* (org.) CapacitaSUAS: os desafios da Educação Permanente do Suas. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento social e Combate à Fome, p.22- 45.

## APÊNDICE

## Composição do CNAS – fórum responsável pelas Conferências Nacionais

Entidades	Fase I	Fase II	Fase III
Associação Nacional dos Empregados da LBA	I		
Cáritas	I, II	,IV (presidência), V	IX
Associação Brasileira de Organizações não-governamentais	I		
Conselho Federal do Serviço Social	I (presidência), II		VII
Central Única dos Trabalhadores	I, II	IV	
Associação Nacional de Gerontologia	I, II		
Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua	I, II,	VI	VIII
Federação Brasileira de Patrulheirismo	I, II		
Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos	I, II		
Associação Brasileira de Autismo	I, II		
CNBB	I, II,	V	VII
Federação Brasileira das Instituições de Excepcionais	I, II		
Instituto de Estudos Socioeconômicos	II		
Confederação das Misericórdias do Brasil (CONFEDERAÇÃO DAS SANTAS CASA DE MISERICÓRDIA, HOSPITAIS E ENTIDADES FILANTRÓPICAS)	II	VI	
Confederação Nacional das APAEs	II		
Confederação Nacional de Associações de Moradores	II		
Associação Nacional dos Servidores da SAS/MPAS	II		
UNIÃO SOCIAL CAMILIANA	IV	V	VIII
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INSTITUIÇÕES FILANTRÓPICAS DE COMBATE AO CÂNCER	IV	V	
Federação Brasileira de Entidades de e Nacional dos Sindicatos da Social Democracia		V	
FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES DE E PARA CEGOS – FEBEC (União Brasileira de Cegos)		IV, VI	VII

Fundação Orsa Volmir Raimondi – Organização Nacional de Cegos do Brasil - ONCB			IX
OBRA SOCIAL SANTA ISABEL		IV	
PASTORAL DA CRIANÇA	IV	IV	
FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE TRABALHADORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS - FASUBRA		IV, V, VI	
Confederação Nacional de Trabalhadores da Seguridade Social – CNTSS/ CUT		IV, V, VI	VIII, IX, X
INSTITUIÇÃO SINODAL DE ASSISTÊNCIA, EDUCAÇÃO E CULTURA - ISAEC		VI	
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS – FENAS (Suplente cons. Federal do Serviço Social)		VI	VII, IX
UNIÃO NORTE BRASILEIRA DA IGREJA ADVENTISTA DO SÉTIMO DIA		VI	
Associação da igreja Metodista			VII
Federação Nacional dos Psicólogos			VII
Instituto Social, Educativo e Beneficente Novo Signo			VII
Federação Nacional de Educação e Integração de Surdos			VII
Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais			VII
União Brasileira De Educação E Ensino			VIII
Federação Espírita Brasileira			VII
Associação Brasileira de Autismo – ABRA			VII
Federação Nacional das Associações para Valorização das Pessoas com Deficiência – AVAPE			VII
Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB			VIII

Associação Antonio Vieira (vice-presidente)			IX
Fórum Nacional de População de Rua			IX
Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM			IX
Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas - FENATIBREF			IX
Lar Fabiano de Cristo			IX
Fundação Fé e Alegria do Brasil;			X
Organização Nacional de Entidade de Deficientes Físicos (ONEDEF) (presidente)			X
Inspetoria São João Bosco - Salesianos			X
Capemisa Instituto de Ação Social			X
Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional - COFFITO			X
Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas - FENATIBREF			X
representante do Fórum Estadual de Usuários do SUAS de Sergipe - FEUSUAS/SE			X
representante do Fórum Nacional dos Usuários de Assistência Social - FNUSUAS/PA;			X

**III ENCONTRO INTERNACIONAL - PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS  
PÚBLICAS - UFES, Vitória, ES - 30.05 a 02.06.2017**

***ST 07 - Estado e gestão da participação social***

**COALIZÃO DE DEFESA PELO ACESSO À ÁGUA EM ILHABELA – Os limites da  
participação no processo de tomada de decisão**

*Natalia Dias Tadeu - Doutoranda em Ciência Ambiental pelo Instituto de Energia e Ambiente da USP*

*Paulo Antonio de Almeida Sinisgalli – Prof. Dr. do Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente (PROCAM/IEE/USP)*



## **RESUMO**

A água é um recurso natural fundamental para o desenvolvimento em suas várias dimensões o que implica em disputas sociais e políticas. Este trabalho foca no conflito da disputa pelo acesso à água no Município de Ilhabela, Litoral Norte de São Paulo. O município de Ilhabela já apresenta deficiência nos serviços de abastecimento de água. E na Sub Bacia do Rio Frade há um conflito de uso das águas para o atendimento de uma comunidade local, um condomínio de casas de veraneio de alto padrão e um centro cultural. Para a análise deste conflito, este trabalho empregou o referencial teórico do Modelo de Coalizões de Defesa para compreender as articulações políticas dos atores governamentais e não governamentais. Com esta abordagem foi realizada uma definição das coalizões formadas em torno dos principais valores compartilhados pelos atores que atuam direta e indiretamente com a questão do abastecimento e acesso à água no Município. Os resultados obtidos nos mostram que ocorre uma centralização da forma de tomada de decisão no que tange o tema de distribuição e acesso à água em torno de alguns atores estatais e de maior acesso a recursos econômicos.

**PALAVRAS CHAVE:** Conflito pelo acesso à água; Coalizões de defesa; Centralização da tomada de decisão

## 1. INTRODUÇÃO

A disponibilidade hídrica média no Brasil é considerada “confortável” segundo a 4ª edição do “Relatório Mundial das Nações Unidas de desenvolvimento dos recursos hídricos (WWDR4)” (Rego Filho et al, 2014). Isto significa que a disponibilidade média de água, seria suficiente para atender à demanda média dos habitantes. Porém, observa-se uma distribuição heterogênea de água ao longo de todo o território nacional e associado à sazonalidade climática. Esta heterogeneidade de distribuição hídrica associada à demanda por recursos hídricos no mesmo território define a disponibilidade quantitativa (ANA, 2014).

Para exemplificar isto, o Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos de 2015 (ANA, 2015) indica dados que mostram que, com base em análises de dados de vazão de 2014, que a região Norte apresenta uma disponibilidade hídrica, por pessoa, cerca de mil vezes maior do que na região sudeste.

Caso a oferta de água natural de um local seja relativamente baixa e a demanda relativamente alta, esta região poderá enfrentar um quadro de escassez ou estresse hídrico e se determina a sua criticidade quantitativa, observando apenas a relação entre disponibilidade e demanda.

A mesma lógica é empregada em relação à qualidade da água e desta forma se determina a disponibilidade qualitativa. Nos casos em que a qualidade da água não é suficiente para atender à demanda para diluição de poluentes ou os seus usos prioritários, é determinada a criticidade qualitativa do curso hídrico. Nos casos de alta demanda, baixa disponibilidade e grande carga de poluentes se determina um quadro de criticidade quali-quantitativa (ANA, 2014).

Porém, além da distribuição heterogênea de água no território, destacaremos aqui uma dicotomia que permeia toda a pesquisa. Esta dicotomia surge do questionamento sobre o que se pode denominar como disponibilidade de água, no que tange o tema de abastecimento de água ou acesso à água para consumo. Este questionamento, por sua vez, decorre do que entendemos aqui como “disponibilidade física” de água e a “disponibilidade econômica” ou “política” da água.

Para exemplificar esta dicotomia, Rebouças (1997), em seu estudo sobre a questão hídrica no semiárido do Nordeste brasileiro, aponta que uma forma de produzir uma escassez hídrica seria através dos incentivos e indução do processo de urbanização e adensamento populacional em regiões que, previamente, já se tem conhecimento de que a “disponibilidade hídrica física da água” não atenderá ao aumento de demanda. Como resposta ao não atendimento desta demanda, ou nos períodos de estiagem, ações conjunturais são adotadas, tais como perfuração de poços, transposições, abastecimentos por caminhões pipa. A este processo, Rebouças (1997) aponta que se trata de uma intervenção predatória no espaço,

que conduz ao efeito perverso de aplicar a um fenômeno estrutural, políticas que induzirão ao “cultivo” do problema.

O Litoral Norte do Estado de São Paulo é um exemplo de um caso no qual se observa uma crescente demanda por recursos hídricos, em um local onde existe uma relativa disponibilidade quali e quantitativa para atender a diversos usos (CBHLN, 2014). Mesmo tendo uma relativa disponibilidade hídrica quali-quantitativa, o litoral norte do estado de São Paulo, compreendido pelos municípios de Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela, apresenta uma carência grande de saneamento, tanto no tocante ao abastecimento de água quanto ao sistema de coleta e tratamento de esgoto (CBH-LN, 2013).

O município de Ilhabela atualmente apresenta crescimento populacional (taxa geométrica de crescimento populacional) de 1,91% ao ano, com dados analisados de 2010 à 2016, enquanto do Estado de São Paulo é de 0,85% ao ano. Este município tem grau de urbanização de 99,31% (dados de 2016) (SEADE, sd). Este crescimento é impulsionado, principalmente, pela oferta de empregos na região, relacionadas ao turismo e ao setor de construção civil, bem como pela criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (MARANDOLA et al, 2013).

Os dados da Fundação Seade, com dados referentes ao ano de 2010, apontam que a cobertura de abastecimento de água do município é de 81%, e a cobertura pelo serviço de coleta de esgoto é de 23%, sendo apenas 4% do total coletado efetivamente tratado pela Sabesp, empresa de saneamento que atende a região (SEADE, sd).

Este trabalho parte de um estudo de caso local, focado no conflito decorrente de uma transposição de água entre duas microbacias inseridas na sub-bacia do córrego de São Sebastião/Frade, localizadas no sul do Município de Ilhabela. Neste local, a captação de água ocorre diretamente dos corpos hídricos (cachoeiras ou quedas d'água), pois o local não é atendido pelos serviços oficiais de abastecimento de água. A fonte de água deste conflito seria uma cachoeira que atende a uma comunidade local<sup>1</sup>, a um condomínio de segunda residência e um empreendimento cultural. Este conflito socioambiental provocado pela necessidade de captações de água de formas alternativas, no Município de Ilhabela, foi selecionado por ser representativo no que toca à questão de acesso à água na região (SIGRHI, 2014).

A disponibilidade hídrica estimada por microbacias aponta que a Ilhabela apresenta disponibilidade média alta, em relação ao total outorgado (CBHLN, 2014). Segundo dados de criticidade hídrica (CBHLN, 2014), a região sul de Ilhabela apresenta maior comprometimento (de 25% a 30%) do total de água disponível, segundo o levantamento de outorgas de uso, concedidas pelo Departamento de Águas e Energia do Estado de São Paulo. Contudo, as captações alternativas de água (diretamente em corpos hídricos) são uma forma comum de

---

<sup>1</sup> Estas informações foram obtidas através de entrevistas com atores locais – presidente da Associação de Bairros local, a Organização Não Governamental ambiental local (ONG 1), que será apresentada nos materiais e métodos, e O Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte (CBH-LN).

acesso à água na região, muitas vezes sem as devidas outorgas de captação de uso (SIGRH, 2014).

No sul de Ilhabela encontram-se duas situações extremas opostas, pois estão localizados em microbacias da sub-bacia do rio São Sebastião/Frade, um condomínio fechado de casas de segunda residência de alto padrão<sup>2</sup> e um assentamento precário em processo de regularização fundiária. O abastecimento de água apresenta deficiência principalmente para atender as áreas isoladas e não adensadas. Os sistemas públicos de abastecimento atendem as áreas com maior concentração populacional, que se localizam principalmente na área central município (POLIS, 2013).

Frente a este conflito, este trabalho tem como foco analisar como o processo de tomada de decisão se dá através da análise das estruturas sócio-políticas das redes e suas coalisões sobre o acesso à água para consumo em Ilhabela (SP). Parte-se da hipótese que os conflitos pelo acesso à água são propiciados pela centralização de tomada de decisão. Para isso, será analisada a configuração sócio-política da rede dos atores envolvidos nos fóruns e arenas do tema, a partir do referencial do Modelo de Coalizões de Defesa – MCD – ou Advocacy Coalition Framework – ACF.

## 2. REDES DE POLÍTICAS E MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA

No início da década de 1990, Kenis & Schneider (1991) apontaram a necessidade de uma superação da “descrição do processo de decisão política contemporânea” com a sugestão de uma “ideia de rede política” e seu método de desenvolvimento.

Principalmente na Grã Bretanha se passou a desenvolver estudos de rede política, levando ao surgimento de um conceito mais integrado e complexo de “*policy network*” ou, em português, redes de políticas públicas. Rede de política pública seria um conceito que marca uma confluência de duas correntes de pesquisa – a análise sociológica de redes e estudos de formulação política (Macedo, 1995) – e como aponta Klijn (1998), o conceito de redes se baseia nos conceitos mais recentes das ciências políticas, empregando perspectivas das ciências sociais.

Skogstad (2008) estabelece uma revisão da literatura sobre estudos de redes políticas a fim de fomentar o debate do conceito no Canadá. A autora aponta, primeiramente, que o surgimento de arenas transnacionais não substitui a “*policy community*” (comunidades políticas) nacional, contudo introduz novas ideias que levam a “mudanças políticas” dentro da rede (Coleman & Perl, 1999). Em segundo lugar, a autora critica o que ela considera ser uma conceituação de redes de políticas públicas como relações governadas por uma lógica de

---

<sup>2</sup> Segundo levantamento do Instituto Polis (2012), os condomínios de médio e alto padrão possuem no mínimo metragem sempre superior a 200m<sup>2</sup> de área construída; possuem sempre 2 ou mais vagas de automóvel e 3 ou mais dormitórios.

“construção de consenso”, principalmente da escola britânica. Isto porque o conflito não está ausente nas redes, portanto é necessária uma consideração das características das relações de poder.

Pross (1986) emprega o termo *policy community* (comunidades políticas) para descrever um grupo de atores (público e privado) interessados em um determinado tema. Dentro da comunidade havia dois grupos, um definido pelo autor como “*attentive public*” (público atento) que acompanha a questão sem participar diretamente na elaboração de políticas, outro denominado “*sub-government*” (sub governo ou governo intermediário) que apresenta maior envolvimento em decisões políticas. Posteriormente, a escola canadense baseia seus estudos sobre essas noções para caracterizar as relações dentro do grupo “sub-governo” como uma rede política (Coleman & Skogstad, 1990 *apud* Skogstad, 2008).

Segundo a escola alemã, o surgimento dos estudos de redes corresponde a uma evolução das sociedades modernas. A sociedade se tornou mais organizada, especializada e interdependente, mas o âmbito da formulação de políticas é mais amplo. As arenas de decisões políticas expandiram-se para contemplar uma diversidade de atores públicos e privados, governamentais e não governamentais, junto a um processo de progressiva internacionalização da política interna (Kenis & Schneider, 1991; Skogstad, 2008). Kenis & Schneider (1991) definem, por fim, a *policy network* (redes temáticas) como arranjos da formulação de políticas caracterizada pelo predomínio de “relações informais, descentralizadas e horizontais”.

Para Rhodes, a ideia de rede tem suas origens a partir da perspectiva pluralista, desenvolvida pelos estadunidenses e na literatura sobre subgovernos. Esta perspectiva permitiu desenvolver explicações para a relação entre Estados e grupos que buscam influenciar as políticas públicas, assim como o interesse do próprio Estado em obter apoio entre os grupos (Capella & Brasil, 2015).

Segundo Rhodes (2008 *apud* Capella & Brasil, 2015), os grupos são consultados antes que os documentos sejam apresentados à consulta pública, não se trata de “lobby”, mas sim de “promoção de almoços”. Este padrão de relação entre grupos de interesse e o governo se tornam redes de políticas públicas.

A partir disso, Rhodes e Marsh (1992) definem uma tipologia de redes políticas, classificando-as em “*issue network*” e “*policy community*”, que constituem dois extremos. Esta tipologia contribui para a caracterização e estruturação das redes políticas, mas não contribui para a compreensão da relação entre as redes e os resultados produzidos, apesar dos autores (Rhodes & Marsh, 1992) indicarem que existe uma clara influência das redes sobre os resultados das políticas.

O conceito de subsistema de políticas é objeto de discussão teórico, principalmente associados a conceitos de redes de políticas públicas, redes temáticas e comunidades de políticas e estes conceitos são essenciais para análises de processos de mudança em

políticas públicas. Esta abordagem se situa entre as abordagens de macro e microssistema e são caracterizadas por um número limitado de atores e instituições, organizados em grupos mais ou menos coesos, que se especializam e enfocam sua atenção para questões específicas de política (Capella & Brasil, 2015).

Na década de 1980, Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith desenvolvem o “Advocacy Coalition Framework” para buscar entender o processo de tomada de decisão política, especialmente as mudanças políticas que ocorrem dentro de um subsistema particular. A abordagem de “*Advocacy Coalition Framework*” (ACF), ou também conhecido como Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), opõe-se ao modelo de análise sequencial de política (identificação de um problema, implementação, avaliação) e foca nos processos de agrupamentos em função da racionalidade dos atores envolvidos, como indivíduos interessados em valores e ideias semelhantes (Sabatier, 1998; Weible, 2006). Entende-se que esta abordagem traga mais contribuições para esta análise, uma vez que a sequencial permite identificar e detalhar as etapas, porém não permite uma visão global que atente para as relações de poder entre os atores envolvidos no processo.

A “cola” de uma coalizão, ou seja, o que mantém a coalizão unida de acordo para esta abordagem é o compartilhamento de crenças e ideias entre os atores membros sobre temas centrais da coalizão, que determinam a direção que esta buscará para intervir em uma política (Vicente & Calmon, 2011).

Segundo Sabatier (1978 apud Vicente & Calmon, 2011), ao passo que novos argumentos técnicos surgem, devido ao desenvolvimento de pesquisas, o sistema de crenças de uma coalizão tende a se fortalecer.

O MDC foi baseado em cinco premissas, decorrentes de grande parte da literatura sobre implementação de política e o papel das informações técnicas na política pública. Segundo Sabatier (2001), as premissas apresentadas abaixo podem ser também observadas em Sabatier & Jenkins-Smith (1993):

1. As teorias do processo de políticas abordam o papel que as informações técnicas desempenham sobre a magnitude do problema, suas causas e possíveis impactos (incluindo impactos distributivos) do desempenho das várias soluções.
2. Compreender o processo de mudança política e o papel da informação técnica para isso.
3. A principal unidade de análise para entender o processo de política é o de subsistema – composto por atores de diversas organizações públicas e privadas envolvidas em uma questão específica da política.
4. O subsistema envolverá atores de vários níveis nacional e internacional.
5. Envolvem prioridades de valor, percepções causais importantes, percepções da realidade (magnitude do problema) e sobre a eficiência de instrumentos de

políticas. A capacidade de mapear crenças e políticas em uma mesma “tela” fornece um método para avaliar a influência de vários atores ao longo do tempo, incluindo o papel da informação técnica.

De forma geral, o MDC também buscará mostrar como agrupamentos ou coalizões concorrentes competem entre si utilizando estratégias, tais como informações técnicas e científicas, para influenciar políticas e o ponto de vista de outras coalizões (Sabatier, 1988). Esta abordagem permite compreender os processos de conflitos que são enfrentados por estas coalizões, bem como os conflitos inter e intra coalizões (Sabatier, 1998). Isto por que, uma vez que as coalizões se estruturam, estas passam a competir para traduzir suas crenças e valores compartilhados em políticas ou programas, através da mobilização de recursos e participando dos processos de aprendizagem política (Vicente & Calmon, 2011), também destacado por Massardier (2011).

Entendemos que a abordagem de coalizões e redes, baseada nos conceitos anteriormente apresentados, permite compreender as relações de poder, no sentido de maior ou menor influência no processo de tomada de decisão, e a organização dos atores sociais que atuam com temas relacionados ao abastecimento de água no município Ilhabela. É importante destacar que dentro desta abordagem está sendo considerado que as coalizões podem envolver atores multiníveis, ou seja, que podem atuar em diferentes esferas (local, municipal, estadual, federal e internacional).

### 3. MATERIAIS E MÉTODOS

A identificação dos atores para realização das entrevistas e coleta de informações foi realizada por meio de: i) análise de atas disponíveis de reuniões do CBHLN e Câmara Técnica de Saneamento (fornecidas após solicitação); ii) notícias veiculadas por jornais e revistas locais e regionais; iii) entrevistas semi estruturadas com os atores, para além de levantar dados para análise, permitir também a indicação e identificação de novos atores sociais relevantes à pesquisa (método bola de neve). Na Tabela 1 podem ser conferidos os órgãos e instituições, com números de atores considerados para cada categoria.

Tabela 1 – Atores entrevistados, por órgãos e instituições.

Código	Instituição/organização	Descrição da instituição/organização	Número de atores entrevistados
MPF1, MPF2, MPF3 e MPF4	Ministério Público Federal e Estadual <sup>a</sup>	Órgão responsável pela fiscalização do cumprimento da lei	4
PREF	Município de Ilhabela <sup>a</sup>	Órgão do Estado, integrante do sistema federativo	1

Tabela 1 (Continuação) – Atores entrevistados, por órgãos e instituições.

Código	Instituição/organização	Descrição da instituição/organização	Número de atores entrevistados
SSRH1, SSRH2	Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado de São Paulo <sup>b</sup>	Instituição responsável pelo planejamento e a execução das políticas estaduais de recursos hídricos e de saneamento básico em todo o território do Estado de São Paulo	2
NGO, ONG1 e ONG2	ONGs <sup>a, b</sup>	Instituições não governamentais que atuam em temas direta ou indiretamente relacionados aos recursos hídricos	3
DAEE	Departamento de Águas e Energia do Estado de São Paulo <sup>a</sup>	Autarquia Estadual, que dentre suas funções, é responsável por realização de estudos hidrológicos e concessão de outorga de direito de uso de água.	1
CBHLN1, CBHLN2 e CBHLN3	Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte	Os comitês são colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas.	3
SABESP1, SABESP2, SABESP3	Empresa de Saneamento que atende a região <sup>a, b</sup>	Empresa de economia mista, e sua principal atribuição é a prestação de serviços de saneamento básico no Estado de São Paulo, com vistas à sua universalização.	3
AS.BAIRRO1 e AS.BAIRRO2	Associações de Bairros <sup>b</sup>	Organizações da sociedade civil que representam os moradores de um bairro ou mais.	2
SMACAR e SRHM-SS	Secretarias Municipais de Recursos hídricos e de Meio Ambiente de outros municípios <sup>b</sup>	Órgão responsável por coordenar, controlar e executar as atividades relativas à política municipal ambiental	2
PE	Parque Estadual de Ilhabela <sup>b</sup>	Unidade de Conservação de âmbito Estadual	1
CETESB 1 e CETESB2	CETESB <sup>a</sup>	Órgão delegado do Governo do Estado de São Paulo responsável pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de impactos.	2
COND.RES.	Condomínio de casas de veraneio <sup>a</sup>	Área privada, onde ocorre agrupamento de casas de veraneio	1
CIA	Empreendimento Cultural inserido na área do conflito	Empreendimento da iniciativa privada	1
UNITAU	Universidade da região <sup>b</sup>	Instituição de Ensino Privada que atua na região	1
<b>TOTAL DE ATORES</b>			<b>28</b>

<sup>a</sup> As informações de um ou mais atores deste foram obtidas por levantamento de entrevistas, relatos, entre outros meios de divulgação.

<sup>b</sup> Foram empregadas informações apenas sobre as relações, para pelo menos um dos atores deste grupo, a fim de possibilitar a elaboração dos sociogramas na fase de análise de redes e coalizões políticas.

A modelagem e análise das redes e coalizões foi realizada a partir do emprego dos softwares SPAD8 e NodeXL. O SPAD8 foi utilizado como forma de entrada dos dados coletados em entrevistas, através de um questionário próprio, desenvolvido para o Projeto Bluegrass, bem como as análises estatísticas de clusters.



A análise estatística de clusters utilizou o método '*Mixed Classification*' (SEMIS). Para este artigo foram selecionados os resultados para as tipologias, obtidas a partir de um conjunto de variáveis referentes a:

- Percepções dos atores – percepções individuais e pessoas sobre a governança no conflito, a legitimidade do processo de tomada de decisão, ausência de especialistas, capacidade de solução do conflito, desigualdades sociais, tipos de conflitos existentes e suas razões, articulação entre uso descentralizado e sistema descentralizado, forma de acesso aos mais pobres, exclusão de atores;
- Recursos utilizados para influência das decisões – Influência sobre a tomada de decisão devido à possibilidade de acesso à recursos financeiros, capacidade de mobilização social, pertencimento a instituições relevantes ao conflito.

A primeira classificação é obtida a partir do cruzamento de diversos grupos iniciais (ou de apenas um grupo), obtidos a partir de um algoritmo de centro móvel (k-means) ao entorno de centros selecionados pelos usuários, ou por um processo randômico. Os clusters estáveis são obtidos a partir da agregação pelo método clássico de '*Hierarchical agglomerative clustering*' (HAC). Para elencar as variáveis de maior contribuição para esta classificação, foi analisada o "Valor de P", sendo elencadas as variáveis que apresentaram valor igual ou menor que 0,05.

Estes agrupamentos (clusters) são utilizados para propor as tipologias do grupo social estudado, dentro de um contexto que entendemos aqui como "subsistema" de política, tal como definido por Sabatier (1988; 1998) e Weible (2006). As tipologias, foram definidas de forma a buscar explicitar uma ideia geral compartilhada pelos grupos, a partir das variáveis consideradas nas diversas análises estatísticas realizadas.

Em seguida, foram analisados pelo software NodeXL, o questionário referente às relações pessoais, constando questões sobre: indicação de outros atores que se relaciona, tipo de relação (formal ou informal, troca de informações, assessoria, expertise, colaboração), frequência de interações (alta, média ou baixa), confiança mútua, laço institucional, laço político, laço pessoal e tipo de discurso.

Para a tipologia dos links entre os atores foi determinado que as relação entre os atores seriam classificadas de acordo com a definição de Weible (2005), sendo: Trocas de Informações (relações para trocas de informações técnicas, etc), Coordenação Interessada (os atores não compartilham os mesmos valores, mas atuam conjuntamente para atingir um objetivo comum), Coordenação Mandatória (os atores podem, ou não, compartilhar os mesmos valores e são obrigados a atuar no mesmo espaço institucional), Coordenação Hierárquica (os atores podem ou não compartilhar os mesmos valores, mas sua atuação é limitada por outro ator em relação à limites legais, institucionais, etc), Coalizão Pura (quando

os atores compartilham os mesmos valores e atuam juntos para influenciar uma política) e Conflito (quando existe divergência de valores e não existe qualquer tipo de atuação conjunta).

Foram ainda identificados, a partir do referencial teórico do Modelos de Coalizões de Defesa, os valores centrais compartilhados entre atores de uma mesma coalizão. A partir desta análise, associada aos sociogramas obtidos e dos tipos de relações identificados entre os atores estudados, foi proposta a classificação das coalizões em grupos, com base em Sabatier (1988; 1998) e Weible (2006).

Desta forma foram obtidos os sociogramas que serão apresentados e discutido, contendo as relações entre os atores entrevistados, bem como seus agrupamentos, de acordo com suas ideias e valores.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir das informações coletadas em entrevistas e levantamentos bibliográficos, inicialmente será apresentada uma breve caracterização do conflito, seguidos pelos resultados e análises a partir dos sociogramas.

##### 4.1. Caracterização do conflito pelo acesso à água em Ilhabela

Após entrevistas prévias com atores locais sobre os conflitos existentes tanto no que toca ao acesso à água, quanto ao atendimento de serviços de tratamento de esgoto, optou-se por focar no caso do conflito da transposição de água entre duas microbacias inseridas na sub-bacia do córrego de São Sebastião/Frade, localizadas no sul do Município de Ilhabela.

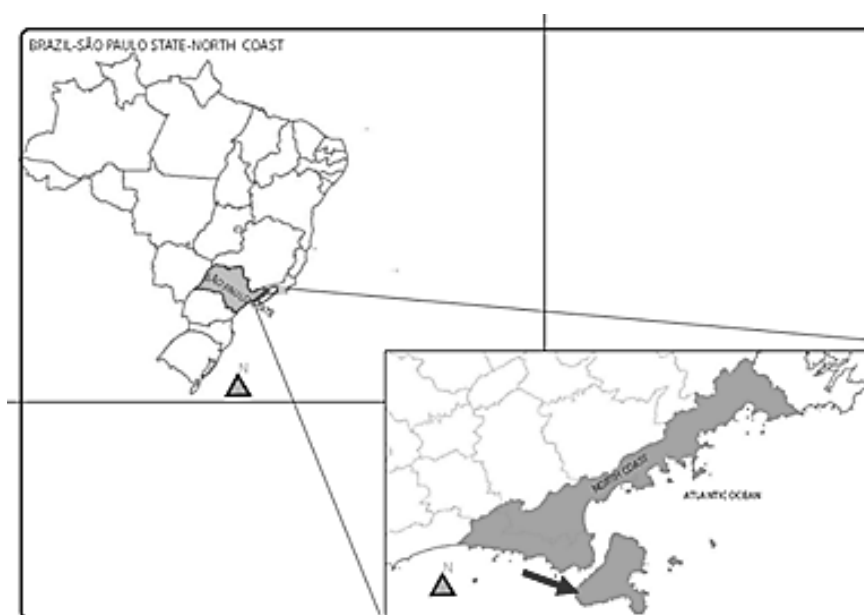


Figura 1 – Localização da área do conflito pela disputa por uso da água – sul da Ilhabela

Neste local, a captação de água ocorre diretamente em um corpo hídrico (cachoeira), pois o local não é atendido pela empresa de saneamento, responsável pelo abastecimento de água potável. O recurso natural que origina o conflito seria esta cachoeira que atende a uma comunidade local residente, a um condomínio de casas de veraneio e a um empreendimento cultural, ambos voltados para a atividade de turismo<sup>3</sup>.

Este conflito provocado pela necessidade de captações de água de forma alternativa, no Município de Ilhabela, foi selecionado por ser representativo no que toca à questão de acesso à água na região (SIGRH, 2014). A empresa de saneamento atuante na região e a SABESP, empresa que fornece uma cobertura de abastecimento de água de 81% (atendendo a área adensada e parcialmente áreas não adensadas) e de cobertura de serviço de coleta de esgoto de 23%, sendo apenas 4% do total coletado é efetivamente tratado pela Sabesp, empresa de saneamento que atende a região (SEADE, sd; POLIS, 2013).

O condomínio, segundo os atores locais entrevistados, possui outorga de captação superficial de água, enquanto a comunidade local, em sua maior parte, além de legalmente, não possuir permissão para captação de água, encontra-se em processo de regularização fundiária.

Segundo a classificação climática de Köppen, o Litoral do Estado de São Paulo é classificado como Af, apresentando clima tropical chuvoso, sem estação seca bem definida (Milanesi, 2007). Contudo, a partir do segundo semestre de 2012 foi observado o início da alteração do regime de chuvas, com intensa redução de precipitação que perdurou pelos próximos 3 anos (ANA, 2014) e afetou a disponibilidade hídrica do município. Com a redução da disponibilidade hídrica, um grande volume de água foi captado pelo condomínio de casas de veraneio, deixando a comunidade local com água insuficiente para consumo humano.

Atores locais (membro da associação de bairros local e da ONG que atua no Município), ao mesmo tempo que buscaram discutir com o condomínio a possibilidade de redução da captação sem sucesso, buscaram o Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte e articularam-se com atores influentes desta esfera para a idealização de uma solução para o problema. Os atores do CBHLN, por sua vez, incluíram em 2013 a pauta para ser discutida no âmbito das reuniões do CBH e da Câmara Técnica de Saneamento e formularam uma proposta de solução: um projeto piloto de sistema alternativo de abastecimento de água para atender a área do conflito, distribuindo água para os diversos usos desta região do município (FalaCaragua, 2013; IlhabelaSustentável, 2013; ABES, 2013; REBOB, 2014).

A proposta foi debatida e deliberada pelo CBHLN, de forma articulada com DAEE, SABESP (local), gestores municipais (prefeitura, secretarias de meio ambiente, obras, saúde, habitação), Promotoria de Meio Ambiente (GAEMA – MP) e CETESB no sentido de atender

---

<sup>3</sup> Estas informações foram obtidas através de entrevistas com atores locais de associações de bairros e do Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte que não serão identificados neste trabalho.

a região com sistema alternativo de tratamento e distribuição de água e esgotamento sanitário, previsto para ser realizado através do uso de recurso FEHIDRO e participação da SABESP (CT-SAN/CBHLN, 2012a; 2012b; 2013a; 2013b; 2013c, 2013d).

Em 2014, após levantamentos para diagnóstico da situação foi constatado que o recurso hídrico era utilizado por cerca de 1.000 pessoas (entre usos de consumo e para recreação) (CT-SAN / CBHLN, 2014).

Não obstante, por envolver instituições locais/municipais e estaduais, a discussão sai do âmbito local para o regional. Após informações coletadas em entrevistas com atores de diversas instituições, foi possível compreender que em nível estadual, a SABESP alegou que a área foco do conflito constava em seu Plano de Ação e que seria, portanto, atendida por ela e não caberia a execução de um projeto piloto local, com uso de recurso FEHIDRO.

Segundo entrevista com representante da associação de bairros, a SABESP apresentou a proposta de que o local seria atendida até 2016. No entanto, durante o período de 2014, o foco da opinião pública, dos órgãos estaduais e da SABESP se voltaram para a região metropolitana de São Paulo (JACOB, 2014; IDS, 2014; JACOBI, 2015; TADEU, 2016).

Cabe ressaltar que serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto seriam serviços, componentes dos serviços de saneamento básico que deveriam ser de titularidade do Município (ALVES, 2008). Contudo, além dos fatos descritos anteriormente, é importante apontar que em 2012 foi promulgada a Lei Complementar nº 1.166, de 09 de janeiro de 2012 (SÃO PAULO, 2012), que determina a inserção do Litoral Norte da Região Metropolitana do Vale do Paraíba. Importante, por que em situações de conurbação urbana ou de formações de regiões metropolitanas, como é o caso, a titularidade dos serviços de saneamento passa a ser compartilhadas entre os entes federados (ALVES, 2008). Segundo o autor (ALVES, 2008), nestes casos a legislação, apesar de imprecisa, não determina que os serviços serão exclusiva competência do Município, nem do Estado.

Segundo Alves (2008), a tomada de decisão sobre questões, como é o caso do saneamento, é discutida e deliberada em um conselho deliberativo, de caráter público e autárquico, no qual existem representantes dos municípios e do Estado – no caso da RMVPLN foi criado o Conselho de Desenvolvimento em 2012 (SÃO PAULO, 2012). Alves (2012) aponta que por essa razão a autonomia do município em relação à gestão do fornecimento dos serviços de saneamento é preservada, contudo de forma compartilhada com o Estado.

Através das entrevistas realizadas e dados coletados, contudo, foi possível perceber que nem todos os atores considerados nesta pesquisa concordam com a formação da região metropolitana. Dentre as razões citadas, um dos argumentos mais citados foi o fato de que a formação da região metropolitana foi uma forma de reduzir a autonomia do município sobre o tema de abastecimento de água e saneamento. Isto porque, ao estabelecer um conselho deliberativo que conta com a participação de representantes dos Municípios (prefeitos), junto aos representantes do Estado, seria uma forma de “diluir” a autonomia do município, e

“centralização” da tomada de decisão por permitir mais influência por parte dos atores do Estado.

Cabe destacar que os cargos ocupados por instituições do Estado de São Paulo são indicações feitas pelo governador, de acordo com a Lei Complementar nº1.166/2012. Os Atos do Governados do Estado de São Paulo (decretos de 23 de março de 2012) indicou 18 representantes de instituições estatais para compor o conselho junto a 39 representantes dos municípios. Ainda em 2012, através do Decreto nº 57.906, de 23 de março de 2012, o Governo do Estado de São Paulo institui a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. para realizar provisoriamente as funções de Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte<sup>4</sup>.

#### **4.2. Redes e coalizões de defesa do estudo de caso de Ilhabela**

Neste trabalho, as coalizões que foram definidas no caso de Ilhabela, aproximam-se da compreensão de “*policy community*”, e do conceito de “*sub-government*” (ou subgovernos), de Pross (1986), a partir da compreensão proposta por Coleman & Skogstad (1990). Como já apontado anteriormente, estes autores entendem os subgovernos como redes políticas.

Apesar de utilizar a proposta de coalizões de defesa de Sabatier (1998; 2001), a compreensão das coalisões neste trabalho, passa também pela proposta do conceito de “*issue network*”, ao apontar que em muitos casos, as relações são caracterizadas como “*informais e fluídas*”, permitindo maior fluxo de entrada e saída de atores. O conceito de “subsistemas” também contribuirá para a compreensão da descrição da ligação de atores em torno de um tema e desta forma na compreensão das coalizões para participação nos processos de decisão política.

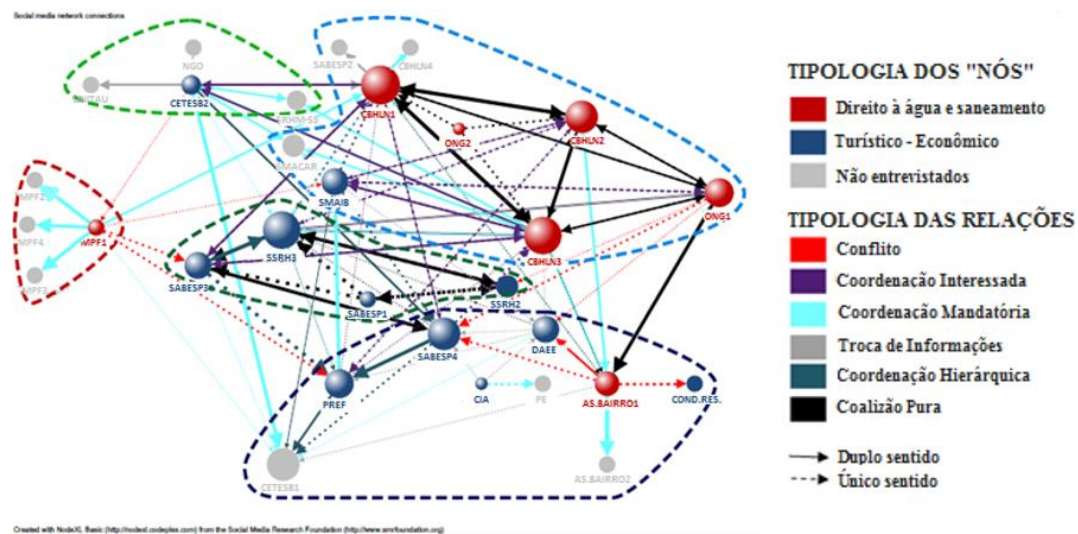
Por fim, a partir das diversas abordagens cognitivas, bem como definido em Sabatier (1998; 2001), os valores, ideias e razões para agir são compartilhados e responsáveis por manter a coalizão unida.

##### **4.2.1. Percepções dos atores e processo de tomada de decisão do conflito pelo acesso à água em Ilhabela**

Aqui serão apresentados os resultados obtidos a partir da aplicação das tipologias, definidas com base na análise de clusters, empregando o software SPAD8, sobre os sociogramas produzidos a partir do software NodeXL.

---

<sup>4</sup> A EMPLASA realiza função de Secretaria Executiva ainda em abril de 2017, data da última revisão deste trabalho.



**Figura 2 – Percepções dos atores em relação às características sociopolíticas do conflito**

Na Figura 2 está representado o resultado obtido a partir da análise de percepções dos atores. Após a análise estatística, foi selecionado o resultado que apontou o processo de classificação em apenas dois clusters. O grupo apresentado em azul, representam os atores que foram classificados como “Turístico-Econômico”, pois seus discursos sempre apresentam elementos que justificam como razão principal para o acesso à água, a manutenção das condições que permitam o desenvolvimento do setor econômico. Para os atores locais, os discursos sempre mencionavam a importância do setor do turismo, que é a principal atividade econômica do município. Para os atores estaduais, o desenvolvimento econômico aparecia, de forma mais ampla, inclusive referindo-se a interesses das Regiões Metropolitanas de São Paulo e Vale do Paraíba e Litoral Norte.

Dentre as variáveis, que segundo a análise estatística, resultaram nesta classificação, estão: os atores apontam não existir problemas de fragmentação institucional intensa; os atores apontam que o modelo de tomada de decisão é legítimo; os atores apontam que não existem problemas significativos em relação ao conhecimento dos atores na participação do processo de discussão; os atores apontam que existe uma boa governança em relação ao tema “acesso à água”; os atores apontam que não existem problemas ou dificuldades em relação à inclusão de atores chave importantes; os atores apontam que a questão da desigualdade social possui poucos problemas; os atores apontam que a disponibilidade de água, quantitativamente falando, não é um problema significativo.

Já o grupo vermelho representa os atores que apontam em seu discurso que o acesso à água precisa ser garantido, uma vez que todos têm o direito de acesso à ela. Para este grupo, as variáveis mais relevantes foram: os atores apontam que existe certa falta de legitimidade no processo de tomada de decisão; os atores apontam que falta conhecimento especialista sobre a questão; os atores apontam que não existe uma boa governança; os atores apontam que existem alguns problemas em relação à participação daqueles com

menores recursos econômicos; os atores apontam que existe certo problema de fragmentação institucional; os atores apontam que faltam alguns atores chave importante na discussão do problema; os atores apontam que existem notáveis problemas em relação à disputa pelo uso da água a montante e à jusante nas microbacias hidrográficas; os atores apontam que existem alguns problemas de indisponibilidade quantitativa de água; este grupo defende que para resolver o problema, seria necessária a instalação de sistemas descentralizados (oposta à ideia de grandes reservatórios); os atores apontam que a qualidade da água algumas vezes apresenta problemas (em função do uso direto de cachoeiras); os atores apontam que existe um intenso conflito entre os usos oficiais e não oficiais; os atores apontam que existem problemas de desigualdade social.

Em relação aos recursos utilizados que afetam a de tomada de decisão, foi possível também obter dois grupos, como pode ser observado na Figura 3.

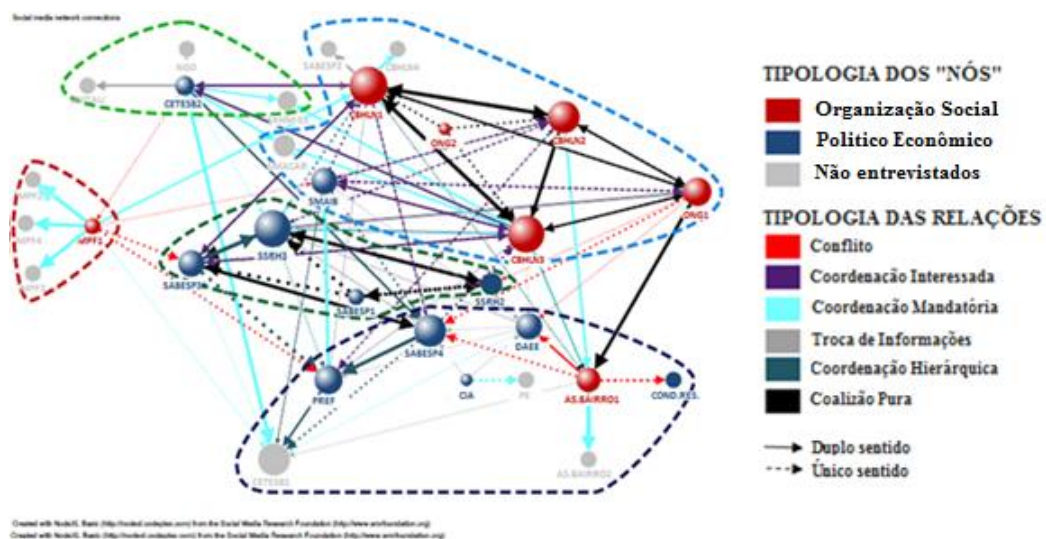


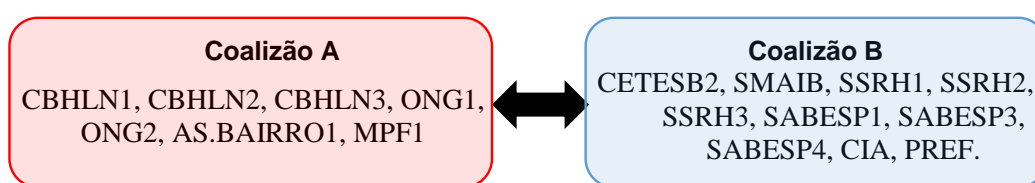
Figura 3 – Recursos utilizados que afetam a tomada de decisão

Os resultados obtidos apontaram que o grupo representado em azul seria aquele dos atores que: possuem maior acesso a recursos econômicos; não possuem alta capacidade de mobilização social; fazem parte de instituições chave para a questão; possuem combinação de capacidade política e econômica; apresentam mais de um tipo de expertise. Já o grupo representado em vermelho se refere aos atores que apresentam maior capacidade de mobilização social, porém menor acesso a recursos econômicos.

A partir destes sociogramas apresentados, buscamos realizar uma aproximação conceitual do caso do conflito pelo acesso à água em Ilhabela ao Modelo de Coalizões de Defesa - MCD (Sabatier, 1998; 2001; Weible, 2006; Sabatier & Weible, 2007). Cabe ressaltar que pouco material bibliográfico foi encontrado a respeito deste conflito, portanto os resultados

apresentados a seguir, decorrem fortemente dos dados coletados a partir das entrevistas com os atores da região.

Observando ainda, as Figuras 2 e 3 e os tipos de relações expressos na forma de “links” representados nos sociogramas é possível apontar que a “Coalizão A” compartilha a crença da “água como um direito”. Estas crenças poderiam ser interpretadas através do sistema de crenças descrito por Sabatier (1998; 2001), compondo desta forma, o “deep core”. Esta mesma coalizão apresenta como principal recurso, sua capacidade de mobilização social. Enquanto que a “Coalizão B” compartilha a crença de que a “água é fundamental para o desenvolvimento econômico” e seu principal recurso é seu maior acesso à recursos econômicos e influência política.



**Figura 4 – Esquematização das coalizões do conflito de acesso à água em Ilhabela**

Foi possível identificar que, dentre as ideias e valores compartilhados entres os atores do subsistema estudado, existem dois principais que os dividem em dois grupos opostos. Por um lado, parte dos atores entende que a questão de acesso a água e ao saneamento básico é um direito. Por outro lado, alguns atores vão compreender que se trata de uma questão de grande importância para o desenvolvimento econômico (local ou regional, a depender do ator).

O subsistema definido para este estudo foi o de política de “acesso à água”, que inclui o Plano Municipal de Saneamento (que deveria ser estabelecido pelo Município para fornecer diretrizes que seriam seguidas pela empresa concessionária do saneamento), o Plano de Bacias Hidrográficas (que é definido pelo Comitê de Bacias Hidrográficas e fornece as diretrizes de gestão dos recursos hídricos), os espaços de discussão do Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte.

Dentro deste subsistema, pode-se notar que os atores representados pela cor “azul” compõem a coalizão dominante. Não obstante, ao analisar a descrição do conflito a partir da coleta de informações para caracterização do caso, é possível notar que houve, a partir de 2013, mudanças estabelecidas a partir da implementação da RMVPLN que estabelecem um novo contexto institucional que acaba por tornar mais influentes atores de instituições do Estado na tomada de decisão acerca das diretrizes do saneamento básico. Com isso, decisões que poderiam ser tomadas em esfera municipal, passam a ser discutidas e decididas em esfera regional, com maior participação destes atores estatais.

Os parâmetros relativamente estáveis, a partir do que se pode obter pelo relato dos atores e levantamento bibliográfico foram:



- i) a permanência da SABESP, como empresa de saneamento que atende ao município, ainda atuando com base em antigos “contratos de prestação de serviço” já vencidos;
- ii) a disponibilidade hídrica seria suficiente para atender à demanda da microbacia onde está localizado o bairro local, contudo em função da alta demanda pelas casas de veraneio que utiliza a água por via de transposição de microbacias, existe um consumo que provoca indisponibilidade hídrica para atender à população local.

Em relação aos Eventos Externos, cabe ressaltar que:

- i) haviam recursos econômicos FEHIDRO, aprovado pelo CBH-LN para realização de obra alternativa;
- ii) o Município, antes da formação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) em 2012, possuía autonomia para realizar os serviços ou concessionar a uma empresa de Saneamento de acordo com critérios que deveriam ser definidos no Plano de Saneamento (instrumento que contaria também com participação social). Contudo, após a formação da RMVPLN, município, junto ao conselho composto por demais municípios e Estado, são responsáveis por definir conjuntamente as diretrizes, que deverão ser implementadas, bem como a definição da empresa de Saneamento a qual será concessionado o serviço de saneamento básico (abastecimento água e esgotamento sanitário);
- iii) ocorrem mudanças no quadro de atores governamentais, tais como troca de Secretaria de Meio Ambiente, entre outros, contudo sem alteração na questão referente ao acesso à água;
- iv) com a ocorrência do evento denominado “crise hídrica da Região Metropolitana de São Paulo”, os investimentos da empresa de saneamento que seriam destinados para solucionar o conflito de Ilhabela são focados na solução deste novo conflito.

Vale ressaltar que, após conferir os resultados das análises estatísticas expressas na forma de sociograma, foi selecionado o tamanho da circunferência das esferas que representam os atores do subsistema da política local de acesso a água e esgoto (componentes do saneamento básico), de forma a representar o “eigenvector centrality” ou “centralidade eigenvector”. Esta métrica está embasada no grau (número de relações de cada “nó”) e do grau dos nós aos quais este se conecta. Desta forma, obtém-se uma centralidade ponderada com base nos graus dos atores envolvidos. A partir desta métrica, pode-se aferir o grau de importância do “nó” (ou ator) dentro da rede (Aldhous, 2012).

Posto isto, é possível identificar que existe certa hierarquia dentro das coalizões, pois alguns atores são mais “centrais” no sentido de possuírem grande número de relações com

outros atores dentro do subsistema estudado, bem como possuem relações com atores que também possuem maior número de relações. Ao analisar o resultado obtido, junto à capacidade institucional destes atores em afetar a tomada de decisão, é possível perceber que existe compatibilidade com o que foi observado no conflito. Dentro da “Coalizão A”, os atores do CBHLN se destacam por apresentarem maior centralidade. Já, dentro da “Coalizão B”, os atores da SSRH e Sabesp possuem maior “centralidade”.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da análise proposta, foi possível realizar uma aproximação conceitual do que entendemos como coalizões políticas da água. Neste sentido, foram propostas aproximações conceituais, a partir do desenvolvimento teórico e conceitual de redes de políticas públicas e do modelo de coalizões de defesa, elaborado por Sabatier & Jenkins-Smith (1983).

Foi possível perceber uma coalizão dominante, no sentido de afetar mais fortemente a tomada de decisão, composta por atores pertencentes às instituições municipais e do Estado. Dentro desta coalizão é possível destacar que os atores Estatais possuem maior influência na decisão do que os atores municipais ou locais (como no caso de instituições estatais, mas com atores que atuam somente em esfera local). Existe ainda, uma coalizão que tenta, a partir dos espaços participativos, influenciar a tomada de decisão e que por alguns meses de 2012 apresentou avanços em suas propostas, contudo em 2013 teve uma interrupção do processo a partir de diretrizes institucionais provenientes da esfera estatal da coalizão dominante.

Neste trabalho, tivemos como foco apresentar e discutir a configuração sócio-política do processo de tomada de decisão no que se refere ao tema de abastecimento de água. A partir destes resultados, nota-se que ocorre uma centralização na forma de tomada de decisão no que tange o tema de distribuição e acesso a água em torno de alguns atores estatais, em detrimento dos atores governamentais municipais.

Ainda que existam espaços institucionais que preveem a participação pública, com participação de setores da sociedade civil, foi possível observar que existe uma configuração institucional que reduz a possibilidade de influência ou mudança de uma realidade observada, como é o caso do conflito pelo acesso a água estudado. Isto se mostra mais claramente ao analisar que, com a possibilidade de fornecer serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, por via alternativa (com uso do recurso FEHIDRO), a decisão foi influenciada por atores que atuam na esfera estatal, atendendo a diretrizes estabelecidas de forma articulada (com visão metropolitana) e, que em função de um evento extremo que afetou a região metropolitana da capital (crise hídrica de São Paulo).

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ABES. Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. Projeto piloto para implantação de tecnologias alternativas em saneamento na comunidade de Rodamonte – Ilhabela – SP. Seminário Soluções Inovadoras de Tratamento e Reúso de Esgoto em Comunidades Isoladas - Aspectos Técnicos e Institucionais – Campinas, 20 a 21 de junho de 2013. Disponível em: <http://abes-sp.org.br/arquivos/evento210613/13.pdf>. Acessado em: 16/03/2017.
- ACSERALD, H; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ALDHOUS, P. 2012 - NodeXL for Network analysis. San Francisco Bureau Chief. St Louis, Feb/2012. Disponível em: [http://www.peteraldhous.com/CAR/NodeXL\\_CAR2012.pdf](http://www.peteraldhous.com/CAR/NodeXL_CAR2012.pdf). Acessado em: 03/04/2017.
- ALVES, A. C. Saneamento básico: a obscuridade jurídica e suas razões. Revista Sanear, Brasília, 2008, nº 3, Ago. 2008, pp. 12-20. 23.
- BARRAQUÉ. B. Urban Water Conflicts, Paris, UNESCO-IHP. 2011.
- BOELEN, Rutgerd; DAMONTE, Gerardo; SEEMANN, Miriam; DUARTE, Bibiana y Cristina YACOUB. “Despojo del agua en Latinoamérica: introducción a la ecología política del agua en los agronegocios, la minería y las hidroeléctricas”. In: YACOUB, Cristina; DUARTE, Bibiana y Rutgerd BOELEN (Eds.). Agua y ecología política: el extractivismo en la agroexportación, la minería y las hidroeléctricas en Latinoamérica (pp. 11-32). Quito: Justicia Hídrica; Ediciones Abya-Yala, 2015.
- CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO DA LITERATURA SOBRE O PAPEL DOS SUBSISTEMAS, COMUNIDADES E REDES. *Novos estud. - CEBRAP* [online]. 2015, n.101, pp. 57-76.
- CBHLN. Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte. Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Litoral Norte 2013. CBHLN, 2013.
- CBHLN. Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte. RELATÓRIO TÉCNICO CBH-LN DISPONIBILIDADE HÍDRICA DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO LITORAL NORTE (UGRHI 03) – 2014. CBHLN, 2014.
- CEPAGRI. Centro de Pesquisas Meteorológicas e Climáticas Aplicadas à Agricultura Cidade Universitária "Zeferino Vaz" - Campinas/SP 13083-970. Disponível em: [http://www.cpa.unicamp.br/outras-informacoes/clima\\_muni\\_237.html](http://www.cpa.unicamp.br/outras-informacoes/clima_muni_237.html). Acessado em: 01/07/2016.
- COLEMAN, Willian & PERL, Anthony, “Internationalized Policy Environments and Policy Network Analysis”, *Political Studies*, vol. 47, 1999, pp. 691-709 FRACALANZA, Ana Paula; JACOB, Amanda Martins; ECA, Rodrigo Furtado. Justiça ambiental e práticas de

- governança da água: (re) introduzindo questões de igualdade na agenda. *Ambient. soc.*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 19-38, Mar. 2013.
- CT-SAN / CBHLN. Câmara Técnica de Saneamento do Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte. MEMÓRIA DA REUNIÃO DA CT-SAN DO CBH-LN COM SABESP de 07 de novembro de 2012. Caraguatatuba, 2012.
- CT-SAN / CBHLN. Câmara Técnica de Saneamento do Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte. MEMÓRIA DA REUNIÃO SOBRE PROJETO-PILOTO RODAMONTE de 28 de novembro de 2012. São Sebastião: 2012.
- CT-SAN / CBHLN. Câmara Técnica de Saneamento do Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte. MEMÓRIA DA REUNIÃO COM PREFEITO SOBRE PROJETO-PILOTO RODAMONTE de 7 de fevereiro de 2013. Ilhabela: 2013.
- CT-SAN / CBHLN. Câmara Técnica de Saneamento do Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte. MEMÓRIA DA REUNIÃO COM PROMOTORA DE MEIO AMBIENTE DO LN de 21 de maio de 2013. Caraguatatuba: 2013.
- CT-SAN / CBHLN. Câmara Técnica de Saneamento do Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte. MEMÓRIA DA REUNIÃO COM TÉCNICOS DA PREFEITURA DE ILHABELA SOBRE PROJETO-PILOTO DE RODAMONTE em 24 de Junho de 2013. Ilhabela: 2013
- CT-SAN / CBHLN. Câmara Técnica de Saneamento do Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte. MEMÓRIA DA REUNIÃO COM PREFEITO DE ILHABELA SOBRE PROJETO-PILOTO DE RODAMONTE de 8 de outubro de 2013. Ilhabela: 2013.
- CT-SAN / CBHLN. Câmara Técnica de Saneamento do Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte. MEMÓRIA DA REUNIÃO com Sabesp sobre projeto-piloto de Rodamonte de 30 de abril de 2014. Caraguatatuba: 2014.
- DALY, HERMAN E.; Farley, Joshua. *Ecological Economics: Principles and Applications*. Washington, DC: Island Press, 2004.
- FALACARAGUA. Câmara Técnica de Saneamento do CBH-LN define plano de trabalho para 2013. Portal de notícias. 26 de março de 2013. Disponível em: <http://www.falacaragua.com.br/cidades/camara-tecnica-de-saneamento-do-cbh-ln-define-plano-de-trabalho-para-2013>. Acessado em: 16/03/2017.
- GODOY, F. B; FORMAGGIA, D. E. Projeto piloto para implantação de tecnologias alternativas em saneamento na comunidade de Rodamonte. Ilhabela - SP. 2013.
- HAAS, Peter, *"Introduction: epistemic communities and international policy coordination"*, *International Organization*, vol. 46, n°1, 1992, pp. 1-35
- IDS. Instituto Democracia e Sustentabilidade. Mesa-redonda reúne especialistas e imprensa para discutir abordagens e alternativas para a crise hídrica em SP. 2014. Disponível em: <http://www.idsbrasil.org/multimedia/70/>. Acessado em: 16/03/2017.

- ILHABELASUSTENTÁVEL. Instituto Ilhabela Sustentável. Audiência Pública sobre Saneamento. 27 de junho de 2013. Disponível em: <http://iis.org.br/farol-da-ilha/audiencia-publica-sobre-saneamento/>. Acessado em: 16/03/2016.
- JACOB, A. Sistema Cantareira e a Crise da Água em São Paulo: A falta de transparência no acesso à informação. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2014.
- JACOBI, Pedro Roberto; CIBIM, Juliana; LEAO, Renata de Souza. Crise hídrica na Macrometrópole Paulista e respostas da sociedade civil. Est. Av., São Paulo, v. 29, n. 84, p.27-42, 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142015000200027&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000200027&lng=en&nrm=iso). Acessado em: 16/03/2017.
- KENIS, P.; SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In: MARIN, Bernd & MAYNTZ. Boulder, CL: Campus – Westview Press, 1991
- KLIJN, E. 'Policy Networks: An Overview' in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.;. (eds) (1998) Managing Complex Networks. Sage, London
- MACEDO, M. M. Planejamento e Policy Networks. Ver. Parana. Desenvolv., Curitiba, Nº 85, 1995. P. 29-37.
- MARANDOLA JR., E; MARQUES, C; PAULA, L T; CASSANELI, L B. Crescimento urbano e áreas de risco no litoral norte de São Paulo. Rev. bras. estud. popul. 2013, vol.30, n.1, pp. 35-56.
- MASSARDIER, G. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. (Org.). Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011, p. 69-91.
- MASSARDIER, Gilles; POUPEAU, Franck; MAYAUX, Pierre-Louis; MERCIER, Delphine; ROBERT, Jérémy; CORTINAS, Joan. Les coalitions multiniveaux d'action publique. Un modèle interprétatif des conflits pour l'eau dans les Amériques. Cahiers des Ifre, Fondation Maison des sciences de l'homme, 2014, Urbanisme et d'éréglement climatique, pp.63-80.
- POLIS. Litoral Sustentável – Instituto Polis. Diagnóstico Urbano Socioambiental | Município de Ilhabela - BASE DAS INFORMAÇÕES: ATÉ 2012 REVISÃO DE MARÇO DE 2013. Relatório 6. Instituto Polis, 2013.
- PROSS, Paul, Group Politics and Public Policy, Toronto, Oxford University Press, 1986, 352 p.
- REBOB. Rede Brasil de Organismos de Bacias Hidrográficas. CBH-LN/SP aprova criação da Agência de Bacias do Litoral Norte. 17 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.rebob.org.br/noticias/hxgzo5as119/CBHLNSP-aprova-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Ag%C3%Aancia-de-Bacias-do-Litoral-Norte>. Acessado em: 16/03/2016.
- REBOUÇAS, A. C. Água na região Nordeste: desperdício e escassez. Estudos Avançados 11 (29), 1997.

- REGO-FILHO, M. T. N. et al. A dimensão da disponibilidade hídrica: uma análise entre a conjuntura brasileira e o relatório de desenvolvimento mundial da água. *Ambiência - Revista do Setor de Ciências Agrárias e Ambientais* V. 10 N. 1 Jan./Abr. 2014
- RHODES D. & MARSH R.A.W. (eds.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992
- SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of poly change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, 1988, p. 129-168.
- SABATIER, P. A. The advocacy coalition framework:revisions and relevance for Europe, *Journal of European Public Policy*, 5:1, 1998, p.98-130.
- SABATIER, Paul A. & JENKINS-SMITH, Hank C., *Policy Change and Learning Change: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993, 306 p.
- SABATIER, Paul A. & WEIBLE, Christopher M., “The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications” in SABATIER, Paul A. (ed.), *Theories of Policy Process*, Boulder, Westview Press, 2007 (2nd edition), pp. 189-220
- SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Informações dos Municípios Paulistas – Ilhabela. Disponível em: <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/perfil>. Acessado em: -5/07/2016.
- SIGRH – Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Conflitos pelo uso da água no Litoral Norte do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/pageitems/382/news/64>. Acessado em 05/07/2016.
- SILVA, J. B. As tramas da questão hídrica: uma análise da transformação da água num bem público dotado de valor econômico e dos comitês de bacias hidrográficas no Brasil. Tese (Doutorado). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: UFPB, 2010.
- SKOGSTAD, G. Policy Networks and Policy Communities: Conceptualizing State-Societal Relationships in the Policy Process. In WHITE et al. (eds.), Vancouver, UBC Press, 2008.
- TADEU, N. D. O sistema Cantareira e a crise da água em São Paulo: falta de transparência, um problema que persiste. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016.
- WEIBLE, C. M. An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006.