II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

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

O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CICLO DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DE MINAS GERAIS: O PAPEL DA COMISSÃO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR (CPP) DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

Fernando Antônio França Sette Pinheiro Júnior

Doutorando(a) em Administração Pública e Governo da EAESP/FGV
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais

Introdução

O planejamento governamental é essencial para que a gestão governamental seja mais eficaz e eficiente. Entretanto, uma boa gestão apesar de ser essencial, não é o único fator que se precisa analisar para saber se um governo será bem sucedido ou não. Em uma sociedade cada vez mais complexa, e cada vez mais descentralizada em que as decisões devem ser tomadas de acordo com a especificidade de cada território e em que cada vez mais o cidadão participa dos processos decisórios – com o correlato aumento dos níveis do capital humano e do capital social -, é difícil de imaginar diretrizes únicas (DE FRANCO, 2006). Dessa maneira, instituições participativas "bem desenhadas" podem contribuir para a inclusão e a interação de um amplo espectro de atores, para a diminuição das assimetrias entre eles, e, a partir de interações voltadas para a negociação e o diálogo. (COELHO; FAVARETO, 2008)

Para tanto, o objetivo desse trabalho consiste em analisar como ocorre a participação popular no processo de planejamento governamental no Estado de Minas Gerais. Para isso, o trabalho apresentou a literatura que discute o processo de formulação de políticas públicas, ressaltando a importância da participação popular. A partir desse referencial, se apresenta como o governo do Estado de Minas Gerais abre espaço para a participação popular no seu processo de formulação de políticas públicas dentro do planejamento governamental. Esse ocorre por meio da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), por meio da Comissão de Participação Popular, que promove audiências com a sociedade civil para a discussão do planejamento governamental proposto pelo Poder Executivo. Para que essa análise possa ser feita, será apresentada a estruturação e o desenvolvimento desse processo na ALMG, por meio de dados da proposição de emendas ao planejamento governamental.

1. A formulação de políticas públicas e a participação popular

1.1. Processo de formulação de políticas públicas

Encontra-se em Kingdon (1984) as perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas, em que se considera a

existência de uma “agenda governamental” que possui um significado fundamental na área das políticas públicas, a qual possui em seu interior os aspectos que consideram o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político.

O fluxo dos problemas do modelo Kingdon (1984) analisa de que forma as questões são reconhecidas e os motivos que as levam a compor a agenda do governo. A atenção governamental se daria em função de três acontecimentos: 1) indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação; 2) a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal; e 3) o feedback oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos. A resposta dos formuladores, por sua vez, depende da forma como estes percebem e interpretam a realidade.O fluxo das soluções inclui o conjunto de ideias e propostas em disputa para ganhar aceitação na rede de políticas. Nesse processo nem todas as ideias recebem o mesmo tratamento – algumas permanecem intocadas, outras são combinadas a novas propostas e/ou desaparecem. Entre as alternativas que originam as políticas públicas é possível identificar alguns padrões, tais como: a confiabilidade técnica; a aceitabilidade e compatibilidade entre os valores vigentes na sociedade; e a capacidade de antecipar contingenciamentos futuros, como os orçamentários (KINGDON, 1984).

No fluxo político três elementos são considerados: o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças no governo. O clima nacional se caracteriza pelo compartilhamento das questões relevantes na sociedade, configurando um ambiente favorável para a formação da agenda política. As forças políticas organizadas referem-se às pressões exercidas por grupos, levando a consensos ou conflitos na arena política. Por fim, as mudanças no governo influenciam a agenda tanto de pessoas em posições estratégicas como na composição do legislativo. Chama-se especial atenção para o início de governos, considerado o momento mais propício à entrada de demandas que permaneceram por um longo tempo sem resposta (KINGDON, 1984).

Para Subirats (2006), esse processo pode ser mais simplificado, ao autor considerar que problemas são as discrepâncias entre aquilo o que é e

aquilo o que gostaríamos que fosse. O problema seria, dessa perspectiva, o que separa a realidade do que desejaríamos que fosse. E isso conecta com a dimensão do decisor racional que ao formular seus objetivos, é consciente da distância existente entre a realidade e seus desejos, formulando objetivos, identificando alternativas e mecanismos para alcançá-lo se selecionando a mais eficaz e eficiente.

Outro aspecto que Kingdon (1984) aponta é a estruturação dos atores políticos no processo de formulação de políticas públicas. Os atores de uma política pública se dividem entre os governamentais – o staff do poder executivo e os servidores de carreira – e os não governamentais – compostos pelos grupos de interesse e pelos grupos acadêmicos. Aqueles que exercem um papel fundamental na integração dos fluxos são os empreendedores de políticas públicas, que detêm qualidades básicas, tais como: o apelo para se fazer ouvir, articulações políticas, habilidades para negociar e persistência.

Nesse mesmo sentindo, Lindblom (1959) afirma que o processo de decisão no ciclo de políticas públicas em qualquer uma das suas etapas (formulação de agenda, formulação governamental, discussões no legislativo, implementação e avalição) é prioritariamente político, em que os atores que formulam a política têm interesses e valores próprios, influenciando o seu desenho. Para esse autor as decisões são constrangidas por conta da capacidade analítica limitada e pelos limites institucionais formais e informais , o tempo reduzido para a tomada de decisão e as dificuldades inerentes ao processo de tentativa de compreender as preferências de uma sociedade fragmentada.

Assim, o ponto de partida de Lindblom (1959) consiste na eficácia e na exposição ao controle popular dos processos decisórios, ou seja, o político deve convencer e buscar apoio de seus representados de que a decisão que está tomando é a melhor possível, baseada nas informações técnicas que ele tem. Assim, o autor expõe que o processo decisório é fomentado por informações e decisões técnicas, ou seja, devem se complementar. Não há a possibilidade de a técnica superar a politica, enquanto que há a possibilidade

da política substituir a técnica, visto que a não há neutralidade da análise por parte da burocracia, nem a existência de um critério técnico universalmente.

1.2. A participação social no processo de formulação de políticas públicas

A provisão de serviços sociais na maioria dos países é uma mistura de provisão social pública e privada. O Estado e o mercado interagem continuamente ao longo da história e definem as formas de provisão social presentes nos países. Com a análise do mix público-privado tem-se o escopo das necessidades humanas que são dadas como direito social (iniciativa pública) e quais são relegadas ao mercado (iniciativa privada). (Esping-Andersen, 1991)

Para as provisões sociais serem consideradas públicas elas devem ser diretamente legisladas e administradas pelo Estado ou deve existir um mandato governamental para que setor privado forneça o serviço. A relação causal proposta por Esping-Andersen (1991) é que o mix público-privado reflita a estrutura de provisão do bem-estar de um país. A partir do momento em que o Estado coloca sobre sua responsabilidade a execução de determinados serviços sociais, esses serviços sociais passam a ser considerados políticas públicas com cunho social, ou seja, são políticas sociais.

Segundo Faria (1998), o regime adotado em um país quanto à provisão de serviços e criação de políticas públicas possui forte relação com os papéis atribuídos à tríade - Estado, mercado e sociedade civil. A configuração das inter-relações entre essas três instituições são capazes de promover diferentes arranjos de bem-estar social. A provisão das demandas por serviços sociais recai sobre os elementos da tríade. Assim, Estado, mercado e sociedade civil formam pilares de sustentação para a garantia dos serviços sociais e do bem-estar dos indivíduos. Essas instituições, conforme se estruturam, impactam profundamente uma às outras e são mutuamente impactadas. Por exemplo, a estrutura familiar – o número de filhos, a posição da mulher como dona de casa e no mercado de trabalho, o cuidado com os idosos e com as crianças – influencia as políticas sociais do Estado que são

direcionadas para determinada estrutura familiar. Ao mesmo tempo, as perspectivas de futuro dos membros dessa família influenciam a estrutura familiar de acordo com as políticas do Estado. O mercado também influencia e é influenciado à medida que oferece esses serviços sociais suprindo uma demanda não abarcada pelo Estado e pelas famílias, ou ainda, oferecendo serviços com maior qualidade. (FARIA, 1998).

Conforme o papel de cada uma dessas instituições - Estado, mercado e sociedade civil - na provisão desses serviços denota-se uma configuração diferente das formas como os serviços sociais são alocados em determinada sociedade. No entanto, é importante que os arranjos institucionais formem um arcabouço suficiente para a garantia efetiva dos direitos sociais. A intervenção estatal é dimensionada também a partir do tamanho do papel do Estado como garantidor desses serviços. Porém, esses papéis são dinâmicos e se modificam com o tempo, modificando também o ônus da garantia de determinado serviço e fazendo surgir novas demandas sociais (FARIA, 1998).

Dessa maneira, confirma-se que as interações entre esses três atores é indispensável para a promoção e priorização das políticas públicas. Esse processo de interação, articulação, coordenação e inserção dos atores podem ser estudados de maneira mais profunda quando se analisa a teoria de redes que “pode ser entendida como uma análise complexa das interações entre os atores envolvidos, atores esses que podem ser pessoas, organizações, meio ambiente, a partir do instante em que haja algum tipo de troca entre eles” (FERREIRA E VITORINO FILHO, 2010, p2).

Farah (2000, p.13), expõe que:

> Do mesmo modo, pode-se dizer que a reformulação da gestão estatal tampouco é monopólio do neoliberalismo, sendo incorporada à agenda de reforma neste segundo momento por atores que defendem a democratização das políticas públicas e a equidade das políticas sociais. Nesta perspectiva, no entanto, a preocupação com a eficiência e com a eficácia se articula à orientação para a equidade e para a democratização dos processos decisórios, envolvendo tanto alterações institucionais – com ênfase à descentralização – como novos padrões de relação entre Estado e Sociedade.

Em relação a isso Tenório (2007) coloca que cada um desses componentes busca maximizar um valor: o Estado, garantir os direitos e deveres, o mercado, a livre escolha, e a sociedade civil, a sua legitimidade de decisão. Assim, não se pode haver uma visão monística, uma vez que não se considera a contribuição dos demais componentes. Assim, o autor propõe que uma das premissas que deve haver para facilitar o desenvolvimento local/regional, é a tomada de decisões de modo deliberativo entre Estado, mercado e sociedade civil, aproximando o poder público da população. Para este autor, as políticas públicas projetadas com essa proximidade faz com que se tenha uma maior possibilidade de adequação às necessidades identificadas.

Existem inúmeras teorias que expõem como devem ser as relações entre esses três componentes, mas existe um componente que se coloca como essencial e de extrema efetivação, que é a participação da sociedade civil no processo de desenvolvimento. A teoria liberal defende a ideia de Estado- mínimo, ressaltando a economia de mercado. Para Tenório (2007), essa linha tem baixa atuação na sociedade e na vida privada. No outro extremo, se encontra a linha “democracia participativa”, que evidencia que se devem incorporar outros componentes nas decisões do Estado, ampliando a interação entre este e a sociedade civil. Assim, de maneira contraria a proposta neoliberal, devem-se haver entidades do poder público nas esferas locais buscando uma gestão que tenha capacidade prática de dialogo entre sociedade civil, mercado e poder público.

Para que se possa haver um processo deliberativo efetivo, deve-se haver um modo de garantir que os três componentes dialoguem para além do ato de votar. A participação deve ocorrer de forma cotidiana, uma vez que muitos dos objetivos que se pretendem alcançar são de difícil consecução ou até mesmo são intangíveis caso se busque resolver individualmente. Dessa maneira, a participação não é apenas uma maneira de expressar a opinião, mas também de defender interesses e opiniões sobre aquilo que ocorre no território.

Porém para que essa participação possa se manter há grandes desafios, principalmente aqueles que envolvem processos de negociação e geração de consensos, distribuição de recursos e interação, processos coletivos de decisão, estabelecimento de prioridades e acompanhamento (TEXEIRA, 2002). Isso ocorre devido ao fato de que dentro do sistema econômico as decisões significativas são fortemente relacionadas por ingredientes políticos, ou seja, pelo uso de poder. Assim a análise econômica do desenvolvimento deve ser feita levando em consideração a relação entre forças de classes e grupos sociais que se manifestam (FURTADO, 2008). Dessa maneira, isso se torna um desafio, que requer a formulação de novos métodos para a abordagem de processos de decisão, planejamento e avaliação.

Assim, a participação da sociedade civil só tende a ocorrer quando há ameaças externas, ou quando há demandas específicas. Dessa maneira, é necessário que haja uma institucionalização dos processos participativos. No Brasil, a Constituição da República de 1988 (CR/88), ao decidir pela implantação de programas de descentralização de atribuições governamentais, criou a possibilidade de um processo decisório diferenciado principalmente em relação à ampliação do acesso de grupos de interesses locais na definição da agenda política. Neste mecanismo não somente a escolha de prioridades, como também os processos de busca de recursos financeiros, de imposição de perdas e de inovação de politicas antigas em escala local, passaram a poder também ser feitos a partir de influência mais direta da população. A partir desse momento, foi aberto, à representação política de caráter eletivo, um caminho institucional que estabeleceu os seguintes instrumentos jurídicos de participação popular: ação popular; atendimento aos direitos da criança e do adolescente; colegiados de órgãos públicos; cultura; denuncia de irregularidades/ilegalidades; ensino público; iniciativa popular; planejamento público; plebiscito; política agrícola; referendo e seguridade social. Além desses constantes na Constituição, outros foram criados a fim de aumentar essa interação entre o poder público, mercado e sociedade civil, em que se pode destacar: agência de desenvolvimento local; agenda 21 local; conferência; conselhos; consórcios intermunicipais;

conselhos regionais de desenvolvimento; fóruns; orçamento participativo; parcerias e redes (FUKS, 2002).

Assim, deve-se estabelecer novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado. Essa nova articulação deve propor a inserção de novos atores na montagem, formulação e implementação das políticas públicas no modelo de resolução de problemas. Assim, faz com que a sociedade civil participe de forma mais ativa, propondo ideias para a política pública, e não apenas como um componente passivo das decisões dos entes governamentais. A partir da necessidade de articulação entre Estado e sociedade civil, a próxima seção apresenta como o governo estadual de Minas Gerais busca realizar esse articulação no processo de formulação das políticas públicas no ciclo do planejamento governamental. O trabalho visa apresentar adiante como esse processo de participação popular ocorre durante a elaboração de políticas no governo estadual de Minas Gerais, demostrando que esse ocorre no poder legislativo, e não no executivo, diferente dos orçamentos participativos.

2. A participação social no processo de formulação de políticas públicas no Estado de Minas Gerais

Entretanto, para entender como ocorre o processo de formulação de políticas públicas, e como esse é exposto ao controle popular é necessário entender como esse processo ocorre dentro do ciclo de planejamento governamental. Essa necessidade se advém do fato de que apenas ao passar por essa etapa inicial é que possível otimizar as atividades do setor público e se criam condições mínimas para no futuro se possa realizar o monitoramento e avaliação das atividades realizadas pelos gestores e pelos formuladores de políticas públicas. Apenas com um bom planejamento é possível que se apresente evidências acerca da execução do gasto, da produção, eficiência e qualidade dos serviços e entregas por parte do público- alvo (JANUZZI et al. 2009).

2.1. A formulação de políticas públicas e o planejamento governamental brasileiro

O planejamento governamental no Brasil transitou, historicamente, da promoção do desenvolvimento econômico á guia da gestão pública. Antes da Constituição da República de 1988, os planos governamentais eram elaborados com vistas apenas ao crescimento econômico, e somente depois desse momento é que passa a ser formulado objetivando servir de guia para a gestão pública, em estreita articulação com a programação orçamentária, se materializando no instrumento denominado Plano Plurianual (PPA). Esse processo começou a ocorrer na segunda metade da década de 1980, quando o Brasil se encontrava sobre a realidade de uma sociedade plural e democrática, e que se devia incorporar a participação da sociedade na definição das prioridades nacionais; o estabelecimento de um novo modelo de relações federativas adaptado à autonomia dos governos subnacionais e a preocupação com a eficiência e a eficácia da gestão pública no planejamento governamental (PARES; VALLE, 2006).

Para Garcia (2012), o contexto em que foi formulada a Constituição – retorno à normalidade democrática – faz com que muitas demandas sociais sejam canalizadas para a Assembleia Constituinte, que por sua vez, para atendê-las e inseri-las na execução da Administração Pública, cria os instrumentos de planejamento e orçamento de maneira integrada. O autor constata que por causa desse contexto se torna necessária à explicitação de metas, objetivos e recursos comprometidos. Assim, a promulgação da CF – 88 é um divisor de águas na trajetória do planejamento governamental do país, pois até então, o planejamento estava voltado à promoção do desenvolvimento econômico. Pode-se afirmar que os planos até então criados, que visavam o crescimento econômico nacional, eram desvinculados do orçamento e tinham um caráter indicativo. A CF - 88 marca a virada do pensamento acerca do planejamento, que tenta deixar de ser meramente voltado ao desenvolvimento econômico e pensado para atender as necessidades sociais, além de articulado com o orçamento, o que ganha força nos anos 1990.

Entretanto, Garcia (2012) coloca que o cenário de intensa crise econômica e desequilíbrio financeiro aliados a situação encontrada da

maquina pública e à pressão popular, fizeram com que o planejamento não conseguisse abolir as características normativas e reducionistas vigentes no comando dos militares. Para ele, o planejamento estratégico permaneceu apenas com sua expressão material (físico-financeira), submetida a um enfoque normativo e economicista, não considerando os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em perspectiva estratégica. Paulo (2010) reforça esse argumento ao colocar que percebe-se que a tramitação do PPA no Congresso Nacional não mobiliza os parlamentares, que se limitam a discussão de itens reproduzidos no orçamento anual. Nesse contexto, o PPA é frequentemente definido como um documento burocrático e de pouca aplicação.

Com isso, o PPA é o plano de médio prazo que estabelece, por meio dos programas e ações, as atividades do estado tanto no auxílio aos cidadãos quanto ao funcionamento da máquina pública e o orçamento público constitui peça de natureza legal que indica a quantidade e a origem dos recursos disponíveis para a realização das ações governamentais (PARES; VALLE, 2006). Assim, o planejamento pode ser caracterizado como a etapa da formulação, processo de concepção e definição do escopo dos programas, ações e metas físicas e orçamentárias da administração pública para o período de quatro anos.

2.2. A atuação da Comissão de Participação Popular (CPP)

A Constituição Mineira de 1989, no inciso III art. 60 determina a competência das Comissões Permanentes da Assembleia Legislativa para “realizar audiência pública em regiões do Estado, para subsidiar o processo legislativo, observada a disponibilidade orçamentaria”. A Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) desde o início da década de 1990 vem desenvolvendo atividades que buscam a interlocução com diversos segmentos da sociedade sobre aspectos do planejamento no âmbito estadual. Embora a regionalização ainda seja incipiente, Fleury (2009) destaca que essas atividades abrangem desde grandes eventos institucionais

como seminários legislativos, ciclo de debates e Fóruns até visitas e audiências públicas promovidas pelas comissões permanentes tanto na capital como no interior.

A Resolução N° 5.117 da ALMG, aprovada em 1992, abordava especificamente o processo das audiências públicas no Estado, sendo incorporado no Regimentos Interno da casa em 1997. Entre os anos de 1996-1998 houve uma discussão na Assembleia Legislativa sobre a natureza da participação popular que se devia adotar. Ao final de 1996 tramitou-se um projeto de lei que “conferia às entidades populares envolvidas no processo orçamentário a competência para definir, dentro de limites prefixados pelo Executivo, as ações e obras a serem executadas”. Buscava-se dessa maneira uma democracia menos centralizada e mais participativa. Após muitas discussões o projeto foi aprovado com suas propostas originais assegurando que a participação popular teria natureza deliberativa. Em 1999, no primeiro ano do governo de Itamar Franco foram realizadas audiências públicas em todas as regiões de planejamento do Estado. Contudo, as propostas definidas, incluídas no orçamento estadual não foram executadas plenamente e a assembleia acabou por suspender o processo nos anos seguintes (FLEURY, 2009).

Após esse episódio a participação popular volta a ter destaque na assembleia, com a criação em 2003, durante o primeiro ano do governo Aécio Neves, da Comissão de Participação Popular abrindo a possibilidade de intervenção da sociedade civil, juntamente com a Assembleia Legislativa na elaboração do planejamento e orçamento estadual.

Em 2010 o Governo de Minas Gerais ao implantar a “Gestão para a Cidadania”, que tem como de todas as políticas públicas o cidadão busca realizar uma participação mais direta entre o poder executivo estadual e a sociedade mineira. Segundo Vilhena e Ladeira (2012), esse modelo tem como pilares a gestão regionalizada e a gestão participativa. Os autores colocam que esse modelo tem como objetivo aproximar a estratégia de planejamento do nível central e às estratégias dos níveis regionais, priorizando a discussão, visando adequar a primeira às necessidades e

particularidades de cada região. Essa aproximação é feita através de um colegiado intersetorial que seja capaz de articular horizontalmente e sistemicamente os diversos órgãos e entidade que compõem a Administração Pública, independente da esfera governamental que se encontram. Entretanto, o canal de participação da sociedade civil que apresenta maior efetividade e tem maior destaque é o desenvolvido pela Assembleia Legislativa, através da Comissão de Participação Popular, sendo assim, esse o foco de análise desse trabalho.

Em 2003 com a criação[1] da Comissão de Participação Popular - CPP na Assembleia Legislativa de Minas Gerais simplificou-se o acesso da sociedade civil nos processos legislativos. A partir da criação desta comissão foi possível a proposição de propostas de ação legislativa por parte da sociedade civil que, se aprovada, torna-se proposição da Comissão de Participação Popular. A sua criação foi inspirada na Comissão de Legislação Participativa da Câmera dos Deputados, sendo assim, possui funcionamento similar a ela.

A sociedade civil pode apresentar a CPP propostas de aperfeiçoamento dos trabalhos legislativos; e propostas de ações legislativas tais como emendas a projetos de lei em tramitação, projeto de lei, solicitação de audiência pública e consulta pública, assim inclui a apreciação do projeto de lei orçamentária e o projeto de lei do PPA. Assim, a Comissão de Participação Popular entra com a função de coletar propostas da sociedade para que sejam analisadas e, caso pertinentes, sejam incorporadas ao PPA[2]. Cabe ressaltar que a participação da sociedade civil pode ocorrer através de proposição direta a ser enviada à CPP e/ou nas audiências públicas de monitoramento e/ou nas de elaboração/revisão do PPA.

[1] Resolução da Mesa Nº 5212, de 9/05/2003.

[2] O PPA possui um ciclo de gestão específico, compreendendo os processos que, durante quatro exercícios, viabilizarão o alcance dos objetivos do governo. As etapas de elaboração da programação, avaliação e revisão constituem as peças básicas do ciclo de gestão do PPA. Sendo assim, é prevista uma sistemática de revisão anual do plano. Dessa forma todo ano o projeto de lei para revisão do PPA é enviado à Assembleia Legislativa para ser analisado. Nesse momento a sociedade civil é convidada a participar por meio de audiências públicas no interior e na capital. Juntos, parlamentares e sociedade civil avaliam as ações executadas e a proposta de revisão, podendo propor alterações nos objetivos, nas finalidades e até mesmo na destinação de recursos para as ações previstas.

Dessa maneira, as audiências públicas promovem mais do que a legitimação do processo de planejamento estadual junto à sociedade, pois atua também como "intermediário" da vocalização dos interesses populares, aumentando o debate entre o poder executivo, legislativo e a sociedade civil. A repetição das audiências públicas de na elaboração/revisão do PPAG permite que a sociedade participe mais ativamente do processo de planejamento, e que esteja mais próxima das ações propostas pelo poder executivo estadual. E esse procedimento não é apenas desejável, mas também necessário para que haja o aprimoramento dos procedimentos democráticos de planejamento em Minas Gerais.

Esse processo de participação social ocorre após a consolidação interna do processo de planejamento, e encaminhamento por parte do Governador do Estado a proposta do PPAG para a Assembleia Legislativa para exame, revisão, modificações e aprovação. A partir de então, por meio da Comissão de Participação Popular (CPP) se inicia o processo de participação da sociedade civil no processo de planejamento. A convocação de Audiência Pública para analise do PPAG é de exclusiva e total responsabilidade da CPP[3].

Assim, por meio dessa comissão na ALMG em parceria com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG), em 2003, iniciou o processo de inserção da sociedade civil no debate do planejamento governamental mineiro. A presença do poder executivo ocorre por meio da apresentação dos programas estratégicos nas audiências públicas. O conjunto de informações apresentadas e o debate irão subsidiar as decisões da sociedade civil. Assim, a CPP intermédia um fórum institucionalizado de participação, que representa grande importância na promoção do debate

[3] A CPP recebe e aprecia proposições da sociedade civil, que pode apresentar propostas de aperfeiçoamento dos trabalhos legislativos e propostas de ação legislativa tais como: requerimentos, emendas a projetos de lei em tramitação, projetos de lei. Além disso, ela pode realizar audiências públicas para discutir propostas da sociedade civil que, se aprovadas, serão transformadas em proposições legislativas da Comissão e irão tramitar na Assembleia Legislativa como as demais. Qualquer cidadão ou entidade da sociedade civil, legalmente constituída, pode apresentar sugestões e propostas de ação legislativa à CPP.

sobre o planejamento governamental mineiro, se consolidando como um instituto de controle social.

Durante as audiências públicas de elaboração/revisão, a população pode apresentar propostas de emenda ao PPA ou orçamento e após essas audiências, técnicos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão se reúnem com os consultores da assembleia, com os representantes das áreas temáticas e com os deputados que tenham interesse e queiram participar desse processo. Nessa reunião são discutidas essas propostas, não no sentido de vetá-las, mas de avaliar a sua exequibilidade enquanto emenda ao PPA e ao orçamento. Cabe destacar aqui, que as propostas elencadas pelas entidades, não são apresentadas por estas na forma de peça orçamentária, mas sim como a proposição escrita de um programa/ação ou de uma alocação de mais recursos ou a realocação desses recursos para outras regiões de planejamento do estado.

No processo de discussão do novo PPAG 2004-2007, sob a forma da Lei nº 15.033, de 20 de janeiro de 2004, ficou estabelecido à obrigatoriedade de audiências públicas do PPAG e da LOA em cada exercício orçamentário, conforme explicitado abaixo:

> Art. 4º - O projeto de Lei de revisão anual conterá no mínimo: I – na hipótese de inclusão de programa: a) o diagnóstico da situação do problema a ser enfrentado ou da demanda da sociedade a que o programa proposto vise atender; b) a identificação do alinhamento do programa com as iniciativas estratégicas de governo e de sua contribuição para o alcance dos objetivos prioritários definidos no PMDI; c) a indicação dos recursos que financiarão o programa proposto; II – na hipótese de alteração ou exclusão das razões que motivaram a proposta.
>
> (...)
>
> **§ 2º - O projeto de Lei de que trata este artigo será discutido em cada exercício, em audiências públicas a serem realizadas conjuntamente pelos Poderes Executivo e Legislativo, preferencialmente de forma regionalizada (Grifo nosso)**
>
> (...).

Conforme mencionado, a presença da sociedade no processo de planejamento estadual iniciou na elaboração do PPAG 2004-2007, em 2003. Neste ano, foram realizadas quatro Audiências Públicas em Belo Horizonte, e

uma em Araçuaí, interior do Estado. Assim, segundo a Análise Estatística das Audiências Públicas do PPAG produzida pela CPP, foram recolhidas 203 sugestões de 115 autores, isolada ou conjuntamente, presentes nas cinco audiências. Dessas 203 sugestões, 107 receberam parecer favorável da CPP. Dessas 107 sugestões que foram levadas a plenário, foram aprovadas 32 emendas populares. Porém vale ressaltar que nesse ano de 2003, uma dessas 32 emendas aprovadas foi a criação do 31º programa estruturador do Estado, carteira que até então continha 30 programas estruturadores. Esse programa denominado de “Inclusão Social das famílias vulnerabilizadas” proporcionou um aumento de 4,45 milhões no orçamento destinado a área social no Estado. Em face desta intervenção, hoje, Minas Gerais é destaque na implantação do Sistema Único de Assistência Social. Além desta alteração, outra emenda possibilitou que o montante a ser aplicado no Projeto Estruturador “Programa de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais” subisse de 20 mil reais para 3,5 milhões de reais (MINAS GERAIS, 2007).

A partir de então o processo vem se fortalecendo a cada ano. Na Revisão do PPAG 2004-2007, em 2004, foram aprovadas 34 emendas populares, aumentando os recursos do PPAG desse ano em 4,5 milhões. Em 2005, foram aprovadas 34 emendas populares, aumentando os recursos do PPAG desse ano em 7,5 milhões. No ano seguinte, em 2006, foram aprovadas 18 emendas populares, aumentando os recursos do PPAG desse ano em 4 milhões (MINAS GERAIS, 2007).

No PPAG 2008-2011, com a sociedade mineira mais amadurecida e com maior conhecimento do processo de participação popular junto a ALMG, o processo se intensificou e ganhou maior abrangência. Em 2007, ano de elaboração do plano, foram realizadas seis audiências públicas, sendo seis na capital e três no interior, abordando os 57 programas estruturadores criados a partir do novo Programa Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Nesse ano estima-se que quase mil pessoas participaram do processo de discussão da elaboração do plano nas audiências. Foram captadas 542 sugestões, que passaram por um processo de triagem na ALMG e que resultaram em 235 Propostas de Ação Legislativa, com 219

aprovadas, que geraram 122 emendas ao PPAG 2008-2011, contemplando praticamente todas as áreas de resultado do Estado (MINAS GERAIS, 2007).

Em 2008, a CPP promoveu audiências com a finalidade de colher sugestões para o aprimoramento da Revisão do PPAG 2008-2011 nos municípios de Itaobim, Ituiutaba, Barbacena, Montes Claros e Belo Horizonte. As sugestões captadas nesses cinco municípios foram encaminhadas à Comissão de Participação Popular para apreciação e geraram 441 Propostas de Ação Legislativa. Das propostas de ação legislativa analisadas, 102 geraram 138 emendas ao projeto de lei do PPAG. Nesse ano ainda, houve uma Proposta de Ação Legislativa, que incluiu um dispositivo no projeto de lei do PPAG que visava o acompanhamento semestral da execução dos programas estruturadores, por meio da realização de audiências públicas pela ALMG. Dessa maneira, se reforça a participação social no processo de planejamento, mas também no processo de monitoramento (MINAS GERAIS, 2008). Em 2009, foram aprovadas 192 emendas populares, aumentando os recursos do PPAG desse ano em 14,17 milhões. No ano seguinte, em 2010, foram aprovadas 82 emendas populares, aumentando os recursos do PPAG desse ano em 20,51 milhões (MINAS GERAIS, 2009, 2010).

Em 2011 quando da elaboração do PPAG 2012-2015, as intervenções já apresentavam um padrão, as organizações já sabiam a quem reivindicar e como ampliar recursos para os programas objeto de sua militância. Nesse ano, foram incorporadas 81 emendas populares, aumentos os recursos do PPAG em 25,54 milhões. É valido ressaltar que nesse ano por meio de uma emenda de participação popular se conseguiu antecipar a implementação da universalização do piso mineiro de assistência social, que deveria entregar em vigor apenas no ano de 2014, e com essa emenda entraria em vigor no ao de 2013 (MINAS GERAIS, 2011).

No ano de 2011, como forma de dar maior transparência às intervenções realizadas, foi aprovada por meio da LDO a identificação na codificação orçamentária de emendas de iniciativa popular. Assim, a partir do orçamento de 2012 foi possível acompanhar a execução orçamentária das emendas de participação popular de forma bem mais transparente que nos

exercícios anteriores, quando muitas vezes elas se confundiam com as emendas parlamentares. Durante a revisão do PPAG para 2013, em 2012, mais uma rodada de audiências ocorreu com a consequente intervenção no plano e no orçamento, fazendo com que fossem aprovadas 80 emendas populares, aumentando os recursos do PPAG desse ano em 13 milhões (MINAS GERAIS, 2012).

Observa-se que a sociedade civil tem proposto inúmeras emendas, e que o volume acatado é considerável, uma vez que a aceitação ou não de uma emenda depende de diversos fatores, que vão desde a vontade governamental, como da disponibilidade orçamentária, e até mesmo da pertinência da proposta. Caso a proposta seja julgada como pertinente, pela CPP, a mesma é apresentada na forma de emenda, neste caso, no formato que foi sugerido pelo corpo técnico da ALMG. Após análise da Comissão de Fiscalização Financeira, essa emenda é apresentada ao projeto de lei de elaboração/revisão do PPAG como todas as outras emendas de todos os outros parlamentares. Caso a proposta não seja julgada como pertinente, cabe aos consultores da ALMG, que auxiliam na elaboração do orçamento da proposta de emenda, realizarem a apresentação destas aos deputados que decidem em última instância, se vão ou não patrocinar a emenda com o recurso que eles têm disponível. Observa-se então, um processo de alinhamento de vontades da população com os interesses dos deputados e com a capacidade técnica dos consultores da ALMG de operacionalizar o que a população entende que é prioritário.

Entretanto, apesar do processo de formulação das políticas públicas em Minas Gerais apresentar uma institucionalização da participação popular que, embora possa ser vista como um ponto positivo, não ocorre na maioria das vezes, por cidadãos, mas sim por entidades representativas destes, o que até certo ponto não tira a legitimidade do processo, mas levanta questionamentos sobre a qualidade pública dos interesses defendidos. Porém, deve haver uma atenção especial para que essa representação possa de fato abarcar os desejos dos cidadãos, estabelecendo assim uma relação de confiança entre governo e sociedade civil.

Considerações Finais

A história recente do planejamento governamental em Minas Gerais constitui-se como um movimento de evolução do arranjo institucional de parcerias que acomodam os planos de governo. A partir dessa trajetória pode-se perceber como foi edificada ao longo dos anos a interação entre o poder executivo, legislativo e sociedade civil. A permeabilidade da agenda do governo às intervenções diretas dos cidadãos foi construída pouco a pouco. As audiências públicas se constituíram em uma oportunidade do gestor apresentar a política, debater dilemas, os problemas da execução e as possibilidades de se atender ou não aos anseios ali apresentados. A escuta pelo governo tornou-se ponto relevante para os gestores estaduais poderem constituir uma percepção de como o resultado do seu trabalho chega ao destinatário.

Do lado do cidadão, a experiência vem permitindo a cada um conhecer por dentro o governo, cobrar diretamente do responsável e abrir um espaço de sensibilização do gestor para demandas consideradas prementes. Ele comparece à audiência disponível ao debate, com todas as suas limitações e potencialidades, se sujeitando à legítima cobrança direta.

Nesse processo, a Assembleia Legislativa apresenta-se como órgão de maior envolvimento na elaboração e monitoramento do PPA fora do poder executivo, exercendo um duplo papel: o de intermediação para possibilitar uma interlocução com a população e o de controle externo sobre a ação do executivo, que é uma atribuição constitucional do poder legislativo. Este processo pedagógico apresentou ganhos crescentes ao longo dos anos fazendo com que intervenções fossem incorporadas de forma definitiva aos planos, outras deixaram de ser propostas por limitações de competência federativa, financeira ou de qualquer outra ordem que possa ter sido objeto de convencimento do cidadão.

Outro ponto que deve ser ressaltado é o esforço de se colocar a linguagem do planejamento e do orçamento de forma simplificada a todo cidadão, saindo do seu hermetismo por meio das capacitações e dos relatórios disponibilizados *online*. Esse esforço fez com que houvesse uma

padronização da linguagem utilizada internamente no governo, para que houvesse um alinhamento conceitual junto à sociedade civil. Aliado a isso, a ALMG em parceria com o poder executivo vem promovendo capacitações anuais para que mais pessoas possam acessar o universo do planejamento público.

Ainda muitos avanços precisam ser alcançados , como a necessidade de melhoria das informações de avaliação das políticas públicas, de maneira que essa se torne insumo para a sociedade civil, tornando a sua intervenção mais qualificada. Somente com esses avanços será possível se ter um debate sobre os resultados a serem alcançados pela política, e não apenas nos recursos financeiros a serem aplicados nos projetos. Embora os meios de se alcançar determinados resultados sejam objetos de disputa, há que se dar centralidade à busca dos impactos planejados para o longo prazo.

Referências:

COELHO, Vera Schattan P. e FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: Revista de Desenvolvimento Econômico, ano X, nº 18, Bahia, 2008.

DE FRANCO, Augusto. O desenvolvimento local e o governo atual, 2006. Disponivel em: http://www.eagora.org.br/arquivo/O-desenvolvimento-local-e-o-governo-atual

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As Três Economias Políticas do Welfare State. In.; Revista Lua Nova, No.24, 1991, pp.85-116.

FARAH, Marta Ferreira S.. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Locais, In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania. v 18. 2000. Disponível em: http://www.eaesp.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Cadernos/Cad18.pdf

FARIA, Carlos Aurélio P. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. In.: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. BIB, Rio de Janeiro, n. 46, 1998.

FERREIRA, Toniel; FILHO, Valdir Antonio Vitorino. Teoria de redes: uma abordagem social, In: Revista Conteúdo, v1, nº 3, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.conteudo.org.br/index.php/conteudo/article/viewPDFInterstitial/27/25>

FLEURY, S. J. F. A participação da sociedade no planejamento estadual: avanços e desafios. In: OLIVEIRA, Myriam Costa de (Org). A Assembleia de Minas e a construção coletiva de politicas públicas: eventos institucionais. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

FUKS, M. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, R & FUKS, M (orgs) Democracia, teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002, p. 245-72.

FURTADO, Celso. Economia do desenvolvimento: Curso ministrado na PUC-SP em 1975, Rio de Janeiro, RJ: Ed. Contraponto Editora Ltda, 2008.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Artigo Especial: PPA: O que não é e o que pode ser. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2012, p. 431-456.

JANUZZI, Paulo Martino,/ SILVA, Maria Rosângela F. Machado, /SOUSA Mariana Almeida de Faria Sousa/ RESENDE, Leonardo Milhomem. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são. In ENAP 2009. Reflexões para Ibero-América Avaliação de Programas Sociais. p. 101-138

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 219-225.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 225-247.

LINDBLOM, Charles. O Processo de Decisão Política. Editora da UNB. Brasília. 1981. pp. 40-64.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais. 14ª.ed .Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. 276 p.

_____. Assembleia Legislativa de Minas Gerais Plano Plurianual de Ação Governamental 2004-2007 e Elaboração da Proposta Orçamentária 2014. Belo Horizonte, 2003.

_____. Assembleia Legislativa. Resolução nº 5.212. Belo Horizonte, 2003.

_____. Assembleia Legislativa. Cartilha - Análise Estatística das Audiências Públicas do PPAG - Comissão de Participação Popular. Belo Horizonte. 2004.

_____. Assembleia Legislativa. Anais da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais Dezembro de 2007. Belo Horizonte, 2007.

_____. Assembleia Legislativa. Anais da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais Dezembro de 2008. Belo Horizonte, 2008.

_____. Assembleia Legislativa. Anais da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais Dezembro de 2009. Belo Horizonte, 2009.

_____. Assembleia Legislativa. Anais da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais Dezembro de 2010. Belo Horizonte, 2010.

_____. Assembleia Legislativa. Anais da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais Dezembro de 2011. Belo Horizonte, 2011.

_____. Assembleia Legislativa. Anais da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais Dezembro de 2012. Belo Horizonte, 2012.

PARES, Ariel e VALLE, Beatrice. A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. In: Giacomoni, James e Pagnussat, José Luiz (Orgs). Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea, v.1. Brasília: ENAP, 2006.

PAULO, Luiz Fernando A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público, ano 61, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema relevancia Pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi (Orgs).Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens. Coletânea, v.1. Brasília: ENAP, 2006.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes de políticas, In; VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002.

TENORIO, Fernando Guilherme. Cidadania e Desenvolvimento Local. 1 ed. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2007.

VILHENA, Renata Maria Paes de; LADEIRA, Leonardo Carvalho. Gestão para a Cidadania: estratégia e prioridades do governo de Minas. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 17, 2012, Cartagena, Colombia, 2012.

Anexos:

Anexo I

Tabela 1: Número de propostas de emendas sugeridas e acatadas no PPA e no orçamento pela CPP, e os recursos destinados a tais entre os anos de 2003 e 2012

Ano da realização da Comissão	PPA	Número de Proposta de Emendas Populares	Número de emendas ao PPA por meio da CPP	Número de emendas ao orçamento por meio da CPP	Recursos destinado às emendas da CPP no orçamento (em milhões)
2003	PPA 2004-2007	203	32	23	4,45
2004	Revisão PPA 2005-2008	197	34	39	4,50
2005	Revisão PPA 2006-2009	214	34	40	7,50
2006	Revisão PPA 2009-2010	77	18	28	4,00
2007	PPA 2008-2011	542	123	27	9,63
2008	Revisão PPA 2009-2012	441	138	51	11,52
2009	Revisão PPA 2010-2013	192	99	80	14,17
2010	Revisão PPA 2011-2014	230	82	60	20,51
2011	PPA 2012-2015	199	81	25	25,54
2012	Revisão PPA 2013-2016	460	80	73	13,00

Fonte: Anais da Assembleia Legislativa de Minas Gerais - 2003 a 2012/ Elaboração Própria

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Avaliação do Programa Acessa São Paulo em assentamentos de reforma agrária no estado de São Paulo

Cátia Regina Muniz

Universidade Estadual de Campinas - Unicamp

1. Introdução

Este trabalho é resultado de uma pesquisa de pós-doutorado, realizada no Departamento de Sociologia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), da Unicamp, financiada pela FAPESP, que se deu em duas fases. A primeira teve a intenção de analisar a proposta de inclusão digital do Programa Acessa SP, do Governo do Estado de São Paulo, especificamente nos assentamentos rurais Haroldina, no município de Mirante do Paranapanema e Gleba XV de Novembro, em Rosana, ambos no Estado de São Paulo. O Programa é coordenado pela Secretaria de Gestão Pública, com gestão da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo - Diretoria de Serviços ao Cidadão (Prodesp), bem como, pelo Núcleo de Pesquisa das Novas Tecnologias de Comunicação Aplicadas à Educação (NAP) Escola do Futuro - USP.

O Programa tinha por intuito: acabar com a exclusão digital no Estado de São Paulo; ser reconhecido internacionalmente como referência em inclusão digital; garantir acesso democrático e gratuito às TICs, facilitando o uso dos serviços de governo e produção de conhecimento, e promovendo os processos de participação pública e redes sociais para o desenvolvimento econômico, social, pessoal e da cidadania; trabalhar com respeito ao cidadão e sua diversidade, com ética, transparência e comprometimento, buscando a excelência e a generosidade, promovendo o conhecimento livre e a colaboração, para inclusão digital e social dos cidadãos do Estado de São Paulo. (www.acessasaopaulo.sp.gov.br).

A instalação dos Postos do Acessa SP eram realizados por meio de convênios: a) Municipais: implantados em parceria com prefeituras paulistas, geralmente localizados nas bibliotecas municipais; b) Postos Públicos de Acesso à Internet (POPAIs): c) implementados em parceria com secretarias e órgãos do Governo do Estado, como os postos do Poupatempo, os restaurantes do Bom Prato, terminais de ônibus da EMTU, estações de trens da CPTM e do Metrô, Secretarias de Estado, Centros de Integração da Cidadania (CICs), etc. No caso dos assentamentos a parceria era realizada com o Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp), que se enquadra neste tipo de parceria.

A escolha do tema se baseou na experiência adquirida em um estudo realizado junto ao Laboratório de Pesquisa Multimeios da Faculdade de Educação - FACED da Universidade Federal do Ceará – UFC, financiada pela CAPES. O título do projeto era “Educação do campo, desenvolvimento e inclusão digital. Mediações culturais no universo semiárido cearense”, que teve por objetivo formular indicadores socioculturais que permitissem observar e avaliar em que medida o uso das tecnologias digitais na educação estavam contribuindo para inclusão sócio digital, bem como, para a promoção do desenvolvimento local. E ainda, refletir sobre quais os impactos que os CRID´s, ambientes virtuais de aprendizagem instalados em lugares de acesso público, mantidos sob a responsabilidade de assentamentos rurais e mediados pela escola, promoviam nas várias dimensões da vida social das comunidades no interior do Ceará, em particular, no assentamento Santana, localizado no município de Monsenhor Tabosa.

Assim, a intenção consistiu em pesquisar a relação entre o que foi idealizado pelos coordenadores e gestores do Acessa SP e o que foi concretizado nos postos instalados nos assentamentos. Além de destacar as diferenças locais, a quem se destinava o programa e como estes o estavam (re) significando. A proposta era também comparar os dados coletados com as informações sobre uma pesquisa acerca dos impactos do programa de inclusão digital, os Centros Rurais de Inclusão Digital – CRID´s.

A proposta da pesquisa, inicialmente, era realizar uma avaliação dos impactos do Programa Acessa SP em dois assentamentos rurais, no Estado de São Paulo, e comparar os dados com um projeto de inclusão digital implantado em outros dois assentamentos rurais no Ceará. Este tipo de avaliação é denominado *ex post*, que prevê a avaliação após a execução do projeto “quando já decorreu um prazo suficientemente longo para que os efeitos inicialmente previstos possam ser efetivamente detectados”. (HOLANDA, 2006, p. 123). Sendo assim, optei por trabalhar com etnografia, baseada na experiência obtida, como docente, no Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), da Universidade Federal do Ceará. Os coordenadores do mestrado têm defendido esse método como ideal para a coleta e análise dos dados, articulando os procedimentos de pesquisas quantitativas (estatística) e qualitativas (etnografia). (GUSSI, A., RODRIGUES,

L. C. e GONÇALVES, A. F, 2006; GONÇALVES, A. F, 2008b). Nesse caso, tratou-se de privilegiar, estrategicamente, o método etnográfico com a finalidade de: 1) auxiliar a atingir os objetivos citados e à compreensão do contexto em que se dá um programa que se centra na inclusão digital; 2) dialogar, de forma interdisciplinar, com um campo temático, a política pública, que tem sido estudado por outras disciplinas (administração, economia, ciência política) que fazem uso de outras metodologias, dentre as quais as metodologias quantitativas, sobretudo para a avaliação de programas sociais e de políticas públicas, que possibilitaram também a contextualização e operacionalização das áreas investigadas.

Desse modo, a ideia era realizar, nos termos de Geertz (1989), uma descrição densa em que se consideram os diferentes significados que os atores acionam publicamente por meio de uma interpretação da estrutura desses significados, que torna compreensível a ação social nos seus diversos contextos. A avaliação tendo como princípio esses pressupostos propiciou decifrar os significados atribuídos por distintos atores ao Acessa SP e perceber se a implantação dos postos provocou algum tipo de mudança naqueles locais e/ou na vida dos seus usuários.

Na segunda fase da pesquisa a intenção foi auxiliar a elaboração do curso de informática e internet para assentados na Gleba XV; acompanhar os cursos neste Posto e no localizado em Ilha Solteira; investigar quais os significados dos mesmos para o cotidiano dos participantes; e, se os cursos possibilitaram algum tipo de mudança em suas vidas. Dessa forma, decidiu-se empregar a pesquisa-ação baseada em Michel Thiollent (2011, p. 15), para quem esta metodologia é voltada à “descrição de situações concretas e para a intervenção ou ação orientada em função da resolução de problemas efetivamente detectados nas coletividades consideradas”. O método auxiliaria a pesquisa, pois a decisão, sobre a aplicação de cursos de informática para os assentados, foi tomada após o surgimento de dúvidas, acerca do uso das tecnologias de informação e comunicação possibilitarem ou não mudanças nas condições de vida de agricultores. Além disso, houve relatos de assentados que não consideravam estes recursos importantes para seu trabalho, o que estimulou a realização de entrevistas com não usuários dos Postos do Acessa SP, para mostrar a variedade de reações face aos meios eletrônicos.

2. Resultados das pesquisas

As pesquisas mostraram que os espaços eram utilizados por jovens, em sua maioria. As principais atividades eram lazer e comunicação. O uso do computador e internet foram associados a usuários mais autoconfiantes e serviu como ferramenta na construção de um futuro diferente, do ambiente em que eles foram criados. O estudo destacou ainda que programas de governo, destinados à inclusão digital, podem fazer diferença na vida das pessoas.

Entretanto, ficou evidente que é preciso inserir a população envolvida, nas discussões acerca da formulação e, sobretudo, da implementação dessas políticas públicas. A participação da comunidade pode evitar conflitos com as lideranças locais e fazer com que os "usuários" se sintam como parte do processo. No caso da Gleba XV de Novembro, houve sérias divergências entre a administração da política e a presidente de uma associação de assentados, que teve como consequência a construção negativa, por parte dos associados, do espaço implantado no assentamento.

A solicitação para a inserção dos assentamentos no Programa foi do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp), que tem como uma de suas funções administrar os assentamentos. A instituição optou por dois, que já possuíam experiências, consideradas bem sucedidas, com informática. A discussão começou no momento em que a presidente da associação, ao tomar conhecimento sobre a implantação do Acessa SP, dirigiu-se a ele solicitando que o mesmo fosse instalado no local onde se localizava um programa já existente (Comitê para a Democratização da Informática - CDI). Desse modo, poderiam dividir o espaço e os assentados poderiam se beneficiar dos dois programas, visto que o primeiro se baseava apenas em cursos de informática e os computadores não estavam conectados à internet. Além disso, seu filho era monitor do espaço e era remunerado com uma bolsa que essa senhora havia conquistado, por meio de um convênio com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Para que o seu pedido fosse atendido, um dos gestores do Acessa SP solicitou a ela que fizesse uma divisória para que tivessem espaços individuais. Entretanto, mesmo com as exigências cumpridas não houve a implantação do

Posto no prédio do CDI, provocando desentendimentos entre o gestor e essa senhora.

A consequência do episódio foi o encerramento das atividades do CDI, o fechamento do prédio, que atualmente funciona apenas para algumas reuniões da associação, e a perda do apoio dos associados ao Acessa SP. A falta de apoio se evidenciou no momento em que as monitoras decidiram ministrar um curso de informática no Posto. No período de um ano, elas tentaram estimular os agricultores a participarem do curso, afixando cartazes em lugares de grande movimento de pessoas, tais como, o Posto de Saúde, a Escola e lanchonete. Entretanto, não obtiveram resultado.

As monitoras intuíam tratar-se dos embates entre a gestão anterior do Acessa SP e a antiga coordenação o Itesp com a presidente da associação. Ao se identificar o problema, os coordenadores do Programa convidaram essa senhora para participar de um curso de capacitação para monitores.

Nesse período, puderam explicar o que ocorreu à época da implantação do Posto, reforçando que o mesmo deveria ser apropriado pela comunidade e, não ser visto apenas como um Programa do Governo. Logo após essa exposição, a senhora decidiu convocar as mulheres que eram associadas à organização que presidia, para se inscreverem no curso. Somente com a intervenção dela é que as monitoras conseguiram iniciar suas atividades.

O cenário apresentado salienta a complexidade em se instaurar uma política sem conhecer a realidade local, sobretudo, desconsiderando as lideranças. Por isso, algumas reflexões se fazem necessárias, relativas à política pública e contexto local.

3. Políticas Públicas e Lideranças Locais

Como citado, a solicitação para a inserção dos assentamentos no Programa foi do ITESP. A instituição optou por dois, que já possuíam experiências, consideradas bem sucedidas, com informática, tal como no assentamento Santana, no Ceará. Novamente, se percebe interesses institucionais envolvidos em políticas de inclusão digital. Verifica-se ainda a visão setorializada e não intersetorial, muito defendida por estudiosos dessa

área. Conforme Abrucio e Franzese (2013, p. 14), esse tipo de perspectiva permite que,

> as diferentes esferas de governo efetivem, ao mesmo tempo, iniciativas de políticas públicas sem nenhuma integração, ou até mesmo em direções opostas. Esta prática faz com que os recursos públicos de cada ente federativo sejam aplicados isoladamente, atacando de maneira sobreposta praticamente os mesmos problemas. Com isso, perde-se uma oportunidade de potencializar recursos que são escassos e articular ações de maneira a gerar melhores resultados.

Como o CDI estava recebendo apoio do INCRA, órgão federal, e o ITESP é uma instituição estadual, os gestores deste último não visualizaram os benefícios que os assentamentos teriam com os dois programas. A consequência do episódio foi o encerramento das atividades do CDI, o fechamento do prédio, que atualmente funciona apenas para algumas reuniões da Organização de Mulheres Assentadas (Omus), e a perda do apoio desta ao Acessa SP.

Em sua entrevista D. Norma[1] explicitou seus sentimentos acerca do Programa, que a influenciou a não apoiá-lo:

> Eu já tive da porta pra fora, eu acho até que é um pouco de egoísmo, eu sou muito egoísta pra isso. Até da porta pra fora eu já fui, mas pra dentro eu não entrei. Não tem nada contra as meninas que trabalham lá. Eu só achei que nós fomos traídas, nós fizemos uma luta ali, acho que fizeram a gente de palhaça. No prédio do CDI tinha ar condicionado que lá (no posto do Acessa SP) hoje não tem, tinha dois banheiros homem e mulher, tinha feito a divisória... E hoje o prédio tá fechado. Então nós achamos que fomos traídas pelo ITESP, até porque quando foi feita a escolha das meninas o gestor jogou limpo... (D. Norma, presidente da Omus, Gleba XV de Novembro, 2012).

De acordo com seu relato, o que causou sua indignação foi a afirmação do ITESP que haveria a divisão do espaço entre os dois programas. Todavia, esse acordo não foi cumprido. Por esse motivo, os integrantes da Omus se sentiram “traídos”.

[1] Para preservar a identidade dos entrevistados em sigilo, os nome que aparecem neste trabalho são todos fictícios.

A sensação de traição se transferiu também ao Posto. D. Norma afirmou que desestimulava os integrantes da Organização a frequentar o local: “A gente ia pra reunião com a ideia de bater, aí eu batia mesmo (no Acessa). Era como uma casca na ferida, era pra machucar mesmo”. Nessas reuniões passou a construir uma imagem negativa do Programa que, ainda não havia conseguido desconstruir.

Houve, então, mudança de percepção, por parte dessa senhora em relação ao Acessa SP. No momento em que ela percebeu que o Posto do Acessa SP, poderia ser apropriado pelos moradores do assentamento, entendeu que aquele local poderia tornar-se um aliado e não mais um “inimigo”. Enquanto ela concebia o Programa como hostil, ela nunca havia entrado no Posto. Todavia, ao compreendê-lo como algo que poderia auxiliar os assentados em suas atividades agropecuárias e a ela, como presidente da Omus, passou a apoiar as monitoras. E mais, ela também se inscreveu para participar do curso de informática.

Por outro lado, ficou clara a questão pessoal da D. Norma em não querer que o CDI fosse extinto. Essa situação faria com que seu filho perdesse a remuneração que recebia por seu trabalho como monitor. A preocupação foi demonstrada por esta senhora em sua entrevista. Ela esclarece que estar empregado, naquele assentamento, é uma oportunidade importante para reunir a família, devido a poucas oportunidades de obtenção de renda. As escassas opções de trabalho provocam o deslocamento dos jovens para outros municípios. Por este motivo, insistiu na permanência do CDI.

A situação na Gleba XV de Novembro mostrou que as lideranças locais devem ser inseridas nos processos de implantação de políticas públicas. As lideranças, para Warschauer (2006, p. 221), devem ser um forte aliado na adoção e administração de iniciativas de tecnologia comunitária, pois conhecem o cotidiano da comunidade e podem trabalhar para prover uma estrutura que atenda as necessidades locais. O autor tem uma visão muito interessante para se pensar a relação entre poder social e TICs, ao conceber que, estes líderes comunitários são determinantes, para a obtenção de êxitos nos projetos de inclusão digital, pensado para a inclusão social:

> Nos projetos de desenvolvimento de TIC, um erro comum envolve priorizar o emprego de especialistas em informática em

> vez dos melhores líderes comunitários, educadores, administradores e organizadores. As pessoas capazes de gerenciar complexos projetos sociais, promovendo transformações inovadoras, criadoras e sociais, provavelmente serão capazes de aprender a integrar a tecnologia nessa tarefa. Por outro lado, em geral, as pessoas com habilidades tecnológicas mas carentes de entendimento sobre as complexas questões humanas ou de capacidade de liderança para tratar delas se mostrarão menos efetivas. (WARSCHAUER, 2006, p. 284-285).

Na Gleba XV a liderança comunitária não foi percebida como aliada, ao contrário, foi vista como causadora de problemas para a implantação do Posto. Neste sentido, Durli (2008, p. 38-39) sublinha que as políticas de inclusão digital,

> implicam escolhas e decisões que não se restringem aos órgãos governamentais, mas envolvem indivíduos, grupos e instituições. Não são frutos, portanto, de iniciativas abstratas, uma vez que se constroem na correlação entre as forças sociais articuladas para defender seus interesses.

Foi exatamente a defesa de interesses que provocou as divergências citadas.

Comparando com o assentamento Santana, no Ceará, houve diferenças no processo de implantação do CRID. Os moradores do assentamento entrevistados, em 2009, relataram que desde 2002, a comunidade sentia a necessidade de um laboratório de informática para auxiliá-los, especialmente, no que se referia à comunicação. No assentamento havia, no momento da pesquisa, apenas um telefone público e os telefones celulares não funcionavam, devido à inexistência de torres de operadoras de telefonia na região.

Cientes do caráter comunitário do assentamento, pois este se constituiu por meio do trabalho coletivo, a equipe do Laboratório de Pesquisa Multimeios convidou todos os moradores a participar da reunião, na qual iriam expor o projeto. Desse modo, a equipe apresentou, previamente, a proposta em assembleia, na qual todos os moradores aprovaram a ideia.

Neste assentamento, pude perceber, devido à discussão efetuada com os moradores, que a comunidade como um todo considerava o CRID

como um espaço criado para eles. Por isso, pertencia a eles. Essa ideia também foi reforçada pelos idealizadores do projeto no curso de formação com os gestores do CRID e professores da escola do assentamento. A descrição da instalação do laboratório de informática, nesse assentamento, enfatiza a relevância em se inserir os moradores locais nas discussões e implantações de políticas públicas.

No Haroldina, a conjuntura também foi diversa ao da Gleba XV. Ao entrevistar a ex-presidente da associação local, D. Maria, que participou da implantação do Posto, ela informou que o ITESP só contatou a Prodesp, após sua solicitação. Em seu mandato como presidente da Associação de Mulheres Assentadas (AMAS), verificou que havia a necessidade de internet no assentamento, visto que, poderia auxiliar os assentados em seu trabalho agrícola. Posteriormente, em conversa informal, ela relatou que, naquele momento, havia sido indicada a se candidatar ao cargo de vereadora do município. Desse modo, visualizou boa oportunidade de beneficiar o assentamento com o Acessa SP. A iniciativa da instalação do Posto foi sua. Assim, a substituição do CDI por este Programa, partiu dos próprios assentados integrantes da Associação.

Ela conta que foi eleita pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), mesmo partido do governo do estado de São Paulo. Por isso, não houve divergências na implantação do Posto. O relato desta senhora mostra que na implantação dos Postos, nos assentamentos em São Paulo, a questão política permeou todo o processo.

As disputas entre instâncias governamentais, de partidos de oposição, ficaram bem expostas nas declarações das líderes locais. Segundo Abrucio e Franzese (2013), o fato é consequência de um processo desordenado de descentralização das políticas públicas, iniciado a partir da Constituição Federal de 1988. Os municípios passaram a ter autonomia político-administrativa. Na concepção destes autores, esse processo resultou “em um primeiro momento, na falta de atuação dos níveis federal e estadual de governo e, por outro lado, em uma exacerbação do municipalismo autárquico”. (ABRUCIO; FRANZESE, 2013, p. 14).

Os Estados tinham o papel de coordenação regional e atuava, em alguns pontos, com fornecimento direto de serviços. Para os autores, os

governos estaduais foram os que menos se adaptaram a uma forma articulada de provisão de políticas públicas: “Prova disso é que uma série de programas e ações coordenadas são fruto de uma relação direta entre União e municípios – as políticas de transferência de renda são hoje o maior exemplo disso”. (ABRUCIO; FRANZESE, 2013, p. 14).

Nas políticas de inclusão digital a situação era semelhante. O Programa Telecentros. BR[2] do governo federal tem como parceiros os municípios e não os Estados, assim como, no caso do Acessa SP. A cooperação nos dois casos era efetuada por meio de convênios.

Franzese (2005 *apud* Abrucio e Franzese, 2013, p. 16), ao analisar esses convênios mais detidamente, observou algo similar ao que verifiquei em minha pesquisa. Na maioria das vezes,

> os termos são definidos pela esfera de governo superior, assemelhando-se mais a uma adesão por uma das partes, do que de fato uma negociação. Apesar disso, esse é o instrumento de cooperação mais largamente utilizado pelos entes federativos, abrangendo praticamente todas as áreas de política pública. Boa parte desses termos regulamenta repasses de verba de um nível de governo para realização de obras, eventos ou programas pelo outro; outra parte, que não pactua recursos financeiros, constitui na verdade uma forma de transferir a implementação de uma política, ou mesmo seu custeio, à esfera de governo mais próxima da população, normalmente os municípios.

No convênio firmado entre as prefeituras e a Prodesp, cabe aos primeiros à manutenção do local de instalação, contratação e pagamento dos monitores. À Prodesp, a aprovação do local, fornecimento e manutenção dos equipamentos. Todas as regras se encontram no convênio assinado por ambas as partes.

Concordo com Abrucio e Franzese (2013) que seria mais proveitoso que as políticas públicas tivessem um entrelaçamento maior entre as três instâncias governamentais; governo federal, estadual e municipal. Conforme os autores, “a coordenação federativa, traz mais frutos e favorece a articulação dos

[2] O Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades – Telecentros.BR é uma iniciativa do Governo Federal no âmbito do Programa Inclusão Digital, para a implantação e manutenção de telecentros pelo País. (www.onid. gov.br).

recursos governamentais disponíveis – financeiros, administrativos e de atuação conjunta com a sociedade". (ABRUCIO; FRANZESE, 2013, p. 16).

4. CONCLUSÃO

Os cenários apresentados evidenciam a complexidade em se instaurar uma política sem conhecer a realidade local, sobretudo, desconsiderando as lideranças.

Na Gleba XV, a desarticulação de políticas provocou a construção de uma imagem negativa do Acessa SP. Os assentados, que integravam a Omus, apoiaram a presidente da Organização e também viam aquele local como algo a ser evitado. A rejeição desses agricultores ao Programa estava prejudicando o desenvolvimento de projetos, por parte das monitoras. Os projetos que poderiam auxiliar os moradores do assentamento em suas atividades, não chegavam a se concretizar, devido aos conflitos gerados em sua implantação.

Desse modo, a análise apontou para a relevância em se atentar para os contextos, nos processos de implementação de políticas públicas. Compreender a realidade local torna-se de suma importância para o êxito das políticas públicas, bem como, a participação da comunidade nesse processo. Portanto, considero fundamental a avaliação dessas políticas, as quais permitem que se confronte os projetos no plano abstrato e empírico. (LEJANO, 2006).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: O impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Disponível em: < http://www.defesasocial.rn.gov.br/content/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf>. Acesso em: 20/12/2013.

ACESSA SP. Disponível em: <http://www.acessasaopaulo.sp.gov.br>. Acesso em 01/10/2010.

CARVALHO, M. do C. B. de. Avaliação participativa – uma escolha metodológica In RICO, E.M. (org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate***.** São Paulo: Cortez/IEE, 1998.

CASAS DIGITAIS. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMNTO AGRÁRIO. Disponível em: <www.mda.gov.br>. Acesso em: 02/10/2009.

CENTROS RURAIS DE INCLUSÃO DIGITAL. Disponível em: www.multimeios.ufc.br. Acesso em: 20/04/2010.

DURLI, Z. Políticas educacionais no contexto das políticas sociais. In: HETKOWSKI, T. M. (Org.). **Políticas Públicas & Inclusão Digital**. Salvador: EDUFBA, 2008.

GONÇALVES, A. F. Educação do campo, Desenvolvimento e Inclusão digital. Mediações culturais no universo semiárido cearense. **Projeto de Pesquisa**, FACED/UFC, CAPES, 2008 (mimeo).

GUSSI, A. F.; GONÇALVES, A. F; RODRIGUES, L. C. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas de Desenvolvimento da Região Nordeste.** Projeto de Pesquisa. Fortaleza, 2006 (mimeo).

_____; RODRIGUES, L. C. A experiência do Núcleo Multidisciplinar de Avaliação de Políticas Públicas (Numapp) do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), da Universidade Federal do Ceará (UFC). In: RODRIGUES, L. C. (org.). **Trabalho, Políticas Públicas e Estratégias Empresariais**. Fortaleza: MAPP/expressão Gráfica Editora, 2010.

HOLANDA, N. **Avaliação de programas. Conceitos básicos sobre a avaliação "ex post" de programas e projetos**. Fortaleza: ABC Editora, 2006.
JENSEN, M; ESTERHUYSEN, A. **Receitas do Telecentro Comunitário para a África**. Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas, Paris, 2001.

LEJANO, R. P. **Frameworks for Policy Analysis: Mergin Text and Context**. Nova York: Rutledge, 2006.

LOBO, T. Avaliação de processos e impactos em programas sociais – algumas questões para reflexão In RICO, E.M. (org.) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez/IEE, 1998.

SILVA E SILVA, M. O. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SOUZA, C. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, no.51, São Paulo, Fev., 2003.

WARSCHAUER, M. **Technology and Social Inclusion: rethinking the digital divide**. MIT Press, 2003.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Título do Trabalho: **Controle Social em Metrópoles e a Atuação de Assistentes Sociais: a Experiência do Rio de Janeiro**

Nome completo: **Sindely Alchorne**

Instituição: **PUC-Rio; Bolsista Capes – Pós doutoranda pela EHESS-Paris**

Controle Social em Metrópoles e a Atuação de Assistentes Sociais: a Experiência do Rio de Janeiro

Resumo:

O presente artigo tem como objeto os conselhos de assistência social em metrópoles e traz como objetivo central aprofundar o debate do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade do Rio de Janeiro e a atuação de assistentes sociais em caminhar para a efetivação da política de assistência social, através do exercício do controle social, da gestão pública democrática e participativa e os entraves e facilidades presentes para sua efetivação. O interesse surgiu, também, da constatação do número expressivo de assistentes sociais que circulam nesse espaço. Uma das inquietações refere-se à construção histórica do espaço de participação coletiva da cidade do Rio de Janeiro e da formulação de sua Lei de criação - instituída em 1996, mas não pelas vias de movimentos participativos, nem tampouco pelo entendimento do papel do controle social na política de assistência social e sim como cumprimento de exigências para o repasse de recursos; o que corrobora ao fato do Brasil possuir uma trajetória de reduzida participação popular. Ainda hoje, a participação dos usuários nos conselhos de assistência social é inexistente ou muito fragilizada enquanto protagonista nesse processo.

Palavras chave: controle social, assistentes sociais, Rio de Janeiro

I - Apresentação

Em maio de 2014, foi publicado o Decreto Nº 8.243, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que vem gerando debates, polêmicas, concordâncias, discordâncias - o governo federal conta com 35 conselhos, que enfrentam uma série de dificuldades de funcionamento. O que reforça o interesse em tal temática, com enfoque para a política de assistência social, locus de atuação profissional e estudos por quase duas décadas. Os conselhos de assistência social são definidos pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS/93 (alterada pela Lei Nº 12.435/11) como instâncias deliberativas com função de acompanhar, deliberar, fiscalizar e propor ações na área. São, portanto, espaços de participação, controle, articulação, negociação, conflitos. A referida Lei prevê, em seu artigo 5º, a descentralização e a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações.

Ao longo da experiência profissional, percebi muitos avanços e alguns entraves à consolidação do papel fiscalizador, propositivo e deliberativo dos conselhos. Esses não são a única forma de participação, trazem, contudo, a novidade, até mesmo a nível internacional, de serem legalmente previstos, como fruto de embates e lutas advindas da redemocratização no Brasil.

Apesar dessa constatação, tais espaços, ao mesmo tempo em que são reconhecidos como locais de interface entre Estado e sociedade civil, permanecem na periferia do sistema, a depender da vontade política dos governos e/ou da pressão da sociedade civil organizada - ao mesmo tempo em que foram abertos esses espaços de discussão e participação, na maioria dos municípios, não houve investimentos neles.

Assim, o foco é trazer reflexões sobre o Conselho de Assistência Social da segunda maior metrópole do país - Rio de Janeiro, numa tentativa de entender se esse espaço caracteriza-se mais como respaldo às ações governamentais ou como espaços efetivos de controle social democrático da política pública.

Tal análise rebate diretamente na atuação de assistentes sociais, uma vez que essa categoria ocupa, atualmente, diversas funções no referido espaço de controle social: secretaria executiva, assessoria técnica, pesquisador(a), presidência, conselheiro(a) governamental, conselheiro(a) não governamental, ouvintes, participantes de assembleias, entre outras.

Com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e, consequentemente, a perspectiva de consolidação e unificação dessa política, há uma busca por maior transparência e participação como exigência a nível nacional.

O SUAS trouxe uma série de mudanças na gestão da política de assistência social, sendo fruto de uma intensa mobilização nacional que repercutiu de forma diferenciada nos 5.570 municípios. Mister se faz apontar que essa mobilização antecede os anos 1980 e ganha força no Brasil a partir dos anos 1990, na contramão dos ditames neoliberais.

II - Controle Social Democrático na Política de Assistência Social

A implementação de uma política de assistência social pautada nos princípios da universalização do acesso, da descentralização político-administrativa das decisões e ações e, principalmente, da participação de amplos segmentos da sociedade faz parte de um projeto democrático de organização societária que pressupõe o combate à apatia e reforça a participação organizada.

Raichelis (1998) sublinha a ideia de que inscrever direitos na agenda pública implica publicizar o debate sobre o conteúdo da política de assistência social e os meios para a sua viabilização, transformar serviços em direitos, imprimir face pública aos espaços coletivos de gestão e controle social.

As primeiras conferências, realizadas em 1995, contemplaram a temática da relação público/privado no campo da assistência social. Na consolidação do SUAS, os espaços importantes onde se efetivará essa participação são os conselhos e as conferências. Desde 1995 ocorrem conferências de assistência social:

1995: “A Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado”.

1997: “O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos”.

2001: "Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios".

2003: "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos”.

2005: “SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”.

2007: “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social - SUAS”.

2009: “Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”.

2011: “Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores”.

2013: “A Gestão e o Financiamento na Efetivação do SUAS”.

2015: “Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026”

Os conselhos de assistência social são definidos como locus de construção de uma esfera pública democrática, como estratégia de publicização, onde desprivatizar a ação do Estado significa a construção de espaços públicos de negociação dos interesses

distintos presentes na sociedade. Torna-se claro, contudo, que essa perspectiva de mudança no domínio da cultura política enfrenta resistência dos grupos sociais que secularmente se apropriaram do patrimônio público.

Por isso mesmo, as formas como a assistência social, a participação e a representatividade são compreendidas e assumidas pelos conselheiros na sua prática cotidiana, poderão ou não definir o conselho enquanto espaço de construção da democracia e de socialização da política. Isto porque no plano normativo, os conselhos de assistência social se configuram como um espaço legítimo de participação da população devendo expressar os interesses da coletividade, entretanto, dependendo dos atores sociais que compõem cada conselho, da correlação de forças no seu interior e da relação que estabelece com o governo local esse também pode tornar-se alvo de cooptações e manipulações.

O controle social da política de assistência social, a meu ver, exige o conhecimento da realidade, qual seja, a história da assistência social na cidade do Rio de Janeiro, bem como o entendimento do papel dos conselhos como espaços institucionalizados.

> O número de conselhos nacionais aumentou consideravelmente desde o início da década de 1990. Enquanto, entre 1930 e 1989, foram criados apenas cinco conselhos nacionais, entre 1990 e 2009, somaram-se a eles mais 26 conselhos, tendo em vista a difusão da ideia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas pós-CF/1988. Como consequência, a quantidade de cidadãos que passou a participar da construção das políticas por meio destes espaços foi significativa, o que requer mudanças na forma de o Estado gerir as políticas públicas; mudanças que pressupõem, necessariamente, o conhecimento acerca de quem participa e de como funcionam estes espaços. (IPEA, 2013:11)

É salutar frisar que:

> No Brasil, o estilo político tradicional é de resolver as situações caso a caso e, de preferência, no interior dos gabinetes, e não de forma clara, global, transparente e pública (...) se o assunto é decidido em *petit comité* entre os mesmos, como pode ocorrer a vigilância do controle social? (...) o espaço do controle social, ainda que institucionalizado, não é meramente administrativo, é um espaço político que põe em cena interesses, imaginários, representações (...) não se pode ser conivente com a transformação do espaço do controle social em uma continuidade burocrática de reuniões, onde não se tem o compromisso com os resultados e efeitos (SPOSATI & LOBO, 1992: 371, 372, 373, 377)

No dizer de Rosângela Paz (2013):

> Basicamente nós temos nos mecanismos de participação os conselhos e as conferências; há outros instrumentos de democracia direta, mas eles têm outra natureza. Os conselhos de políticas públicas têm um papel muito mais de controle social, de fiscalização e de deliberação da política. Já as conferências são um processo que amplia significativamente a participação dos cidadãos. **Hoje há mais de setenta conselhos nacionais instalados**, que vão se reproduzir na esfera estadual e na esfera municipal (…) **Há um distanciamento dessas instâncias do que acontece nas cidades, no cotidiano** das pessoas que pegam ônibus, que ficam horas em filas, que pagam suas despesas. As instâncias de participação não respondem ao cotidiano imediato das pessoas; a participação é para o sujeito politicamente organizado e para as entidades de representação de segmentos. Essa é a divisão que foi feita lá no final dos anos 1980 (…) Uma

> organização deve representar uma ideia, um projeto e um grupo. **Com a cristalização da representação, a gente começa a perder a ideia de volta para a base. Cadê a base? Cadê os fóruns da sociedade civil, cadê os movimentos sociais organizados?** Há nesse processo um distanciamento e uma perda na representação (…) **O impacto das manifestações nos conselhos é significativo**, pois eles vão ser questionados: como funcionam, como é a representação, como é feita a eleição, como se publica o que é feito nesses conselhos, o que é discutido, o que não sai de dentro dos conselhos... É uma pauta imensa, uma agenda para discussão muito grande, mas me parece que os conselhos hoje têm a oportunidade de se renovar, senão eles vão perder o bonde. (Grifos nossos)

Nesse âmbito, as políticas de assistência social e saúde, assim como a da criança e adolescente, possuem instâncias de participação que possibilitam o controle e a participação popular, como os conselhos paritários que são frutos de lutas e avanços democráticos.

A descentralização, neste contexto, implica na democratização enquanto resultado de lutas para a criação de espaços de participação com poder deliberativo, como meio de ampliar o acesso ao poder. Entretanto esta se depara com fortes entraves.

Ao longo dos anos 1980, defendeu-se a descentralização e democratização dos programas de educação; o abandono de práticas clientelistas da assistência social; a unificação e descentralização do sistema nacional de saúde, entre outras.

Ocorreram várias reformas de tipo descentralizador, passando-se a utilizar como sinônimo formas descentralizadas de prestação de serviços públicos com mais democracia. Para alguns, a descentralização representa uma estratégia que viabiliza a

participação dos cidadãos nas decisões públicas, através do fortalecimento dos municípios e do poder efetivo dos gestores das cidades.

Os Conselhos Estaduais, Municipais, do Distrito Federal e Nacional de Assistência Social foram criados para atender a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/93), que normatiza o princípio constitucional da participação social, tendo em vista o exercício do controle social sobre a gestão da política de Assistência Social, como instâncias deliberativas com função de acompanhar, deliberar, fiscalizar e propor ações na área. São espaços de participação, controle, articulação, negociação, conflitos. Implicam, portanto, negociação, pactuação, construção de alianças, acordos, diálogos, interfaces.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros, Assistência Social, MUNIC 2005, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2005 revela que 98,8% dos municípios tinham conselhos e 91,2% fundos regulamentados. Já na Munic 2009 constata-se que o número de municípios que possuem conselhos sobe para 99,3% e de fundos para 97,7%.

Em 2013 temos pelos dados levantados através da Munic 99,9% dos municípios com Conselhos e 99,4% de fundos instituídos, dos quais 93,7% constituídos como unidade orçamentária, o que representa avanços ao longo dos anos na capacidade de instalação quantitativa de Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social.

Com base na referida pesquisa, constata-se que em 2009 98,3% dos municípios declararam ter mais de um instrumento legal para normatizar a política de assistência social, com destaque para os conselhos e fundos que possuem obrigatoriedade de existirem por lei, o que justifica as proporções elevadas com regulamentação legal. Esse percentual sobe em 2013 para 99,3%.

Na visão de Raichelis (1998), a implantação dos conselhos de assistência social pode significar um impulso na publicização dessa política, na medida em que incorpore os

mecanismos publicizadores: visibilidade social, controle social, representação de interesses coletivos e democratização.

Além disso, o controle social não pode ser entendido como mera fiscalização e denúncia, pois esse só existe à medida que haja informação, conhecimento, argumentação competente e consequente dos atores envolvidos nas disputas políticas. Implicam, portanto, negociação, pactuação, construção de alianças, acordos, diálogos, interfaces. Constata-se, portanto, que a atuação dos conselhos de assistência social representa avanços e recuos na mobilização de setores populares, principalmente no que se refere a sua representação, o que não difere da realidade da cidade do Rio de Janeiro.

III - Conselho Municipal de Assistência Social e a participação de Assistentes Sociais: a experiência da Cidade do Rio de Janeiro

Diante do exposto, como tem se dado essas relações em âmbito municipal? Qual o grau de participação dos conselheiros? Os conselhos municipais exercem controle social sobre a política de assistência social? Como é o exercício do controle democrático no município do Rio de Janeiro e a participação de assistentes sociais nesse âmbito? Mais do que respostas prontas, com as questões elencadas almeja-se suscitar o debate e provocar mudanças.

Importante assinalar que me metrópoles, como o Rio de Janeiro, em função da sua extensão territorial e do número de pessoas que ocupam esses territórios tais questões tornam-se mais complexas. Uma das estratégias adotadas pelo CMAS-RJ é o incentivo da participação nas diversas áreas através das Comissões Locais de Assistência Social.

O Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS/RJ foi criado pela Lei Municipal nº 2.469 de 30 de agosto de 1996, é um órgão com funções deliberativas, fiscalizadoras,

de caráter permanente e composição paritária entre o governo e a sociedade civil, vinculado à estrutura da administração pública municipal.

Sua organização, composição e competência são fixadas em Lei possibilitando a gestão democrática da política de assistência social e o exercício do controle social. Tem sua estrutura definida pelo Decreto Nº 25.591 de 26 de julho de 2005 e pelo seu Regimento Interno.

A organização do Conselho de Assistência Social da cidade do Rio de Janeiro (CMAS/RJ) prevê, para desenvolvimento de suas ações, a constituição de Assembleia Ordinária e/ou Extraordinária, duas Câmaras de Inscrição de Processos, Mesa Diretora, Secretaria Executiva e Comissões Temáticas - estruturas permanentes.

O referido Conselho possui cinco comissões temáticas: Norma de Assistência Social; Política de Assistência Social; Orçamento e Finanças da Assistência Social; Administração do Fundo Municipal de Assistência Social e a Comissão Permanente de Apuração de Denúncias. A Mesa Diretora do CMAS é constituída por: Presidente, Vice-Presidente, Primeiro(a) Secretário(a), Segundo(a) Secretário(a) e Coordenadores das Comissões Temáticas.

O CMAS/RJ é composto de forma paritária por 40 membros entre titulares e suplentes, tendo como representantes da sociedade civil – entidades prestadoras de serviços, assessoramento e defesa de direitos; entidades de organização de usuários e entidades de trabalhadores na área de assistência social.

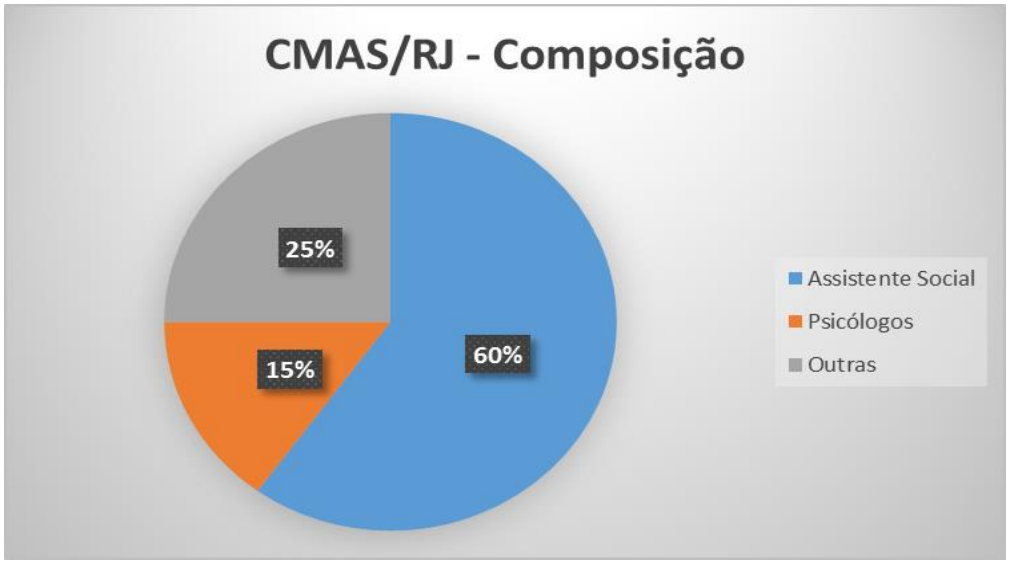
A maioria das Secretarias Municipais indicam para compor o CMAS/RJ assistentes sociais (representantes da pasta responsável pela política de assistência social, saúde, habitação, educação, etc) e número significativo de representantes da sociedade civil também são assistentes sociais – atualmente, estão na composição o CRESS (Conselho Regional de Serviço Social – 7ª Região) e o Sindicato de Assistentes Sociais.

Quadro 1: Composição CMAS/RJ – Formação dos Conselheiros

FORMAÇÃO	GOVERNAMENTAIS	NÃO GOVERNAMENTAIS	TOTAL
Assistente Social	15	9	24
Psicólogos	2	4	6
Outras*	3	7	10
TOTAL	20	20	40

Fonte: elaboração própria, 2014
*advogado(2), professor(2), educador(1), administrador(1), jornalista(1), engenheiro(2), bibliotecário(1)

Como percebido no quadro acima, mais da metade dos conselheiros são assistentes sociais (60%), seguidos pelos psicólogos. Além desses tem-se a representação de advogados, professores, educadores sociais, administradores, engenheiros e bibliotecários. Quase a totalidade de conselheiros possui nível superior e os assessores técnicos são assistentes sociais, inclusive a secretária executiva.



Fonte: elaboração própria, 2014.

A rede socioassistencial privada e as secretarias municipais têm por hábito a indicação de assistentes sociais para compor o referido Conselho, talvez por entendimento de que essa categoria domine o tema.

Tal fato é ambíguo, complexo, paradoxal, pois se por um lado facilita o debate e a compreensão de dados a serem apreciados e aprovados pelo Conselho, corre-se o risco de elitizar esse debate, cerceando a participação de usuários como conselheiros e a fala/participação da população.

Um dos aspectos fundamentais para a legitimidade da política de assistência social está na participação dos cidadãos, através da sociedade civil organizada. Desta forma, busca-se a ruptura com a tendência histórica de segundo plano da sociedade civil ante ao Estado, pelo fortalecimento das formas democráticas de relação entre as esferas estatal e privada.

Nesse contexto, através de uma perspectiva de consolidação do espaço de interlocução pública pela deliberação em conjunto de questões que dizem respeito ao coletivo, se expressa o frágil nível de publicização das relações e práticas sociais.

O interesse, desse modo, deve-se à constatação de que a esfera pública vai muito além das ações do governo, deve envolver a sociedade civil, numa perspectiva de dar mais transparência às ações que são públicas.

Os conselhos são espaços participativos, de interlocução, interface, intermediação. Seu poder de incidência vai variar de acordo com a composição de seus representantes e o contexto político em que se inserem.

IV- Considerações finais:

No momento de criação dos conselhos um dos objetivos da sociedade civil organizada foi justamente de institucionalizar a participação na tomada de decisões e fiscalização de políticas públicas nas mais diversas áreas sociais – o que ganha dimensão e complexidade mais densas em metrópoles em função das questões postas ao debate, além da distância territorial a ser acompanhada/fiscalizada, somada ao número expressivo de participantes a serem envolvidos (usuários, trabalhadores, gestores).

Os conselhos, muitas vezes, não são percebidos como canais de expressão porque são muito burocratizados, mas *"(...) enganam-se aqueles que pensam que o espaço do conselho é um marco neutro, pelo fato de ali estarem representados todos os setores e ideologias da sociedade". (Genro, 2003: 35).*

Muitas vezes, os conselheiros são representantes de si próprios, fáceis de serem cooptados, o que somado à desmobilização em função da relação convenial, emperra o processo de controle social qualificado.

Dessa forma, esses espaços ainda revelam uma situação paradoxal de participação, controle social e também corrupção e clientelismo. Na maioria das vezes, os conselhos atuam mais no papel de fiscalização do que na elaboração de políticas.

A política de assistência social traz arraigada características históricas que se colocam como impasses para a materialização da assistência social como política pública. Dentre estas destacamos: a pouca publicização da política de assistência social; a fragilidade da participação dos conselheiros; a manutenção do caráter caritativo das ações e o burocratismo - desafios postos no processo de construção de um controle social democrático e que envolve diferentes profissionais, com destaque para os(as) assistentes sociais.

No processo de construção do controle social democrático são muitos os desafios postos ao trabalho do CMAS/RJ. Um destes desafios circunscreve-se na desconstrução

da noção presente em boa parte das instituições, de que a política de assistência social pode ser equiparada à caridade e à benemerência.

Historicamente, a assistência social constitui-se em um universo heterogêneo de ações dispersas e descontínuas de órgãos governamentais e instituições privadas, que se configura num espaço multifacetado de práticas sociais. Essa realidade se reflete na fragilidade da participação dos conselheiros e da rede na deliberação e execução da política de assistência social.

É preciso reconhecer que há uma dialética, um conflito, uma tensão permanente entre Estado e sociedade civil. Não é demais lembrar que o SUAS foi construído nessa dialética entre Estado e sociedade civil, demonstrando a importância e necessidade indispensável de diálogo, de permanente interlocução, em que a atuação de assistentes sociais, especificamente na realidade analisada, faz toda a diferença.

V - Bibliografia

BRASIL, MDS. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2004.

GENRO, Tarso. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: por um novo contrato social no Brasil. In: *Governo e Sociedade Civil: um debate sobre espaços públicos democráticos*. São Paulo, Ed. Petrópolis, ABONG, 2003.

IPEA. Conselhos Nacionais - Perfil e atuação dos conselheiros: Relatório de Pesquisa. Brasília, 2013.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. *O tempo do SUAS*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, Nº 87, Cortez Editora, Ano XXVI, 2006.

MUNIC, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – *Perfil dos Municípios Brasileiros*, realizada pelo IBGE em parceria com o MDS, 2005, 2009 e 2013

PAZ, Rosângela. Entrevista “A institucionalidade participativa”, por Francele Cocco. Disponível em http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1477

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Política e Conselhos de Assistência Social.* Cortez, 1998.

SPOSATI, Aldaíza. *O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, Nº 87, Cortez Editora, Ano XXVI, 2006.

SPOSATI, A & LOBO, E. *Controle social e políticas de saúde*. Cad. Saúde Pública. Rio de Janeiro, 8 (4):366-378, out/dez, 1992.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

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

O Controle Social da Política de Assistência Social na Região Metropolitana de Belém – PA a partir da perspectiva dos usuários

Edval Bernardino Campos[1]
(Universidade Federal do Pará)
Fabiano da Silva Pereira[2]
(Universidade Federal do Pará)

RESUMO

Este artigo trata de resultados em curso referentes ao projeto de pesquisa denominado **O Controle Social da Política de Assistência Social na região metropolitana de Belém – PA a partir da perspectiva dos usuários** investigará nos seis municípios constitutivos da mesorregião as experiências de controle social desenvolvidas pelos respectivos Conselhos Municipais de Assistência Social. Examinará, com maior acuidade a realização do controle social nas dimensões política, técnica e ética. Sem prejuízo das informações quantitativas, trata-se de uma abordagem qualitativa baseada fortemente em pesquisa documental e bibliográfica, além de entrevistas com conselheiros governamentais e não governamentais, priorizando o diálogo com os representantes dos usuários. A pesquisa documental abrangerá um período de 9 (nove) anos, compreendendo o ano de 2005, que corresponde a implantação do Sistema único de Assistência Social - SUAS até o ano de 2014.

Palavras-chave: Conselhos; Controle; Assistência.

[1] Professor da Faculdade de Serviço Social do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA/UFPA; Coordenador da pesquisa homônima.
[2] Graduando do Curso de Serviço Social da UFPA; Bolsista da pesquisa (PIBIC).

1. Introdução

O projeto de pesquisa sob o título “O Controle Social da Política de Assistência Social na Região Metropolitana de Belém – PA, a partir da perspectiva dos usuários”, está inscrito na área de Conhecimento Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7), pertencente, no âmbito do CNPq, ao campo de pesquisa do Serviço Social (6.10.00.00-0) sob a identificação de Subárea do CNPq: Serviço Social Aplicado (6.10.02.00-3). É uma pesquisa em andamento que envolve três pesquisadores, um bolsista PIBIC e dois alunos de graduação na condição de colaboradores, todos da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal do Pará. O período de execução do projeto está previsto para um ano, com início em agosto de 2014 e previsão de término para julho de 2015.

2. Contextualização e Justificativa

A denominada Nova República, consubstanciada na Carta Constitucional de 1988 é, certamente, a mais democrática forma de organização do Estado da história brasileira. Esta é a primeira Constituição que consagra compromissos fundamentais para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. É também o primeiro diploma constitucional em nossa história que assegura a participação da sociedade nos processos de elaboração e gestão das políticas públicas.

Para além da participação de natureza eleitoral, própria da democracia representativa, na qual o cidadão delega poderes para que outro o represente, esta Constituição assegura instrumentos de participação direta do cidadão nos assuntos de interesse público. Nesta modalidade de participação política o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular são institutos que consagram tais direitos (Art. 14). Há entre a democracia representativa e a democracia direta uma identidade em relação ao ator político investido de autoridade. Nos dois casos o cidadão eleitor, indivíduo organizado ou atomizado, se constitui em fonte do poder político.

A grande inovação nascida do processo de redemocratização do Brasil está inscrita no título que dispõe sobre a Ordem Social. Neste campo a Constituição Federal inova radicalmente ao determinar como fundamento organizador das políticas de corte social a participação do cidadão nos assuntos do governo. Esta participação, por meio de organizações representativas da sociedade civil, constitui-se em princípio estruturador da Seguridade Social.

A radicalidade da inovação não consiste apenas em definir a participação da sociedade nos processos de organização e gestão das políticas. Seu traço mais notável reside na natureza da participação. Primeiro, por conferir autoridade à sociedade civil para interferir, de forma consultiva ou deliberativa, conforme regulamentação especifica de cada política, nos assuntos do governo; segundo pela forma da representação da sociedade. De acordo com o dispositivo constitucional a participação da sociedade ocorre por meio de sujeitos coletivos, ou seja, organizações representativas de interesses, grupos e segmentos sociais.

O pressuposto para esta participação, caracterizada como Controle Social, é de um lado a existência de governantes orientados pelos valores da democracia e, de outro, a presença de uma sociedade civil organizada, mobilizada e propositiva. Trata-se, pois, de valores políticos precariamente cultivados na experiência democrática brasileira. Em nossa tradição vigora, de um lado, a apropriação despudorada da máquina governamental e das estruturas do Estado em proveito privado e, de outro, como desdobramento desta, práticas nepotistas em toda arquitetura do Estado. O *familiarismo* e o *primeiro-damismo* são subprodutos de uma cultura política antidemocrática afiançadora do patrimonialismo[3] e do nepotismo[4]. Tais fenômenos, segundo Faoro (2000, p. 443) são produtos de uma herança cultural e política

[3] Estamos denominando de patrimonialismo para designar “o uso abusivo e não autorizado do patrimônio público, como bem privado, por parte de autoridades e funcionários públicos detentores da prerrogativa de ter a seu dispor certos privilégios ou direitos de uso de bens públicos”. (NOGUEIRA, 2010, p.322).

[4] O nepotismo, “na linguagem corrente, significa uma das modalidades de cooptação de que alguns homens públicos costumam se valer, para preencher cargos públicos com parentes”. (NOGUEIRA, 2010, p. 287).

autoritária, presente na sociedade brasileira desde a fase imperial que legou grande autoridade ao governo. Diz o autor:

> O governo tudo sabe, administra e provê. Ele faz a opinião, distribui a riqueza e qualifica os opulentos. O súdito, turvado com a rocha que lhe rouba o sol e as iniciativas, tudo espera da administração pública, nas suas dificuldades grandes e pequenas [...].

No âmbito da Seguridade Social a política pública que sofreu mais alterações foi a Assistência Social. Esta política é herdeira de uma prática social fortemente marcada pela caridade e pela filantropia, não integrando, portanto, o campo de responsabilidade do Estado. Esta política, prevista constitucionalmente "como direito do cidadão e dever do Estado" (Art. 203) foi regulamentada desde 1993 com a sanção da Lei 8.742, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Conforme o estabelecido em seu artigo 5º, uma das diretrizes para a organização desta política é "a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis".

Registram-se, no âmbito da Seguridade Social, três importantes inovações, além da constituição da própria Seguridade Social como a política responsável pela Proteção Social Brasileira. A primeira é a afirmação da assistência social como política pública, retirando este campo de proteção social da esfera privada; a segunda diz respeito à sua incorporação à seguridade social, adicionando a esta uma dimensão distributiva, não mercadorizável; a terceira, que é objeto de nossa pesquisa, trata da participação social nos assuntos públicos, cabendo destaque à participação dos usuários, elevados, doravante, ao status de sujeito de direitos.

3.1. Objetivos da Pesquisa

O objetivo geral que estimula nossa curiosidade intelectual é pesquisar as experiências de Controle Social desenvolvidas nos Conselhos Municipais de Assistência Social nos municípios da região metropolitana de Belém – PA a partir da perspectiva dos usuários. Nossa investigação pretende elucidar:

a) as influências destes conselheiros na formação da agenda dos respectivos governos;

b) as atividades concernentes à fiscalização dos programas, projetos, serviços e benefícios prestados nos municípios destacados;

c) as ações identificadas com a difusão de um *ethos civilizatório* comprometidas com a efetivação dos direitos humanos.

Para conferir maior objetividade à investigação, elegemos como objetivos específicos do objeto de estudo:

a. Elaborar um perfil sobre a representatividade dos usuários nos conselhos dos seis municípios da região metropolitana de Belém. Quem são os representantes? Quem são os representados? Que segmentos ou grupos sociais estão representados?
b. Investigar o processo de delegação de representatividades dos usuários. Como são delegados? Quais as formas de delegação são adotadas pelas entidades representadas?
c. Identificar qual referência conceitual adotada pelos usuários conselheiros para o exercício do controle social. Com que ideal de controle social os delegados usuários operam?
d. Analisar a participação dos usuários nas atividades relativas à fiscalização e avaliação das ações atividades governamentais. Como se efetiva a participação dos usuários nas atividades dos Conselhos de Assistência Social? Está limitada a presença nas reuniões? Participam de Comissões ou grupos de trabalhos?
e. Examinar a participação dos usuários nas instâncias dirigentes dos seis conselhos municipais. No período em exame os conselheiros usuários ocuparam as instâncias dirigentes dos Conselhos? Exerceram a Presidência?
f. Investigar em que medida as deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social são adotadas como fonte (diretriz) para a elaboração dos respectivos Planos Municipais de Assistência Social. Importa saber em que medida o Conselho

integra e expressa uma nova dinâmica na gestão desta política pública. Como os usuários agem na fiscalização e defesa das suas agendas e da sociedade civil?

g. Investigar a estrutura e funcionamento dos Conselhos, tendo em consideração: acessibilidade, espaço físico, equipamento, recursos financeiros, secretaria executiva, equipe de apoio, telefone, computador com internet, transporte. É importante investigar em que medida os Conselhos estão estruturados para o exercício das atribuições e prerrogativas legalmente estabelecidas;

3.2. Procedimentos Metodológicos

Os Conselhos Municipais de Assistência Social objeto dessa investigação compreendem a região metropolitana de Belém constituída pelos seguintes municípios: Ananindeua, com população de 499.776 habitantes[5] e com IDMH 0,718[6]; Marituba, com população de 120.305 habitantes e IDMH 0,676. Estão tipificados pelo IBGE (2000) "municípios de grande porte". Belém, capital do estado do Pará, cidade com 1.4432.844l habitantes, pertencente ao grupo de cidades metrópoles, apresenta um IDHM de 0,746; as cidades de Benevides, com 57.393 habitantes (IDHM 0,665) e Santa Izabel, com 62.251 habitantes, (IDHM 0,659), estão incluídas no grupo de cidades de médio porte. A cidade de Santa Bárbara, com população de 19.197 habitantes, (IDHM 0,627), pertence ao grupo tipificado como pequeno porte I. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, médio, do estado do Pará (0,646) está abaixo da média nacional que é de 0,744. Dos municípios integrantes da nossa pesquisa apenas Belém está acima da média nacional.

A opção por essa amostra prende-se a hipótese de que as regiões metropolitanas registam mais experiências de vida associativa e de participação social. Julgamos essa premissa relevante, ainda que hipotética, por considerar que o controle social, compreendido como "interferências" da

[5] A população destes municípios é estimada pelo IBGE (2014), fonte: http://www.cidades.ibge.gov.br/.
[6] O IDMH tem como fonte a pesquisa PNUD (2013).

sociedade civil nos assuntos do governo, apresenta maiores possibilidades de efetivação no solo social com maior experiência de vida democrática.

Do ponto de vista metodológico nossa abordagem filia-se a uma perspectiva qualitativa, de corte descritivo e analítico. Para Richardson (2012, p.79), “a abordagem qualitativa de um problema [...] justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social”. Não há no horizonte desse estudo a pretensão de estabelecer uma classificação sobre modelos ou padrões ideais de controle social. O desafio motor é a compreensão como ele vem se efetivando.

Considerando que os aspectos qualitativos de uma pesquisa não conflitam com informações decorrentes de estudos qualitativos, adotar-se-á, sobretudo no exame das decisões emanadas dos Conselhos, a sistematização de dados quantificáveis. Neste caso a pesquisa examinará como vem ocorrendo a participação dos conselheiros no cotidiano dessas instâncias participativas. Far-se-á, necessário, portanto, quantificar as presenças em reuniões, os resultados das votações, a efetividade da representação, etc.

Todavia, a natureza da pesquisa é qualitativa. Conforme argumentos do autor já destacado (id. P.82),

> No que diz respeito a procedimentos metodológicos, as pesquisas qualitativas de campo exploram particularmente as técnicas de observação e entrevistas devido à propriedade com que esses instrumentos penetram na complexidade de um problema.

Do ponto de vista epistemológico a opção é pelo paradigma dialético cujo pressuposto fundamental é a apreensão da realidade social na qual se inserem os Conselhos, como um fenômeno complexo talhado por uma conjugação de fatores historicamente desenvolvidos e por processos imersos em conflitos e identidades de interesses. Desta forma, ainda que de forma periférica, far-se-á necessário uma caraterização sócio-política dos municípios em apreço, destacando, principalmente, as forças políticas que nesse período ocuparam os espaços de governo. Esta composição política, incluindo o poder executivo e a Câmara Municipal ajudará a compreender as influências que a

sociedade civil exercerá sobre as decisões governamentais no âmbito da política de assistência social.

Serão sujeitos da pesquisa 36 (trinta e seis) conselheiros, sendo 18 (dezoito) governamentais e, igual número de não governamentais, contemplando dentre estes, às representações de usuários, de trabalhadores e de entidades de assistência social. Embora os usuários sujeitos mais significantes do estudo importa investigar como os demais setores da sociedade e as representações governamentais convivem e avaliam a presença dos usuários nessas arenas políticas. É importante ter presente que o usuário da assistência social ao longo de nossa história foram tratados e vistos como pessoas destituídas de direitos, de visibilidade social e política e de agendas de interesses.

No plano concernente a natureza das fontes utilizadas, a pesquisa envolve uma dimensão dedicada ao estudo bibliográfico, com base na qual serão estruturados de forma teoricamente mais consistente os aportes conceituais. O grande mérito da pesquisa bibliográfica segundo Severino (2007, p. 122) é permitir ao pesquisador utilizar-se “de dados ou categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados.” Uma investigação documental, envolvendo legislações e resoluções expedidas pelos respectivos Conselhos; relatórios de Conferências Municipais de Assistência Social, Planos anuais de atividades dos Conselhos e relatórios e outra formas de registros. Na pesquisa documental conforme o autor anteriormente destacado (*id. ibi*d):

> Tem-se como fonte documentos no sentido mais amplo, ou seja, não só de documentos impressos, mas, sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais. Nestes casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise.

Para as entrevistas adotaremos a técnica da entrevista semiestruturada por ser aquela que propicia melhor interação entre o pesquisador e seu interlocutor. Para Severino (id. p. 125), com essa técnica “o entrevistador mantem-se em escuta atenta, registrando todas as informações e só intervinda

discretamente para, eventualmente, estimular o depoente.” Com a essa técnicas é possível um diálogo mais informal.

4. Qualificação do Problema

O campo da assistência social é historicamente caracterizado pelos valores da caridade e da filantropia. Nessa tradição o beneficiário jamais foi identificado como sujeito de direitos sociais. Não obstante as similitudes como práticas sociais, caridade e filantropias são artefatos sociais distintos. De acordo com a doutrina social da igreja católica (ÁVILA, 1993, p.68):

> a caridade é um amor desinteressado pela pessoa humana, motivado pelo seu mesmo valor excelso e incomparável dignidade. Para o cristão ela tem uma referência teologal: é o amor a Deus, em si mesmo e o amor ao próximo, enquanto imagem de Deus.

A filantropia é, por natureza laica, não tem como terminação a força da crença, da fé ou da religião. É uma prática social de caráter solidário na qual o agente da benemerência é motivado por valores humanos, pelo reconhecimento do outro como membro da mesma coletividade. A caridade e a filantropia, não obstante as motivações moralmente elevadas que as impulsionam, não estão filiadas as agendas históricas de defesa dos direitos sociais e da emancipação humana; são, ao contrário, as seivas culturais que ao longo da história nutriram o assistencialismo[7] e o paternalismo[8].

As diretrizes normativas derivadas da Constituição Federal e da legislação complementar, representam, no plano legal, uma ruptura com a tradição assistencialista e paternalista. A participação dos usuários, que transita da condição de beneficiário para sujeito de direitos, é um importante instrumento para essa transformação. Desta forma, conhecendo a precária tradição democrática da gestão pública no Brasil, cabe investigar de que forma os usuários desta política estão participando das instâncias concebidas para o

[7] O assistencialismo é uma prática social reiteradora da condição dependente. Conforme Ávila (1993) o que caracteriza o assistencialismo é o fato de não se preocupar com as causas dos males que ele atende. O assistencialismo é um nutriente da dependência social.

[8] O paternalismo vincula-se ao assistencialismo para ratificar a condição socialmente dependente e o lugar politicamente subordinado. O fundamento ideológico do paternalismo é a ética da gratidão.

exercício da formulação da agenda governamental e do controle das ações em todos os níveis conforme a disposição constitucional.

Do ponto de vista teórico e histórico esta participação pode inscrever-se em duas dinâmicas paradoxais: Por um lado, há a possibilidade de participação em uma perspectiva libertária, reconhecendo o protagonismo dos usuários. Nesta perspectiva afirma-se a lógica estruturante da vida democrática, ou seja, a igualdade como valor maior. O cidadão não se constitui por decreto. Ele é sempre o produto histórico de opções e experiências políticas. O curto lapso temporal em que o usuário dessa política é reconhecido como sujeito de direitos tem contribuído para a construção de um novo ser social? Tem favorecido ao trânsito da condição subalterna ao lugar de cidadão?

Por outro lado, também é possível uma participação inserida em uma estratégia de cooptação política cujo objetivo é assegurar uma participação manipulada, dependente, adjetiva.

5. Resultados, Avanços, Produtos e Aplicações Esperados

A pesquisa poderá contribuir com uma análise sobre as efetivas condições em que os conselheiros são instados ao exercício do controle social. O exame criterioso destas experiências concorrerá para reduzir posicionamentos maniqueístas, sobretudo, ingenuidades messiânicas, ufanistas bem como pessimismos militantes, calçados nos infantilismos aventureiros.

O exame de experiências concretas, sobretudo em circunstâncias desafiadoramente inovadoras, é indispensável para adicionar contribuições científicas e/ou problematizar as abordagens de cunho puramente bibliográfico ou ideológico avessas ao cotejamento do real. Espera-se que essa pesquisa adicione elementos, teóricos e metodológicos, para compreender quais as possibilidades de se efetivar gestão de políticas públicas sob o signo da participação e do controle social, especialmente nesta área, por se caracterizar como uma política social recente, em sua dimensão pública, porém com uma secular tradição nas “artes da benemerência” e da manipulação.

Os produtos a que se propõe apresentar são os seguintes:

- Apresentação de relatórios (parcial e final contendo) a análise dos dados coletados na pesquisa;
- Apresentação de 02 trabalhos em evento científico, tendo em vista a divulgação de resultados do estudo.
- Elaboração de 02 artigos, com os resultados dos estudos realizados, para ser apresentados para publicação em revistas científicas.
- Realização de dois seminários envolvendo representantes dos municípios da região metropolitana de Belém.

De fato, os resultados que esta pesquisa enseja poderão contribuir para o aprimoramento dos mecanismos de Controle Social da Política Nacional da Assistência Social, em particular na constituição de aportes teóricos que deverão ser utilizados na capacitação e conselheiros, em particular dos usuários e dos diferentes atores que integram o Sistema Único de Assistência Social.

6. Referencial Teórico (Pressupostos Conceitos)

O suporte analítico desta pesquisa é a teoria do controle social desenvolvida por Campos (2006) que o compreende como produto das ações da sociedade civil destinadas a influenciar na agenda governamental, a fiscalizar as ações por ele desenvolvidas, bem como difundir e convalidar uma agenda ética comprometida com a justiça social, com a cidadania e com a dignidade humana.

Nesta perspectiva teórica o Controle Social se efetiva em três dimensões: uma política, referente às influências que a sociedade exerce na conformação da agenda governamental. Diz respeito, portanto, a capacidade da sociedade para impor diretrizes e compromissos capazes de oferecer respostas efetivas a demanda concretas; outra técnica, relativa à avaliação das atividades governamentais na respectiva política e, em especial, a avaliação sobre o grau de efetividade das ações. Nessa dimensão o exercício do controle social não se limita nem se confunde com a apreciação de prestações de

contas, sobretudo, em sua dimensão contábil. O controle social na dimensão técnica envolve a apreciação sobre a adequação da agenda governamental em relação às definições políticas bem como, a avaliação dos seus efeitos na gramática social. Que mudanças resultaram da intervenção governamental nesse domínio? É dessa matéria que se ocupa a apreciação técnica. A terceira é a dimensão ética está comprometida com a afirmação e defesa de uma agenda civilizatória. O pressuposto dessa dimensão é a convicção de que o controle social identifica-se com a construção de valores e práticas contra hegemônicas, inscrevendo-se na direção de uma nova sociedade. Filia-se, pois, a ideia gramsciana de guerra de posições onde, segundo Dagnino (2002, p. 300), "[...] ações pontuais, de menor escopo e significado mais imediato, podem vir a se acumular molecularmente na direção de minar a ordem social desigual e significar a expansão gradual de um projeto hegemônico alternativo [...]," por conter os fundamentos de uma nova ordem social sendo edificados e fortalecidos no interior da ordem vigente.

De forma bastante concisa, outros aportes conceituais que referenciam a pesquisa estão a seguir sumariados:

Participação

Nossa opção é adotar como referência o conceito de participação política que, conforme definição de Nogueira (2004) Para este cientista político é possível, com base nas experiências históricas, caracterizar quatro formas de participação: a participação assistencialista; a corporativa; a eleitoral e a política. Esta, ao contrário das demais, que são parciais e limitadas, se realiza tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado. Ela é, assim, uma prática ético-política, [...]. "É essa participação, em suma, que consolida, protege e dinamiza a cidadania" (NOGUEIRA, 2004, p. 133). A participação em sua dimensão política é aquele que capaz de empreender inflexões nas tradicionais formas de governar.

Conselhos de Assistência Social

O Conselho de Assistência Social nos termos estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993) é uma instância colegiada com atuação no âmbito do Poder Executivo, investido de prerrogativas legais para propor e aprovar políticas, fiscalizar as ações governamentais no âmbito de sua jurisdição.

O Conselho tem caráter permanente, composição paritária entre governo e sociedade civil e prerrogativa deliberativa. A ideia de conselho, ao mesmo tempo, que valoriza e reconhece a importância da sociedade civil nos espaços de diálogo com o governo, convalida os valores de um ordenamento democrático estruturado em uma lógica coletivista e popular.

Sistema Único de Assistência Social - SUAS

De acordo com a formulação proposta por Chiavenato (2014: 476), o Sistema Único de Assistência Social - SUAS se caracteriza como um sistema por ser organizado “como um conjunto de partes em constante interação e interdependência, constituindo um todo sinérgico, orientado para determinados propósitos e em permanente relação de interdependência com o meio”.

Conforme a determinação normativa (NOB/SUAS, 2005, p.86), “O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira”.

Usuários da assistência social

Para a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) são considerados seus usuários cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social. Considerando que o controle social, conforme, o disposto na normativa concernente a esta política é atributo de sujeitos coletivos, trabalharemos nesta pesquisa, tendo em consideração o conceito de organizações de usuários disposto na Resolução CNAS n. 24/2006:

> Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso.

Referências

ARENDT, Hanna. **Da revolução**. São Paulo: Ática/Brasília: UnB, 1990.

ÁVILA, Fernando Bastos. **Pequena enciclopédia de doutrina social da igreja**. 2 ed. comentada e ampliada. São Paulo: Edições Loyola, 1993;

BAQUERO, Marcello. **Democracia e desigualdades na América Latina**: novas perspectivas. Porto Alegre: Edit. de UFRGS, 2007;

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**. 8ª ed. (revista e ampliada). São Paulo: Paz e Terra, 2000;

BRASIL, **Constituição da República Federativa**. Texto constitucional promulgado em 1988 (com alterações de EC e ECR). Brasília: Senado Federal, 2006;

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. MDS/SNAS. Brasília, Novembro de 2005.

_____Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: MDS/SNAS, 2007;

_____Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011. Altera a lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social;

CAMPOS, Edval Bernardino. **Assistência Social: do descontrole ao Controle Social**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, nº 88, p. 101-121, Nov. 2006;

_____**Conselhos de políticas setoriais no ambiente municipal**: estudo comparativo entre Ananindeua, Belém e Marituba. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ e UFPA, 2007;

_____O Protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. In **Cadernos de Texto**: subsídios para debates: participação e controle social no SUAS. Brasília – DF: CNAS, MDS, 2009;

_____Participação como desafio e conquista. **Cadernos de textos**: consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores. VIII Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília – DF: CNAS, 07 a 10 de dezembro de 2011;

_____e MACIEL, Carlos Alberto B. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática. In **Serviço Social e Sociedade. São Paulo,** nº 55, p. 143-155, Nov. 1997;

COUTO, Berenice Rojas [*et al*]. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2011;

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002;

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10 ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000; v. 1. (Grandes nomes do pensamento brasileiro);

HAGUETE, Teresa M. Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 13ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011;

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O Conselho Nacional de Assistência Social na visão de seus conselheiros. **Relatório de Pesquisa**. Brasília, 2012;

JACCOUD, Luciana (orgs). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil contemporâneo. Brasília**: IPEA, 2005;

MARCONI, Maria de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010;

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004;

NOGUEIRA, Octaciano. **Vocabulário da Política**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2010;

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010;

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992;

PEDRINI, Dalila, M; ADAMS, Telmo e SILVA, Vini Rabassa da (org). **Controle Social de Políticas Públicas**: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007;

RAICHELES, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos de construção democrática. 2ª ed (revista). São Paulo: Cortez, 2000;

RICHARDSON, Roberto J. (et.al.) **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. 3ª ed. (revista e ampliada). São Paulo: Atlas, 2012;

ROUSSEAU, Jean Jaques. **Os pensadores** (vol. I e II). São Paulo: Nova Cultural, 1997;

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica**: guia para eficiência nos estudos. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011;

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23ª (revista e atualizada). São Paulo: Cortez, 2007;

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, nº 77; p.30-53, Mar. 2004;

_____Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009;

STUCHI, Carolina G.; PAULA, Renato F. dos Santos e PAZ, Rosângela D. Oliveira da. **Assistência Social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012;

TOURAINE, Alain. **O que é democracia**? 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996;

WENDHOUSEN, Águeda. **O duplo sentido do Controle Social**: (des) caminhos da participação em saúde. Itajaí: UNIVALI, 2002.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS E OS DESAFIOS PARA A PARTICIPAÇÃO NOS TERRITÓRIOS

Profª Drª Márcia Pastor

(Pós-doutoranda da PUC-SP; Bolsista CNPq PDS; Profª Adjunta da UEL-PR)

Gestão de políticas sociais e os desafios para a participação nos territórios.

RESUMO

Nos anos de 1980 a sociedade brasileira empenhou-se na luta contra a ditadura militar e pela implantação do Estado Democrático de Direito, que teve como um de seus desdobramentos a Constituição Federal de 1988. Nesta foram estabelecidas diretrizes para a gestão das políticas sociais, tais como a descentralização e a participação. A perspectiva que norteia este estudo pauta-se na compreensão da gestão exercida no terreno dos direitos e desenvolvida de forma a contar com a participação dos envolvidos não apenas na discussão como também na deliberação sobre ações a serem desenvolvidas. O reconhecimento das desigualdades socioterritoriais é condição essencial para a elaboração de políticas públicas. É necessário considerar ainda a democratização da gestão, que propicia espaços para se negociar o consenso entre os diversos atores sociais, geralmente movidos por interesses específicos. Por isso, a participação na gestão de políticas sociais é eivada de conflitos e contradições, mas também constitui-se como uma possibilidade de publicizar os interesses em disputa.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão. Participação. Território**.**

INTRODUÇÃO

A contraditoriedade imanente às políticas sociais no capitalismo é caracterizada pela tensão permanente entre responder às demandas mais agudas decorrentes da questão social, ao mesmo tempo em que questiona as condições que geram estas mesmas demandas, já que, ao atender as carências das camadas empobrecidas, contribui para a reprodução do próprio modelo capitalista que cria essa pobreza, estruturado na apropriação privada da riqueza socialmente produzida.

Se a conjuntura que acompanhou a transição para o século XXI foi permeada pelas tentativas de efetivação dos direitos sociais juridicamente estabelecidos, simultaneamente assistiu também a adoção de propostas de desregulamentação

destes direitos recém-inaugurados, por parte de um Estado restritivo às decorrências da questão social:

> É sempre oportuno lembrar que nos anos 1990 a somatória de extorsões que configurou um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, convive com a erosão do sistema público de garantias e proteções sociais e com a emergência de “modernas” práticas filantrópicas que despolitizam os conflitos sociais e confrontam-se com a universalidade das políticas sociais públicas (YAZBEK, 2004, p. 12).

Neste contexto, faz-se necessário apontar que a Constituição Federal aprovada em 1988 trouxe importantes inovações relacionadas à estrutura do Estado a partir da lógica da descentralização e da democratização, com melhor distribuição das competências entre união, estados e municípios. Estes últimos foram reconhecidos como entes federados e dotados de autonomia fiscal e administrativa, beneficiando a gestão de políticas públicas. Sob os eixos da descentralização político-administrativa e da participação popular, imprimiu-se mudanças significativas legitimando a democracia por meio da criação de mecanismos de participação direta, além de canais institucionais de participação e controle social na gestão das políticas sociais.

Há que se considerar ainda que os direitos sociais inscritos na Constituição continuaram sendo objeto de lutas protagonizadas pelas classes dominadas e por setores progressistas, num período marcado pela imposição das diretrizes neoliberais que, dentre outras ações, procurou desqualificar movimentos sindicais e sociais, rotulando-os como representantes do atraso e prejudiciais à democracia; promoveu a destituição dos direitos trabalhistas; impôs inúmeras medidas provisórias restringindo direitos sociais e previdenciários e reduzindo o já precário sistema de proteção social.

Este estudo aborda dois temas que potencializam os novos caminhos da gestão de política social: território e participação. Inicialmente, cabe relembrar que a descentralização político-administrativa teve dentre seus propósitos a perspectiva de abertura de espaços participativos, no intuito de se contrapor as formas autoritárias e burocráticas de gestão. Sua inclusão na Constituição Federal de 1988 e nas leis complementares baseava-se na compreensão de que a esfera municipal tinha melhores condições de conhecer os problemas da população, possibilitando, assim,

a elaboração de proposições mais adequadas para o atendimento das demandas específicas de cada localidade.

Porém, já na década de 1990, verificou-se que parte considerável dos problemas enfrentados pelos municípios (tais como os efeitos da urbanização não planejada e o crescimento da taxa de desemprego) não podiam ser solucionados somente nessa esfera de governo, pois a maioria dos municípios não tinha poder (político e econômico) para interferir nos fatores causadores do aumento da pobreza, originados pelo próprio modo de produção e de reprodução social capitalista.

Por outro lado, a descentralização trazia a possibilidade do avanço democrático traduzido em novas relações entre Estado e sociedade civil, uma vez que a gestão de políticas sociais deve contar com a participação da comunidade, proporcionando o exercício do controle social por meio de mecanismos institucionais de democracia participativa, tais como os conselhos e conferências.

A seguir, será apresentada a compreensão sobre território que embasa este estudo e a interligação entre o foco na lógica territorial e o aprimoramento da democratização das políticas sociais.

A territorialização e a democratização da gestão das políticas sociais constituem, a nosso ver, um dos principais indicativos da concretização da lógica do direito e da publicização que devem reger a gestão das políticas sociais.

DA DESCENTRALIZAÇÃO AO TERRITÓRIO: Um olhar aprimorado para a realidade local

Em um país de grande extensão territorial como o Brasil, a descentralização da gestão tornou-se uma exigência, tendo em vista o alto grau de heterogeneidade e de desigualdades socioterritoriais existentes entre os municípios e regiões.

Inicialmente, cabe esclarecer que o território é concebido para além de sua dimensão estritamente geográfica, ou seja, não se restringe aos limites fronteiriços de determinada área.

Ao fazer um breve resgate, verifica-se que diferentes definições sobre território foram desenvolvendo-se ao longo da história. No final do século XIX, Friedrich

Ratzel, um dos expoentes da geografia política clássica, concebia o território "como uma área delimitada pelas fronteiras nacionais de um Estado" (MONKEN et all, 2008, p. 26). Para tal autor, o Estado era a única instituição que tinha poder de intervir sobre o território, pois era a "expressão legal e moral do Estado, refletido na conjunção do solo com o povo" (FERNANDES, 2009, p. 61).

Em decorrência das transformações societárias, novos enfoques sobre o conceito de território emergiram, constituindo uma corrente que ficou conhecida como geografia política crítica.

O francês Claude Raffestin foi um dos críticos da tendência clássica, por entender que a análise territorial não devia restringir-se apenas ao Estado. Raffestin (1993) propõe que o território deve ser analisado a partir da lógica do poder: não apenas o poder superior do Estado, mas também aquele exercido pela população. Destaca a multidimensionalidade do poder, enfatizando a coexistência de outras organizações que também detêm parcelas de poder e que interagem tanto no interior como para fora um território nacional, tais como o mercado econômico, as igrejas etc. (FERNANDES, 2009).

Nas palavras de Raffestin, o território é um espaço modificado pelo trabalho e revela relações de poder.

> [...] do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que produzem o território. Em graus diversos, em momentos diferentes e em lugares variados, somos todos atores sintagmáticos que produzem territórios. (RAFFESTIN, 1993, p. 152 apud SAQUET, 2004, p. 125)

Nos estudos sobre território, Saquet aborda também as contribuições de Rogério Haesbaert, que

> "[…] acrescenta à questão política do território o caráter cultural, mais subjetivo e simbólico […]. Ao mesmo tempo, sinaliza, baseando-se em Claude Raffestin, para a importância da dimensão econômica do território, sugerindo uma abordagem também múltipla do território". (SAQUET, 2004, p. 127)

As múltiplas determinações que influenciam historicamente a constituição dos territórios foram abordadas também nos trabalhos do renomado geógrafo brasileiro Milton Santos, que qualifica o território como “território usado”.

> O território em si, para mim, não é um conceito. Ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam. (SANTOS, 2000, p. 22)

Para ele, só tem sentido analisar o território a partir do seu uso, a partir da apropriação que as pessoas fazem do espaço habitado, pois “O território é o chão e mais a população, isto é uma identidade, o fato de pertencer àquilo que nos pertence”. (SANTOS, 2000, p. 96)

O passado, logicamente, constitui o território; mas também o presente, pois expressa o sistema de ação que se refere ao presente, ao movimento das pessoas sobre o território, à circulação de mercadorias, às ideias, etc. (MONKEN et al., 2008).

De acordo com Santos, o território traduz a dinâmica de diversos atores que disputam interesses e projetos quanto ao seu uso. Essa compreensão é fundamental ao se considerar a importância do território para a gestão das diversas políticas sociais.

É no território que também se expressam relações de poder e onde a participação da comunidade pode ser mais ou menos incentivada. Afinal, “são as práticas e relações sociais que dão vida ao território, ou o sentenciam ao isolamento, à existência subordinada” (KURKA, 2008, p. 29).

A compreensão sobre o território empregada neste e em outros estudos ultrapassa a delimitação meramente geográfica para incorporar o conhecimento sobre a complexidade das condições presentes em determinada região na qual vivem inúmeros cidadãos, com suas necessidades (objetivas e subjetivas), com suas experiências e com suas aspirações. O território é concebido como um “espaço humano habitado” (SANTOS, 2007), no qual a população vivencia cotidianamente as contradições existentes no conjunto da sociedade.

Os territórios revelam sua historicidade própria e a constituição de agentes sociais e de estruturas de poder organizadas de acordo com suas dinâmicas. Ao mesmo

tempo, os territórios refletem a lógica da organização econômica, social e política mais ampla que acabam por definir os níveis de vulnerabilidade.

Em vista do exposto, neste trabalho adota-se a definição de território elaborada por Milton Santos

> O território expressa determinações econômicas, sociais, políticas e culturais. Porém, tais dimensões são vivenciadas de maneira singular pelos grupos de pessoas que habitam um mesmo território e que estabelecem entre si relações e identidades próprias. (SANTOS, 2007, s/p)

Partindo desta compreensão, cabe uma breve reflexão sobre alguns elementos que marcam a constituição dos territórios no Brasil.

Considerando a dimensão histórica e suas conseqüências sobre a contemporaneidade, Nakano e Koga (2013) relatam que, no Brasil, o processo de crescimento econômico tem provocado profundas desigualdades socioterritoriais. Impulsionado pelo estímulo ao emprego com a industrialização e pela integração das áreas com a construção de rodovias, especialmente a partir da segunda metade do século XX, verificou-se o deslocamento de milhões de pessoas das zonas rurais para as áreas urbanas: em 1980, 80% da população já residia nos espaços urbanos. Porém, longe de garantir melhores condições de urbanização e redução das vulnerabilidades, o avanço do capitalismo periférico baseado na exploração dos trabalhadores acarretou o aprofundamento das desigualdades sociais.

As cidades se expandiram com a criação de diferentes bairros devido ao fluxo migratório. Muitos desses bairros, em geral, localizavam-se em locais mais periféricos, longe das oportunidades econômicas e sociais, mas constituíam alternativas de moradia para pessoas de baixa renda, que viviam em situações urbanas precárias, devido tanto à ausência de serviços públicos como também à insegurança na posse do imóvel gerada pela irregularidade fundiária, com risco de despejos.

Ao pautar o território para a gestão das políticas sociais, destaca-se também a imprescindibilidade de se (re)conhecer os processos de constituição dos territórios, pois o uso desses espaços urbanos envolve relações complexas e de poder. São

campos de disputas de interesses econômicos, políticos e sociais, os quais produzem e reproduzem desigualdades. (NAKANO; KOGA, 2013).

Conforme Milton Santos,

> O componente territorial supõe, de um lado, uma instrumentação do território capaz de atribuir a todos os habitantes aqueles bens e serviços indispensáveis, não importa onde esteja a pessoa; e, de outro lado, uma adequada gestão do território, pela qual a distribuição geral dos bens e serviços públicos seja assegurada. (SANTOS, 2007, p. 18)

Portanto, é fundamental considerar que

> Há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada qual se encontra. Seu tratamento não pode ser alheio às realidades territoriais. O cidadão é o indivíduo num lugar. (SANTOS, 2007, p. 151)

O local que uma pessoa vive define, em grande parte, a condição dessa pessoa, pois morar em um território no qual a distribuição de serviços públicos é escassa é bem diferente do que morar em um lugar onde há muitas possibilidades.

O reconhecimento das desigualdades socioterritoriais é condição essencial para a definição e implantação de políticas públicas. Limitar tais políticas às demandas genéricas e/ou a públicos-alvo reduz suas possibilidades de dar respostas concretas às desigualdades existentes nos diferentes territórios e, desse modo, impedem sua efetividade, a democracia e a perspectiva de promover a cidadania.

Além disso, se faz necessário considerar diferentes densidades de vulnerabilidade em territórios díspares. Embora a maioria seja marcada pela profunda desigualdade socioeconomica do país, o que vem a exigir um diagnóstico quanti-qualitativo capaz de captar, não apenas as demandas aparentes e/ou objetivadas por profissionais e moradores, mas também as dinâmicas e relações presentes no território, que podem inclusive expressar relações conflituosas e indicar condições particulares vivenciadas por pessoas e famílias que residem em um determinado espaço.

> Assim, por exemplo, as formas de moradia e sua localização no tecido urbano, para além dos indicadores de maior ou menor precariedade habitacional, traduzem tempos coletivos e trajetórias urbanas, representam a consolidação ou rupturas de redes sociais e teias de

> solidariedade, e interagem com dinâmicas familiares e formas de composição da vida doméstica, tudo isso convergindo na construção de uma topografia da cidade que não corresponde ao seu mapa físico. (TELLES, 2007, p. 29).

As ações e serviços das diversas políticas públicas se concretizam nos territórios, que constituem, segundo Koga (2003), o "chão concreto" das políticas sociais.

> [...] a interdependência das políticas setoriais se faz notar quando se atua a partir de territórios específicos, pois ele registra o mesmo espaço, as mesmas pessoas, a mesma realidade em questão. A totalidade do cotidiano vem à tona e exige da ação governamental ações igualmente totalizantes. (KOGA, 2003, p. 242)

A lógica territorial perpassa todas as políticas; porém, nem todas as políticas utilizam a mesma definição conceitual e a mesma delimitação geográfica de território. Por isso, faz-se necessária a gestão intersetorial e o trabalho em rede das organizações governamentais, que devem contar também com as organizações não-governamentais que atuam no mesmo território e atendem ao mesmo público.

Ao relembrar o processo de urbanização de várias cidades, constata-se que quando a rede de serviços públicos começou a ser implantada, ficou localizada nas áreas mais centrais das cidades; porém, era para as periferias que se dirigia a população mais empobrecida e em condições de vulnerabilidade.

Esta é uma das sobreposições identificadas por Koga (2013)[1] ao analisar a lógica territorial e a operacionalidade das políticas sociais: o acesso a bens e serviços é mais fácil para aqueles que já vivem em locais que possuem melhores condições de vida, enquanto que a necessidade de bens e serviços públicos é maior por parte das famílias vulnerabilizadas, que moram em periferias. Além disso, "[...] após a conquista destes serviços, a população se depara com a precariedade no atendimento prestado" (KOGA, 2013, p. 153) e precisa continuar lutando para ter recursos humanos qualificados e em número suficiente para atuar em escolas, creches, postos de saúde, etc.

[1] Em recente artigo, Koga (2013) discute os resultados de uma pesquisa realizada em doze territórios do município de São Paulo (SP), visando analisar a operacionalização das políticas sociais em territórios vulnerabilizados.

As políticas sociais geralmente chegam após os territórios já estarem consolidados em áreas que nem sempre terão condições de ser regularizadas e que tenham espaços públicos suficientes e adequados para a implantação de novos serviços. A fragilidade dos serviços públicos reforça ainda mais a vulnerabilidade desta população, fazendo com que, por muitas vezes, famílias e indivíduos recorram a redes de atendimento informais e/ou a estratégias de sobrevivência ilegais - isso quando não são submetidas ao tráfico de drogas.

Com isto, constata-se

> [...] a proliferação dos chamados “agenciamentos”. Esse termo refere-se aos diferentes agentes sociais que acabam criando novas redes de relacionamentos e convivência cotidiana, nem sempre pacíficas, nem sempre solidárias, e que colocam em xeque as respostas tradicionais às situações de vulnerabilidade e risco sociais” (KOGA, 2013, p. 132)

A prática destes novos atores ou novos “agenciadores” deve ser considerada e devidamente analisada frente aos atuais desafios postos para o exercício da participação social. De acordo com Koga (2013, p. 155)

> [...] a mobilização popular tem sido substituída pelos agenciamentos de cunho assistencialista, protagonizados por vereadores e outras lideranças locais, como estratégia de disputa de poder entre os moradores. Essa situação fica mais evidente em ocasiões de calamidade, quando as ações de tais lideranças mostram-se mais ágeis do que as iniciativas governamentais.

Isto posto, cabe destacar outra importante diretriz: a participação da população na gestão das políticas sociais.

A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO

Na primeira parte deste trabalho apontou-se que, na história do Brasil, as políticas sociais foram conquistadas pela luta de setores da classe trabalhadora. Especialmente nos anos de 1980, a sociedade brasileira empenhou-se na luta contra a ditadura militar e pela implantação de um Estado Democrático de Direito, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O Brasil viveu um período de intensa mobilização social no final dos anos de 1970 e início de 1980, questionando o regime ditatorial e exigindo a maior participação da sociedade nas decisões do Estado. Esta luta pela democratização requalificou o processo de participação, criando mecanismos de controle social e abrindo o debate sobre o reconhecimento e acolhimento da diversidade de interesses e projetos colocados na arena social e política. Isso significou uma ampliação da concepção da participação circunscrita ao sufrágio universal, o que tem possibilitado experiências singulares em diversas políticas públicas.

Dentre os vários aportes teóricos, pode-se afirmar, de modo sucinto, que a participação é entendida como uma prática comprometida com a organização da população na defesa de seus direitos, visando superar a condição de dominado (AMMANN, 1981).

Além de reconhecer diversos direitos sociais, na Carta Constitucional foram estabelecidas diretrizes para a participação mais ativa da sociedade na gestão das políticas sociais. Diversas iniciativas começaram a ser desenvolvidas, dentre as quais se destacam os mecanismos de controle social, especialmente os conselhos e conferências de políticas públicas.

O controle social é definido como "[…] a atuação da sociedade civil organizada na gestão de políticas públicas, no sentido de controlá-las para que cada vez mais atendam às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas" (CORREIA, 2002, p.121).

Os Conselhos e as Conferências, organizados a partir dos anos de 1990, constituem os principais espaços de efetivação do controle social e precisam contar com a representação do poder público, dos prestadores de serviços, da sociedade civil, de trabalhadores da área e dos usuários das políticas sociais. Devem ser estruturados nos níveis municipal, estadual e nacional.

Os Conselhos, de acordo com Bravo (2006, p.84-100), "foram concebidos como um dos mecanismos de democratização do poder na perspectiva de estabelecer novas bases de relação Estado-sociedade por meio da introdução de novos sujeitos políticos"

Na mesma direção, Raichelis (1998) destaca que os conselhos são concebidos como instância deliberativa e compostos paritariamente entre governo e sociedade

civil. São espaços por natureza democráticos, cuja ação deve pautar-se pela publicização de forma a dar visibilidade aos interesses coletivos (por vezes, contraditórios) e viabilizar a construção de consensos. Por isso, constituem-se em espaços de estímulo ao debate público e de consolidação dos mecanismos de publicização, pois "[...] significam uma experiência em gestação no que se refere ao desenho de uma nova institucionalidade nas práticas sociais de distintos atores da sociedade civil e do Estado" (RAICHELIS, 1998, p. 34).

Outra forma de controle social são as conferências, cuja organização é de responsabilidade dos Conselhos e dos órgãos gestores. Devem ser realizadas periodicamente, nos três níveis de governo.

Devido ao porte populacional de vários municípios e de acordo com o nível de organização da população, podem ser constituídos também os conselhos locais (de saúde, de assistência social, etc) dos quais participam representantes de moradores da região ou de um conjunto de territórios. Este tipo de organização deve incentivar a participação dos moradores dos territórios atendidos e dos próprios usuários da rede de serviços públicos.

Nestes espaços de participação se discutem as ações, os programas e projetos; elaboram-se planos; avaliam-se os serviços e acompanha-se a execução orçamentária da respectiva política. Os conselhos são decisórios e suas deliberações devem ser implementadas pelo poder público.

A este respeito, Nogueira (2004, p. 157) afirma

> Acima de tudo, a gestão participativa pode propiciar opções públicas mais coerentes. Ela socializa, amplia e fortalece o processo decisório. Faz com que as escolhas reflitam mais a opinião, as expectativas e as carências das pessoas.

O efetivo exercício do controle social, porém, não depende apenas da disponibilização dos instrumentos técnicos e normativos, mas especialmente da capacidade dos movimentos, organizações, fóruns, grupos e outros atores da sociedade em debater com qualidade as políticas públicas e o que é necessário fazer para transformar a realidade de modo a garantir direitos sociais.

No entanto, muitos municípios ainda carregam heranças históricas que acentuam a identidade social, política e cultural de seus habitantes; por vezes, tal herança

reproduz uma cultura política autoritária e clientelista que provoca limitações ao exercício da participação.

De acordo com Peruzzo (1998), as tradições e os costumes de um povo marcado pela colonização apontam mais para o autoritarismo e para a delegação do poder do que para as iniciativas participativas que visem assumir o controle e a co-responsabilidade na solução dos problemas.

Ainda é preciso considerar que o âmbito municipal insere-se num contexto maior no qual se constata "a existência de uma cultura política que se mantém ao longo do autoritarismo, sugerindo um entendimento da democratização como um processo mais longo de transformação da cultura política e das relações Estado-sociedade" (AVRITZER, 1995, p.109-110).

Afinal, em que pese a construção da democracia participativa ser um processo político de amadurecimento na relação do Estado e da Sociedade Civil, não se pode desconsiderar a cultura política que marcou a história brasileira, eivada de subalternidades (YAZBEK, 1996).

Em face destes apontamentos, a participação não pode ser considerada como uma ação simples a ser incorporada no cotidiano da administração pública, através dos mecanismos de controle social. A participação

> [...] pode ser compreendida como um processo no qual homens e mulheres se descobrem como sujeitos políticos, ou seja, está diretamente relacionada à consciência dos cidadãos e cidadãs, ao exercício de cidadania, às possibilidades de contribuir com processos de mudanças e conquistas. O resultado do usufruto do direito à participação deve, portanto, estar relacionado ao poder conquistado, à consciência adquirida, ao lugar onde se exerce e ao poder atribuído a esta participação. (SOUZA, 2004, p. 167)

Nesta perspectiva, entende-se que a territorialização e a participação oferecem grandes possibilidades para a democratização da gestão, pois

> Trata-se de trazer a dimensão territorial para o processo de gestão descentralizada e participativa, no qual o papel dos municípios se torna elemento crucial para seu funcionamento em territórios locais onde se materializam as condições de vida individuais e coletivas (NAKANO; KOGA, 2013, p. 158)

CONCLUSÃO

A descentralização e a participação constam como diretrizes para a gestão de diversas políticas sociais, resultante da cobrança da sociedade por um modelo administrativo que não fosse totalmente centralizado.

A reflexão que norteia este estudo pautou-se na compreensão da gestão exercida no terreno dos direitos e desenvolvida de forma a contar com a participação dos envolvidos não apenas na discussão, como também na deliberação sobre ações a serem desenvolvidas, tendo por base os interesses coletivos e as especificidades socioterritoriais.

Nesta linha, cabe destacar alguns pontos que oferecem concretude a essa proposta, começando pela capacidade do território trazer, intrinsecamente, a acuidade na identificação das especificidades de grupos populacionais e territórios, e ampliação da participação

É também necessário considerar a democratização da gestão como o espaço no qual se negocia o consenso entre os diversos atores sociais, geralmente motivados por seus interesses específicos. Compreende-se, pois, que o exercício da gestão democrática seja eivado de conflitos e contradições, mas que também constitui-se como uma possibilidade de publicizar os interesses em disputa.

Enfim, um dos diversos desafios a ser enfrentado consiste em combinar e participação institucional com a mobilização popular, seja nos territórios, municípios ou em lutas mais amplas da sociedade, nessa etapa de globalização.

BIBLIOGRAFIA

AMMANN, S. B. Considerações sobre o conceito de participação. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 5. São Paulo: Cortez e Moraes, 1981.

AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.10, n.28, p.109-122, jun.1995.

BRAVO, M. I. S. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde. In: **Revista Serviço Social e Sociedade** n° 88, ano XXVI. São Paulo, Cortez, 2006, p.84-100.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle social na política de assistência social? In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, 2002, nº72, ano XXIII, p.119-144.

FERNANDES, D. Território e territorialidade: algumas contribuições de Raffestin. In: **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, volume II, n° 4, jul./dez., 2009, p. 59-68.

KOGA, Dirce. São Paulo: entre tipologias territoriais e trajetórias sociais, in SPOSATI, Aldaiza e KOGA, Dirce (Org). **São Paulo**: sentidos territoriais e políticas sociais. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2013, p. 121-166

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

KURKA, Anita Burth. **A participação social no território usado**: o processo de emancipação do município de Hortolândia. Tese (Doutorado em Serviço Social) – São Paulo: PUC-SP, 2008.

MONKEN, M. et all. **O território na saúde**: construindo referências para analises em saúde e ambiente. In MIRANDA, A.C.; BARCELLOS, C. ET ALL (Org.). Território, ambiente e saúde. RJ: FIOCRUZ, 2008, p. 23-42

NAKANO, A. K. e KOGA, D. Os territórios da urbanidade e a promoção da saúde coletiva. In: SOARES, C.B. e CAMPOS, C.M.S (Org). **Fundamentos de saúde coletiva e o cuidado de enfermagem**. Barueri, SP: Manole, 2013, p. 143-172.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil**. SP: Cortez, 2004.

PERUZZO, C. M. K. **Comunicação nos movimentos populares**: a participação na construção da cidadania. Petrópolis: Vozes, 1998.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo, Ática, 1993.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SANTOS. Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007

SANTOS, Milton. **Território e Sociedade**: Entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SAQUET, Marcos Aurélio. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A.D.; SPOSITO, S.S e SAQUET, M. A. **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão/PR, 2004, p. 121-147.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro e LEAL, Maria Cristina (org.). **Política Social, Família e Juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

TELLES, Vera da Silva. “Pontos e linhas de uma descrição da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios”. IN: FRANCISCO, Elaine Marlova Venzon e ALMEIDA, Carla Cristina Lima de. **Trabalho, Território e Cultura**: novos prismas para o debate das políticas públicas. SP: Cortez, 2007. p. 19-32.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1996.

YAZBEK, M.C. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.77, p.11-29, mar. 2004.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
27 a 30 de abril de 2015
UNICAMP - Campinas (SP)

A Participação Subordinada: Instituições Participativas locais no sistema federativo brasileiro

Osmir Dombrowski – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Unioeste.
osmirdom@yahoo.com.br

A Participação Subordinada: Instituições Participativas locais no sistema federativo brasileiro

> Visto que os dois princípios sobre os quais repousa toda a ordem social, a Autoridade e a Liberdade, por um lado, são contrários um ao outro e perpetuamente em luta, e que por outro lado não podem nem anular-se nem fundir-se, uma transação entre eles torna-se inevitável (...).
> Todos os governos de fato, sejam quais forem os seus motivos ou reservas, reconduzem-se assim a uma ou outra destas duas fórmulas: *Subordinação da Autoridade à Liberdade*, ou *Subordinação da Liberdade à Autoridade*.
> (Proudhon, Do Princípio Federativo)[1]

Apesar de muito rica empírica e teoricamente, a literatura dedicada à democracia participativa e à análise das instituições participativas no Brasil, não incorpora, senão marginalmente, o processo de subordinação das unidades subnacionais pelo governo central percebido com maior clareza em análises de políticas públicas, principalmente, aquelas que tomam o sistema federativo como variável explicativa. E não é difícil imaginar que o desempenho de instituições participativas funcionando em nível local em um sistema federativo complexo não pode ir além dos limites dados pela autonomia (ou falta de) das unidades federadas: em municípios destituídos de autonomia política e financeira, mesmo quando são designados como "entes federados" como é o caso dos municípios brasileiros, subsistirão instituições participativas, necessariamente, também destituídas de autonomia. Trata-se de uma limitação que é burocrática e legal, mas, sobretudo, de uma iniludível condição lógica. Nesse sentido, o presente ensaio, depois de discorrer sobre traços históricos da relação entre o poder local e o central no federalismo

[1] Agradeço à amiga Vania Sandeleia que chamou minha atenção para esse texto admirável de Proudhon.

brasileiro e a autonomia política e financeira dos municípios, questiona o caráter da participação popular possível no contexto das atuais relações, argumentando que na presente configuração do arranjo federativo, dada sua centralização, não existe espaço senão para uma *participação subordinada*.

Federalismo e Autonomia Municipal

De início, registre-se que a república federativa que sucedeu o império brasileiro em 1891 não foi formada "de baixo para cima", com as unidades locais pactuando uma associação maior e cedendo parte de seus poderes para a garantia de interesses comuns. Pelo contrário, o processo de instituição da federação no Brasil se desenvolve de "cima para baixo", correspondendo ao que estudiosos denominam como "federalismo centrífugo" que resulta de um Estado unitário que cede parte de seus poderes para províncias ou regiões, as quais assumem a condição de Estados-membros da federação sem ter vivido a condição de Estado independente. Não fosse este vício de origem a determinar a superioridade do poder central no federalismo brasileiro, há que se considerar que Stepan (1999), por exemplo, prefere adotar a distinção entre "federalismo para unir" e "federalismo para manter a união" em lugar de "centrífugo e centrípeto", parecendo indicar com isso que, ao contrário do que se poderia pensar, em ambos os casos o que está em jogo é a supremacia do poder central: criado "para unir", ou para "manter a união", o resultado do federalismo tende a ser a existência (mantida ou instituída) de um poder central superior e a dependência política e econômica das unidades básicas.

Não é o intento neste trabalho saber se tal vício de origem é incurável; se a centralização do poder em regimes federativos é inevitável, ou se é possível evitá-la com o aprimoramento das instituições, ou como queria Proudhon (2001), com o estabelecimento de um pacto de outro tipo; um pacto por intermédio do qual a comuna preserva uma parte da soberania maior do aquela abdicada em favor da federação. Nesse momento, o que interessa mais diretamente é registrar que a prevalência do poder central sobre os locais é uma constante ao longo de toda a história do Brasil republicano. De modo muito particular, segue-se aqui, invertendo o sinal, a sugestão de Kugelmas e Sola (1999) que chamam a atenção para a *continuidade* de alguns elementos práticos e institucionais, fator fundamental para compreender o movimento de *centralização e descentralização* que caracteriza a

história da relação entre poder central e municipal no Brasil. Assim, é possível verificar que sem definições precisas na Constituição Federal, a sorte do município durante a Primeira República dependia política e financeiramente da vontade da elite regional no poder: sem nenhum direito de arrecadação constitucionalmente garantido, os municípios normalmente eram administrados por dirigentes nomeados pelos presidentes das províncias, e mesmo onde eram escolhidos por eleições, o eram em processos eleitorais corrompidos que além de excluir a grande maioria da população adulta, eram distorcidos por manobras fraudulentas amplamente conhecidas que caracterizaram as disputas eleitorais daquele período, tais como o "o voto de cabresto" e o "bico de pena"[2], institutos típicos do sistema político batizado de *coronelismo* por Vitor Nunes Leal (1975).

Com a derrocada da República Velha e a ascensão do governo revolucionário em 1930 a situação dos governos locais se altera consideravelmente. A Constituição de 1934 estabelece pela primeira vez a competência tributária municipal independente das determinações estaduais e atribui aos municípios os impostos sobre a propriedade territorial urbana, diversões públicas, renda de imóveis rurais, licenças e as taxas por serviços municipais. Sabiamente aquela Carta previa também que novos impostos criados pelos Estados deveriam ter parte do valor arrecadado repassado para a União e aos municípios. Este texto inaugura um princípio de autonomia política municipal no Brasil, definindo, pela primeira vez, a eletividade de prefeitos e vereadores (SILVA, 2002; PINTO, 2002). Muito breve, entretanto, a eletividade seria suspensa pelo regime centralizado do Estado Novo, e a nova Constituição outorgada criaria a figura dos Interventores Federais incumbidos de governar os Estados, os quais passaram a ter a competência para escolher e nomear os Prefeitos Municipais. E a recentralização que ocorre naquele momento não é apenas política. Estudos do sistema tributário apontam que em decorrência de legislação infraconstitucional e a criação de novos impostos e tributos, em 1944, quando comparado a 1930, os municípios apresentavam uma redução relativa de aproximadamente um terço das suas receitas, caindo de 11,6% para 7,2% a participação destes no total da arrecadação tributária (Ver SILVA, 2002, tabela 4.2).

A Carta Constitucional de 1946 que substitui a legislação autoritária do Estado Novo conferiu maior autonomia administrativa, política e financeira ao

2 Para uma rica e detalhada descrição das eleições e fraudes eleitorais na República Velha, ver Telarolli, 1982.

Município. Não obstante, um observador da evolução política municipal pode notar que as leis orgânicas municipais continuaram a ser impostas aos municípios por governos e assembleias legislativas estaduais. Segundo Dória (1992, p. 36), “só os municípios do Rio Grande do Sul e algumas capitais tiveram leis orgânicas elaboradas internamente” e as eleições para prefeito das capitais também dependiam de leis estaduais. Do ponto de vista das finanças públicas, a Constituição de 1946 não implantou nenhuma reforma profunda na estrutura tributária, apenas instituiu um sistema de transferências de impostos que dava à União maior capacidade para exercer seu papel de coordenação fiscal como forma de enfrentar o antigo problema brasileiro da disparidade inter-regional. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº5, de 1961, a União passou transferir aos municípios 10% da arrecadação do imposto sobre consumo e 15% do imposto sobre renda e proventos, sempre em partes iguais, fato que de acordo com um especialista “gerou impactos assimétricos e favoráveis às unidades locais de menor renda” (VARSANO, 1996, p. 5). O mesmo analista nota, porém, que “a criação das transferências foi acompanhada por restrições à utilização dos recursos” e receitas foram vinculadas ao desenvolvimento do sistema de transporte e a empreendimentos ligados à indústria petroquímica, e ainda que, “pelo menos metade dos recursos do IR recebidos pelos municípios deveria ser aplicada em benefícios de ordem rural” (VARSANO, 1996, p. 6). Ao final, governo federal e municípios perderam participação no conjunto da receita e a previdência mais as autarquias federais se fortaleceram, refletindo a opção governamental hegemônica no período que atribuiu a estas um papel de relevo na gestão da economia nacional.

A precária autonomia dos municípios ainda seria fortemente atingida pelo golpe militar de 1964. Já o primeiro Ato Institucional da ditadura recém-instalada confere ao governo central poderes para suspender os direitos políticos e cassar mandatos legislativos, federais, estaduais e municipais, à revelia de qualquer processo legal. Pelo Ato Institucional nº3, AI-3, os governadores dos estados passaram a ser escolhidos em processo de eleições indiretas pelas assembleias legislativas (devidamente expurgadas de oposicionistas) e os mandatários estaduais assim escolhidos tinham o direito de indicar os prefeitos das capitais de seus respectivos estados. Depois, pela Lei n° 5.449 de 04 de junho de 1968, também os prefeitos dos municípios considerados “áreas de segurança nacional” passaram a ser indicados pelos governadores dos estados e nomeados diretamente pelo

presidente da república. E por intermédio do famigerado AI-5, os militares determinaram o fechamento do Congresso Nacional por tempo indeterminado e atribuíram ao presidente da república, república, secundado por um Conselho de Segurança Nacional, o poder de cassar mandatos de membros dos legislativos federal, estaduais e municipais e colocar em recesso assembleias legislativas e câmaras de vereadores.

Com a reforma tributária realizada pela aprovação em 1965 da Emenda Constitucional nº18, os municípios passaram a ter exclusividade sobre dois impostos, o IPTU, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana e o ISS, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza. A mesma emenda efetiva o poder redistributivo do governo central no interior da federação como instrumento para corrigir as evidentes desigualdades regionais e altera o sistema de transferências e participações: como os municípios e seus dirigentes não eram considerados capazes de aplicar adequadamente os recursos à sua disposição, boa parte destes recursos foi vinculada a fins específicos, não escolhidos pelos governos locais, mas determinados pelo poder central. Como resultado destes procedimentos, ao final do regime militar, durante o período chamado de “abertura política”, prefeitos de diversas regiões do país iniciaram uma série de “marchas a Brasília” reivindicando alterações no Fundo de Participação e o fim das vinculações das transferências (prática novamente muito exercitada nos dias atuais com objetivos semelhantes). O professor Edgar Neves Silva (1995, p. 28) considera aquele movimento dos prefeitos como anunciador do caráter municipalista da nova Constituição que seria outorgada após o fim do regime militar.

Na nova Constituição promulgada em 1988 os municípios brasileiros passariam a gozar de uma autonomia política e financeira jamais desfrutada. Livres para elaborar suas próprias leis orgânicas e constituir seus poderes legislativo e executivo em eleições diretas, os municípios mantiveram do sistema tributário anterior a gestão do IPTU e do ISS e receberam, em acréscimo, duas novas fontes de receitas: o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis e o Imposto sobre a Venda a Varejo de combustível líquido e gasoso. O grande ganho dos municípios, entretanto, foi a nova composição do Fundo de Participação dos Municípios por meio do qual 22,5% do total arrecadado com o Imposto sobre Produtos Industrializados e com o Imposto de Renda passou a ser distribuído aos municípios em base proporcional ao número de habitantes. Outro indicativo da nova condição

de autonomia foi o desaparecimento das vinculações, exceto pela obrigatoriedade de aplicação de 25% das receitas em educação.

Antes de continuarmos é bom deixar claro que quando se diz que aquele movimento dos prefeitos no final da ditadura anunciava as mudanças que seriam consumadas na nova Carta, não se está atribuindo unicamente a ele as conquistas consumadas no novo arranjo federativo nacional. Embora o poder central houvesse sido sequestrado pelos militares – e também por isso mesmo – o poder local permaneceu como espaço acessível que seria ocupado por movimentos sociais e associações de defesa dos mais diversos interesses públicos e também por diferentes setores de elite em crescente conflito com o poder central autoritário que se mostrava incapaz dar respostas adequadas para problemas sociais progressivamente agravados por uma severa crise econômica. É no nível local, portanto, que nos estertores da ditadura militar, novos e velhos atores protagonizariam uma prática política renovadora. A atuação não dirigida para o poder central seria uma das características marcantes do que na academia se convencionou chamar de “novos movimentos sociais”, incluindo aí o “novo sindicalismo” (SADER, 2001; KRISCHKE, 1987) e experiências administrativas inusitadas surgiriam tanto nas periferias das grandes metrópoles, a exemplo dos conselhos populares de saúde criados em São Paulo ainda nos anos 1970 (COUTINHO, 1999; BÓGUS, 2003), como nas prefeituras de cidades como Lages/SC, Boa Esperança/ES, Diadema/SP e Recife/PE (ALVES, 1988; SOUZA, 1992). Todo este conjunto de fatores conflui para a edição em 1988 de uma nova Constituição que, em alguma medida, refletia aspirações descentralizadoras difundidas por amplos segmentos da sociedade. O novo texto colocou o Município ao lado dos Estados e da União como ente federado autônomo e autogovernado, com executivo e legislativo próprios e independentes, e limitou o poder de intervenção das unidades superiores sobre as locais, condicionando este tipo de ação à razões concretas sob o juízo do legislativo. Tudo isto coroado com uma nova partilha da receita fiscal entre os diferentes níveis de governo que aumentou a receita dos municípios para um patamar inédito na história: especialistas calculam que nos primeiros anos da década de 1990 a parcela da arrecadação tributária nacional destinada aos municípios passou a ser duas vezes maior que no início da década anterior (Cf. ALMEIDA & CARNEIRO, 2003; SILVA, 2002).

Diante do arranjo federativo pactuado na Constituição de 1988, alguns

chegaram a acreditar que a descentralização vislumbrada naquele texto propiciaria base para uma prática política democrática renovada. Um grande indicativo dessa crença é o fato de que mais de 1300 municípios foram criados naquele período (cf. CARVALHO FILHO, 2001). Por diferentes razões, entretanto, muito cedo novos mecanismos de restrição à autonomia dos governos municipais começariam operar. Conforme observou Almeida (2005, p. 35), já em meados da década de 1990, "começou a ganhar força entre analistas e os decisores federais" a ideia de que a autonomia dos governos subnacionais deveria ser restringida, "especialmente a autonomia para definir despesas e alocar recursos" e o consenso que havia imperado durante a assembleia constituinte sobre as virtudes da descentralização deixava de existir. O governo federal passou, então, a reduzir ao máximo as transferências não obrigatórias, cortando subvenções e desguarnecendo as políticas sociais que haviam se tornado também responsabilidades dos Estados e dos Municípios (BERCOVICI, 2002).

Pela lente da teoria econômica neoliberal, hegemônica naquele final de século, dentro do quadro de crise fiscal estabelecido, quando o governo federal percebe o aumento das despesas estaduais e municipais, tal aumento é interpretado como "má gestão", demandando medidas de controle federal sobre os gastos dos entes subnacionais com o objetivo de controlar o déficit público e combater a inflação (BORCOVICI, 2002, p. 21). A partir daí, medidas com objetivo de promover um equilíbrio fiscal foram impostas de "cima para baixo", seguindo orientações dos organismos financeiros internacionais e não livremente negociadas entre os entes federados. Um estudioso do período relaciona entre as medidas patrocinadas pelo governo federal que contribuíram para um severo enfraquecimento fiscal e financeiro dos entes subnacionais a partir de meados de 1990, a renegociação das dívidas dos municípios junto ao Governo Federal; a criação de novos impostos e contribuições por iniciativa do Governo Federal, cujas receitas não são compartilhadas com Estados e Municípios, entre eles a CPMF, A CIDE e o Cofins; e a Lei Kandir que isenta as exportações de bens do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e compensa os estados pelas perdas. (AMARAL FILHO, 2004, pp. 18-9). Outra medida que teve forte impacto na limitação do poder dos entes subnacionais foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) que impôs um rigoroso controle nos gastos públicos estabelecendo limites rígidos para despesas com pessoal e endividamento do setor público em todos os níveis,

submetendo todas as unidades da federação a metas fiscais também não negociadas. Ao fim e ao cabo, um analista podia anunciar, não sem certa grandiloquência, “A Derrota da Federação” e “o colapso financeiro dos Estados e Municípios” (BARROSO, 2000).

Enquanto a condição financeira da União era remediada com a criação de novas “Contribuições Sociais” não compartilhadas com estados e municípios, estes últimos se viam cada vez mais incapazes de custear o cumprimento suas atribuições constitucionais. Essa condição permitiu ao governo federal incrementar uma política de transferências voluntárias, por intermédio de programas e políticas específicos sob a forma de fundos rigorosamente controlados. Almeida (2005) observou que tais transferências passaram a sustentar uma nova “trama complexa de relações intergovernamentais”. Escrevendo no início do novo século, a pesquisadora percebeu que ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, sob a justificativa de evitar a “instrumentalização clientelista dos programas pelas elites locais”, a criação de novos programas e políticas centralizados no governo federal reintroduziu “a centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal” e que esta prática permanecia inalterada nos primeiros anos do Governo Lula (ALMEDA, 2005; p. 38). Como se viu depois, tal prática não apenas foi mantida, como foi aprofundada durante as seguidas gestões do Partido dos Trabalhadores.

Em sentido semelhante, também Arretche (2003) sugere que durante todo o processo de redemocratização a autoridade do poder central para legislar em todas as áreas das políticas públicas permaneceu intocada, inclusive, na capacidade de alterar a arrecadação e os gastos das unidades subnacionais, sem que estas pudessem sequer exercer algum poder de veto. Destaque-se que o poder de veto dos membros é uma das condições básicas para a formação de uma federação (cf. Rodden, 2005). E as pesquisas de Arretche (2003, 2012) e Arretche e Vasquez (2010) nos informam que, de fato, muito embora os municípios tenham se tornado executores de importantes políticas em áreas como saúde básica, educação fundamental, assistência social, coleta de lixo, transporte público e infraestrutura urbana, o poder de normatização e supervisão do governo federal, aliado à sua condição privilegiada na distribuição dos recursos tributários, torna a compreensão das ações da união essencial para entender a dinâmica local das políticas públicas. Para esta autora, a autonomia do município no Brasil é grande quando comparada a outras federações no cenário mundial, mas, ainda assim, trata-se de uma autonomia

limitada à execução: “As regras constitucionais, a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas executadas, bem como o poder de gasto da União, *são fatores explicativos centrais da agenda dos governos subnacionais*”, afetando diretamente o estabelecimento das prioridades de gasto e a implementação de políticas pelos municípios. (ARRETCHE, 2012, p 20. Grifos meus.)

Centralização e Participação

O movimento efetuado no sentido de limitar a autonomia financeira e política das unidades federadas foi acompanhado, de modo aparentemente contraditório, por uma decidida política de institucionalização de instituições participativas no desenho da gestão das políticas públicas, notadamente, na chamada área social. Como resultado desta ação, na virada do milênio, momento em que a política de (re)centralização aparece consumada aos olhos dos analistas, mais de 26 mil Conselhos Gestores municipais eram mapeados em todo o país, perfazendo uma média de quase cinco conselhos por município, de modo que a existência de instituições participativas desse tipo era verificada em quase todos os municípios da federação, independente do seu porte ou localização e nas mais deferentes áreas de governo (DOMBROWSKI, 2007, e 2008). Outras instituições participativas que se consolidam no período foram as Audiências e Consultas Públicas. Previstas na Constituição Federal de 1988 e devendo ocorrer para subsidiar a elaboração ou aprovações de leis e projetos, ou para a prestação de contas pelo Poder Executivo ou Legislativo estes instrumentos foram inclusos com destaque no Estatuto das Cidades (Lei Federal n. 10.257 de 2001) que tornou obrigatória sua realização para a aprovação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentária e do Orçamento Anual dos municípios. De modo que seu uso foi disseminado desde então, em todo o território nacional e em municípios de grande, médio e pequeno porte. Pesquisa realizada junto a um pequeno município com população estimada em 11.800 habitantes no estado do Rio Grande do Sul (CUNHA, 2012), permite estimar que, em média, sete audiências públicas foram realizadas por ano ao longo da primeira década do século.

A disseminação de IPs no período posterior à Constituição de 1988 é um fato que vem sendo explicado por diferentes fatores, incluindo a pressão de movimentos

sociais e de setores progressistas, por um lado, e a sua adequação à agenda neoliberal por outro, mas, como pode ser visto na estruturação das principais políticas vigentes nas áreas de assistência social, saúde e educação, é um fenômeno que dificilmente pode ser devidamente explicado sem que se considere a relação entre os governos central e locais e a posição subordinada dos municípios na estrutura federativa. Se o desempenho de uma instituição guarda alguma relação com a sua origem, este fato deve permanecer no das análises que procuram dimensionar a efetividade das IPs. E o processo de limitação das unidades subnacionais, percebido na literatura dedicada à análise de políticas públicas referenciadas no arranjo federativo como variável que impacta diretamente a vida política dos entes federados, ainda não foi devidamente considerado pela análise das instituições participativas (IPs).

No correr do processo de implantação de instituições participativas os ocupantes do poder central não demonstraram disposição para abrir mão de parte de seu poder como forma de combater os velhos vícios da democracia representativa. Pelo contrário, sempre pareceram mais interessados em sustentar o sistema oligárquico e clientelista, desde que este permanecesse sob seu controle. Em vez de efetuar uma transferência efetiva de poder decisório do governo central para as esferas subnacionais, na forma de autonomia administrativa e financeira, escudada por instituições participativas capazes de impedir que tal poder fosse apropriado exclusivamente pela elite dominante local, o que se viu foi um processo de forte reversão da partilha do montante arrecadado em favor do poder central em detrimento das unidades municipais, tornando o nível local destituído de poder onde a participação deveria operar, anulando com isso os anseios democráticos expressos na Carta de 1988 que reconheciam a participação política elemento fundamental do processo democrático.

Parece um truísmo, mas é necessário reafirmar que desempenho de instituições participativas instaladas em nível local em um sistema federativo não pode ir além dos limites dados pela (falta de) autonomia daquelas unidades: em municípios destituídos de autonomia financeira e política, apesar de constitucionalmente designados como “entes federados”, as IPs nascem limitadas pelos mesmos parâmetros. A abertura para a participação tende a ser inócua, porque o próprio o município, *lócus* da participação, na maioria das vezes possui uma capacidade extremamente limitada de interferência nos desenhos das

principais políticas públicas; como diz Arretche, não alcança a condição de *policy decision-maker.* Impossibilitada de criar e reduzida ao controle burocrático da execução de tarefas definidas em outro nível, o que vigora é uma *participação subordinada.* Subordinada porque ocorre em um nível subordinado da estrutura política, mas também, porque não pode estabelecer seus próprios fins, nem eleger seus meios e deve acontecer dentro de limites estabelecidos por outros. É uma participação política que não representa o exercício da *liberdade* do cidadão, pelo contrário, trata-se de uma evidente reafirmação da *autoridade*.

Na chave proposta por Proudhon (2001) em seu Do Princípio Federativo, a história dos municípios no Brasil pode ser lida como capítulos da eterna luta entre a autoridade, consolidada no governo central, e a liberdade, criação do espírito humano, possível apenas diretamente e, portanto, em nível local. E nesse sentido, a participação de que falamos, além de *subordinada*, é também *subordinadora*: por seu intermédio o cidadão em vez de se afirmar como sujeito autônomo do processo político trabalhando na realização dos seus interesses, se coloca em posição subalterna e cumpre um papel que lhe é determinado pelas elites detentoras do poder central. É uma participação que não cumpre o papel de submeter os governos aos cidadãos aumentando a sua liberdade em detrimento da autoridade. Em vez disto, ela subordina o cidadão, restringindo e dirigindo sua ação para o exercício de tarefas previamente definidas pelo governo central.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. de; CARNEIRO, L. C. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Revista Opinião Pública,* Campinas, Vol. IX, n 1, 2003.

ALMEIDA, Maria H. T. de. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política,* v. 24, Curitiba, 2005.

ALVES, Márcio M. *A força do povo: democracia participativa em Lages*. São

Paulo: Brasiliense, 1988.

AMARAL FILHO, Jair do. Federalismo brasileiro e sua nova tendência de recentralização. 2004. Disponível em: http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/f1texto.pdf . Acesso em 24/03/2014.

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política.* V. 24, Curitiba, 2003.

_____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil.* Rio de Janeiro: ed. FGV/Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M. e VAZQUEZ, D. "Descentralização, instituições políticas e autonomia: padrões de gasto dos governos locais no Brasil". Prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009. Disponível em: http://www.cultiva.org.br/pdf/arretche_marta_gastos_municipais.pdf. Acesso em 15/03/2010.

BARROSO, L. R. A Derrota da Federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios. *Revista Dir. Proc. Geral,* Rio de Janeiro, 53, 2000.

BÓGUS, C. M. *et All,* Programa de Capacitação Permanente de Conselheiros Populares de Saúde na cidade de São Paulo. *Saúde e Sociedade*, vol. 12 nº.2, São Paulo July/Dec. 2003

BERCOVICI, G. A Descentralização de Políticas Sociais e o Federalismo Cooperativo Brasileiro. *Revista Direito Sanitário*, v. 3, nº1, março de 2002.

CARVALHO FILHO, J. S. Pacto Federativo: aspectos atuais. *Revista da EMERJ,* v.4, n.15, 2001.

COUTINHO, Joana A., A participação popular na gestão da saúde de São Paulo. *Lutas Sociais,* v.2, 1º sem. 1999.

CUNHA, André da. Análise sobre as Audiências Públicas no Município de Balneário Pinhal (1997-2010). Trabalho de Conclusão de Curso. Especialização em Gestão Pública Municipal. UFRGS, 2012.

DOMBROWSKI, O. Os Conselhos Vistos por Fora: um estudo sobre a institucionalização dos Conselhos Municipais. *Revista Tempo da Ciência,* v.14, nº 27. Toledo, 1º semestre 2007.

_____. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. Revista de Sociologia e Política, v. 16, p. 269, 2008.

KRISCHKE, P. "Movimentos sociais e transição política: contribuições da democracia de base". *In:* SCHERER-WARREN, I. e KRISCHKE, P. (org.)**.** *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul.* São Paulo: Brasiliense 1987.

KUGELMAS, E. e SOLA, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social, Rev. Sociol*. USP**,** 11 (2): 63-81, out. 1999

LEAL, Vitor N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.* São Paulo: Alfa-Omega , 1975.

PINTO, Georges J. Município, Descentralização e Democratização do Governo. *Caminhos de Geografia* 3 (6), Jun/2002.

PROUDHON, P. J. *Do Princípio Federativo***.** São Paulo: Nu-Sol: Imaginário, 2001.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada. *Revista de Sociologia e Política.* Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980.* São Paulo: Paz e Terra, 2001.

SILVA, Edgar N. da. Impactos concretos do Sistema Tributário sobre a realidade municipal. *In: Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local,* Debates, nº 06, São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adernauer-Stiftung, 1995.

SILVA, M. S. *Federalismo fiscal no Brasil: arrecadação, transferências e disponibilidades (1988 – 2000).* Dissertação apresentada ao Curso de

Mestrado em Administração Pública, FGV/RJ, 2002.

SOUZA, Herbert José. Município de Boa Esperança; participação popular e poder local. *In:* MOISÉS, J. A. *et all*. *Alternativas populares da democracia: Brasil, anos 80.* Petrópolis : Vozes/ CEDEC, 1992.

STEPAN, A. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do *Demos. Dados,* v.42 n.2 Rio de Janeiro,1999.

TELAROLLI, R. *Eleições e Fraudes Eleitorais na República Velha.* São Paulo: Brasiliense, 1982.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Título do Trabalho: Federalismo, Descentralização e Política Social: a política de assistência social nos municípios fluminenses

Afrânio de Oliveira Silva – Colégio Pedro II

Federalismo, Descentralização e Política Social: a política de assistência social nos municípios fluminenses

Introdução

Com a redemocratização e o processo de descentralização na década de 1980, o envolvimento da sociedade na gestão municipal tornou-se uma obrigação constitucional e um direito da cidadania. Com isso, a participação da sociedade na gestão municipal passou a ser etapa fundamental do planejamento e das decisões sobre os assuntos públicos. O princípio da participação se faz presente nas políticas municipais sob vários formatos: via institucionalização de conselhos setoriais; fóruns; processos de organização de conferências; elaboração dos planos diretores, audiências públicas e etc.

Nos estudos sobre a descentralização das políticas sociais, os atributos ligados à ação política também são tomados como determinantes, além dos atributos estruturais e institucionais. O objetivo desse artigo é analisar o comportamento desse atributo ligado à ação política, ou seja, como a variável *participação* incide sobre o processo de descentralização da política de assistência social, tendo os conselhos como foco das análises.

Sociedade civil, participação e projetos políticos

Com base na literatura sobre os conselhos e na pesquisa de campo realizada em alguns municípios fluminenses, buscou-se identificar, a partir da dinâmica de funcionamento desses organismos, o papel efetivamente desempenhado por eles na produção da política de assistência social. Com relação aos atributos estruturais das unidades locais de governo (capacidade econômica, fiscal e administrativa[1]), um dos *determinantes* da descentralização das políticas públicas (Arretche, 2000), constatou-se que no que se refere à

1 Na verdade, as variáveis utilizadas nessa tese permitem inferir apenas com relação a capacidade econômica e fiscal. A dimensão administrativa não o foi alvo dos estudos apesar de ser um fator importante para o processo de descentralização das políticas. A produção dos dados quantitativos ao longo dos anos ganhou vulto, principalmente por meio dos suplementos da assistência social da MUNIC – IBGE. Isso é claro sem contar as bases de dados no MDS que estão no (SUASWEB), mas para quem conseguir ter acesso, o que para a formatação do presente trabalho não foi possível.

política de assistência social nos municípios fluminenses, esses atributos têm um teor menor de explicação sobre a capacidade de implementação da política de assistência social na esfera municipal. Cabe ressaltar que apesar desse trabalho não ter dado atenção necessária ao fator *capacidade administrativa*, a tendência é de seguir o padrão dos demais fatores, uma vez que a capacidade administrativa mantém uma forte correlação positiva com o tamanho e capacidade fiscal e econômica dos municípios.

A *determinante* relação Estado-sociedade tem tomado destaque na ciência política como dimensão importante nos estudos sobre políticas públicas. Assim, o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS foi analisado como instituição que possibilita essa relação Estado-sociedade em nível municipal. Portanto, o que se fez foi uma leitura desses organismos de modo a entender os processos políticos nos quais estão inseridos, o que levou em consideração principalmente os “termos” nos quais se estabelece essa relação.

A crítica de que os municípios menores são aqueles que menos produzem políticas para sua população, não se confirma, isto é, na política de assistência social são os “pequenos” que mais produzem serviços socioassistenciais e mais investem na assistência social. E as variáveis que ajudam a entender isso é o PIB *per capita*, os investimentos totais e próprios em assistência social e em menor grau a Proporção FPM/PIB *per capita*. Nesse sentido, como o acesso, a oferta e o financiamento tem se mostrado maiores nos municípios menores, o que tem nesses municípios que faz com que a provisão dos serviços e benefícios da assistência social seja melhor quando comparados com os municípios de maior porte? Dito de outra forma, qual o papel dos CMAS no processo de descentralização política municipal de assistência social?

Uma vasta literatura argumenta no sentido de afirmar que a institucionalização da participação social, viabilizada pela Constituição de 1988, assume papeis diferentes, mas quase sempre são identificados como capazes de produzir resultados positivos sobre as políticas públicas, ou relacionados à quantidade e à qualidade de serviços e bens ofertados ou mesmo seus efeitos

indiretos como criar capital social e aprofundar a democracia (Santos, 2002; Souza, 2001).

Gohn (2002) afirma que foi a partir da ênfase dada ao princípio da cidadania pela Constituição de 1988 e pelo avanço institucional, que culminou com a criação dos conselhos, que se efetivou o exercício da democracia participativa.

> "A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo das etapas de formulação e implementação de uma política pública, porque elas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social" (Gohn, 2002: 12).

O registro de experiências inovadoras e bem sucedidas de gestão local nos últimos anos é extenso. Diversos arranjos governamentais vêm sendo colocados em prática no sentido de produzir mudanças no âmbito da política e da gestão governamental. A partir da Constituição de 1988, começam a ser implantadas algumas medidas orientadas a favorecer a participação social na gestão e no controle dos governos. Algumas delas resultante da própria dinâmica da sociedade, como por exemplo, o orçamento participativo e outras previstas constitucionalmente, como no caso dos Conselhos.

As funções de elaboração, fiscalização e controle renderam a essas instituições grandes elogios durante o processo de redemocratização e descentralização, cabendo a estes a responsabilidade de levar à ponta (municípios) esses processos. Mas, logo começaram a serem produzidas críticas sobre esses organismos, sugerindo um pouco de cautela em algumas relações, como por exemplo, seus efeitos diretos sobre as políticas.

É nessa perspectiva que Boschi (1999) afirma que se deve relativizar a avaliação dessas experiências de gestão democrática. Deve-se tomar cuidado ao generalizar o sucesso ou o fracasso de uma experiência a partir do exame de processos específicos, atentando para dificuldade de identificar o momento que determinada variável, como por exemplo, a participação social, seria

responsável pela geração de ciclos virtuosos. Assim, mais do que a existência de espaços de participação é imprescindível a avaliação dos processos políticos que envolvem a tomada de decisão e o padrão de relacionamento que se estabelece entre os atores sociais, bem como os recursos disponíveis para o exercício da participação.

Os pressupostos da participação social na gestão pública tem sido o de garantir a adequação da ação governamental às necessidades da população e permitir que as contas públicas sejam mais transparentes. Ao influenciar na concepção das políticas, os espaços de participação acabam interferindo nas decisões sobre o gasto público, redirecionando nas prioridades; criam possibilidades de alocação de recursos de forma mais redistributiva e impulsionam a transformação da própria democracia representativa em um modelo mais participativo. Pensar na ampliação dos espaços de participação social é repensar os limites impostos à própria democracia como forma de governo que busca a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos. Dessa forma, esses espaços têm como finalidade mais geral contribuir para o que Boaventura de Souza Santos chamou de “democratizar a Democracia” (Santos, 2002).

Dagnino (2006) afirma que na América Latina chegou-se a um consenso sobre o potencial democrático da sociedade civil e suas contribuições à democracia, no entanto, o que está por trás dessa aparente unidade de conceitos é uma diversidade de projetos políticos. A autora, parte do pressuposto que a sociedade civil é composta por uma grande heterogeneidade de atores, se constituindo não em um território de convivência pacífica, mas sim permeada por muitos conflitos. Sendo assim, a tarefa central é estabelecer os tipos de atores civis analisados os espaços públicos onde se movem. A inclinação por parte da sociedade civil por estratégias mais diretas com o Estado é fruto de uma precariedade na representação por parte dos partidos políticos. A função de mediação dos partidos foi e continua sendo precária, pois exprime uma vocação pendular inclinando-se sempre para o lado do Estado, limitando sua representatividade em momentos eleitorais e baseando suas estratégias em mecanismos clientelistas e personalistas.

A discussão sobre a democracia na América Latina ou esteve presa às categorias das teorias democráticas elitistas e na problemática da transição, ou à disputa simbólica ligada aos diferentes projetos políticos, como no caso dessas novas categorias utilizadas para caracterizar as inovações democráticas. Essa disputa ideológica se expressa na própria concepção de sociedade civil. Assim, chama-se a atenção para a linha de argumentação que destaca a necessidade de uma maior compreensão da heterogeneidade da sociedade civil. Esse ponto de partida ajuda a entender que no interior da sociedade civil existem os mais diversos atores, tipo de prática política, projetos políticos (inclusive não democráticos) além das diferentes formas de relação com o Estado. Assim, a diversidade de projetos constitui uma dimensão importante da heterogeneidade presente nesses espaços de participação da sociedade civil.

A sociedade civil se expressa como uma densa rede de movimentos sociais e associações de caráter diversificado que obedecem à contingências históricas como modelo de acumulação, tipo de regime de governo, padrões culturais dominantes, marco jurídico e correlações de força entre as classes sociais. Assim como existe o mito acerca de caráter unitário e virtuoso da sociedade civil, há também uma visão dominante sobre o Estado que o trata como homogêneo e indiferenciado. A crítica não se dirige somente ao seu equívoco empírico, mas, sobretudo à sua exclusão analítica da mediação entre a sociedade e o Estado.

Dessa forma, o debate sobre o papel da sociedade civil na construção da democracia deve ser visto como uma luta simbólica sobre o lugar, os atores e a agenda a partir de uma disputa entre projetos políticos distintos. Para Dagnino (2006) para analisar esse processo é central tomar como ponto de análise a disputa entre os projetos políticos. Para isso a autora propõe estudar os processos de democratização no terreno das vinculações, articulações e trânsito entre ambas as esferas de atividades, onde a disputa entre os projetos políticos estrutura o sentido da luta política. "*Os projetos políticos são um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade que orienta a ação política dos diferentes sujeitos*" (Dagnino, 2006: 38). São construções simbólicas que mantêm

relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas, como por exemplo, democráticas, clientelistas, corporativas, autoritárias, e suas continuidades e rupturas gerando combinações peculiares na América Latina como o projeto corporativo populista, com grande incorporação de classe trabalhadora aos direitos sociais, mas de forma subordinada.

A noção de projeto político é importante porque afirma a política como um terreno estruturado por escolhas orientadas por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses. Nesse sentido, a noção de projeto político não se restringe à estratégias de atuação, mas expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas.

A noção de projeto representa, portanto, uma contribuição analítica importante, pois o reconhecimento desses projetos permite identificar de forma mais precisa seus conteúdos e formas de implementação do processo de consolidação democrática onde predomina uma situação de “confluência perversa”, fenômeno esse que está ancorado na utilização de um discurso em comum, mas que caminham em direção opostas, como os projetos democratizantes e neoliberais.

Dagnino (2006) identifica três projetos políticos em disputa pela construção democrática na América Latina: o autoritário, o neoliberal e o democrático-participativo. Todos compartilham de um patamar mínimo em relação ao projeto democrático, a saber: a democracia representativa e o Estado de Direito. O patamar máximo seria a ideia de “radicalização e aprofundamento da democracia” apoiado na participação da sociedade no exercício do poder. Mas hoje o embate encontra-se polarizado na disputa entre o projeto neoliberal e democrático-participativo, mas cabe ressaltar que o projeto autoritário não é residual.

No projeto autoritário a relação entre a sociedade civil e o Estado caracteriza-se pelo verticalismo, clientelismo, cooptação e repressão. A política pública é entendida como campo exclusivo do Estado e a participação da sociedade é mínima. No projeto democrático-participativo a participação da sociedade nos processos decisórios assume um papel central, pois é vista

como instrumento para construção da igualdade, já que ela contribuiria para a formulação das políticas públicas, bem como instrumento democratizante do poder decisório do Estado capaz de exercer o controle social e criar no Estado processos de *accountability.*

A disputa simbólica também ocorre em torno da categoria *prestação de contas*. O projeto democrático-participativo entende essa categoria em uma perspectiva de garantia de direitos e controle social da "coisa pública". No projeto neoliberal a prestação de contas é pensada apenas na perspectiva de melhorar a comunicação, focada na questão da eficiência do Estado.

A própria sociedade civil é alvo de disputa entre esses dois projetos. Enquanto a sociedade civil, no projeto democrático-participativo, ganha contornos de arena onde se daria o debate entre interesses divergentes e a construção dos consensos provisórios que possam configurar o interesse público, bem como o *status* de portadora do papel de assegurar o caráter público do Estado, no projeto neoliberal ela tem a função de fornecer informações sobre as demandas sociais e assumir com eficiência a execução das políticas públicas, ganhando contornos seletivos e excludentes, já que são poucos os setores reconhecidamente capazes de desempenhar essas funções. Cabe destacar que o projeto neoliberal não tem, como no projeto democrático-participativo, a democracia como impulso para a formulação do seu projeto, mas basicamente a necessidade de ajuste da economia. E a relação sociedade-Estado é marcada pela leitura das características vigentes do Estado que constituem barreiras ao livre desenvolvimento do capital, isto é, gigante, ineficaz, burocrático, lento e corrupto. Daí emana o discurso de transferência de responsabilidades públicas para o setor privado e também para a sociedade civil.

A noção de participação no projeto neoliberal é definida de maneira instrumental, ou seja, está ligada à gestão e implementação das políticas públicas, mas não inclui o poder decisório sobre elas. É nesse bojo que surge o chamado Terceiro Setor com forte ênfase na filantropia. A própria cidadania ganha novos contornos no modelo neoliberal. A redefinição da cidadania é a diluição do núcleo do conceito que é a ideia de direitos universais. A concepção

de direitos universais dá lugar a parâmetros de igualdade que se utiliza de instrumentos de focalização e ações dirigidas para setores em situação de risco. Quando as políticas sociais deixam de ser executadas pelo Estado e passam para as organizações da sociedade civil, para a filantropia e voluntariado, a cidadania é identificada como ajuda aos pobres, como caridade.

Em síntese, as concepções de cidadania, participação, prestação de contas e sociedade civil e Estado formuladas pelo projeto neoliberal expressam uma visão minimalista da política. Encarnada nas instituições tradicionais da democracia representativa, a reduzida política neoliberal é acompanhada de uma visão minimalista da democracia.

É nesse novo cenário, onde estão em disputa diferentes projetos políticos, que se inicia o processo de descentralização das políticas sociais. Assim, os diversos grupos sociais estão em constante disputa pelo significado dos principais processo e instituições relacionados à descentralização, à participação da sociedade civil e ao tipo de relação sociedade-Estado. Na política municipal de assistência social esses três projetos políticos estão em constante disputa, alguns conseguindo mais que outros, influenciar nos processos de participação da sociedade civil e, indiretamente, nos resultados da política municipal de assistência social.

Os conselhos gestores[2] de políticas públicas

A partir da década de 1980 a discussão sobre o papel do Estado e a participação da sociedade no processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas se intensificou. O debate também abarcou as relações entre as esferas de governo e as responsabilidades dos municípios. A proposta constitucional estava baseada em diferentes argumentos técnicos e políticos.

2 Os formatos dos conselhos brasileiros variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de Conselhos Gestores de programas governamentais (merenda escolar, crédito, etc.), ou à elaboração, implementação e controle de políticas públicas, através de Conselhos de políticas setoriais definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, assistência social, etc.). Há também os conselhos temáticos, envolvidos não apenas com políticas públicas, mas com temas transversais (desenvolvimento municipal, desenvolvimento urbano) ou que permeiam os direitos dos indivíduos (direitos humanos, mulher, etc.) ver CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.

Mas, subjacente ao conjunto dos argumentos, estavam implícitas as perspectivas de redistribuição de poder, de inclusão social e de aumento da eficiência da administração pública mediante a racionalização do uso dos recursos públicos.

O cenário político dessas transformações tinha como pano de fundo um processo mais amplo de Reforma do Estado que colocava em lados opostos os projetos políticos que envolviam a descentralização e a participação. Os movimentos populares eram fundamentalmente reivindicatórios e de confronto com Estado até a década de 1980. Após a Constituição de 1988 passaram a apostar na institucionalidade democrática, mas sem que tivesses passado por um amplo debate. Para Raichelis (2000), esse processo esteve permeado por equívocos, como por exemplo, no campo da assistência a decisão de lutar pelos conselhos fez com que se abandonassem os fóruns mais amplos de participação, queimando etapas no processo de discussão sobre as propostas institucionalizadas que deveriam ser realizadas no âmbito desses fóruns. Do outro lado, estavam os defensores do projeto neoliberal que tinham outro entendimento sobre a participação e a descentralização, que em geral estava relacionado à desresponsabilização do Estado de suas funções sociais.

A institucionalização da participação social via conselhos ganhou *status* constitucional a partir de 1988. Essa mudança provocou a multiplicação desses organismos nas três esferas de governos por força da lei. A multiplicidade de formatos, competências, estruturas e recursos são muito diversos. Os conselhos de políticas ou conselhos setoriais passaram, dessa forma, a fazer parte da estrutura administrativa dos governos e a participar da formulação e aprovação de muitos planos setoriais de políticas públicas. Em alguns casos, como por exemplo, os da própria assistência social, são responsáveis por aprovar os planos e orçamentos da assistência social em sua respectiva esfera de governo.

Os conselhos, no contexto recente da administração pública, foram criados para se constituírem em instrumentos de descentralização e participação, por meio da negociação entre governo e sociedade. Isso faz dessa instituição um elemento constitutivo de algumas políticas sociais. A forma

como está prevista na Constituição o torna o espaço público jurídico-institucional por excelência de intervenção na formulação e implementação de políticas públicas. Quando, por exemplo, se amplia o acesso da população às informações sobre as propostas, decisões, ações e recursos governamentais, cria-se uma condição necessária, embora não suficiente, para propiciar a *accountability* dos governantes (Carneiro, 2006). Se a descentralização pode ser entendida como uma forma de democratização quando há partilha de poder, a criação de conselhos, como uma forma de descentralização, também pode ser encarada como forma de democratização na medida em que acarreta na delegação de competências/poderes à sociedade civil e a cooperação entre Estado e sociedade.

Os Conselhos de Assistência Social foram criados como resposta às disposições legais no âmbito federal, com a instituição da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em 1993, sendo obrigatoriamente paritários e deliberativos, com representação da sociedade civil e do governo. Pode-se afirmar, portanto, que o grande número de conselhos criados em todas as esferas de governo está relacionado à Constituição e à legislação de cada política setorial. No entanto, a eficácia dos conselhos depende das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado e da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos. Essa questão nos remete para o exame da intrincada e complexa relação entre os conselhos e o Executivo municipal.

Apesar de todos os inegáveis avanços legais referentes ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), é preciso levar em consideração que sua implementação efetiva nos moldes a que se propõe, ou seja, democrático, universalista e redistributivista, é uma tarefa muito complexa, dada a sua coexistência com valores e ideologias políticas e econômicas típicas da cultura de traço conservador[3], que incentivam ações de caráter emergenciais e direcionada aos “desafortunados” dentro da assistência social.

3 Ver DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. "Welfare state", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. Rev. bras. Ciências. Sociais. v.3 n.6; São Paulo, 1988.

No caso brasileiro, o abandono do regime autoritário com a redemocratização, não eliminou o elitismo e o clientelismo do sistema político e da cultura política brasileira. Como chama a atenção Weffort[4], o sistema democrático brasileiro pós Constituição de 1988 incorporou os diferentes seguimentos políticos e sociais que não só colaboraram, mas trabalharam para a instalação do regime autoritário. É dessa forma, que diferentes culturas políticas atravessam as ações coletivas bem como influenciam nas políticas sociais. Na assistência social em particular essas diferentes culturas de um lado, favorecem à criação de um modelo democrático e participativo e, de outro, impedem sua consolidação buscando perpetuar uma prática elitista e clientelista.

Como o modelo remete a uma gestão compartilhada entre os entes governamentais e a sociedade, por via dos conselhos de assistência nas suas respectivas esferas, o modelo coloca em uma mesma arena culturas políticas distintas onde o conflito é inevitável. O que sugere Oliveira (2003) é que a tecnocracia, envolvida em uma perspectiva conservadora tem estimulado ações emergenciais e descontínuas para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade. No contexto da Reforma do Estado são criados diferentes dispositivos que além de reforçar núcleos tecnocráticos criam uma variedade de “leis” que despolitizam espaços de participação e excluem a participação de dimensões importantes para as políticas sociais, como, por exemplo, as diretrizes e recursos do orçamento público. Essa separação de outras áreas da política e o enfraquecimento desses espaços de negociação ajudam a solidificar uma visão da assistência social como uma ação compensatória de desigualdades, entendendo que é função do mercado atender as necessidades dos indivíduos.

4 Weffort argumenta que “(...) *as novas democracias contam com um número significativo de líderes democráticos recém-convertidos, tais como, por exemplo, José Sarney e Fernando Collor, no Brasil”* (p. 19). O autor refere-se aos líderes conhecidos como “homens do sistema” (autoritário) que passaram pelo processo de transição democrática, redefiniram as suas identidades e aderiram ao novo regime. Mas sua principal preocupação é se as mudanças fundamentais do regime fez mudar o comportamento das elites dirigentes. Weffort aponta o caso brasileiro como uma experiência de continuísmo. Ver em WEFFORT, Francisco. Novas democracias: Que democracias?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 27, 1992.

Uma possível relação também reside no fato de a cultura política, que há muito acompanha a história da assistência social, ainda explicar a política de assistência como emergencial e restrita aos pobres. Portanto, na política brasileira vigora uma cultura política *híbrida,* que permite que convivam justapostas uma cultura política fortemente privatista, paternalista, clientelista com outros valores democráticos, que aplicada à assistência social criar obstáculos à efetividade de determinados resultados, como por exemplo, sua universalização como direito.

No campo da assistência social a luta em defesa da participação, e, por conseguinte, da implantação dos conselhos esteve associada não só ao processo de democratização e à luta popular, mas à possibilidade de difusão e efetivação de uma nova concepção da assistência social que rompesse com o viés histórico do assistencialismo. Assim, não se pode desvincular a implantação dos CMAS da luta pelo desenvolvimento de uma nova lógica de implementação da assistência. Nesse sentido, a criação dos CMAS foi resultado de diversos interesses, incluindo desde uma visão mais progressista e democrática da política defendida por profissionais e pesquisadores da área até gestores interessados apenas nos repasses das outras esferas para a execução de programas e projetos assistenciais que ficou condicionado à criação do Conselho de assistência, acompanhado do Fundo Municipal de Assistência Social e do Plano Municipal de Assistência Social.

A literatura sobre os conselhos têm demonstrado, baseada em pesquisas empíricas, uma total falta de compromisso dos gestores (prefeitos e secretários da assistência) com a garantia de condições para os CMAS exercerem sua função. No caso da sociedade civil, tem-se verificado um fraco interesse pela participação em geral e em particular nos CMAS (Silva e Medeiros, 2010). Além disso, as pesquisas de campo informaram que são os mesmos conselheiros que atuam em diferentes conselhos. E quando faltam conselheiros da sociedade civil são alocados novos conselheiros do governo.

Os conselhos se inserem em um novo paradigma de desenvolvimento da gestão pública, sendo comumente tratados pela literatura como via de parcerias com a sociedade civil organizada; possibilidade de institucionalização

da participação, co-gestor; novo espaço público; instrumento de intervenção da sociedade civil na gestão pública, formuladores e fiscalizadores das políticas sociais. "*Mas, a priori, são apenas espaços virtuais*" (Gohn, 2002: 29). Por isso, certas questões são muito relevantes no debate atual sobre a implementação e consolidação dos conselhos, tais como a representatividade, capacitação, acesso à informação, etc.

A participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS

O tipo de participação privilegiado o longo do desenvolvimento das democracias ocidentais modernas é via sistema representativo que se restringe à escolha dos representantes ao sufrágio. No caso brasileiro, a partir da Constituição de 1988, além da instituição do sufrágio universal o sistema político abarcou outros canais institucionais de participação social[5]. Algumas dessas experiências mantêm um padrão mais restrito de participação, não alterando o caráter autoritário, patrimonialista e clientelista de se relacionar com a "coisa pública" por não distribuir o poder; e outras que tem como proposta uma maior democratização dos governos, principalmente do que se refere às políticas públicas.

Côrtes (2007) fazendo menção ao papel dos conselhos nesse processo de ampliação da participação e do controle social sobre as políticas públicas afirma que são quatro seus determinantes que se entrelaçam: (1) estrutura institucional (2) cultura cívica, (3) posição dos gestores em relação à participação, e a (4) *policy community* e a forma de intermediação de interesse (Côrtes, 1998).

O que se buscou fazer a partir da pesquisa de campo foi observar essas quatro dimensões e verificar se elas tem alguma capacidade explicativa sobre os resultados da política de assistência social nos municípios pesquisados[6].

Nos municípios constatou-se que, apesar de todos se constituírem como órgãos deliberativos e paritários[7], de acordo com a LOAS (1993), concretamente funcionam, com exceção do Rio de Janeiro, como

5 Ver Maria Victória de Mesquita Benevides. A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. Ed. Ática: São Paulo, 1991.

“termômetros” dos problemas e demandas na ponta do sistema, inclusive no entendimento dos próprios conselheiros, demonstrando pouca compreensão do papel dos conselhos pelos próprios conselheiros.

As informações sobre a estrutura institucional dos conselhos não é muito diferente entre os municípios de pequeno, médio e grande porte. Todos possuem local específico e secretaria executiva, tem caráter deliberativo e paritário e mantém reuniões regulares, mas essas semelhanças parece não ter muito efeito sobre a dinâmica nas relações de poder entre conselho e gestão. É fato que todos esses requisitos ajudam no trabalho dos conselheiros no que diz respeito à elaboração de relatórios, atas, ofícios, acesso à informação, reuniões, mas essa dimensão tem um peso relativamente fraco nas relações políticas, pois quando o Poder Executivo não reconhece o conselho como co-gestor da política, o poder constitucionalmente sancionado dos conselhos não se efetiva.

Carneiro (2006) constata que em quase todos os conselhos locais, os representantes não tem conhecimento sobre a legislação, os fundos, os recursos e onde serão alocados. Assim, as informações, condições imperiosas no processo de participação, estão restritas ao gestor. Nas visitas de campo ficou evidente o avanço na criação dos conselhos, na regularidade das reuniões, na elaboração dos documentos, em fim, em todo o formalismo

6 A seleção dos municípios para a pesquisa de campo obedeceu ao critério de porte. Dessa maneira, apenas um (1) município de cada porte foi selecionado (pequeno, médio e grande), além do município do Rio de Janeiro. Como o município do Rio de Janeiro foge aos padrões de comparação dos outros municípios, dado seu porte e riqueza, as análises se deterão mais sobre os aspectos nos municípios de pequeno, médio e grande portes. Utilizou-se o porte dos municípios porque uma hipótese era de que os municípios pequenos produziriam menos políticas para sua população. E a outro critério foi o resultado do município na produção de política de assistência, ou seja, buscou-se os municípios que ajudaram a provar a tese de que não são os pequenos que produzem menos políticas e que não são necessariamente os grandes que o fazem. Dessa forma, foram feitos contatos com as prefeituras de alguns municípios que representavam esses grupos e aqueles municípios que se propuseram a receber a pesquisa foram os selecionados. Os representantes de cada porte são: pequeno porte; município de Aperibé, médio porte; município de Guapimirim e grande porte; município de Nilópolis, além do município do Rio de Janeiro.

7 O ano de criação do CMAS de Aperibé é de 1993. O CMAS de Guapimirim foi criado em 1995. Em Nilópolis a data é de 2005 e no Rio de Janeiro 1996. Fonte: MUNIC-IBGE, 2013.

esperado desses órgãos, mas em nenhum deles, com exceção do CMAS do Rio de Janeiro, existe de fato condições concretas (informação, conhecimento, capacitação) para se interferir *efetivamente* no processo de formulação e fiscalização da política de assistência social.

Dagnino (2006) destaca que, com relação ao Estado, as teorias dominantes tendem a conceituá-lo como um ente administrativo homogêneo e indiferenciado. Para entender o Estado, principalmente na América Latina, é preciso entender que não se pode estudar a democracia real sem entender o Estado real. As correntes teóricas que frequentemente analisam a democracia, apesar de equivocadas, alertam para a necessidade de repensar a relações entre o Estado e a sociedade como eixo articulador sobre a democracia.

Essa heterogeneidade do Estado está vinculada ao desenvolvimento histórico desigual das instituições estatais e à sua própria organização. No plano vertical, os Estados podem ser unitários ou federais. Isso implica dizer que as experiências democráticas podem ocorrer em um nível de governo e em outros não. No plano horizontal, a heterogeneidade está à relacionada com a divisão dos poderes e aos mecanismos de *check and balances.* No que se refere ao primeiro plano pudemos observar que as experiências de participação social no nível local ainda são bastante limitadas, estando sujeitas à intervenção do poder público e precariedade de organização e infraestrutura, bastante diferente da institucionalização da participação nos conselhos estaduais e federal de assistência social.

Entretanto, o problema enfrentado por esses órgãos não se resume ao grau de intervenção, ou seja, não se instala um “circulo virtuoso” da política de assistência social no município somente com um alto grau de poder decisório, mas cabe ainda pensar no “sentido” dessa interferência. O sentido da interferência refere-se ao tipo de relação política estabelecida para se chegar à decisão, os objetivos a serem alcançados e aos critérios para se chegar à decisões. Os segmentos que participam dos CMAS nos municípios pesquisados são esmagadoramente formados por representantes das

entidades socioassistenciais[8]. O que se percebe é que o olhar sobre a assistência social ainda está pautado pela possibilidade de ganhos privados para as entidades que participam da Rede, sejam por meio do certificado de entidades beneficentes da assistência social, que garante isenção de impostos, seja pela possibilidade de manter convênios com a prefeitura[9].

Aqui cabe uma referência ao CMAS do Rio de Janeiro. As pesquisas realizadas no município do Rio de Janeiro indicam uma relação mais complexa, pois envolve uma maior influência da rede socioassistencial nas relações de poder na política de assistência. Na literatura sobre a *path dependence* a existência de uma capacidade estatal é pré-condição para a gestão de programas sociais. As políticas prévias dotam os entes estatais de uma capacidade instalada, assim, as políticas implementadas anteriormente dotam diferencialmente os níveis de governos de recursos necessários à implementação de uma determinada política. No caso da assistência social, o modelo anterior contava com uma grande parte de seus recursos técnicos, equipamentos e conhecimento vinculados às entidades privadas que prestavam os serviços, em especial a LDB.

Assim, o *caminho da trajetória* da política de assistência social aponta para um importante fator que a presença da rede socioassistencial. Esse dado é importante por dois motivos: o primeiro relaciona-se com as premissas neoinstitucionalistas de importância do legado institucional das políticas pretéritas, inclusive para a possibilidade de absorver de forma satisfatória, pelos entes, os programas na área social diminuindo os custos para sua assunção. O outro refere-se aos interesses organizados em torno daquela política. Os critérios de distribuição das atribuições e ganhos da política prévia

8 De acordo com a MUNIC, comparando a composição dos Conselhos de Assistência social, fica evidente que usuários e trabalhadores possuem representação relativamente menor quando comparados com os representantes de entidades e organizações de assistência social. Do total de municípios com conselhos, 66,7% declararam ter representantes de trabalhadores da área, 67,6% possuem representantes de organizações de usuários e 78,8% declararam possuir representação de entidades e organismos atuantes na área.

9 Essa prática é identificada até mesmo em nível federal. Muitas entidades que tem interesses corporativos se candidatam aos conselhos por conta dessa atividade cartorial dos órgãos. Ver em CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.

atuam no sentido de manutenção, apoiando-se nos recursos institucionais de cada política setorial (Arretche, 2000).

Como destaca Dagnino (2006), diferentes projetos políticos orientam a ação política da sociedade civil e no campo da assistência social os projetos conservadores parecem se destacar mais que o projeto democrático-participativo no nível municipal.

Assim, o volume de instituições da rede socioassistencial funciona de um lado, como facilitadores no processo de descentralização da política de assistência social, pois o ente que assumiu a política (município do Rio de Janeiro) encontrou um facilitador, dado a importância da rede para a prestação dos serviços da assistência, diminuindo os custos para assumir as novas responsabilidades, e de outro, como obstáculo à mudança de paradigma da política de assistência no sentido de romper com o caráter clientelista e assistencialista da assistência. A implantação de uma cultura democrática e participativa na gestão da política encontra fortes obstáculos devido à influência de atores da rede socioassistencial privada no processo de gestão da política, principalmente via o CMAS onde os atores estão orientados pelo projeto político neoliberal. A participação desses atores no conselho está pautada pela manutenção de suas relações de poder, na influência relacionada ao tipo de serviços prestados e na sua perpetuação como “braço” do governo na prestação dos serviços.

A tipificação nacional dos serviços socioassistenciais criou uma nova dinâmica entre a gestão e a rede socioassistencial na medida em que tornou menos flexível o enquadramento dessas instituições para o recebimento da certificação de entidade beneficente, e, por conseguinte, a prestação de serviços na área de assistência social.

Um exemplo recorrente desse tipo de relação entre as entidades e o poder público ocorre quando não existe nenhuma entidade “especializada” em um determinado atendimento, por exemplo, trabalho infantil, esse problema se torna invisível nas discussões nos conselhos e nas políticas públicas, inclusive nos planos municipais de assistência social. Nesse caso, para que seja

implementada alguma ação voltada para esse problema é necessário que o órgão gestor de outra instância, na maioria das vezes, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), proponha ações que venham acompanhadas de recursos financeiros para sua execução.

A questão do posicionamento do gestor no que se refere à participação da sociedade nas decisões, dimensão importante levantada por Côrtes (2007) aparece com bastante ênfase nos municípios pesquisados. Apesar de difícil mensuração, a vontade política parece manter-se como determinante do funcionamento dos conselhos. A princípio nenhum gestor se opõe ao funcionamento dos conselhos, afirmando que são muito importantes para o desenvolvimento da política em seus respectivos municípios. Mas quando perguntados qual é a efetiva participação desses órgãos na formulação, elaboração, acompanhamento e fiscalização das ações da prefeitura, os argumentos são sempre vagos e quase nunca aparece uma ação efetiva de participação e decisão.

Os conselheiros concordam que o posicionamento favorável ou não dos gestores municipais sobre participação tem peso de fator determinante para a consolidação de processos participativos. Apesar de ponderarem os avanços, principalmente no que se refere à estrutura, enfatizam que ainda as relações de poder são muito desiguais. Isso faz com que a capacidade de intervir na formulação da política seja muito difícil ao mesmo a fiscalização também é prejudicada pela falta de preparação e tempo. Muitos relatórios não são encaminhados e quando são encaminhados são feitos sem tempo hábil para uma apreciação acurada das contas pelos conselheiros, recaindo sobe os conselheiros a responsabilidade do bloqueio dos recurso por falta de documentos e pareceres. Nesse sentido, a variável vontade política é importante para entender o que ocorre com a política de assistência social.

A presença da primeira-dama como gestora da assistência, em tese, pode facilitar o aceso a recursos, mesmo que não se garanta uma gestão comprometida com os princípios das novas normativas do SUAS. O que se observa nas entrevistas, principalmente com relação à concepção da política de assistência social é que ela está baseada em práticas assistencialistas e

clientelistas. No entanto, a relação entre primeiro-damismo e quantidade maior de recursos não foi comprovada em campo, nem mesmo pode ser generalizada para os outros municípios estudados, pois apesar de contar também com o fenômeno do “primeiro-damismo”, tanto em Nilópolis quanto em Guapimirim (baixos investimentos *per capita*) os indicadores não se comportaram como o município de Aperibé (altos investimentos *per capita*).

De acordo com Côrtes (2007) o fator mais determinante no processo de participação e controle dos CMAS, porém, é a existência de uma *policy community* interessadas em construir espaços de participação e em estabelecer alianças com outros segmentos sociais interessados em influenciar no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Mas destaca a importância das características dos grupos participantes, pois dependendo do perfil podem assumir vantagem na disputa de poder. Isso é verificado em maior grau nas políticas focalizadas ou onde se identifica um público-alvo específico, como no caso da assistência social, que apesar de universal, o público prioritário dos atendimentos é composto por pessoas pobres. Nesse caso, os “desamparados”, aos quais são destinadas as ações da assistência social, conseguem ações relativamente menores em comparação aos outros grupos, como por exemplo, a saúde (Côrtes, 2007).

A onda de organização e mobilização social que varreu o Brasil na década de 1980 deixou um legado organizacional e associativo muito heterogêneo que varia de região para região. A força de instituições políticas e dos movimentos sociais nos grandes municípios, por exemplo, tende a favorecer a participação nos conselhos. Ao passo que em pequenos municípios (com baixo nível associativo) o clientelismo, paternalismo e patrimonialismo ainda são características marcantes nas relações entre governo e grupos de interesse. Em outras palavras, não obstante os conselhos possam colaborar para o desenvolvimento de formas mais democráticas de representação de interesses, esses organismos se deparam com limites estruturais para seu funcionamento, ligados ao cotidiano das institucionalidades e da cultura política nos municípios brasileiros (Côrtes, 2007).

Dependendo de como as quatro dimensões se apresentam no município a participação dos conselhos pode ser mais efetiva, ou pode redundar em manipulação, consulta ou somente no acesso a informações. Nos casos investigados a ausência de alguns desses fatores, mesmo considerando que a infraestrutura tenha melhorado, não dão aos conselhos uma capacidade explicativa dos valores positivos referentes ao acesso, oferta e financiamento em Aperibé, por exemplo. Da mesma forma, a debilidade dessas instituições não apresenta relação direta com os resultados negativos obtidos pelos municípios de médio e grande portes, Guapimirim e Nilópolis, respectivamente.

Comentários finais

A participação nos conselhos parece não ser decisiva para os melhores resultados na política de assistência social. A pesquisa de campo mostrou algumas impressões de que o viés da política ainda guarda uma relação forte com o assistencialismo e o clientelismo vinculados a um projeto político neoliberal, onde a cidadania, a prestação de contas, e a própria participação ganham feições particulares do projeto neoliberal. Destacamos ainda que o projeto político autoritário ainda é muito presente na política municipal de assistência social caracterizado pelo verticalismo, clientelismo e cooptação.

A política de assistência social nos três municípios é dirigida pela primeira-dama. Isso poderia ser um indicativo do amplo financiamento próprio da política no município de Aperibé. O município se destaca nos indicadores de financiamento tanto no que se refere ao volume de recursos na assistência quanto na autonomia financeira em assistência social. No entanto, a pesquisa de campo não permitiu chegar a nenhuma conclusão concreta desse fato. Até mesmo porque nos outros dois municípios de médio e grande portes também contam com o primeiro-damismo e o comportamento das variáveis relacionadas ao financiamento comportaram-se de forma oposta.

Em síntese, a importância da dimensão da participação social na formulação, implementação e fiscalização da política de assistência social, viabilizada pela Constituição Federal e determinada na LOAS por meio dos

Conselhos nas três esferas de governo, levou-nos a abordar a realidade vivida pelos municípios e os limites que ela coloca para a consolidação desse princípio. Os CMAS, principal instância de formulação e controle da política de assistência social encontra muitos obstáculos à consecução de suas funções. As quatro determinantes levantadas por Côrtes (2007) funcionam como obstáculo ao pleno funcionamento dos CMAS como espaços participativos, deliberativos e fiscalizadores. A ausência de infraestrutura limita as atividades cotidianas dos conselheiros, principalmente no que diz respeito ao acesso à informação e ao conhecimento. Nesse ponto cabe destacar a ausência de uma política permanente de capacitação dos conselheiros, sobre a política e sobre os instrumentos de planejamento[10]. A ausência de uma cultura cívica também impede que esse espaço seja representativo da sociedade. O contingente dos conselheiros é muito baixo, muitos participam de muitos conselhos dado a fraca mobilização da sociedade civil em ocupar esses espaços. A posição dos gestores também se confirma como um determinante na política municipal de assistência social. A maioria dos entrevistados concorda que para que os CMAS exerçam com êxito o seu papel é necessário o aval do gestor, pois é ele quem pode ou não destinar recursos, manter a informação em dia e de fácil acesso e entendimento, e reconhecer o CMAS como um espaço e de debate e parceria na formulação da política. Com relação à *policy community* e a forma de intermediação de interesse a análise foi com menor vigor, dado o tempo e as condições, no entanto, no trabalho de campo ficou explícita a presença de procedimentos clientelísticos e assistenciais no tratamento da “coisa pública” e na forma de relação entre Estado-sociedade. Tanto conselheiros quanto gestores reconhecem os avanços da política de Assistência social, mas os fenômenos relacionados à forma intermediação de interesses ainda é muito presente no *modus operandi* da política no município. Dessa forma, conclui-se que, a capacidade de incidência da participação social sobre o desempenho da política municipal de assistência social nos municípios fluminenses é muito limitada.

10 PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba; nº 24: 29-40, Junho, 2005.
ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010.
_____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 17-26, 2004.
_____. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31 (11): 44-66, 1996.
AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico: In: A Inovação Democrática no Brasil. Avritzer Leonardo; Navarro, Zander (orgs.). São Paulo: Cortez, 2003.
BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados.* Vol. 42 n°4, 1999: 655-689.
BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
BRASIL. Política Nacional de Assistência Social (PNAS/SUAS). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, setembro 2005.
CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. Revista Brasileira de Informação bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, nº 61, 2006.
CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.
CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.
CASTRO, Ieda Maria Nobre de. Pacto Federalismo e Financiamento da Assistência Social. Temporalis. Brasília (DF), ano 12, n.23, p.69-96, jan./jun. 2012.
CÔRTES, Soraya Vargas. Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE M., MARQUES, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
DAGNINO, E. (Org.); Alberto J. Olvera (Org.); Aldo Panfichi (Org.). A Disputa pela construção democrática na América Latina. S. Paulo: Paz e Terra, 2006.
DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de, (orgs.) Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas (*et al.*). Brasília: ed. UNB, 1997.
DRAIBE, Sônia Miriam. Virtudes e limites da cooperação descentralizada em prol da coesão social e do enfrentamento da pobreza: reflexões e recomendações, Caderno NEPP/UNICAMP NEPP nº 64, 2005.
ELAZAR, Daniel J. Exploring federalism. The University of Alabama Press, 1987.
_____. Tendências Centralizadoras e Descentralizadoras dos Sistemas Federativos Contemporâneos: uma análise preliminar. In Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, IBAM nº 28 (159), pp. 64-84, 1981.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. Cadernos Metrópole n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.
KERBAUY, Maria Teresa. Federalismo, Descentralização e Democracia. Estudos de Sociologia. V. 6 nº. 10, 2001.
LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. São Paulo, Editora Alfa-Ômega, 1975.
LIMA, Antônia Jesuíta e SOUSA, Patrícia. Participação e Gestão Local: pontuando reflexões sobre a experiência de orçamento participativo em Teresina/PI. Textos & Contextos, Porto Alegre, V. 9, nº 1, jan/jun, 2010.
MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a filantropia e a assistência social. São Paulo, Cortez, 2001.
MULLER, Pierre; SUREL, Yves. A análise das Políticas Públicas. 2ª. Ed. Pelotas: Educat, 2004.
NUNES, Edison. Movimentos populares na transição inconclusa. Lua Nova [online]. 1987, n.13, pp. 86-94.
OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social. *Revista Ser Social,* 12, 9-54, 2003.
RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: nº. 85, p. 109-116, mar. 2006.
_____. Sistematização: os Conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.
RÖTH Deubel, André Noel. Introducción para el análisis de las Políticas Públicas. Cuadernos de Administración. Univesidad Del Valle, vol. 19, nº 30, 2003.
_____. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación, Ediciones Aurora, Bogotá, 2002.
SANTOS, Boaventura de Souza. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: Santos, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a Democracia*: os Caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Coleção: Reinventar a emancipação social: para novos manifestos 1.
SILVA, Afrânio de Oliveira; ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. Cooperação federativa e política pública de assistência social: algumas reflexões. Fórum Administrativo: Direito Público, Belo Horizonte, v. 10, n. 110, abr. 2010.
SILVA, Vini Rabassa da; MEDEIROS, Mara Rosange. Conselhos municipais de assistência social: história, fragilidades e possibilidades. Argumentum, Vitória, v.2, n.2, p.163-173, jul./dez. 2010.
SOMARRIBA, Mercês e DULCI, Otavio. A democratização do poder Local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de, (orgs.) *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas* (*et al*.). Brasília: ed. UNB, 1997: 391-425.
SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de direito individual a direito social. Revista Brasileira de Direito Constitucional. RBDC n. 10 – jul./dez., 2007.
_____. (Org.). A Menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2004.
SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. São Paulo em Perspectiva, 15 (4), 2001: 84-97.

WEFFORT, Francisco. Novas democracias: Que democracias?. Lua Nova, São Paulo, n. 27, 1992.

II Encontro Internacional Participaçao, Democracia e Políticas Públicas
27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

El Valor del Encuentro.
Análisis del diseño de la política de integración socio habitacional “Plan Juntos”

Yamhidlla Bica Destéffanis
Pontificia Universidad Católica de Chile

Resumen

En este trabajo se estudian los componentes teóricamente relevantes que se desprenden del diseño de la política pública “Plan Juntos” (Uruguay). El objetivo central de esta política es atender la emergencia socio-habitacional de los sectores más pobres con un enfoque integral. El Plan posee un diseño descentralizado y participativo pero que se aplica desde un Estado históricamente centralizado. El objetivo general de este estudio es observar si los rasgos centrales del diseño del Plan Juntos (descentralizado y participativo) son adecuados para enfrentar el problema de la precariedad socio habitacional, tomando en cuenta el contexto institucional del Estado uruguayo. Para la investigación se procedió a la revisión de numerosos estudios vinculados a la pobreza, las políticas de vivienda y el funcionamiento del Estado. Además, se realizaron entrevistas en profundidad a técnicos y políticos relacionados con políticas habitacionales y al equipo del Plan Juntos.

Introducción

En esta investigación se estudian los componentes teóricamente relevantes que se desprenden del diseño de la política pública “Plan Juntos” (Uruguay), un programa que busca atender la situación de emergencia socio-habitacional de los sectores más pobres mediante un diseño descentralizado y participativo, siendo estos los componentes centrales desde el punto de vista teórico. Este diseño de política se propone en el marco de un Estado históricamente centralizado y con una fuerte descoordinación entre sus instituciones.

El fenómeno de la exclusión socio territorial constituye un problema endémico en la región y Uruguay no escapa a esta realidad. Desde mediados hasta finales del siglo XX, el país tuvo períodos de crecimiento seguidos de profundas crisis que dejaron como promedio un saldo de crecimiento poco dinámico. Como corolario de este proceso, en el período 1999-2003 Uruguay vivió la peor crisis económica de su historia. Ello generó un incremento significativo de la pobreza y la indigencia y terminó de configurar el quiebre de la sociedad. A inicios de la recesión en 1999, un 15.3% de la población urbana era pobre incrementándose ésta a un 30.9% en 2003 (Marinakis, Reinecke y Velasco, 2005). En estas décadas el país creció poco y progresivamente aumentó la segmentación socio territorial. En relación a lo segundo, los programas habitacionales de las últimas décadas no han logrado satisfacer las demandas y las expectativas de la mayoría de la población urbana. Los sectores de la población de bajos ingresos abandonaron la ciudad formal y migraron hacia las periferias urbanas u ocuparon ilegalmente viviendas precarias en zonas centrales de la ciudad (Nahoum, 2011, Carballal 1998). Uruguay replicó la tendencia en las políticas de vivienda social de la región, no revirtiendo e incluso consolidando la segregación residencial de los grupos más pobres en el espacio (Ducci, 1998, Sabatini y Brain, 2008, Kaztman, 2001 entre otros)[1].

[1] Por ejemplo, el programa que entregaba viviendas llamadas Núcleos Básicos Evolutivos; unidades de 30 mts^2 y en su mayoría estaban localizadas en suelos de bajo costo en la periferia urbana; carentes de servicios básicos; con baja accesibilidad y alejados de los sub centros económicos, sociales y culturales de la ciudad (Carballal, 1998). En definitiva, esta política no mejoró la calidad de vida de los beneficiarios.

En el año 2004 el Frente Amplio, partido político de centro-izquierda, gana las elecciones y, por primera vez, los partidos tradicionales (Colorado y Nacional) se convierten en oposición. Tabaré Vázquez asumió la presidencia el 1 de Marzo de 2005. Uruguay recupera el dinamismo de su economía (ayudado por la coyuntura internacional, específicamente por el precio de las materias primas) e inicia la transformación institucional de las políticas sociales; el ejemplo más claro de ello es la creación del Ministerio de Desarrollo Social y la reinstalación de la negociación colectiva a través de los Consejos de Salarios. Además, corresponde destacar la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, que promovió la creación de un tercer nivel de gobierno (municipios); y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que incorpora mecanismos participativos en la planificación territorial mediante el desarrollo de estrategias y planes territoriales en todas sus escalas orientados a la descentralización y participación de las comunidades locales. En el año 2009 el Frente Amplio vuelve a ganar las elecciones. En esta ocasión José Mujica se convierte en el Presidente de la República y plantea la situación de precariedad socio habitacional de los sectores más pobres como la prioridad más importante. Así surge la idea del Plan Juntos.

El “Plan Juntos” busca atacar la emergencia socio-habitacional de los sectores más pobres, excluidos de programas habitacionales del Estado, mediante acciones orientadas a mejorar la calidad de vida, promover la integración socio espacial y fortalecer la participación (Ley Nº 18.829, Art. 2). El Plan Juntos se comenzó a desarrollar desde el primer año del gobierno de Mujica y es considerado una prioridad siendo situado en Presidencia de la República. El diseño del Plan Juntos contempla la realización de una intervención multi-dimensional en el territorio, abordando distintas problemáticas de las zonas intervenidas. Uno de los rasgos más interesantes del Plan radica en el énfasis en la participación de la población objetivo, de las autoridades de diversos niveles de gobierno, del sector privado y de las organizaciones sociales locales. La inclusión de la perspectiva de los beneficiarios a partir del estímulo de la participación

ciudadana; la especificidad del abordaje en función de los rasgos de cada caso; el carácter integral de la orientación de la política pública implementada; la coordinación entre diferentes actores estatales y ciudadanos; y, el diseño concebido hacia la implementación descentralizada, todos ellos son rasgos novedosos del Plan Juntos.

La relevancia teórica del estudio del Plan Juntos está dada por la confluencia entonces de tres características. Primero, porque es una política de integración socio habitacional orientada a los sectores más pobres. Segundo, porque introduce un diseño novedoso que va en línea con las recomendaciones teóricas que emergen desde ciertas escuelas en la academia y con algunas experiencias similares en la región. Más específicamente, porque su diseño propone una implementación descentralizada de carácter participativa al tiempo que procura coordinar esfuerzos con múltiples instituciones del Estado. Tercero, por la conjugación de la segunda característica y la fuerte tradición centralista y la escasa coordinación entre las instituciones estatales en el Uruguay.

Tomando en cuenta la tradición centralista del Uruguay; las escasas experiencias de coordinación inter-institucional; el contexto de pobreza y exclusión socio-territorial que el Plan Juntos busca atacar en tanto política socio-habitacional; y, observando el diseño de la política, ¿cómo inciden las características de la estructura estatal centralizada sobre el diseño e implementación de un plan que apunta a una máxima descentralización y participación ciudadana que, además, tiene como finalidad abordar la problemática de la precariedad socio habitacional? En las líneas que siguen, primero, se abordará una discusión teórica. Luego, se proporcionarán mayores detalles descriptivos del Plan Juntos. Tercero, se presenta un análisis del caso, discutiendo especialmente las dimensiones de interés teórico. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

1. Planificación Urbana, Descentralización y Participación

La discusión teórica se enfoca en las reflexiones de la Planificación Urbana y de la Ciencia Política sobre el valor de la descentralización, la participación ciudadana y sobre la forma de intervención en contextos de exclusión socio espacial.

1.1. La Planificación Urbana Participativa

En contraposición a la planificación tradicional, cientificista, en las últimas décadas surgen corrientes que abogan por una planificación urbana atenta a lo local y a las condiciones concretas, aplicada de manera descentralizada y participativa. Uno de los primeros trabajos que ponen especial atención sobre la planificación participativa en contextos de pobreza es el ya clásico trabajo de Arnstein (1967).

Friedmann (1993) presenta un conjunto de planteos de carácter normativo sobre la orientación que debiese tener esta nueva forma de asumir la planificación urbana. Para el autor, la planificación debe ser hecha “en tiempo real” acorde a los eventos que suceden y, por tanto, no puede estar alejada de las acciones que se prevén. Así, la planificación debe dejar de ser la elaboración de documentos (análisis, planes) y debe acercar el conocimiento de la planificación a la práctica. En cuanto al “espacio de la planificación” se debe privilegiar lo regional y local, es decir, una visión descentralizada de la planificación. No supone que lo anterior queda obsoleto, sino que el plano local debe ser incorporado y el énfasis debe estar allí. En esta línea, Sanoff (2005) señala que la participación ciudadana se combina con las prácticas “top-down”; es decir, la asistencia de técnicos no colide con la participación sino que asegura que la comunidad pueda cumplir los objetivos. El trabajo de Geurtz y Van de Wijdeven (2010) destaca que la participación directa y la democracia representativa pueden ser balanceadas con la ayuda de lo que denomina como “profesional connectors”.

En un plano más empírico, diversas investigaciones han evaluado la aplicación de estrategias participativas. Dichos análisis plantean las potencialidades de un modelo participativo. Además, indican las condiciones necesarias para su éxito. Si bien interesan los estudios sobre este tipo de diseños en contextos de pobreza y desigualdad, cabe señalar que uno de los casos más emblemáticos es el de Gran Bretaña en los años sesenta y setenta, época en la que de manera errática y no exenta de problemas, comienzan a habilitarse mecanismos participativos en la planificación de *housing* (Shapely, 2011).

A partir del estudio del caso de Kocaeli en Turquía, Ataöv (2007) plantea que el involucramiento de los ciudadanos a partir de la participación activa; una planificación entendida como proceso, es decir, donde las herramientas, los procedimientos, y el conocimiento se construye; y, finalmente, una planificación orientada a la acción de los miembros de la comunidad; todos estos elementos se conjugaron en la experiencia que describe e hicieron posible la realización en la práctica de una planificación democrática exitosa. Otro elemento interesante de este trabajo es que para Ataöv la participación no anula el rol de las autoridades locales sino que estimula el diálogo entre comunidad y tomadores de decisión. Además, indica que los métodos de participación deben estar en concordancia con los objetivos y que, por tanto, debe elegirse el método adecuado (Ataöv, 2007: 63).

En un trabajo donde se analiza la planificación participativa en Indonesia, donde la desigualdad es un rasgo distintivo y con heterogeneidades exacerbadas, Widianingsih y Morrell (2007) dicen que la estrategia participativa y descentralizada supone: transferencia de toma de decisiones al nivel local; construir mecanismos de comunicación más cercanos entre la sociedad y el Estado; y, finalmente, aumentar el *input* del nivel local en los planes (Widianingsih y Morrell, 2007). Otras condiciones que explican el éxito de la planificación urbana participativa y descentralizada es la existencia de un marco legal consistente y claro que permita que los actores involucrados comprendan el proceso sin

ambigüedades. Esto se debe, claro está, a que la descentralización y la participación conllevan naturalmente la multiplicación de los agentes involucrados en la política pública quienes, a su vez, pertenecen a distintos niveles de gobierno.

Widianingsih y Morrell (2007) insisten en la necesidad de contar con fuertes estructuras de apoyo, es decir, un diseño institucional consolidado y reconocido. Ahora bien, ellos también destacan que la desigualdad, la pobreza, la estructura jerárquica de la sociedad y la tradición centralista son rasgos estructurales que dificultan la puesta en práctica de una planificación descentralizada y participativa. Las normas culturales, las actitudes de la sociedad y la forma de desenvolvimiento de la burocracia son también factores que obstaculizan la planificación participativa. Finalmente, la lentitud ineludible que supone este tipo de diseños conspira, parecen indicar los autores, con las urgencias de los destinatarios de la política. Precisamente, la tensión entre eficiencia y legitimidad es uno de los elementos que la Ciencia Política ha destacado al revisar las experiencias de descentralización y participación a nivel local. Ward, Wilson y Spink (2010) plantean que: "…things may get worse before they get better and given that even the latter is not an assured outcome in the short term, the critics of decentralization are often reinforced in their opposition." (2010:60).[2]

1.2. La Descentralización y la Participación en la Ciencia Política

En Ciencia Política, la evaluación sobre el impacto de la descentralización en la literatura ha variado en el tiempo. Primero se la consideraba como una forma de avanzar hacia la consolidación de la democracia (Fox, 1994 y en parte Campbell, 2003). Luego, se comprendió que la descentralización presenta significativas variaciones tanto en su diseño como en el contexto en el que se aplica, generando impactos disímiles (Bardhan y Mookherjee, 2006).

[2] Otros autores también han revisado esta tensión (Dollery, 2010; Baker, Coaffee y Sherriff, 2007). No obstante, cabe recordar que el modelo participativo emerge bajo la pretensión de complementar la visión centrada en la eficiencia (Baker, Coaffee y Sherriff, 2007).

Fox (1994) señala que la descentralización con una democratización local permite romper enclaves autoritarios. Entonces, la democracia local tendería a mejorar la perspectiva de la democracia a nivel nacional. Estas supuestas ventajas, sin embargo, son meramente potenciales y dependen de otros factores. Por ejemplo, una mejor focalización de las políticas puede depender de la calidad del funcionariado público.

Precisamente, esta mirada a los determinantes del éxito del mecanismo de descentralización y participación a nivel local cobró mayor fuerza en la literatura a medida que las reformas se iban consolidando. Existen países con descentralización y democracia local con resultados muy disímiles entre regiones. Precisamente, una región muy desigual, al igual que un país muy desigual, tendrá serios problemas para mejorar la calidad de la democracia. En este sentido, Bardhan y Mookherjee (2006) insisten en que el impacto de la descentralización depende (entre otros aspectos) de las condiciones locales—que podríamos resumir como nivel de modernización.

Específicamente en relación a la participación a nivel local, resulta interesante detenerse en los condicionantes para el éxito de la apertura de estos espacios. Uno de los textos recientes más optimistas es el de Goldfrank (2006). El autor señala que los procesos de presupuesto participativo (PP) estimulan la participación ciudadana cuando coinciden dos condiciones: grado de descentralización y la institucionalización de los partidos de oposición. Si existe una descentralización avanzada (política y fiscal) y si los partidos de la oposición a nivel local están altamente institucionalizados, es más probable que la experiencia de presupuesto participativo tenga éxito. El autor señala también que otras variables son también importantes para marcar el éxito de los procesos de PP: la existencia de voluntad política a favor de dichos mecanismos, la existencia de recursos, y que los procesos sean informales y deliberativos, entre otros rasgos que destaca.

Como cierre de esta sección, Fung y Wright (2001) presentan un modelo de participación que denominan “Democracia Deliberativa Empoderada”. Los autores plantean que hay tres rasgos del diseño institucional que tienden a mejorar y sostener estas prácticas: “…(1) the devolution of public decisión authoirty to empowered local units; (2) the creation of formal linkages of responsibility, resource distribution, and communication that connect these units to each other and to superordinate, more centralized authorities; and (3) the use and generation of new state institutions to support and guide these decentered problem solving efforts rather than leaving them as informal or voluntary affairs.” (2001:17).

En suma, existen estudios (tanto desde la Planificación Urbana como desde la Ciencia Política) que plantean cuáles son las condiciones para que esa planificación descentralizada y participativa sea exitosa. Como premisa general, se insiste en la importancia de que la democracia representativa funcione de manera adecuada. Antes de abrir espacios para la deliberación, debe estar asegurado el mecanismo más básico de la democracia: la competencia igualitaria de ideas e intereses contrapuestos. En el plano estructural, bajos niveles de desarrollo económico, alta desigualdad, alta pobreza, bajos niveles de asociatividad previa, todos ellos parecen conspirar contra la participación efectiva a nivel local. Sin embargo, se aboga por ella normativamente. Por tanto, si bien parece ser una condición relevante no excluye la posibilidad de éxito en la implementación de una política de planificación urbana descentralizada y participativa. En un plano más concreto, existe acuerdo sobre la necesidad de que deben estar claramente establecidas las reglas de juego de la descentralización y la participación. En la literatura se insiste sobre la importancia que cobra la “gimnasia”, el ejercicio de la participación. No obstante ello, previamente deben estar delimitados claramente los alcances de la participación y las responsabilidades de los actores estatales de cada nivel. Sin embargo, la trayectoria institucional de un Estado y el peso identitario y efectivo de “lo local” inciden en los primeros pasos. Por otro lado, desde el plano normativo y corroborado empíricamente, resulta imprescindible la coordinación entre técnicos,

políticos, y ciudadanía. Tal como plantean diversos autores reseñados anteriormente, el modelo participativo no reniega del rol de los técnicos. Los hallazgos de la Ciencia Política también destacan la necesidad de la coordinación entre los niveles políticos del Estado.

2. Descripción del Plan Juntos

El objetivo central del "Plan Juntos" consiste en atender la situación de emergencia socio-habitacional de los sectores más pobres, excluidos de programas habitacionales del Estado, mediante acciones orientadas a mejorar la calidad de vida, promover la integración socio espacial y fortalecer la participación (Ley Nº 18.829, Art. 2). El diseño del Plan Juntos contempla la realización de una intervención multi-dimensional en el territorio, abordando problemáticas tales como vivienda, salud, desempleo y provisión de servicios públicos.

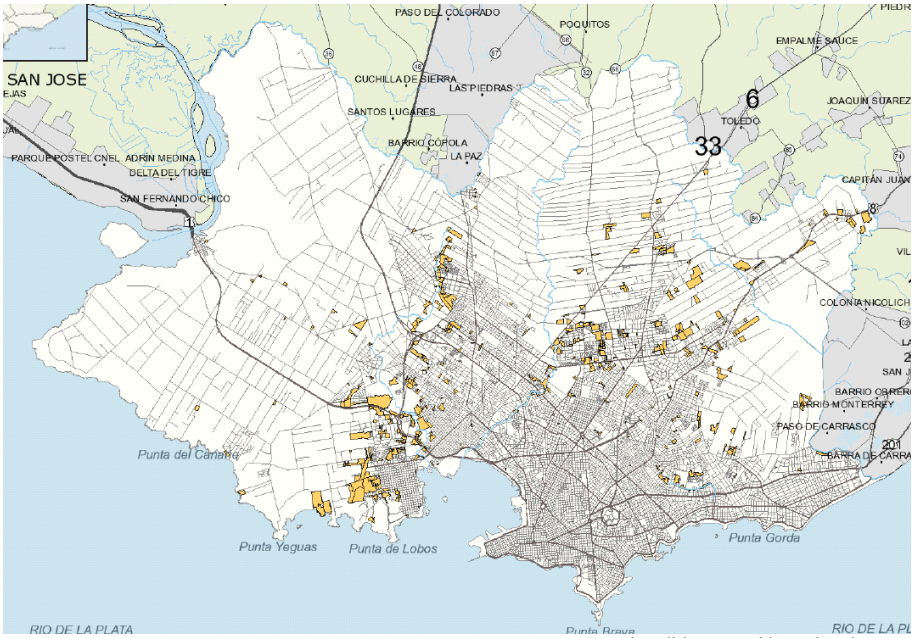
Según los diseñadores, el "Plan Juntos" responde a la necesidad de atender una demanda social y habitacional de los sectores más pobres que han padecido el deterioro socioeconómico y la falta de oportunidades de acceso a la vivienda. Uno de los diagnósticos más repetidos discursivamente durante las entrevistas es que el problema estructural debía ser abordado de una manera diferente: "…*teníamos que hacer un Plan que atacara a las familias más pobres y vimos que tenía que ser un Plan personalizado con características especiales para esa población*" (Entrevista Equipo Plan Juntos). Es decir, si bien ya existían estructuras estatales destinadas a atender esta realidad (por ejemplo, Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, PIAI), se entiende que resultan insuficientes para abordar a los sectores más pobres: *"…teniendo en cuenta toda la estructura del Estado, dijimos para tener la celeridad necesaria tenemos que no entrar a correr por los mismos carriles que corren toda la estructura y la burocracia del Estado porque nos entrampamos"* (Entrevista Equipo Plan Juntos).

La propuesta diseñada procura contribuir al desarrollo de un proceso de integración social de los sectores excluidos y un reencuentro de éstos con el

Estado. El equipo político del gobierno diseñó un plan integral que busca coordinar y articular acciones con actores públicos (Ministerios, los Gobiernos Departamentales y otros organismos) que diseñan e implementan políticas sociales.

El Plan Juntos estimaba (de acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística) que tiene una población potencial de hogares participantes de 15686, lo que representa el 1,5% de los hogares del país. En consecuencia, en mayo de 2010 el Gobierno decreta la emergencia socio-habitacional de la población en situación de pobreza extrema y la problemática se posicionó como prioridad de política pública del segundo gobierno del Frente Amplio. Los requisitos para poder ser beneficiarios del Plan Juntos son: formar parte de núcleos familiares ubicados en las áreas de intervención seleccionadas por el Plan Juntos al momento del relevamiento, estar inscriptos en el Registro Único de Participantes del Plan Juntos (RUPP) y no haber egresado del Plan Juntos.

Mapa 1. Asentamientos irregulares en el Departamento de Montevideo



Fuente: http://sig.montevideo.gub.uy/ 1

El Plan Juntos tiene la particularidad de ser una política que comenzó a implementarse sin marco legal durante el primer año de gobierno. Por tal motivo, para sus primeros pasos contaba tan sólo con el presupuesto de la legislatura anterior. En función de ello, sus diseñadores pensaron alternativas para financiar las primeras etapas respaldadas en un decreto presidencial. En este sentido, la creación de la Fundación Juntos permitiría incorporar voluntariado y recibir donaciones materiales o monetarias como complemento presupuestal que, al mismo tiempo, involucraría a la sociedad y que estaría en la órbita del derecho privado. Asimismo, se abrió una cuenta bancaria para recibir las donaciones monetarias. Paralelamente, todos los meses el Plan contó desde el inicio con el 70% del salario del Presidente.

Más adelante, esta política pública asume por Ley el carácter de interés general. Además, la Ley crea el Fondo Nacional del Plan (FONAP) bajo la órbita de la Unidad Operativa Central del Plan Juntos (ver Anexo 1). Según el artículo 18, el FONAP se conforma a partir de diferentes tipos de recursos, tales como donaciones y legados, transferencias desde organismos públicos, fondos derivados de convenios de personas públicas o privadas, asociaciones civiles y fundaciones (nacionales o extranjeras), partidas que asignen las leyes presupuestales y otros recursos que se le asignen al Plan Juntos por vía legal o reglamentaria. Ya ha habido múltiples donaciones tanto en efectivo como en especies y servicios (ver cuadro 1 en Anexo 1).[3]

El Plan realiza intervenciones en los barrios residenciales formales priorizando las reformas más acuciantes como por ejemplo el baño, la cocina o cañerías internas. Estas intervenciones comprenden construcción de vivienda nueva y mejora de viviendas (por ejemplo, barrio “Verdisol”). Por otra parte, cuando las familias están afincadas en suelos que no pueden ser regularizados se prevé la modalidad de

[3] Además, el Plan promueve el compromiso de la sociedad civil y el sector privado durante la ejecución de obras de construcción. En esa dirección, se establecen distintas modalidades de prestación de trabajo, entre las cuales se encuentran: el trabajo voluntario, el trabajo aportado por personas públicas y privadas (previa suscripción de contratos o convenios), las personas inscriptas en la Bolsa Laboral de Patronato de Encarcelados y Liberados, así como también aquellas personas procesadas y condenadas en régimen de redención de la pena.

realojos (intervenciones en “Las Cabañitas”, asentamiento ubicado sobre el área de servidumbre del colector y “Torre 8”, familias asentadas debajo de una torre de alta tensión). Otra modalidad de intervención es la realización de obra nueva. Por su parte, en los asentamientos irregulares el Plan busca transformar el lugar en un barrio formal con todos los servicios públicos que permitan ir borrando gráficamente y físicamente la separación entre el asentamiento irregular y los barrios que lo rodean. En una primera observación, al inicio de la implementación del Plan, los entrevistados indicaron que no se estaba avanzando lo adecuado en esta dimensión.

Una vez seleccionadas las zonas de intervención, el equipo técnico del Plan Juntos convoca a una asamblea informativa a todos los vecinos de la zona a intervenir, tanto a aquellas personas en situación de precariedad habitacional como a los vecinos de las áreas circundantes. El motivo de la asamblea es informar los objetivos y las modalidades de trabajo del Plan Juntos. Después de ello, se invita a participar a los núcleos familiares que así lo deseen del Plan mediante la autoconstrucción de sus viviendas y de áreas comunitarias.

Precisamente, uno de los rasgos más interesantes del Plan radica en el énfasis en la participación de la población objetivo, de las autoridades departamentales, de las municipales y otros agentes estatales, del sector privado y de las organizaciones sociales locales en las diversas etapas del Plan. Además, la especificidad del abordaje en función de los rasgos de cada caso, el carácter multi-dimensional de la orientación de la política acompañada de la coordinación entre diferentes actores estatales y ciudadanos; y, el diseño concebido hacia la implementación descentralizada en la toma de decisiones, son también rasgos novedosos del Plan. Según sus diseñadores, la filosofía del Plan Juntos pretende modificar la relación entre el Estado y los sectores excluidos. Es decir, procura no reproducir el escenario donde los beneficiarios asumen un rol pasivo.

> *"De nada me sirve darle la mejor casa si yo no lo acompaño en la peripecia de aprender a vivir en ella, no lo va entender no lo va a poder asumir"* (Entrevista Equipo Plan Juntos).

Cada núcleo familiar decide de manera voluntaria si desea participar del Plan Juntos. En caso de aceptar, debe cumplir con los deberes dispuestos por la Ley. Una de las principales obligaciones refiere a realizar trabajos de autoconstrucción de sus viviendas y la de sus vecinos junto con el equipo técnico y de construcción del Plan. La falta de colaboración es causal de egreso del Plan (Art. 12).

3. Análisis del Estudio de Caso

El análisis que sigue a continuación surge a partir de la sistematización de 23 entrevistas en profundidad semi-estructuradas. Cabe recordar que se logró asegurar una muestra teórica que cubrió las dimensiones analíticas presentadas en la discusión teórica. Es decir, se procuró analizar la relación entre las características del Plan y las dimensiones teóricamente relevantes. En un plano general, los entrevistados destacan el carácter inédito del diseño, la metodología de intervención y los mecanismos de financiamiento.

Los diseñadores del Plan Juntos definen a la planificación del Plan como dinámica y ajustada a la especificidad de cada caso. La ubicación del Plan Juntos en la órbita de Presidencia se vincula, según sus diseñadores, a los problemas que pretende abordar el Plan. La función de la Unidad Operativa Central del Plan Juntos es coordinar apoyos con el MVOTMA, el MIDES, el Ministerio de Salud Pública y con el Ministerio de Educación y Cultura porque en su opinión los precisan a todos, de lo contrario el Plan no funciona. De hecho, la dirección del Plan Juntos, está constituida por delegados de esos ministerios.

> *"Juntos no está en el Ministerio de Vivienda porque el Plan es mucho más que una vivienda y si estuviera ahí talaría la mayor virtud que tiene el Plan que es la integración. Tampoco solo en el Mides porque este ministerio trabaja temáticas que están en esta población pero no trabaja las temáticas habitacionales."* (Entrevista GB)

Al no estar en ningún ministerio, algunos entrevistados señalan que a priori le aportaría libertad para tomar decisiones y, a su vez, celeridad al momento de realizar las intervenciones. Además, tal como señaló un entrevistado del equipo del Plan Juntos: *"El presidente quiere un monitoreo directo del Plan."* (Entrevista GB).

> *"…a veces lo institucional demora, el que tengas un terreno, un proyecto arquitectónico, una obra, eso lleva mucho, entonces intentan dar una solución por otro lado porque los ministerios, las intendencias tienen un presupuesto, tienen que hacer licitaciones, tienen unos caminos largos, intenta dar ese empujón, que desde el Estado es muy difícil."* (Entrevista GA).

Sin embargo, otros entrevistados entienden que esa metodología, con ese público objetivo, debería estar dentro de la estructura pública del MVOTMA y generar mecanismos paralelos podría debilitar en el mediano plazo a la política de vivienda.

> *"Si el Ministerio de vivienda tiene problemas, lo que hay que hacer es ver como fortalecer al Ministerio de Vivienda porque esa es la institucionalidad que existe, tiene una trayectoria y experiencia en el tema."* (Entrevista GA).[4]

Resulta por demás ilustrativo que frente a este punto exista una división marcada entre los entrevistados del GA y del GB. Mientras que los integrantes del equipo del Plan Juntos destacan la necesidad de un diseño institucional novedoso y flexible, el otro grupo de entrevistados alerta sobre los riesgos de descoordinación con las instituciones del área social y habitacional y con las instituciones políticas de nivel local. Si bien los expertos y técnicos reconocen las razones del diseño institucional, plantean que no se puede desconocer el trabajo acumulado en materia de políticas sociales y habitacionales.

[4] Una de las primeros anuncios del gobierno de Tabaré Vázquez en materia de vivienda ha sido el traslado del Plan Juntos al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

En relación al financiamiento del Plan Juntos, se resalta como simbólicamente muy positivo que el presidente done el 70% de su sueldo para el funcionamiento del Plan. A su vez, la explicitación pública de la donación evidencia la preocupación del presidente de hacer de Juntos una política pública de fuerte compromiso social. En este sentido, se valora muy positivamente el hecho de que el Plan apueste al financiamiento voluntario de la sociedad y el Estado como forma de integración social. Ahora bien, muchos entrevistados perciben que el Plan Juntos nace y da sus primeros pasos con recursos (humanos y materiales) limitados.

> *"…el involucramiento de toda la sociedad en la mejora de situaciones críticas es un elemento indispensable, de un compromiso social con la situación, se ha intentado que el Plan Juntos sea el vehículo para canalizar ese compromiso social".* (Entrevista GA).

> *"Empezamos comprando una motito con un carrito, porque además en esto el Presidente ha sido que cuidemos mucho los recursos porque lógicamente el presupuesto que nosotros pedíamos nos dieron la octava parte."* (Entrevista GB).

Algunos entrevistados del Grupo A alertan que el excesivo énfasis en las donaciones y el trabajo voluntario, especialmente en las primeras fases de implementación, podría conspirar contra la eficiencia de la política. El trabajo de carácter voluntario no garantiza la disponibilidad en el volumen que se requiere para concretar las acciones planteadas, especialmente una menor cantidad de soluciones a las que se quiere llegar: *"…a la gente hacele una vivienda que tenga durabilidad, yo preciso meter un edificio de 40 viviendas y mientras el Plan hace 3."*(Entrevista GA).

Entre las recomendaciones que emergen de la academia se destaca la necesaria solidez institucional y se insiste en la importancia de tener reglas claras, aun para una estrategia participativa y/o descentralizada. El Plan Juntos optó por eludir las trabas burocráticas y procuró un diseño novedoso. No obstante, el precio que parece estar pagando es el de atacar un problema complejo y estructural con pocas herramientas y con escasa solidez institucional que, según los

entrevistados, pone en riesgo la eficiencia en la consecución de las metas y en el sostenimiento del Plan. En este sentido, para algunos entrevistados, a pesar de la flexibilidad y el dinamismo que podría ganar con su diseño, el Plan Juntos no estaría aprovechando la acumulación y la memoria institucional de otros organismos.

Todos los entrevistados consideran que la articulación en el territorio de los actores públicos y privados es un factor clave para resolver los problemas que tienen dimensiones estructurales. En relación a este aspecto, la mayoría percibe un cambio en el dialogo interinstitucional a partir del primer gobierno del Frente Amplio en 2005 (un ejemplo muy destacado fue la creación de espacios interinstitucionales a nivel territorial). Estos espacios, según la mayoría de los entrevistados, han contribuido a neutralizar la superposición de recursos a nivel territorial y, al mismo tiempo, han ayudado a adquirir una visión más global de las zonas de intervención. En el mismo sentido, destacan el esfuerzo por parte del Plan Juntos por contactarse con las instituciones que estaban en terreno para no superponerse.

> “Creo que es un desafío para el Plan Juntos eso de que no termine siendo una superposición de recursos que ya otros programas hacen por eso es tan necesaria la articulación.” (Entrevista GA).

Ciertamente, se trata de una metodología que parte desde la base, desde lo local. Un entrevistado del GA señala que esto ha sido así en los primeros pasos:

> “…fue un trabajo de abajo hacia arriba, primero los vecinos, luego el centro comunal, después al director de vialidad, no fueron directamente primero a hablar con el Intendente sino que empezaron desde abajo.” (Entrevista GA)

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de dialogo interinstitucional orientados a pensar más estratégicamente el territorio, muchos entrevistados consideran que aún persisten descoordinaciones entre los diversos agentes territoriales:

> *“Se siente la estructura compartimentada del Estado cuando nosotros no podemos llegar en tiempo y forma…con determinado servicio…pero el organismo que lo brinda no tiene esa planificación para dar esa respuesta rápida que nosotros necesitamos.”* (Entrevista GB).

El Plan Juntos se inserta entonces en el contexto de un Estado que funciona con compartimentos estancos, sin una suficiente experiencia de coordinación entre las instituciones de políticas sectoriales (al menos aquellas vinculadas con las políticas sociales y más específicamente de vivienda) y en la relación vertical entre el nivel central y local. Ante el temor a la ineficiencia de la burocracia estatal, el Plan Juntos se insularizó desde el inicio, reforzando la no coordinación para la que, además, no se previó una institucionalidad claramente delimitada.

Un rasgo destacado en todas las entrevistas refirió a la complejidad que representa implementar una política pública de las características del Plan Juntos, que depende de múltiples coordinaciones en el territorio: entre distintos organismos públicos, entre actores políticos de todos los niveles de gobierno y, además, entre diversos actores sociales. En el mismo sentido, otros agregan que el modo de intervención del Plan Juntos caso a caso, complejiza aún más las coordinaciones; el trabajo de acuerdo a la especificidad del caso dificulta la acumulación de experiencias similares sobre cómo abordar los problemas. La mayoría de los entrevistados percibe que, tal como sucede con otras experiencias en el Estado, el diálogo y la coordinación es difícil de lograr. Para algunos, el problema es que aún no se ha logrado una gimnasia que permita avanzar en respuestas concretas para abordar satisfactoriamente determinados problemas. En suma, si bien la academia reclama por este tipo de coordinaciones, lo cierto es que resulta sumamente complejo llevar a la práctica este tipo de postulados. Además, se plantea aquí la dificultad de poner en práctica una política de carácter multi-dimensional, en un contexto de extrema pobreza y exclusión territorial a partir de la coordinación de múltiples instituciones.

Otro de los elementos que se destaca del diseño del Plan Juntos refiere a la implementación descentralizada de la política pública. Entre los entrevistados, existe un amplio acuerdo de que, a pesar de los intentos descentralizadores de los últimos años y de contar con experiencias de descentralización en la capital del país desde 1990, en la actualidad, la descentralización está más presente en el discurso que en la acción: *"Seguimos creando organismos descentralizados pero seguimos no dándoles capacidad de ejecución."* (Entrevista GB). Asociado a lo mencionado anteriormente respecto a la escasa gimnasia en el relacionamiento inter-institucional en el Estado uruguayo, lo mismo se puede afirmar en lo que refiere al avance de la descentralización. Por tanto, el Plan Juntos se diseña y se implementa en un momento en que, quizás, aún no existan las capacidades institucionales para desarrollar una política con los rasgos que se propone el Plan Juntos. Las herramientas están pero pocos saben cómo usarlas.

Otro de los componentes que se destacan en el Plan Juntos refiere a la participación del público objetivo. El diseño de la política contempla una metodología participativa donde sus beneficiarios son denominados "población participante". La metodología establece que dicha población es la responsable de decidir su participación en el Plan, bajo la modalidad de la autoconstrucción de sus viviendas y los espacios comunitarios desarrollados por el Plan.

Este tipo de metodología asume distintas interpretaciones por parte de los entrevistados. Para algunos, el objetivo del Plan de trabajar con las familias en la gestión de las viviendas contribuye a que los habitantes se sientan integrados al hábitat que construyen y beneficia a esa población con el aprendizaje de un nuevo oficio. En el mismo sentido, el involucramiento de esa población es clave porque refuerza un sentido de pertenencia al territorio y, a su vez, desarrolla una acumulación de prácticas de colaboración en una comunidad que social y espacialmente ha estado excluida.

Sin embargo, algunos entrevistados entienden que se debe tener mucho recaudo sobre qué participación se promueve, acerca de los objetivos de la misma (para qué), el cómo (procedimiento) y cuándo se pretende involucrar a la población en el proceso decisorio y, por último, tener en cuenta cuál es el ámbito de decisión. Precisamente, tal como advierte la academia (a partir del estudio de casos, algunos revisados en el marco teórico) la participación debe contar con reglas precisas respecto de los mecanismos de participación así como en lo que refiere a sus alcances. Asimismo, se insistió en que la estrategia participativa no puede significar una pérdida del sentido de la globalidad y de pertenencia a un entorno. Los técnicos siempre pretenden que quienes participen puedan ver esa globalidad, pero la experiencia indica que resulta muy complejo.

> *"…creo que hay parte de la decisión de la política donde la gente puede participar y otras cosas que no, no hay políticas públicas a la carta donde la gente opina, cada uno podrá opinar pero después la política implica cierto nivel de generalidad. Uno no puede hacer una casa a la imagen y semejanza de la necesidad de cada uno, eso no es posible. Entonces ahí hago ciertos procesos de generalización donde contemplo, ojalá lo mejor posible, a todos pero no* [contemplo] *completamente sus aspiraciones."* (Entrevista GA).

Además, algunos entrevistados del GA consideran que, si bien es muy loable que una política socio habitacional contemple la participación de los beneficiarios en el proceso, resulta cuestionable que la no participación signifique para la familia que su vivienda no podrá ser mejorada o que no tendrá acceso a una nueva. En ese sentido, algunos entrevistados consideran que hay decisiones que no necesitan la opinión de los beneficiarios sino que son un derecho: *"…la participación no puede ser una imposición, sino que tiene que ser un derecho, nosotros tenemos que darle las posibilidades para que lo hagan pero no podemos imponerlo."* (Entrevista GA). Además, se evidencia entre los entrevistados del GA un gran desacuerdo en planificar una política dirigida a atender una situación de emergencia socio habitacional mediante la autoconstrucción que, en sí misma, encierra problemas de escala en la producción o refacción de vivienda. Las citas que siguen ilustran ambos puntos:

> *“No soy muy pro de asociar que la gente meta horas y horas de trabajo levantando paredes. Creo que la gente ya tiene una vida lo suficientemente complicada y adversa como para además tener que construir su propia casa, su propia calle, su propia plaza”.* (Entrevista GA).

Asimismo, demostraron preocupación por la participación de esa población tan vulnerable en la autoconstrucción de su vivienda o de espacios colectivos:

> *“…el estado en que viene la gente a trabajar no le permite desarrollar actividad física porque no le dan las fuerzas.”* (Entrevista GA).

> *“…cuando es con población tan compleja y deprimida es bastante delicado, para mí los experimentos deberían de ser en otros ámbitos y no experimentar con la población más deprimida.”* (Entrevista GA).

Con estas citas se ilustra un problema que no es suficientemente abordado por la literatura de Planificación Urbana, pero sí desde la Ciencia Política. En la primera, si bien se sugiere la implementación de mecanismos participativos no se toma en cuenta la fragilidad en la que se encuentra este tipo de población. Los entrevistados ponen en cuestión la factibilidad e incluso la conveniencia de aplicar políticas participativas en estos contextos.

La mayoría de los entrevistados señalaron que si bien el diseño del Plan contempla el desarrollo de la dimensión territorial, las primeras intervenciones de Juntos evidencian que dicho componente no estaría siendo abordado satisfactoriamente. La mayoría de las viviendas autoconstruidas por el Plan Juntos están ubicadas en zonas periféricas con servicios básicos insuficientes, una pobre infraestructura urbana y se encuentran alejadas de los sub centros. Asimismo, Juntos estaría ejecutando acciones de mitigación en algunos lugares donde las Intendencias ya han definido que no puede intervenirse. Por lo tanto, el acceso a vivienda digna no repercute positivamente en la estructura de oportunidades del beneficiario. La localización continúa siendo un factor inhibidor de integración

social del espacio. La localización de estas familias vulnerables en un barrio estigmatizado condiciona su inserción laboral e inhibe la posibilidad de interactuar con personas de mejor posicionamiento social que les permita aumentar su stock de capital social limitando de tal manera sus oportunidades de movilidad social. En definitiva la política socio habitacional no soluciona la problemática de la segregación residencial de los grupos sociales más pobres (Ducci, 1998, Kaztman, 2001, Arim, 2008, Sabatini y Brain 2008). Entre los entrevistados, existe una amplia coincidencia acerca de que los problemas sociohabitacionales y de segregación socioterritorial no se resuelven con la mera construcción de viviendas:

> "*Hay que invertir con edificios como hacen en Medellín, Colombia con bibliotecas y edificios de primer mundo, eso sí es mitigar porque las poblaciones, si tienen una intervención de ese tipo, tienen efectos deseados directos e indirectos*." (Entrevista GA).

Muchos consideraron que el gran desafío del Plan Juntos será desarrollar procesos de fortalecimiento de vínculos con los demás habitantes del barrio de las zonas no intervenidas. De tal modo, el Plan Juntos aprovecharía su potencial en el territorio e impediría que se excluya de los beneficios a los vecinos más próximos.

> *"Fantástico con la intervención en la zona pero ¿qué pasa con el de al lado? Está bueno fortalecer el barrio pero vamos a fortalecer los vínculos con los de afuera porque si no van a pasar a ser la elite de la zona."* (Entrevistado GA).

> *"El Plan Juntos es como al revés, se observó que la emergencia eran las casas y se priorizó empezar por las casas. En muchos de los casos el espacio público está quedando para después como en Cabañitas ahora se empezó a considerar el tema de tener un salón comunal a raíz de demandas de los vecinos en tener un lugar propio para el barrio. En general está quedando el espacio público relegado si bien en lo conceptual lo tienen presente en la práctica no aparece."* (Entrevistado GA).

Para fortalecer los vínculos de organización del barrio, el Plan Juntos deberá apoyarse en los espacios de articulación territoriales de otras instituciones que estén en el entorno. Y, sobre este punto, muchos consideran que si bien existen espacios de coordinación a nivel territorial, como fuera dicho más arriba, esto no

estaba (al momento del trabajo de campo) plenamente resuelto. Nuevamente, se refuerza el punto señalado anteriormente: las dificultades de coordinación inter-institucional y entre niveles de gestión y gobierno no son de exclusiva responsabilidad del Plan Juntos sino que ello responde a los rasgos del Estado uruguayo.

Por lo tanto, si bien el Plan Juntos parece seguir los lineamientos que se derivan de las recomendaciones normativas y de las conclusiones empíricas que emergen desde la academia que reclama hace décadas un cambio en la planificación urbana, existen algunos componentes del diseño inicial y del contexto institucional que conspiran contra la posibilidad de obtener los resultados positivos que la academia esperaría para una política con estas características. Además, el contexto socio espacial y cultural donde se implementa presenta, como fuera mencionado, múltiples dificultades.

Conclusiones

A lo largo del paper se ha analizado los componentes teóricamente relevantes del diseño del Plan Juntos, una política pública que apunta a atacar la emergencia socio habitacional de los sectores más pobres del Uruguay. El Plan Juntos constituye el buque insignia del gobierno del Presidente José Mujica.

Una política pública con las características que reclama la teoría (y que tiene el Plan Juntos) se inserta en un contexto institucional. Las políticas se diseñan y se implementan en un marco institucional que posee memoria y que opera con cierta inercia. En este sentido, el Plan Juntos se estaría insertando en el contexto de un Estado con una tradición de fuerte centralización y cuyas organizaciones funcionan como compartimentos estancos. Si bien en la última década se observa una mayor descentralización en el Estado uruguayo, los entrevistados destacan la escasa gimnasia en tal sentido.

Tomando en cuenta la complejidad multi dimensional de la pobreza y la fuerte centralización del Estado uruguayo, la recomendación de la teoría revisada (normativamente y en función de experiencias exitosas) de: coordinar acciones entre instituciones tanto a nivel horizontal (entre organismos encargados de distintas políticas) como a nivel vertical (entre los diferentes niveles de gobierno), se vuelve extremadamente difícil. Precisamente, los entrevistados destacaron este punto como un elemento que conspira contra la posibilidad de éxito del Plan Juntos. Esto, considero, refuerza la necesidad de prestar mayor atención al rol del funcionamiento real del Estado (por ejemplo, burocracia y experiencia en la relación entre organismos) en la posibilidad de diseñar la planificación con los rasgos que se promueven desde la literatura revisada.

Un Estado fuertemente centralizado y que opera en compartimentos estancos funciona como traba para la implementación de una política que en su diseño apuesta a la coordinación y a la descentralización en la toma de decisiones. Para poder llevar adelante esta coordinación, imprescindible para asumir la complejidad del territorio donde se pretende intervenir, se requiere la presencia de una estas dos condiciones: una vasta experiencia en este sentido o bien un diseño que establezca claramente el rol de cada organismo participante tomando en cuenta los límites de acción de cada uno. Como ya fuera visto a lo largo de esta tesis, parecería que estas dos condiciones están en un proceso de germinación.

Indudablemente, los rasgos del Estado dificultan la puesta en práctica de una política que apunta a la descentralización y al trabajo caso a caso. Por lo tanto, tal como señalan Widianingsih y Morrell (2007) para el caso de Indonesia, el éxito de una política que pone tanto énfasis en un diseño descentralizado y participativo se ve fuertemente condicionado por la existencia de instituciones afines a tal diseño. Precisamente, el Plan Juntos se encuentra con este obstáculo institucional esencialmente por la “escasa gimnasia” de este nuevo marco institucional.

Descentralización con atención a lo local y coordinación inter-institucional son factores que deben combinarse, de acuerdo a la literatura, con una real participación de la población objetivo. En relación a este punto el Plan Juntos parece enfrentar diversos problemas. Uno de ellos refiere a la población con la que se trabaja. Una población excluida socioeconómica y territorialmente, que se encuentra alejada de las estructuras del Estado. Parece difícil que esta población pueda rápidamente construir las confianzas necesarias para participar plenamente de un mecanismo participativo. Por tanto, hay allí al menos un desafío de carácter estructural. Los tiempos de las políticas no necesariamente coinciden con los tiempos de maduración de la confianza entre los técnicos y la población participante.

Por otra parte, y tal como se plantea en la literatura, los mecanismos de participación que se prevén en una política deben establecer claramente las reglas del juego: para qué y cómo. Este punto parece estar claramente establecido en el Plan Juntos. Sin embargo, la simultaneidad de la participación desde la auto-construcción y la capacitación de los participantes, es decir, el contenido y la forma de la participación, parecen no ser los más adecuados para una población con tantas vulnerabilidades. En este sentido, los entrevistados del GA subrayan una inconsistencia: el Plan se presenta como una forma de abordar la emergencia socio habitacional. No obstante, el mecanismo participativo de la auto-construcción no se ajusta a las necesidades de esas personas. El ritmo que parece estar teniendo el Plan dificulta la atención de la emergencia. Además, esa libertad aparente por participar deviene en obligación en tanto, de no participar, no se accede a la vivienda. Por lo tanto, la vivienda y la participación dejan de ser un derecho.

La literatura aboga por escuchar a la comunidad y de esa forma elaborar soluciones. Sin embargo, el Plan Juntos parece ir más allá en tanto no deja espacio al planificador, perdiéndose la posibilidad de desarrollar una visión más global del territorio. El Plan Juntos privilegia el caso a caso por sobre el conjunto.

Otras experiencias parecen equilibrar más estos dos componentes (ejemplo: Favela Barrio). Por ejemplo, ¿seguirá el Uruguay construyendo en las zonas periféricas, desabastecidas de servicios y desaprovechando los cascos consolidados de la ciudad? La respuesta a esta pregunta requiere de una mirada global del territorio.

Más allá del diseño del Plan Juntos, la combinación de: descentralización, participación y coordinación, tan defendida por múltiples escuelas de Planificación Urbana, se encuentra con las dificultades de la realidad. Esa realidad está dada por los obstáculos institucionales y los desafíos del contexto donde se pretende intervenir. La conclusión a la que se arriba, en función de la síntesis de los hallazgos recién presentados es: la combinación exitosa de esos tres elementos parece sumamente difícil de conseguir.

Uruguay tiene un Estado históricamente centralizado y sus organismos han funcionado como compartimentos estancos. No obstante, desde hace ya algunos años se ha procurado revertir ambas realidades. Además, el Estado uruguayo cuenta con buenas capacidades institucionales que le permiten llegar a todo el territorio. Por tanto, si bien el marco institucional “ideal” no tiene la gimnasia suficiente y el contexto es desafiante, el Estado uruguayo podría superar esas dificultades. En este sentido, cabe preguntarse cómo podría implementarse una política que combine la tan deseada trilogía en Estados con situaciones de pobreza tanto o más complejas que las de Uruguay y con instituciones más débiles (es decir, Estados con menores capacidades de llegar a todo el territorio).

Ahora bien, más allá de esa pregunta pendiente para la literatura, es necesario subrayar que esa combinación sí encuentra experiencias exitosas. Entonces, una de las claves para superar el desafío planteado en la interrogante del párrafo anterior puede radicar en la importancia del diseño de la política. Tal como planteaba Friedmann, la atención a lo local y la importancia del diálogo entre técnicos y la comunidad, entre otros factores, no deja de lado la relevancia de

pensar en el diseño y en tener un horizonte de mediano plazo a la hora de plantear la política. Es decir, el marco institucional (y su memoria) y los rasgos estructurales del contexto donde se inserta no sobre-determinan el éxito de la política (de lo contrario, esta tesis carecería de sentido). El diseño de la política puede superar estos desafíos (cuando la situación institucional es razonablemente sólida.

Referencias

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *American Institute of Planners Journal*, 35, 216-224.

Ataöv, A. (2007). Democracy to become reality: Participatory planning through action research. *Habitat International, 31* (3-4), 333-344. doi: 10.1016/j.habitatint.2007.04.002

Bardhan, P. & Mookherjee, D. (2006). The rise of local governments: An overview". En Bardhan, P. & Mookherjee, D. (eds.). *Decentralization and Local Governance in Developing Countries. A Comparative Perspective*. (1-52) Cambridge, MA: The MIT Press.

Campbell, T. (2003). The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities. *Journal of the American Planning Association, 71* (4).

Ducci, M.E. Chile: el lado obscuro de una política de vivienda exitosa. En, Errasti, E y Villavivencio, J (eds) *La política habitacional en México y América Latina: balance y perspectivas de las transformaciones,* (155-179). Azcapotzalco: Universidad Autónoma Metropolitana.

Fox, J. (1994). Latin America's emerging local politics. *Journal of Democracy*, *5* (2), 105-116.

Friedmann, J. (1993). Toward a Non-Euclidian Mode of Planning, in a *Journal of The American Planning Association, 59* (4), 482-485.

Fung, A. & Wright, E. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society, 29* (5) doi: 10.1177/0032329201029001002

Geurtz, C. & Van de Wijdeven, T. (2010). Making Citizen Participation Work: The Challenging Search for New Forms of Local Democracy in The Netherlands. *Local Government Studies*, *36* (4), 531-549. doi doi.org/10.1080/03003930.2010.494110.

Goldfrank, B. (2006) Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista Chilena de Ciencia Política*, *26* (2), 03-28.

Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, *Revista CEPAL,* (75), 171-187.

Marinakis, A., Reinecke, G. & Velasco, J. (2005). Desafíos para las instituciones y políticas en un mercado laboral cambiante, En *Uruguay Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento,* (13-37). Santiago, Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

Nahoum, B. (2011). Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar, En, González, G, & Nahoum, B. (eds) *Escritos sobre los Sin Tierra urbanos causas, propuestas y luchas populares,* (11-23), Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce.

Sabatini, F. & Soler, F. (1995). Paradoja de la planificación urbana en Chile, *Eure*, *XXI* (62), 61-73.

Sabatini, F. & Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves, *Eure*, XXXIV (103), 5-26.

Sanoff, H. (2005). Community participation in riverfront development. *CoDesign*, *1*, (1), 61 – 78. doi: 10.1080/15710880512331326022

Shapely, P. (2011). Planning, housing and participation in Britain, 1968–1976. *Planning Perspectives*, *26* (1), 75-90. doi.org/10.1080/02665433.2011.527550

Ward, P., Wilson, R & Spink, P. (2010). Decentralization, democracy and sub-national governance: comparative reflections for policy-making in Brazil, Mexico and the US. *Regional Science Policy & Practice*, *2*, (1). doi:10.1111/j.1757-7802.2010.01018.x

Widianingsih, I. & Morrell. E. (2007). Participatory planning in Indonesia. *Policy Studies*, *28*, (1), 1-15. doi: org/10.1080/01442870601121320

……..

Anexo 1. Diseño institucional del Plan Juntos

Unidad Operativa Central. La competencia de ejecutar el Plan recae sobre la Unidad Operativa Central del Plan Juntos. Esta institucionalidad creada por la Ley es una unidad descentralizada de Presidencia de la República pensada para coordinar apoyos y acciones del Plan con los diferentes ministerios.

"…se genera como una unidad descentralizada que coordine apoyos con [diferentes ministerios]…*los precisamos a todos sino el Plan no anda"* (Entrevista Equipo Plan Juntos).

La dirección de la Unidad Operativa Central es asumida por una Comisión Directiva que trabaja en coordinación con un equipo interdisciplinario y una unidad de auditoría interna creadas por la Ley (Art. 4). Según el Artículo 4 la Unidad Operativa Central es el órgano encargado de la comunicación entre el Plan Juntos, los Gobiernos Departamentales y los demás organismos públicos. Tal comunicación es clave ya que la mayor parte de las atribuciones de la Unidad Operativa Central deberán realizarse en coordinación con los Gobiernos Departamentales y los organismos públicos.

En esa dirección, la Ley establece que la Unidad Operativa Central tiene como atribución la elaboración anual de un programa que reúna las intervenciones e inversiones del Plan Juntos. La creación y desarrollo del programa será resultado de un ejercicio compartido entre la población objetivo y los Gobiernos Departamentales. La aprobación del mismo será competencia del Poder Ejecutivo.

En el mismo sentido, la Unidad Operativa Central debe coordinar y suscribir convenios con los Gobiernos Departamentales y otros organismos públicos para diseñar y ejecutar acciones del Plan Juntos. Estos convenios también pueden suscribirse con el sector privado y la sociedad civil organizada (Art. 5). Asimismo, la Unidad Operativa Central tiene la atribución de la ejecución y el monitoreo tanto de las políticas desarrolladas por el Plan Juntos como las coordinadas con los Gobiernos Departamentales y demás organismos públicos.

El monitoreo y la evaluación de los objetivos e impactos obtenidos por la intervención del Plan Juntos también son competencia de esta Unidad, así como también lo son el organizar, guiar y gestionar el Registro Único de Participantes del Plan Juntos (RUPP). En el mismo orden, debe encargase de gestionar el egreso de los participantes del Plan Juntos (Art. 5). Esta institucionalidad, además, tiene como atribución incentivar y promover la participación de la sociedad civil bajo diversas modalidades solidarias. Finalmente, la administración de los gastos y los pagos de los recursos del Fondo en un rol secundario también es otra de las atribuciones de la Unidad Central Operativa.

Comisión Directiva. Según el Artículo 5, este órgano debe ser integrado por tres miembros. La dirección de la misma es responsabilidad del miembro designado por la Presidencia de la República. El otro integrante debe ser designado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el tercero por el Ministerio de Desarrollo Social. El Poder Ejecutivo tiene la potestad de cesar en sus cargos a los miembros de la Comisión Directiva, así como también de reglamentar su funcionamiento (funciones, responsabilidades, régimen de convocatoria, adopción de resoluciones).

Equipo interdisciplinario. De acuerdo al Artículo 7, el equipo interdisciplinario asume un carácter técnico y está integrado por profesionales especializados en la problemática abordada por el Plan. Los integrantes del Equipo interdisciplinario son designados por la Comisión Directiva.

Entre sus principales competencias se encuentran: asesorar y diseñar propuestas de trabajo a la Comisión Directiva. Tales propuestas deberán contemplar temas tales como la planificación, implementación y seguimiento de las acciones sociales, habitacionales y

notariales desarrolladas por el Plan Juntos. En el mismo sentido, deben ejecutar las acciones que designe la Comisión Directiva para la implementación del Plan Juntos.

Auditoría Interna. El Artículo 8 crea la Unidad de Auditoría Interna, dependiente jerárquicamente de la Comisión Directiva y, que además, es sometida a la superintendencia técnica de la Auditoría Interna de la Nación.

Las atribuciones de la Unidad de Auditoría Interna son evaluar la gestión y el cumplimiento de los cometidos del Plan Juntos. En forma cuatrimestral, dicha Unidad debe presentar informes remitidos a la Presidencia de la República, al Poder Legislativo y a la Auditoría Interna de la Nación.

Paralelamente, funciona la "Fundación Juntos" de carácter privado creada al inicio de la ejecución del Plan. El objetivo de crear este espacio privado fue habilitar la incorporación de voluntariado y, a su vez, poder recibir donaciones materiales o monetarias como complemento presupuestal, integrando de tal modo a la sociedad a involucrarse con el Plan.

Cuadro 1. Resumen Financiamiento Plan Juntos

	Tipo de Financiación	Origen (Público, Privado)	Monto (U$S)[1]
Presidente de la República	Donación	Público	125816[2]
Personas Físicas y Jurídicas[3]	Donación	Privado	651845
Presupuesto Quinquenal Nacional	Ley	Público	5.250.000
Entes y Empresas Públicas[3]	Convenios	Público	180.352

Fuente: Elaboración Propia en base a Datos de Presidencia de la República

[1] Originalmente, alguno de los montos están en pesos uruguayos y fueron convertidos a dólares para esta investigación. A Diciembre de 2011: 1 U$S = $ 20 uruguayos.
[2] De Marzo a Setiembre de 2011.
[3] Cabe consignar que se han recibido múltiples donaciones en especies y servicios por parte de empresas públicas y privadas. No obstante, por no contar con montos específicos asociados a esta modalidad de donación, no es posible incluirlos en este cuadro.

Anexo 2. Tipología de las viviendas.

La tipología de las viviendas de Juntos varía de acuerdo a las especificidades de cada caso. Cuando se construyen viviendas nuevas las características de construcción son de

estructura de hormigón, paredes de bloques y losa de hormigón. Por razones de costos presentan límites en las terminaciones de los baños y cocina.

"…el baño terminarlo con azulejos del piso hacia arriba levantaba los costos de una manera importante. Entonces tiene los aparatos todo completo pero se termina la pared con un estucado. Finalmente si la familia lo va haciendo suyo y lo puede pintar de color o ponerle azulejos." (Entrevista Equipo Plan Juntos).

Los techos son de material, hechos en el obraje por la población participante y los voluntarios al igual que los bloques. Cada vivienda tiene previsto una chimenea central que caliente todos los ambientes. También se están construyendo casas en doble altura por un tema de falta de espacio.

"No consideramos que haya un diseño único porque no estamos de acuerdo en que las casas de los pobres sean como "raviolitos" porque eso también estigmatiza. Entonces tenemos pensado hacer intervenciones individuales y también colectivas. Por ejemplo en la pintura, cada vecino elige los colores que quiera son detalles que uno le da la relación afectiva, uno ahí le da el sentido de pertenencia." (Equipo Plan Juntos).

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Seminário Temático [Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação]

Mobilização Social e Participação Ativa: a construção de um processo efetivo de empoderamento social no saneamento.

Ana Emília Magrinelli Lisboa Ataíde
(Universidade Federal da Bahia - UFBA)

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a experiência participativa no processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) do município baiano Coribe, realizado no segundo semestre de 2014. Propicia o debate contemporâneo que aborda a participação da sociedade civil em esferas públicas, analisando as formas organizacionais, as possibilidades e tendências na relação sociedade/estado, através da contribuição na formulação e aprovação das ações planejadas para o setor de saneamento em âmbito municipal. As principais conclusões apresentadas acerca do protagonismo civil nas políticas públicas é: a mobilização por parte das lideranças locais, cujo interesse é de alcançar o saneamento básico para as comunidades e fazer cumprir a implementação de serviços públicos de saneamento através do empoderamento social, processo pelo qual pode acontecer transformações nas relações sociais, culturais e ambientais.

Palavra-chave: Políticas Sociais; Políticas Públicas; Mobilização Social; Participação Social; Saneamento Básico.

ABSTRACT

This work aims to analyze the participatory experience in the drafting of the Municipality Plan process of Sanitation (PMSB) of the Bahian municipality Coribe , during the second half of 2014. It provides the contemporary debate that addresses the participation of civil society in public spheres, analyzing organizational forms, possibilities and trends in the society / state, by contributing in the formulation and approval of the planned actions for the sanitation sector at the municipal level. The main conclusions drawn about the civil role in public social policies is the mobilization by local leaders, whose interest is to achieve basic sanitation for the community and enforce the implementation of public sanitation services through social empowerment, process by which changes can happen in the social, cultural and environmental relations.

Keywords: Social Policy; Public Policy; Social mobilization; Social participation; Basic Sanitation.

Mobilização Social e Participação Ativa: a construção de um processo efetivo de empoderamento social no saneamento.

Ana Emília M. L. Ataíde[1] (UFBA)

Introdução

O controle social é um dos princípios fundamentais para a elaboração de um Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). A Lei Federal 11.445/2007 promulgou as diretrizes da Política Nacional de Saneamento Básico e outorga à sociedade civil o direito de participar do processo de elaboração do PMSB, bem como, durante a sua implementação e reavaliação no horizonte de 20 anos. Destarte, com a elaboração de um documento prévio, o Plano de Mobilização Social, é possível planejar as atividades de modo a incluir toda a população, tanto da zona urbana quanto da rural. O Plano de Mobilização define as estratégias e técnicas que serão aplicadas nas atividades setoriais e apresenta as etapas detalhadas da elaboração do PMSB. Conforme a Lei Federal, o sujeito histórico é convocado a participar, tomar decisões, aprovar, e através da consulta pública por meio do quórum, garantir que o PMSB englobe todos os déficits, promovendo a justiça social e ambiental no município.

A elaboração do PMSB representa um avanço da política pública brasileira no setor de saneamento. Decorrente de um contexto histórico de neoliberalismo, com inúmeras tentativas de privatização dos serviços de saneamento no país e, consequentemente, um cenário de déficits acumulados, a participação social proporciona à sociedade transparência nos investimentos e a eficiência dos serviços prestados. Cabe ao Estado investir no setor e retomar a questão de saneamento básico como ação limiar para a saúde pública. Nortear a política municipal para planejar ações, identificar déficits, elaborar o cenário de referência que será construído ao longo de 20 anos de forma universal, com o uso de tecnologias apropriadas à condição socioeconômica da população é, realmente, uma conquista para a população brasileira. Este planejamento acompanhado do controle social, pretende manter a população a par do que se almeja construir e implantar no

[1] Graduada em Sociologia (UFBA); atuou como mobilizadora e técnica social na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico de Coribe-BA.

município, através da elaboração de projetos que tenham o respaldo e consentimento da sociedade.

Esta pesquisa é de grande relevância pois aborda a questão do saneamento básico como direito social e questão de saúde pública, observando a participação social como estratégia política para efetivo controle social das ações do Estado. Embora o controle social seja uma experiência recente na política brasileira, a perspectiva do empoderamento da sociedade civil sobre os assuntos restritos até então à gestão do poder público, apresenta a ótica inovadora sobre a eficácia da mobilização para o processo de elaboração do PMSB. Exercer o controle sobre o planejamento e a implementação das ações, e, garantir o investimento do recurso público de modo a realmente universalizar o serviço e proteger os ecossistemas é o objetivo do PMSB. Sendo assim, o efetivo controle social da implementação das políticas públicas para o saneamento básico representa o mecanismo legal que pode garantir à sociedade, a tão almejada justiça social e ambiental.

Política de Saneamento e Gestão Participativa no Brasil: breve abordagem histórico-política.

A noção de saneamento foi sendo desenvolvida e tratada ao longo dos séculos segundo diferentes abordagens, todavia, sempre manteve estreita relação com a noção de saúde pública. A definição clássica de saneamento básico descreve essa ação como “conjunto de medidas que visam a modificar as condições do meio ambiente, com a finalidade de prevenir doenças e promover saúde” e está ligada também à noção de higiene, que por sua vez significa “algo relativo à saúde”. Menezes (1984 apud BORJA; MORAES, 2006, p.4) distingue o conceito de saneamento em: saneamento básico e saneamento ambiental, onde o primeiro acarreta uma restrição do conceito para designar *“as ações direcionadas para o controle dos agentes patogênicos e seus vetores”*, e o segundo compreende o conceito no sentido mais amplo, *“para alcançar a administração do equilíbrio ecológico, relacionado com os aspectos culturais, econômicos e administrativos e medidas de uso e ocupação do solo”*. Moraes (1994 apud BORJA; MORAES, 2006, p.4), ainda, sintetiza o conceito de saneamento básico a partir de um conjunto de ações que compreendem quatro componentes: i) *abastecimento de água; ii) esgotamento sanitário; iii) drenagem urbana e manejo de águas pluviais; iv) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos*.

Segundo Lucena (2006), de 1850 até 1930, o serviço de saneamento no Brasil era prestado por firmas concessionárias estrangeiras. Estas concessionárias, detinham o monopólio da tecnologia existente nos serviços públicos, e investiam com recurso próprio no aumento da oferta deste serviço. Contudo, como mostra Rezende (2000 apud BORJA; MORAES, 2008, p.29), no começo do século XX se torna cada vez mais expressivo o interesse econômico por trás das ações dos grupos internacionais, por exemplo, da Fundação Rockfeller, que combatia as endemias rurais da malária e ancilostomíase por considerar um obstáculo para a expansão das atividades econômicas no país. No entanto, esta Fundação atuou em São Paulo e, aos poucos, em outros estados brasileiros, e suas ações foram se equiparando às ações do governo brasileiro, que pretendia sanar o saneamento em nível nacional, sobretudo, sob pressão da Liga Pró-saneamento. De todo modo, a ação do governo era voltada para promover o desenvolvimento urbano e a habitação no país enquanto meta social de responsabilidade do Estado.

Conforme o crescimento urbano e o processo de industrialização nos principais centros do país, a partir da década de 30, induziu-se o incremento no setor de infraestrutura e saneamento básico. No governo Vargas, em 1934, foi promulgado o Decreto 24.643, julho/34, o *Código das Águas*, cuja finalidade era tão somente o de fixar tarifas para o serviço de abastecimento. Todavia, houve uma maior intervenção estatal no setor com o processo de nacionalização das concessionárias estrangeiras, sobretudo, com a criação do Departamento de Obras de Saneamento (DNOS).

Na década 40, um acordo firmado entre os governos norte-americano e do Brasil resulta na criação do Serviço Especial de Saúde Pública – SESP (1942) cujo objetivo era sanear o Vale do Rio Amazonas e o Vale do Rio Doce. Com a expansão desta entidade no país, houve maior avanço tecnológico com o treinamento de técnicos no exterior para absorção da ciência de ponta. Dez anos após a criação do SESP, no ano de 1952, o governo assina inúmeros convênios para construção de sistemas sanitários nos municípios brasileiros. Neste ínterim, o SESP se transforma na Fundação SESP, e consolida a organização dos serviços em âmbito municipal, com o investimento da União, e empréstimos do exterior.

Com o poder decisório a cargo do poder municipal, a FSESP cabia a função de captar recursos e fornecer assistência técnica para as prefeituras. Contudo, a demanda dos serviços fora sendo cada vez maiores e, consequentemente, apresentando déficits em infraestrutura nas cidades periféricas. Aos municípios que

não aderissem ao acordo, recomendava-se a criação dos SAAEs – Serviços Autônomos de Água e Esgoto, como meio alternativo para atender à demanda. Na década de 50, os indicadores apresentados demonstram que somente 43,4% dos domicílios urbanos eram ligados à rede de água potável, e 27,6% à rede de esgoto.

No governo de João Goulart, com o lançamento do “Plano Trienal”, em 1962, o saneamento entra no escopo dos programas estabelecidos para atender a saúde, e com isto, visava-se eliminar as doenças consideradas graves. O Ministério da Saúde deveria investir mais em saneamento básico, o que na época se investiu o equivalente a 30,5 bilhões de Cruzeiros. O Departamento Nacional de Saúde – DNS era o órgão responsável pelo levantamento da situação dos serviços de abastecimento de água no território nacional. Contudo, com a ditadura militar de 1964, estas instituições são desestruturadas sendo novamente distanciada a noção de saúde do saneamento.

O governo Castelo Branco cria o BNH – Banco Nacional de Habitação, através da Lei 4.380 de 21/08/1964, e logo em seguida o PAEG – Programa de Ação Econômica (1965), beneficiando o setor do saneamento por meio de duas metas: o Programa Nacional de Abastecimento de Água, cujo objetivo era cobrir 70% da população urbana; e o Programa Nacional de Esgotos Sanitários, para cobrir até 30% da população, ambos com prazo estabelecido para conclusão no ano de 1973. Sobretudo, com a elaboração do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico (1967-1976), houve a formulação das definições políticas para o setor de saneamento, com a proposta da criação de um órgão federal superior, tendo por objetivo coordenar programas nacionais de saneamento utilizando recursos e investimentos de forma conjunta com o governo federal, estadual e municipal, além de ter de cobrar tarifas de modo a tornar rentável e autossustentável o serviço.

O primeiro conselho responsável pelo setor de saneamento foi criado em 1967, o CONSANE – Conselho Nacional de Saneamento, através da Lei 5.318/1967, tendo por objetivo definir propostas e planejar, controlar e coordenar a política de saneamento, em consonância com a Política Nacional de Saúde. Após sua promulgação, a ação governamental deu maior visibilidade para estes serviços e se concentrou nesta área, ficando suas funções a cargo do Ministério do Interior e do BNH. Além destes, o Ministério da Saúde, o FSESP e o DNERUR – Departamento Nacional de Endemias Rurais, seriam os órgãos executivos da política de saneamento. Ainda em 1967, é criado o FISANE - Fundo de Financiamento para o Saneamento -, concentrando recursos do Fundo Nacional de Obras de Saneamento

e do Fundo Rotativo de Águas e Esgotos, administrado pelo DNOS, transferindo recursos para o BNH. Os dados obtidos sobre os problemas de saneamento no ano de 1967, mostra que os indicadores apresentavam déficits de 50% de abastecimento de agua e 70% de esgoto, sendo oferta dos serviços insuficientes para atender a demanda populacional.

Na década de 70, o governo militar institui o Plano de Metas e Bases para a ação do governo, definindo as metas para o saneamento que serve de embrião para o PLANASA – Plano Nacional de Saneamento, passando a destinar recursos para os estados criarem suas próprias companhias de saneamento. Dentre suas ações, cria o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), que passa a ser gerido pelo BNH. Neste contexto, para obter o financiamento, cada estado da federação deveria criar, com base em seus recursos orçamentários, um Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE) e uma companhia estadual de saneamento. A companhia precisava obter a concessão dos municípios para neles operar e monopolizar a oferta do serviço. O PLANASA exigia que o estado investisse pelo menos 50% do montante global de recursos de seu respectivo FAE. O BNH, por sua vez, utilizando recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), oferecia empréstimos, em condições facilitadas de crédito, para compor os outros 50% restantes, e assim, construir as infraestruturas necessárias para atender a demanda por saneamento. Até a década de 80, o FGTS reunia recursos para investir em abastecimento por meio do PLANASA, porém, com a extinção do BNH, em 1986, ocorreu a interrupção dos financiamentos para o setor, decorrente do endividamento e inadimplência das companhias estaduais

No começo da década de 80, um grande avanço para o saneamento se deu com a promulgação da Lei Federal nº 6.938/1981, na qual instituía a Política Nacional de Meio Ambiente. As primeiras manifestações democráticas aparecem nos anos de 1986 e 1988 quando são realizadas as Conferências Internacionais sobre a Promoção da Saúde no país. Com a queda do regime militar e a mudança para um governo democrático, e promulgação da Constituição de 1988, as experiências de gestão participativas se multiplicam, abrindo para a concepção de novos mecanismos administrativos e políticos que viabilizaram a inclusão da população em processos de elaboração e execução de políticas públicas governamentais, bem como no exercício da “cidadania coletiva”. Segundo Gohn (2004):

> [...] A questão da cidadania - já estava posta nos anos 1980, tanto nas lutas pela redemocratização que levaram ao movimento Diretas Já, à Constituinte

> e à nova Carta Constitucional de 1988, destacando a questão dos direitos civis e políticos; como nas lutas populares por melhorias na qualidade de vida urbana. Nela a cidadania ganha novo contorno - como cidadania coletiva – e extrapola a demanda pelos direitos civis para incluir outros direitos, como os direitos sociais básicos, elementares, de primeira geração, já equacionados desde a Revolução Francesa, contidos nas demandas por casa, abrigo e comida; como direitos sociais modernos, relativos a condições de trabalho, educação, saúde etc. A cidadania nos anos 1990 foi incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima à idéia de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo, porque ela trata não apenas dos direitos, mas também de deveres, ela homogeneiza os atores. Estes deveres envolvem a tentativa de responsabilização dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias nas políticas sociais governamentais (GOHN, 2004, p.22).

Destarte, na década de 90, estas experiências participativas se estabelecem e a política de saneamento tem o aumento do estimulo à concorrência entre o setor público e privado. Pôde-se assistir a reunião do Fórum Social Mundial acontecendo no sul do Brasil e a realização da 3ª Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, em 1991. Com a regulamentação da Política Nacional de Meio Ambiente, através do Decreto Federal nº 99.274/1990; e o abandono na prática do PLANASA (seu declínio definitivo em 1992), a partir de então, o governo brasileiro cria o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos e o Programa de Saneamento para população de Baixa Renda, onde envolve a comunidade para participar e se emponderar sobre as questões ambientais. No final do governo Itamar Franco é aprovado o Projeto de Lei nº 199/1994, dispondo da Política Nacional de Saneamento, onde as dívidas de saneamento com as companhias estaduais junto ao FGTS seriam renegociadas, viabilizando o retorno do financiamento para investimento público no setor nos estados da federação.

Contudo, ao assumir a presidência da república, Fernando Henrique Cardoso (FHC) veta o PLC nº199 e propõe o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). O PMSS contava com recursos do Orçamento da União, da Caixa Econômica Federal (CEF), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco Mundial (BIRD), tendo por objetivo promover a modernização na área do saneamento conforme o ideário neoliberal de combinar desenvolvimento focado com forte articulação para o estímulo do setor privado da economia (ASSEMAE,1995; COSTA,2003 apud MORAES; BORJA, 2008, p.33). Dentre as alternativas do governo estava a promulgação da Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) em que pretendia disciplinar o regime de concessões de serviços públicos e favorecer a ampliação dos serviços e, aprovação do PLS nº 266/1996, visando reduzir os riscos da iniciativa privada, transferindo a titularidade dos serviços

dos municípios para os estados da federação. Assim, com a interrupção dos financiamentos advindos do FGTS, em 1997, tem-se a aprovação do Programa Financiador a Concessionárias Privadas com recursos do FGTS.

No ano de 1997 acontece 4ª Conferência Internacional de Promoção da Saúde, e neste mesmo ano aprova o novo marco regulatório instituindo a Lei Federal nº 9.433/1997 que trata das diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos. Com a pressão da política de austeridade do neoliberalismo, em 1999, o acordo estabelecido entre o governo FHC e o FMI - Fundo Monetário Internacional, acelera a privatização das concessionárias estaduais, limitando o acesso dos municípios aos recursos disponíveis, resgatando a oferta do serviço sob a prerrogativa neoliberal de auto sustentabilidade econômica. Em 1997, acontece a 1ª Conferência Nacional de Saneamento, e são propostos os princípios para reger a política de saneamento, que perpassa a noção da universalização do acesso, reconhecimento da titularidade dos serviços pelo poder municipal, e mecanismos de participação e controle social para formulação e avaliação da política pública de saneamento.

Na transição do século XX para o século XXI, é realizada a 5ª Conferência Internacional da Promoção da Saúde, e o marco regulatório é instituído com a Lei nº 10.257/2001, que traz o Estatuto das Cidades e estabelece as diretrizes gerais da Política Urbana no Brasil. No ano de 2003 é realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, que elege os membros do Conselho das Cidades, dando surgimento as primeiras premissas para a nova política de saneamento básico. Com a realização da 2ª Conferência das Cidades, em 2005, com a participação de 1.820 delegados, uma das pautas versadas aborda a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Ainda em 2005 é realizada a 6ª Conferência Internacional de Promoção da Saúde, e é instituída a Lei Federal nº 11.107/2005, que dispõe as normas gerais da contratação de concessionárias públicas.

Todavia, no ano de 2007, o novo marco legal do saneamento brasileiro é inaugurado com a Lei Federal 11.445/2007, dispondo as Diretrizes Nacionais da Política de Saneamento Básico, estabelecendo como titular dos serviços o município, e definindo como competência da gestão municipal o planejamento das ações (PMSB), enquanto contrapartida para acessar os recursos federais destinados as ao setor. Neste mesmo ano, realiza-se a 3ª Conferência Nacional das Cidades e o governo Lula cria o Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, retomando os investimentos públicos através do PL nº 5.296/05, que previa

no período de 2003 a 2005, o investimento de R$ 10,5 bilhões para o setor do saneamento. No ano de 2008, com a Resolução Recomendada nº 62 aprova-se o Pacto Nacional de Saneamento Básico, e este pacto contribui para a elaboração do PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico. O governo do PT, lança o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, reservando para o setor R$ 40 bilhões, exigindo que o município (enquanto o titular do serviço), elabore o PMSB estabelecendo metas de curto, médio e longo prazo num horizonte de 20 anos.

Contudo, a lei federal de saneamento estabelece a PPP – Parceria Público-Privada como alternativa para descentralizar a administração pública. Segundo Borja (2008), deste modo, o titular dos serviços deve para formular políticas públicas de saneamento seguindo estas oito recomendações:

> [...] i) elaboração do plano de saneamento básico; ii) a prestação direta ou por meio de autorização da delegação dos serviços; iii) definição do ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação; iv) adoção de parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo *per capita* de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água; v) fixação dos direitos e deveres dos usuários; vi) estabelecimento de mecanismos de controle social; vii) estabelecimento de sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SNIS); viii) intervenção e retorno da operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais (BORJA, 2008, p.82-83).

Desta maneira, a exigência de um Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) se torna imprescindível, sobretudo, no caso da poder municipal delegar a prestação dos serviços a outro ente (estadual ou privado) e ainda assim, garantir a legalidade dos contratos, a prestação do serviço de acordo com as ações planejadas, com eficiência, eficácia e efetividade dos serviços de saneamento prestados. Todavia, a Lei inaugura um novo ciclo com a implementação de uma política de saneamento fundamentada nos princípios da participação e controle social, garantindo à sociedade o acesso à transparência das ações, participação nos processos de formulação e avaliação, a partir de ações elencadas e aprovadas sob o consentimento do quórum e representantes da sociedade civil. Segundo Moisés (2010):

> [...] Para a implementação da Política Federal de Saneamento Básico, se faz necessário criar condições materiais para a participação e o controle social. Este esforço vem sendo realizado, desde 1999, com a criação do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS) pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). Como também, desde 2005, pelo início do processo de construção do Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento (PEAMSS), coordenado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades (MCidades) [...] O

> PESMS e o PEAMSS foram criados para minimizar a fragmentação existente, a falta de unidade e do baixo impacto efetivo das diferentes formas de desenvolvimento de ações educativas em educação em saúde e ambiental conduzidas sob a orientação dos programas do saneamento. Assim, fomentaram-se, em âmbito governamental, reflexões sobre a necessidade e conveniência da formulação de diretrizes para as ações de educação em saúde, educação ambiental e mobilização social em saneamento. Particularmente, em relação às comunidades atendidas pelas ações e investimentos governamentais na área, de forma a estimular a participação da sociedade e conferir maior capacidade de consolidação e dar sustentabilidade aos projetos e as políticas públicas para o saneamento (MOISÉS, et.al, 2010, 2583-2584).

Assim, o PMSB aparece como a solução para o investimento com planejamento de forma a atender os déficits acumulados no setor do saneamento, e deve contemplar os quatro componentes: abastecimento de água; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem urbana e manejo das águas pluviais. Como descreve Borja (2008), este documento deve atender aos princípios fundamentais previsto na Lei (no art. 2 do capítulo 1), para a prestação dos serviços públicos de saneamento, sendo estes:

> *[...] universalização* do acesso; *integralidade*, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico; *abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos* realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de *drenagem e de manejo das águas pluviais* adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; adoção de métodos, técnicas e processos que *considerem as peculiaridades locais e regionais*; *articulação com as políticas* de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida; *eficiência e sustentabilidade* econômica; utilização de *tecnologias apropriadas*, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas; *transparência das ações*, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; *controle social*; *segurança*, qualidade e regularidade; *integração* das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos (BORJA, 2008, p.83).

Neste sentido, podemos perceber que as "experiências participativas" foram sendo praticadas por uma multiplicidade de partidos políticos através de conselhos participativos, consultas públicas e orçamentos participativos, como formas frequentes de participação popular e envolvimento da sociedade nos assuntos até então reservado a gestão dos órgãos públicos ampliando a noção de democracia participativa no Brasil. Todavia, como descreve Heredia (2012, p.12), "sob o rótulo da participação popular (e suas variantes *participação cidadã* e *participação da sociedade civil*, etc.) encontram-se realidades sociológicas cujos formatos,

composição social, funcionamento e dinâmica são bastante distintos". Para a autora, existe uma distinção entre os conselhos gestores (federais, estaduais e municipais), os fóruns de consulta pública e as experiências de orçamento participativo, devido aos sentidos diversos que lhe são atribuídos, que nem todas estão pautadas na mesma ideia de participação popular. Portanto, as experiências participativas contribuem para “maior transparência do poder público, para o controle social das políticas governamentais e a eficiência das ações governamentais”, porém, ao mesmo tempo em que "podem significar profunda democratização do modo de exercício do poder, podem resultar na afirmação de certos privilégios setoriais", trazendo resultados por vez positivos e noutros aspectos negativos (HEREDIA, 2012, p.13).

Na experiência de Coribe podemos notar estes aspectos por vezes reveladores e limitantes da população para colaborar com a formulação de ações previstas no PMSB, devido à baixa escolaridade e baixo poder de consumo que acomete os coribenses a uma perspectiva menos realista dos problemas relacionados ao setor. O município está localizado na região Nordeste, em que apresenta os piores indicadores de pobreza no país (com 49,9% da população beneficiada pelo PBF de todo Brasil). Conforme a análise dos níveis de segurança alimentar, segundo Pandolfi (2010:25), é possível constatar, através da pesquisa do Ibase, que apesar do programa Bolsa-Família estar em funcionamento a quatro anos no Brasil, "20,7% dos beneficiados continuam passando fome, 34% permanecem na situação a que chamamos de insuficiência alimentar moderada e no nível de segurança alimentar (nível razoável) estão apenas 16% dos beneficiários". Para Célia Kerstenetzky (2010:154) os países que adotam políticas focalizadas ao invés de políticas universais, têm tido menos sucesso na redução e combate à pobreza, por aderir a políticas de transferência de renda sem cobertura ampla e com condicionalidades. Assim, a pobreza ainda é algo que assola os coribenses e não será sanado se permanecer o governo brasileiro com políticas focalizadas.

De acordo com o Mapa da Fome desenhado por Josué de Castro (apud BARBOSA; AMORIM, 2013, p.41), é possível concluir que "o conjunto dos mapas indicam que as conquistas dos últimos dez anos sobre a desigualdade social e a pobreza não trouxeram alterações substantivas na dinâmica regional de reprodução social". Como veremos adiante, conforme a explicação de Amélia Cohn (2010:185), "não vamos conseguir retomar o sonho do Nordeste e do seu desenvolvimento" se não dermos "a importância de se ter de resgatar com urgência a dinâmica política

local", pois “o Nordeste é um problema do modelo brasileiro que repercuti no processo de desenvolvimento nacional, mas também é um problema do Nordeste” (p. 184), se pensarmos o contexto histórico da política de mandonismo e perpetuação de relações sociais baseadas nas trocas de favores e interesses (clientelismo contemporâneo) herdadas do coronelismo.

Processo de elaboração do PMSB de Coribe-BA: mobilização, participação e empoderamento social

Coribe, município baiano, está localizado em uma região rica em recursos naturais, porém, atualmente sofre com alguns problemas ambientais devido ao longo período de seca, provocando a estiagem dos riachos, e déficits de saneamento (lixões ao céu aberto; liberação das águas cinzas nos corpos d’água e diretamente no solo; falta de tratamento da água; predomínio de esgotamento por fossas rudimentares, etc.), tornando-se um desafio para o desenvolvimento sustentável da região. Está situado geograficamente na mesorregião do Extremo-oeste baiano (fronteira com o Centro-Oeste do Brasil), em uma área classificada "polígono das secas[2]". O território de Coribe faz fronteira com quatro municípios: Cocos (45 km), Feira da Mata (58,2 km), São Félix do Coribe (68,3 km) e Jaborandi (32 km), sendo este último, separado pelo Rio Formoso (margem esquerda), o maior em extensão e cumprimento da região (ANEXO 1 e 2).

O município é religioso, e seu padroeiro é São João, desde sua formação em 1815, quando era conhecido por “Arraial de São João dos Gerais”. O topônimo “Coribe” advém do vocábulo Tupi-Guarani e significa “Rio Alegre”, nome do rio que corta o centro do território, e abastece a sede municipal e outras comunidades no entorno, porém, atualmente seco. Recebeu esse topônimo, em 1938, sendo elevado à categoria de município pelo Decreto do Presidente Vargas, deixando de se chamar “Vila do Rio Alegre”. Contanto, sua emancipação política se deu somente em 14 de agosto de 1958, com a aprovação da Câmara Municipal de Santa Maria da Vitória, retificado na Lei nº 1.023, que fixava a Divisão Administrativa e Judiciária deste

[2] Coribe é um dos 1.348 municípios que formam o polígono das secas, situados em oito Estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, compreendendo grande parte do Nordeste brasileiro geoeconômico. As principais causas da seca do nordeste são naturais. A região está localizada numa área em que as chuvas ocorrem poucas vezes durante o ano. Esta área recebe pouca influência de massas de ar úmidas e frias vindas do sul. Logo, permanece durante muito tempo, no sertão nordestino, uma massa de ar quente e seca, não gerando precipitações pluviométricas (chuvas). O desmatamento na região da Zona da Mata também contribui para o aumento da temperatura na região do sertão nordestino.

território, datando sua instalação em 22 de abril de1959. Em 14 de maio de 1982, pela Lei nº 4.037, o Distrito de Descoberto com sede no Povoado de Descoberto, por força da lei, foi elevado à categoria de Vila ficando, portanto, o território municipal de Coribe, a partir desta data, formado pelo Distrito da Sede Municipal e pelo Distrito de Descoberto (ANEXO 2) (IBGE, 2010).

A população de Coribe está estimada em 15.024 habitantes (IBGE, 2013), cerca de 40% residente em área urbana e 60% em área rural, com fortes características agrárias. Conforme os indicadores socioeconômicos, 68% dos domicílios recenseados (total de 4.235 domicílios) se encontram em condição de pobreza excedendo a taxa apresentada a nível nacional (30,33%), regional (57,66%) e estadual (53,46%) (Censo, 2010). Os dados do último censo (2010) mostram que da população total, cerca de 29% (4.819 ha.) se encontra em situação de pobreza extrema, ou seja, com renda domiciliar mensal *per capita* abaixo de R$ 70,00. Deste total de extremamente pobres, 71,6% (3.450 ha.) vive no meio rural e 28,4% (1.369 ha.) no meio urbano.

Segundo o Censo (2010), das famílias de baixa renda, 2.932 atendem ao perfil do Cadastro Único e 2.384 são beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF). Para Cohn (2010), sob a perspectiva da economia regional, este processo de desenvolvimento acometido pelos programas de transferência de renda vem a calhar, pois o benefício pode aliviar a situação que se encontra as famílias nordestinas. Para a autora (2010:184), "por mais irrisório que pareça o valor do benefício, em várias regiões do Nordeste esse valor, em um mês, corresponde em termos monetários ao que a família do sertão, por exemplo, não ganharia em um ano, fazendo bicos". No caso de Coribe, como a maior parcela da população representa o setor de subsistência rural, o benefício do governo alivia a falta da moeda em circulação fomentando a economia do município, o que confirma o argumento de Cohn.

Em relação à renda, que representa a soma dos rendimentos (do trabalho e outras fontes) que uma pessoa de 10 anos ou mais de idade recebeu no período de um mês, o censo 2010 mostra que cerca de 40% dos coribenses (5.613 ha.) dispõem somente do valor do salário mínimo para sobreviver, e outros 37% (5.240 ha.) não possuem rendimento algum. Este indicador pode ser resultado, principalmente, da pouca instrução da população causado pela falta de instituições de ensino superior na região e pela própria característica da população ligada ao setor rural. No mercado de trabalho, 35% da população economicamente ativa (PEA) ocupada não possui

carteira assinada, ou seja, não tem seus direitos de seguridade assegurados (Censo, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM revelou que a dimensão que mais cresceu em termos absolutos entre 2000 e 2010 foi Educação (com crescimento de 0,274), seguida por Longevidade e por Renda. Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,6 e 0,699).

Porém, a educação no município também representa um fator que dificulta o processo de desenvolvimento social da região, e o nível de escolarização da população alfabetizada demonstrou que 75% dos coribenses possuem somente ensino fundamental, 25% o ensino médio e 2% apenas o nível superior (Censo, 2010). No que diz respeito a frequência escolar, os indicadores mostram que em 2010, nos anos finais (do 5º ao 9º ano) 58,5% das pessoas de 15 a 24 anos estavam fora da escola, apenas 33,6% concluíram o segundo grau (ensino médio), e 50% já chegam no ensino médio com defasagem idade-série. Assim, conforme o contexto anacrônico do município, observou-se a discrepância no setor rural de subsistência associado a baixa escolaridade que, consequentemente, vem retardando o processo de modernização das forças produtivas e o desenvolvimento econômico e social do município.

Durante a elaboração do PMSB, na experiência participativa, podemos perceber a presença desta população pouco instruída, com fortes características agrárias, que contêm uma percepção política ainda pouco pragmática. Contudo, como denota Oliveira (2008:40), “a participação envolve a partilha de poder, a abertura de diálogo, o estabelecimento de pactos e o reconhecimento das diferenças” e “em grupos sociais em que não existe a prática de participação, o Poder Público pode estimulá-la. É claro que, nesse estímulo, poderá haver intenções manipulatórias, mas haverá certamente um desejo de auxiliar um processo mais ativo, crítico e independente”. Em Coribe ficou evidente que apesar da pouca mobilização[3] por parte do poder público, para convocar a população para participar deste processo de formulação e avaliação da política pública de saneamento, o protagonismo civil foi tomado por lideranças do “*Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Coribe*” e Associações de moradores rurais e assentamentos, cuja intenção foi senão

[3] Segundo Toro (1996:5) mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados.

a de alcançar as ações de saneamento para as suas comunidades, de modo a fazer cumprir a implementação das ações através do empoderamento social. Como Gohn (2004) demonstra, a categoria empoderamento:

> [...] Trata-se de processos que tenham a capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável, com a mediação de agentes externos- os novos educadores sociais – atores fundamentais na organização e o desenvolvimento dos projetos. O novo processo tem ocorrido, predominantemente, sem articulações políticas mais amplas, principalmente com partidos políticos ou sindicatos. Cumpre destacar que o significado da categoria "*empowerment*" ou empoderamento como tem sido traduzida no Brasil, não tem um caráter universal. Tanto poderá estar referindo-se ao processo de mobilizações e práticas destinadas a promover e impulsionar grupos e comunidades - no sentido de seu crescimento, autonomia, melhora gradual e progressiva de suas vidas (material e como seres humanos dotados de uma visão crítica da realidade social); como poderá referir-se a ações destinadas a promover simplesmente a pura integração dos excluídos, carentes e demandatários de bens elementares à sobrevivência, serviços públicos, atenção pessoal etc., em sistemas precários, que não contribuem para organizá-los – porque os atendem individualmente, numa ciranda interminável de projetos de ações sociais assistenciais (GOHN, 2004, p.23).

Todavia, o município tem uma significativa gama de organizações da sociedade civil, com os seguintes entes de controle social: no caso dos conselhos municipais, estão atuantes, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável - CMDS, o Conselho Municipal de Meio Ambiente, o Conselho Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Assistência Social; das associações ativas, encontra-se 12 associações: 1. Associação dos Mini e Pequenos Produtores Rurais do povoado de Ranchinho, Cobra, Hermínio e Bonjae; 2. Associação dos Mini e Pequenos Produtores Rurais do Bonito; 3. Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Jacu e Brejão; 4. Associação de Produtores de Perímetro Irrigado do Formoso; 5. Associação dos colonos Assentados de Nova Colônia; 6. Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Barriguda Escrita; 7. Associação Comunitária de Riacho de Fora, Baixão, Cacimbinha e Buracão; 8. Associação dos Moradores e Produtores Rurais de Riachinho; 9. Associação dos pequenos Produtores Rurais da Área de Assentamento da Fazenda Formoso e Nova Santana; 10. Associação Comunitária Administrativa da água de Nova Colônia; 11. Associação de Moradores e Produtores Rurais de Ranchinho e Água Branca; 12. Associação Comunitária do Borá. Ainda, existem dois sindicatos atuantes: o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Serviço Público de Coribe-Ba; e Sindicato dos Trabalhadores e trabalhadoras Rurais de Coribe-Ba (PREFEITURA DE CORIBE).

Antes de iniciar o PMSB, são montados os comitês de coordenação e de execução, ambos formados por gestores e técnicos públicos, e membros da sociedade civil organizada, convocados e apresentados no dia do Lançamento Público para toda a população presente (ANEXO 5). Como descreve Borja (2008), para a elaboração do plano de saneamento (seja básico ou ambiental), é recomendável a formação destas duas instâncias deliberativas, tendo por atribuições:

> [...] o Grupo Executivo: i) elaborar o diagnóstico da situação do saneamento ambiental e de seus serviços no município; ii) avaliar estudos, projetos e planos existentes dos diferentes componentes do saneamento ambiental, bem como outros que tenham relação com o saneamento ambiental; iii) propor ações para implementação ou melhoria dos serviços de saneamento ambiental do ponto de vista técnico e institucional. O Comitê Consultivo: i) discutir e avaliar, mensalmente ou a cada dois meses, o trabalho produzido pelo Grupo Executivo; ii) criticar e sugerir alternativas, caso necessário, auxiliando o trabalho do Grupo Executivo na elaboração do plano; iii) avaliar o andamento dos trabalhos do ponto de vista da sua viabilidade técnica, operacional, financeira, social, ambiental e institucional, buscando promover a integração das ações de saneamento ambiental (BORJA, 2008, p.86).

No documento prévio, Plano de Mobilização, o grupo executivo planeja o escopo da mobilização, e o território do município foi divididos em seis setores, dois na área urbana e quatro na área rural: Sede Municipal e bairro Novo Horizonte (área urbana); Colônia do Formoso, Ranchinho, Descoberto e Vila Nova (área rural) (ANEXO 3 e 4) - de modo a inserir toda a população, tanto urbana quanto rural no processo de elaboração PMSB. Nas comunidades sedes dos setores foram realizadas as oficinas dinâmicas[4] para elaboração do Diagnóstico e Prognóstico Participativo, com duração de 4 horas cada (ANEXO 6). Na oficina (enquanto espaço de consulta pública), é apresentado o conceito de saneamento básico, as etapas do PMSB e os princípios fundamentais conforme as diretrizes da Política Nacional de Saneamento (Lei Federal 11.445/2007). Com a dinâmica do *Biomapa*, a população participante identifica os déficits de saneamento e na “Planilha do Prognostico” propõe as soluções, sob a orientação e supervisão de profissionais competentes, que conduzem a oficina de modo a tornar a população consciente da importância da participação ativa e do empoderamento social da comunidade sobre as questões do saneamento existentes na região. Para analisar o perfil dos participantes, foi utilizada a

[4] O Biomapa é uma dinâmica que contribui para o mapeamento e conhecimento de aspectos importantes da realidade local. Possibilita que os participantes ampliem sua noção do espaço, identifiquem a estrutura básica existente na comunidade para que reflitam sobre questões como: planejamento urbano, organização comunitária, eqüidade social, promoção da saúde, recursos voltados para o bem-estar e qualidade de vida no local onde vivem, estudam e/ou trabalham. Fonte:Um Sonho De Energia – Guia De Atividades – Instituto ECOAR/PETROBRAS.

metodologia qualitativa por amostragem, orientado por meio do questionário semiestruturado aplicado aleatoriamente, de modo a refletir alguns aspectos significativos desta experiência como, por exemplo: o perfil socioeconômico da população participante; a noção de saneamento básico adotada pelos participantes; a motivação para participar da oficina; a experiência anterior com a formulação de políticas públicas.

A oficina da *Sede Municipal*, não atingiu o quórum pela falta de mobilização e teve uma média 20 participantes, dos quais, nove foram entrevistados: 1. Elane (Agente Administrativa do CRAS[5]), estudante de Serviço Social, ligada a Pastoral da Juventude[6]; 2. Alani (Orientadora Social do CRAS), Contadora, ligada a Pastoral da Juventude; 3. Sirlene (Orientadora Social do CRAS), segundo grau completo, ligada a Pastoral da Juventude; 4. Cleonice (Orientadora Social do CRAS), primeiro ano do segundo grau, ligada a Pastoral da Juventude; 5. Nelson (Agente Comunitário de Saúde), técnico em enfermagem, não está ligado a nenhuma entidade; 6. Ilda (Agente Comunitária de Saúde), técnica de enfermagem, não está ligada a nenhuma entidade; 7. Crisane (Enfermeira) superior completo, não está ligada a nenhuma entidade; 8. Cleide (Agente Comunitária de Saúde), pedagoga e professora de português, não está ligada a nenhuma entidade; 9. Valdice (Agente Comunitária de Saúde), segundo grau completo, vinculada ao sindicato dos trabalhadores do serviço público de Coribe. Ao perguntarmos se os mesmos já participaram da elaboração de políticas públicas, todos os entrevistados afirmaram terem participado das Conferências Públicas sobre Saúde, Educação, Assistência Social e Cultura realizadas no município. Em relação à motivação, apenas dois participantes (Alani e Elane) demonstraram interesse em representar suas comunidades, enquanto os outros revelaram terem sido obrigados a participar, enquanto atividade extraoficial das órgãos públicos municipais. Os representantes do poder público presentes se mostraram um pouco resistentes, demonstrando certo desinteresse em participar das dinâmicas. A noção de saneamento dos entrevistados perpassa a ideia de abastecimento de água, rede de esgoto, limpeza urbana, preservação do solo e rios, condições melhores de vida para

[5] Centros de Referência de Assistência Social.

[6] Pastoral da Juventude (PJ) é uma organização católica da América Latina, com seguidores em quase todos os países. No Brasil a PJ constitui-se por jovens brasileiros e estrangeiros ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

a comunidade, direitos humanos, etc, englobando em certa medida o conceito adotado na lei federal.

A oficina do bairro *Novo Horizonte*, atingiu o quórum, porém, houve maior frequência do público jovem (faixa etária de 5 a 10 anos) contribuindo parcialmente para os objetivos da oficina, e dos adultos presentes somente tivemos 10%, numa média de 25 participantes, dos quais, somente três foram entrevistados: 1. Vanessa (vendedora de verdura), segundo grau completo, não está ligada a nenhuma entidade; 2. Ana (dona de casa aposentada), 4ª série do EJA (Ensino de Jovens e Adultos), não está ligada a nenhuma entidade; 3. Edileuza (dona de casa), analfabeta, não está ligada a nenhuma entidade. Ao perguntarmos se os mesmos já participaram da elaboração de políticas públicas, somente a Vanessa diz ter participado da Conferencia sobre Educação e Transporte. Em relação à motivação, todas as três demonstraram interesse em representar a comunidade, porém, não sabiam do que se tratava aquela oficina. A noção de saneamento das entrevistadas perpassa a ideia de abastecimento de água, no entanto, somente a Edileuza respondeu, as outras duas não sabiam responder o que significava saneamento.

A oficina de *Ranchinho*, atingiu o quórum, e teve uma média 30 participantes, dos quais, dez foram entrevistados: 1. Alice (dona de casa aposentada), 2ª série do ensino fundamental, vinculada ao sindicato dos trabalhadores do rurais de Coribe a dez anos; 2. Isabel (dona de casa), 6ª série do ensino fundamental, vinculada ao sindicato dos trabalhadores do rurais de Coribe a dois anos; 3. Adelicia (dona de casa), 1ª série do ensino fundamental, vinculada ao sindicato dos trabalhadores do rurais de Coribe a vinte e dois anos; 4. Leni (dona de casa) 7ª série do ensino fundamental, não está ligada a nenhuma entidade; 5. Olinda (dona de casa), analfabeta, não está ligada a nenhuma entidade; 6. Raimunda (dona de casa), analfabeta, não está ligada a nenhuma entidade; 7. Valdeci (dona de casa), analfabeta, não está ligada a nenhuma entidade; 8. Osório (trabalhador rural aposentado), analfabeto, vinculada ao sindicato dos trabalhadores do rurais de Coribe a três anos; 9. Diolina (dona de casa aposentada), analfabeta, vinculada ao sindicato dos trabalhadores do rurais de Coribe a oito anos e sócia da Associação do Assentamento Borá; 10. Arnaú (trabalhador rural), 5ª série do ensino fundamental, sócio da Associação do Assentamento Borá até 2002, após conseguir a posse da terra saiu. Ao perguntarmos se os mesmos já participaram da elaboração de políticas públicas, todos os entrevistados afirmaram não terem participado de nenhuma destas

conferências realizadas no município, porém, a maioria deles são militantes ativos na campanha do Deputado Federal Zé Rocha (Partido da República – PR). Em relação à motivação, os participantes demonstraram interesse em representar suas comunidades, devido aos déficits de saneamento na comunidade, principalmente da componente drenagem. A noção de saneamento dos entrevistados perpassa a ideia de abastecimento de água, rede de esgoto e drenagem, englobando em certa medida o conceito adotado na lei federal, porém, alguns participantes não sabiam responder o que significava saneamento.

A oficina de *Colônia do Formoso*, não atingiu o quórum, por ter sido a primeira e pela falta de mobilização teve uma média 10 participantes, dos quais, somente um foi entrevistado: 1. Alcir (trabalhador rural), 2º grau completo, presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Coribe a quatorze anos e filiado ao Partido dos Trabalhadores – PT desde 2000. Segundo Alcir, o sindicato foi fundando em 30 de julho de 1988, por Adriano José de Souza, morador da comunidade Pouso Alto, e trabalha com projetos sociais, prestação de serviços sem fins lucrativos, por exemplo, na construção de cisternas, através do programa do governo Minha Casa Minha Vida. Ao perguntarmos para Alcir se já participou da elaboração de políticas públicas, diz que sim, quando trabalhou na Secretaria de Assistência Social, como secretário, e cabia a ele a função de formular e implantar políticas públicas assistencialistas no município. Ele está compondo o comitê executivo do PMSB de Coribe e revela que a oficina não foi bem divulgada e teve pouca mobilização. Para Alcir, “apesar da falta de mobilização, as oficinas participativas estão sendo efetivas”; quanto às dinâmicas, “achou muito boa”, e “somente deseja que não fique no papel, mas que seja implementada” as ações de saneamento planejadas. A noção de saneamento dele se limitava a ideia de esgotamento sanitário, e não ligava à noção de saúde. Ainda relata que no passado “na zona rural a diarreia levava crianças a óbito e melhorou por causa da qualidade da água. Por isso é importante construir uma estação de tratamento de água” que representa o maior problema da componente na região.

A oficina de *Descoberto*, não atingiu o quórum pela falta de mobilização e teve uma média de 15 participantes, dos quais, seis foram entrevistados: 1. Eunine (trabalhadora rural), analfabeta, não está ligada a nenhuma entidade; 2. Lieci (trabalhadora rural), 2º grau completo, sócia da Associação de Moradores de Descoberto a quatro anos; 3. Ana (trabalhadora rural), 1ª série do ensino fundamental, não está ligada a nenhuma entidade; 4. Palmerina (trabalhadora rural), analfabeta

funcional, não está ligada a nenhuma entidade; 5. Justino (trabalhador rural), 2º grau completo, sócio da Associação da Comunidade Riacho de Fora, Cacimbinha, Baixão a cinco anos e filiado ao PT; 6. Adalgiza (trabalhadora rural), 8ª série do ensino fundamental, não está ligada a nenhuma entidade. Ao perguntarmos se os mesmos já participaram da elaboração de políticas públicas, somente dois dos entrevistados respondem que sim, sendo Lieci nas audiências públicas na Câmara de Vereadores de Coribe, e Justino, junto ao projeto SETA – para regularização fundiária dos assentamentos rurais de 2001 a 2005. Contudo, Justino explica que a associação ao qual está vinculado participa da formulação de políticas públicas, porém, não é efetiva pois não informa e mobiliza a população. Em relação à motivação, todos os participantes demonstraram interesse em representar suas comunidades, devido aos déficits existentes em suas comunidades. A noção de saneamento dos entrevistados perpassa a ideia de abastecimento de água, esgotamento sanitário, problemas de inundação, englobando em certa medida o conceito adotado na lei federal, porém, alguns participantes não sabiam responder o que significava saneamento.

A oficina de *Vila Nova*, não atingiu o quórum pela falta de mobilização, e teve uma média de 20 participantes, dos quais, sete foram entrevistados: 1. Leonita (trabalhadora rural), 2ª série do EJA, não está ligada a nenhuma entidade; 2. Analia (dona de casa) 2º grau completo, ligada à Casa da Cultura; 3. Neuza (secretária da Creche de Vila Nova), formada em Letras, sócia da Associação dos Trabalhadores rurais de Tinguí a dez anos; 4. Manoel (trabalhador rural) analfabeto funcional, vinculado ao Sindicato dos trabalhadores do rurais de Coribe a dez anos; 5. Joaquim (trabalhador rural), 3ª série do ensino fundamental, não está ligado a nenhuma entidade; 6. Raimunda (dona de casa), 4ª série do ensino fundamental, ligada à Casa da Cultura; 7. Edson (professor de matemática), grau superior incompleto, filiado ao Partido Democrático Trabalhista –PDT a dois anos e militante político a 20 anos. Ao perguntarmos se os mesmos já participaram da elaboração de políticas públicas, somente dois dos entrevistados afirmaram terem participado, sendo Neusa, na elaboração de políticas de educação e Edson, que não deu maiores informações. Em relação à motivação, todos os participantes demonstraram interesse em representar suas comunidades, devido aos déficits de saneamento. A noção de saneamento dos entrevistados perpassa a ideia de abastecimento de água, rede de esgoto, saúde, drenagem, lixo, infraestrutura, englobando em certa medida o conceito adotado na lei

federal, porém, alguns participantes não sabiam responder o que significava saneamento.

Desta maneira, com base na análise destas experiências setoriais para elaboração do PMSB de Coribe, pode-se concluir que em certa medida, o pouco interesse do poder público em mobilizar e convocar a população para formular as políticas públicas de saneamento não interferiu no processo devido ao protagonismo civil que foi efetivo para a mobilização. As lideranças locais tomaram a frente desta mobilização (embora tardiamente) e colaboraram para que houvesse participação na consulta pública, com o objetivo de alcançar melhorias para as comunidades e acessar os serviços de saneamento, almejando o cumprimento das ações planejadas que serão implementadas de forma conjunta ao empoderamento social. Neste sentido, as lideranças e participantes da sociedade civil refletiram a importância de sua contribuição para as transformações sociais e ambientais no município, e, para efetivar o controle social na implementação de ações de saneamento, garantindo à sociedade coribense a tão almejada justiça social e ambiental.

Referências Bibliográficas

BARBOSA, Alexandre de Freitas. AMORIM, Ricardo L. C. (2013). **Desafios para o enfrentamento da desigualdade no Brasil.** In. Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania/Ana Fonseca, Eduardo Fagnani (orgs.)- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BORJA, Patrícia Campos (2008). **Plano Municipal de Saneamento Básico**. Temas Transversais: plano municipal de saneamento básico: guia do profissional em treinamento: nível 2 / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (org). – Salvador: ReCESA, 2008. p.82-89.

BORJA, Patrícia Campos. MORAES, Luiz Roberto Santos (2006). **O acesso às ações e serviços de saneamento básico como um direito social.** SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, XII., 2006, Figueira da Foz. *Anais*... Figueira da Foz-Portugal: APRH, APESB, ABES, 2006. 1 CD ROM.

_____ (2008). **Política de Saneamento no Brasil.** Temas Transversais: plano municipal de saneamento básico: guia do profissional em treinamento: nível 2 / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (org). – Salvador: ReCESA, 2008. p.29-38.

COHN, Amélia. **A pobreza: realidade e controvérsias.** Cadernos do Desenvolvimento, v. 7, p. 183-185, 2010.

GOHN, Maria Glória. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais.** Caderno Saúde e Sociedade v.13, n.2, p.20-31, maio-ago 2004.

HEREIDA, Beatriz Maria Alasia de (et.al.). **Política, governo e participação popular: Conselhor, orçamentos e outras experiências**. Orgs Beatriz Maria Alasia de Heredia, Moacir Palmeira. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012, 224p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Malha digital de setores censitários. 2010. Disponível em <geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/ censo_2010/setores_censitarios> acesso em 15 de out de 2014.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. (2010). **Pobreza no Brasil: nove temas para o novo século.** Cadernos do Desenvolvimento, v. 5, p. 149-166, 2010.

LUCENA, Andréa Freire de. **As políticas públicas de saneamento básico no brasil: reformas institucionais e investimentos governamentais.** Revista Plurais, Vol. 1, n. 4, 2006.

MOISES, Márcia. KLIGERMAN, Débora Cynamon. COHEN, Simone Cynamon, MONTEIRO, Sandra Conceição Ferreira**. A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental nos programas governamentais de saneamento**. Ciência & Saúde Coletiva, vol. 15, núm. 5, 2010, pp. 2581-2591.

OLIVEIRA, Maria Teresa Chenaud Sá de. **Aspectos conceituais e metodológicos da participação e do controle social.** Temas Transversais: plano municipal de saneamento básico: guia do profissional em treinamento: nível 2 / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (org). – Salvador: ReCESA, 2008. p.40-51.

PANDOLFI, Dulce C. (2010). **A pobreza: realidade e controvérsias**. Cadernos do Desenvolvimento, v. n.7, p. 123-124, 2010.

PMSB, Plano Municipal de Saneamento Básico de Coribe (2014). **Estudo de base para elaboração do PMSB Coribe**. Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR): Superintendência de Saneamento (SAN). Ago/Dez, 2014.

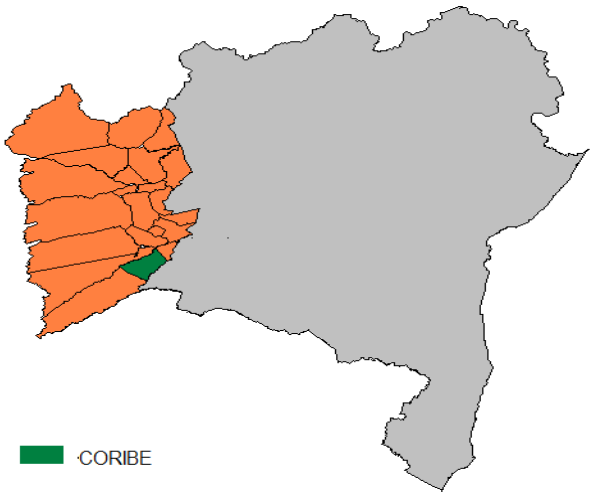
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. Disponível em: http://www.pnud.org.br/atlas/>. Acesso em: 15 de set de 2014

PREFEITURA MUNICIPAL DE CORIBE. Disponível em:< http://www.coribe.ba.gov.br/> Acesso em: 15 set. 2014.

TORO, Jose Bernardo. WERNECK, Nisia Maria Duarte Furquim. **Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação**. c. UNICEF- Brasil, 1996. 90p.

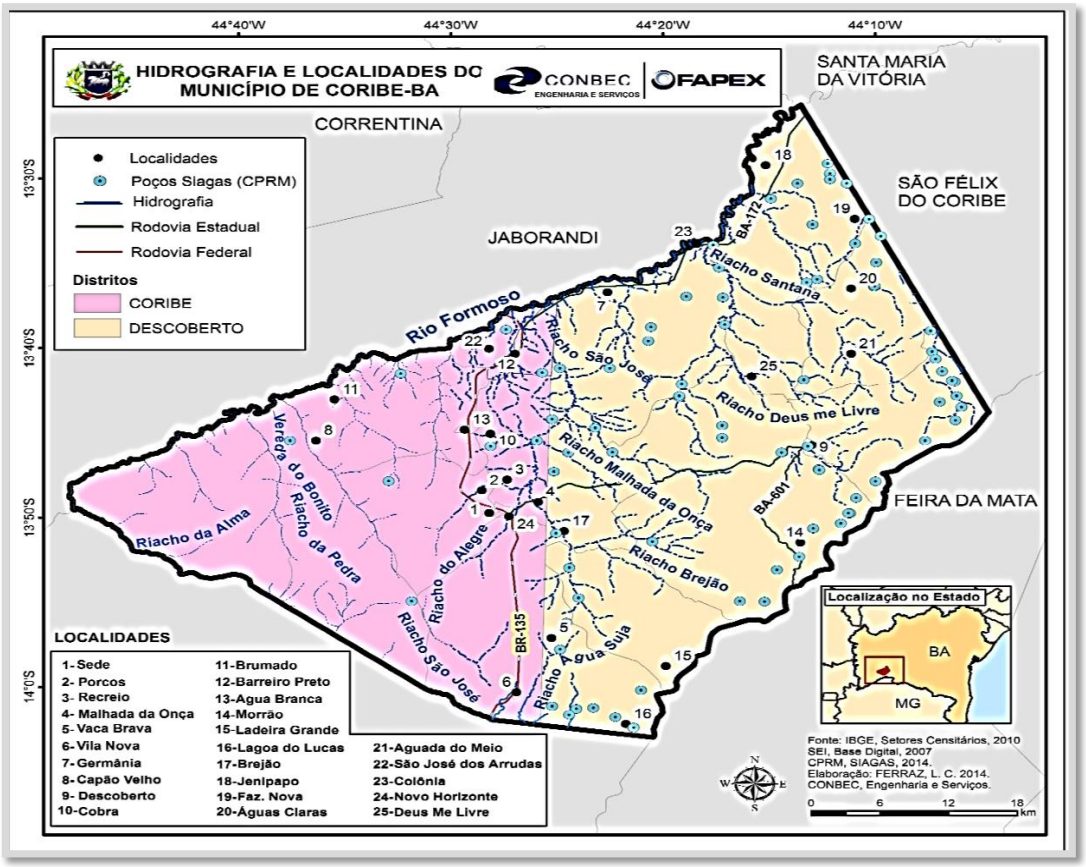
ANEXOS

ANEXO 1 - Localização do município Coribe no mapa da Bahia.



Fonte: Wikipédia, 2014.

ANEXO 2 – Mapa do município Coribe, e distritos e bacias hidrográficas



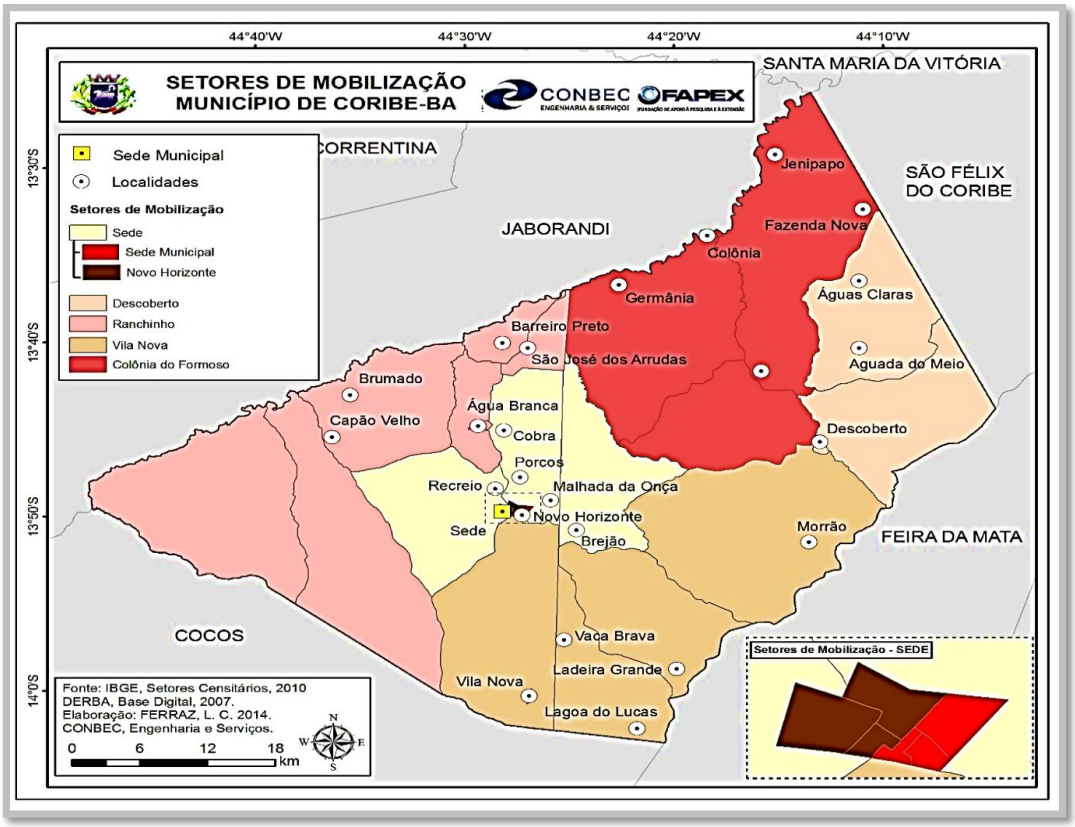
Fonte: PMSB Coribe, 2014.

ANEXO 3 – Principais Distritos e comunidades distribuídas por setor de mobilização

Sede do Município: Porcos, Recreio, Formiga, Arueira, Jaqueira, Maganbeira, Malhada da Onça, Gainho, PA Coqueiro, PA Boa Vista, Brejo Tomaz Nunes, Brejo de Fora, Landin, Sabonete, Brejão do Sabino, Cristo Redentor, Barra, Novo Horizonte I e Novo Horizonte II (Campo de Avião)
Colônia do Formoso: Nova Colônia, Germânia, Capim do Boi, Deus mi Livre, Lagoa Grande, Bomba, Nova Santana, Riacho de Fora, Mundo Novo, Cacimbinha, Lageado, Genipapo, Canabrava, Olho D'água, São José dos Arrudas, Água Espalhada;
Descoberto: Bambu, Aguada, Macambira, PA Pai João Foagro, PA Reunidas Pai João, PA Serra Grande, PA Ponta D'Água, PA Cacimba, PA Figueira, Pouso Alto, Morrão, Baixão;
Vila Nova: Fazenda Setembro, Tingui, Riachinho, Lucas, Malhada D'Areia, São José, Vaca Brava, Lagoa dos Índios, Sossego, Tolda, Capim Zabele, Piau, Govi, Varginha, Lagoa Aparecida, Terra Vermelha, Periperi, Plácidos;
Ranchinho: Assentamento Borá, Água Branca, Barra Bracinho, Boca do Mato, Barreiro Preto, Brejão, Brejo do Meio, Barreiro Preto, Bom Já É, Brumado, Bonito, Curralinho, Cobra, Cajueiro, Cavalhada, Cachoeira, Capão, Cana Brava, Ilha, Laranjinha, Molho, Hermínio, Morrinho, Nova Colônia, Velho, Vaca Morta Sozinho, Macambira, Jacu, Riacho Seco, Lagoa do Lajedo, Pombo.

Fonte: PMSB Coribe, 2014.

ANEXO 4 – Setores de Mobilização para o PMSB Coribe



Fonte: PMSB Coribe, 2014.

ANEXO 5 – Panfleto de divulgação do Lançamento Público do PMSB Coribe-BA

ANEXO 6 - Panfleto de divulgação das oficinas participativas por setor

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

27 a 30 de abril de 2015

UNICAMP, Campinas (SP)

Democracia participativa e política urbana no Brasil: distanciamentos entre deliberação e implementação.

Janaína Ruviaro da Silva[1] (UFRGS)

Luciano Joel Fedozzi[2] (UFRGS)

[1]Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Vincula-se à linha de pesquisa "Sociedade, Participação Social e Políticas Públicas" e integra o Grupo de Pesquisa "Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades*"* desta mesma instituição. <http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa>.

[2]Doutor em Sociologia, professor do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordena o Grupo de Pesquisa "Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades" desta mesma instituição.

Democracia participativa e política urbana no Brasil: distanciamentos entre deliberação e implementação[3].

Resumo

O presente trabalho tem como principal objetivo apresentar os impasses na construção da política urbana brasileira, levando em consideração a existência de um arcabouço institucional participativo. A partir da análise de pressupostos teóricos que consideram a criação de espaços democráticos de participação social como elemento chave para a efetivação de uma política urbana mais justa e universalista, são apresentados os dilemas dessa política pública em um contexto social que possui os requisitos destacados pela literatura para tal efetivação. Ao final, argumenta-se que é preciso incluir outras variáveis explicativas que vão além da existência das instituições participativas para a compreensão dos limites da implementação das políticas públicas. No caso da política urbana, a análise focada nos atores envolvidos diretamente nos processos de execução e gestão da política é fundamental. Atores sociais e agentes estatais estão localizados em diferentes espaços da engenharia institucional da política pública, e, o menor ou maior grau de realização das demandas sociais vai depender negociação estratégica desses atores naquele espaço.

Introdução

A recente proliferação das chamadas instituições participativas, nos três níveis da federação, principalmente os conselhos gestores, os orçamentos participativos e as conferências nacionais, suscitaram repertório fértil para a pesquisa teórica e empírica, destinado a compreender e a avaliar os alcances e resultados do que Gohn (2001) considera como a principal novidade em termos de políticas públicas no novo milênio. Impulsionadas pelo caráter democratizante da Constituição Federal de 1988, as experiências participativas se tornaram gradativamente parte importante das estruturas de descentralização da gestão pública.

[3] Este trabalho é uma versão revisada e ampliada do trabalho apresentado no IV Encontro Internacional de Ciências Sociais (2014).

É no interior desse cenário que o presente trabalho se insere. Com ele busca-se contribuir no diálogo sobre a complexidade e os dilemas enfrentados na construção da política urbana brasileira à luz do contexto de Porto Alegre e sua institucionalidade participativa. A partir da análise de pressupostos teóricos que consideram a criação de espaços democráticos de participação social como questão chave para a efetivação de políticas públicas mais justas e universalistas, são apresentados os impasses na construção da política urbana em uma realidade social que possui os requisitos destacados pela literatura para tal efetivação.

Nessa direção, tem-se como foco principal a cidade de Porto Alegre, mundialmente reconhecida pelas práticas inovadoras de democracia participativa – a exemplo do Orçamento Participativo (OP). A partir da análise da situação das demandas aprovadas nos Planos de investimentos (PIs)[4] das regiões Centro e Sul do OP, entre os anos de 2002 a 2010, referentes ao tema da habitação, esforça-se para delinear a dinâmica das políticas públicas em contextos contemplados por fóruns participativos consolidados.

As duas regiões analisadas são emblemáticas quanto ao histórico de lutas pelo direito à moradia em Porto Alegre. A região Centro destacou-se, nos anos iniciais do OP, pelos programas de regularização fundiária sem que as comunidades fossem removidas para lugares situados na periferia da cidade, com precariedade de infraestrutura e serviços urbanos. Práticas comuns adotadas pelas últimas administrações municipais. A região Sul, por sua vez, é uma das regiões nas quais, parte significativa da população demandante por habitação e regularização fundiária têm sido vítima dos impasses travados na encruzilhada entre políticas públicas municipais de habitação e programas federais como o Minha Casa Minha Vida[5]. O período de análise das demandas incluídas nos PIs justifica-se por ser o período compreendido entre a recente criação do Estatuto da Cidade (2001) e o ano de 2010 por ser o último ano disponível para consulta da situação das obras e serviços demandados pela

[4] Plano de Investimentos é o documento que contém todas as demandas por obras e serviços que foram definidas pela população participante das assembleias do OP em cada ciclo orçamentário. Cada ciclo tem duração de um ano.

[5] Conforme entrevista realizada com liderança comunitária, que é delegada do OP e membro do Fórum de Planejamento da região, realizada em 2013, durante a pesquisa da dissertação de mestrado.

população no OP de Porto Alegre, por meio do Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA)[6].

A análise dos dados permite visualizar o distanciamento entre deliberação participativa e a implementação de programas de política urbana no Brasil. Conclui-se que, a deliberação, oriunda dos espaços institucionalizados de participação social, tem pouca influência no desenho das políticas públicas que são implementadas. Tais aspectos incidem diretamente sobre as formas de cidadania e na qualidade da participação democrática praticada no Brasil. Com o objetivo de compreender os principais fatores que influenciam tal distanciamento, propõe-se incluir outras variáveis explicativas que vão além da existência de Instituições participativas (IPs). No caso da política urbana, a análise focada nos atores envolvidos nos processos de execução e gestão da política é fundamental, pois é importante considerar as interpretações, traduções e modificações pelas quais passam as políticas ao longo do seu ciclo[7].

Participação social e políticas públicas: alguns pressupostos teóricos em questão.

Em “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”, Ermínia Maricato (2002) apresenta a matriz do urbanismo modernista/funcionalista[8] descrevendo suas características e os aspectos da sua implementação no Brasil. A autora aborda ainda o gigantesco aparato institucional das leis, regulamentações e planos urbanísticos destacando que não é por falta de regulamentação legal que as cidades continuam a se desenvolver de forma desigual e excludente.

Ao mesmo tempo, a autora chama a atenção para a parcela da cidade que se desenvolve ao largo das leis e dos planos, “embora não ignorada pela gestão urbana que a mantém refém de um processo histórico de troca de

[6] O Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA) é um órgão de pesquisa da prefeitura municipal e disponibiliza uma ampla base de informações georreferenciadas, indicadores socioeconômicos e informações sobre o desempenho dos processos de gestão participativa da cidade de Porto Alegre. As informações analisadas neste trabalho podem ser acessadas através do link: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp>. Para maiores informações, acessar <http://www.observapoa.com.br/>.

[7] Entende-se por ciclo de políticas pública um recurso heurístico que organiza a política em fases sequenciais e interdependentes, tais como: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2013).

[8] Conforme Maricato(2002).

favores" (MARICATO, p.125, 2002). Ao final da sua argumentação, uma das apostas para a superação do chamado plano discurso e substituí-lo pelo plano ação – aquele que preocupa-se de fato com a cidade real, marginalizada e excluída dos planos formais – é a participação social democrática.

Nesse sentido, a criação de espaços institucionalizados de debate democrático - com a participação da população das áreas marginalizadas e desprovidas de infraestrutura urbana adequada se apresenta como imprescindível para o reconhecimento dos conflitos urbanos e inclusão dessa população nos programas de política pública. Nessa fase, partilhando da perspectiva otimista quanto à natureza dos espaços institucionalizados de participação social e quanto aos interesses ali representados, destaca a importância dos espaços de democracia participativa para a definição e gestão dos recursos públicos.

Otimistas e céticos é uma classificação dos diferentes tipos de respostas que a literatura oferece à indagação sobre como fóruns participativos afetam a formulação e implementação de políticas públicas realizado por Côrtes (2005). Nas palavras da autora, os céticos desconfiam das possibilidades desses fóruns participativos favorecerem a democratização da gestão pública ou aprimorarem a implementação de políticas no sentido de torná-las mais eficientes e inclusivas. Na visão desses autores, "a legitimidade dos participantes é questionada porque, somente teriam acesso à participação os grupos sociais que dispõe de maiores recursos econômicos e de poder, os 'excluídos' continuariam à margem desses processos" (CÔRTES, 2005, p.14). Por outro lado, os otimistas, que são a maioria, ressaltam a democratização da gestão pública provocada por tais mecanismos de participação social. O argumento é o de que interesses tradicionalmente excluídos do processo decisório tradicional passariam a ser considerados, forçando gestores e burocracias governamentais incluir esses interesses na tomada de decisões políticas.

Especificamente em relação à construção da política urbana, decorrida mais de uma década de existência do Estatuto da Cidade, bem como a consolidação de diversas IPs - orçamentos participativos, conselhos gestores, planos diretores participativos, conferências nacionais, fóruns de planejamento, etc. – os estudos recentes preocupam-se em avaliar a qualidade e a efetividade da participação nesses espaços. São enfatizados, principalmente, a capacidade

inclusiva de atores historicamente excluídos do sistema decisório, as possíveis aprendizagens democráticas, as dinâmicas participativas no interior dessas instâncias e os seus possíveis efeitos na gestão pública (AVRITZER; NAVARRO, 2003; FEDOZZI, 2000, 1999; LAVALLE, 2011; MARICATO, 2011; PIRES, 2011). É a partir desse momento que os estudos "deixam de ter um tom laudatório a respeito das experiências inicias de participação, no Brasil pós-redemocratização e assumem um caráter mais crítico e qualificador dos processos participativos" (ALENCAR, J. et al., 2013, p.117).

Diante desse quadro, considera-se importante refletir sobre a relação entre os temas deliberados nas IPs e o grau de influência na construção (formulação e implementação) da política urbana brasileira, bem como os desafios que se colocam na sua interpretação. Para fins deste trabalho, utiliza-se do caso de Porto Alegre para destacar a importância de considerar novas variáveis explicativas para a compreensão do grau de efetividade das políticas públicas. Pretende-se, assim, tensionar o *corpus* teórico amplamente produzido até o momento, principalmente daquelas perspectivas otimistas que apostam a efetividade das políticas à existência ou não de espaços institucionalizados de participação social.

Participação social, habitação e política urbana: alguns apontamentos a partir de Porto Alegre.

Os chamados Orçamentos Participativos tiveram origem entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, a partir das novas formas de relacionamento entre Estado e Sociedade, no contexto da redemocratização do país. Especificamente no caso de Porto Alegre, em agosto de 1989, o governo da Frente Popular, por meio da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), deu início ao procedimento de discussão pública do orçamento para o ano seguinte, após um processo de tensão e de confronto com experiências participativas anteriores[9]. Tal processo se deu nos marcos de disputas acirradas entre diferentes projetos políticos e ideológicos, como assinala Fedozzi (2000).

[9] A exemplo da Lei dos Conselhos Populares (Lei Complementar n. 195/88), sancionada em 1988 pelo então prefeito Alceu Colares (PDT), no último dia do seu mandato. A administração da Frente Popular, empossada em janeiro de 1989, herdou a Lei que obrigava o executivo implantar 17 Conselhos Populares. Para aprofundar essa discussão, ver Fedozzi (2000).

Todavia, esse método participativo adquiriu mais visibilidade e de destacou na agenda política, em escala global, nos últimos vinte anos, no contexto internacional de reestruturação produtiva.

Marcado por profundas transformações econômicas e sociais, oriundas do modelo de urbanização e industrialização do país, o quadro que se desenhava, naquele período, era de trabalhos precários, incertos, flexíveis, produção de novas formas de desigualdades sociais e aumento dos índices de vulnerabilidade, concomitante ao crescente déficit de legitimidade da democracia representativa (AVRITZER; NAVARRO, 2003; FEDOZZI, 2000; TEIXEIRA, 1997). Com a institucionalização da participação pelos governos locais, presumia-se que procedimentos daquela natureza promoveriam mudanças significativas no quadro de desigualdades e dominação que fora desenhado no país (AZEVEDO; ABRANCHES, 2002; SANTOS; AVRITZER, 2002).

Conforme supracitado, tal pressuposição era entendida como a possibilidade de a camada da população, historicamente excluída dos processos decisórios, na gestão das cidades, passar a ser agenda relevante pelos gestores das políticas públicas e administradores das burocracias governamentais, impactando diretamente na melhoria das condições de vida daquela população. Consoante a isso, os OPs têm sido tratados, pela literatura especializada, como elementos de atenuação de desigualdades políticas e sociais, assim como esferas de ampliação do acesso de atores excluídos do sistema formal de decisões governamentais sobre a gestão das cidades.

A revisão da literatura que trata dos movimentos sociais que lutaram pela abertura do Estado à participação popular chama atenção para dois momentos históricos significativos. O primeiro momento refere-se aos estudos na esteira das reivindicações pela abertura à participação popular, que remonta ao final dos anos 1970, engendrado pelo quadro da rápida urbanização excludente do país, somado ao contexto da reestruturação produtiva em escala global. Nesse período, a participação entrava em cena como um dispositivo capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas de acesso aos serviços públicos, de melhoria das condições de vida e de efetivação dos direitos das camadas populares. Aqui são gestados os primeiros movimentos que, posteriormente,

influenciaram a origem das chamadas instituições participativas[10] (AVRITZER, 2011). Já o momento posterior refere-se à transição democrática e às lutas pela participação cidadã.

Nesse momento, o discurso público de registro universalizante, interessado em disputar a nova Constituição, mostrava-se incompatível com o viés estritamente popular anterior, que fazia alusão "implícita ou explicitamente ora uma opção preferencial pelos pobres ora uma posição de classe" (LAVALLE, 2011, p.35). Às reivindicações iniciais agregaram-se valores considerados da cidadania em geral, não restritos à condição de classe ou de caráter socioeconômico apenas. O campo dos atores sociais diversificou-se "com a multiplicação de organizações não governamentais (ONGs), um tipo de organização engajada em causas não distributivistas – "pós-materiais" –, e amiúde portadora de discursos cifrados na linguagem dos direitos humanos (LAVALLE, 2011, p.35)". É nesse contexto histórico que surgem as primeiras propostas de gestão democrática das cidades em âmbito municipal. O OP de Porto Alegre é até hoje um marco desse período.

Em âmbito federal, as pressões e reivindicações dos movimentos sociais urbanos, também tiveram diversas repercussões. Para citar as principais é possível resumir as seguintes: depois de muitas lutas é formado o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) que apresenta a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana à Assembleia Nacional Constituinte em 1987. No entanto, apesar das constantes pressões pelo FNRU, ela foi regulamentada nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal somente 13 anos depois, sob a forma da Lei Federal 10.257/01. Com essa Lei, surge então o Estatuto da Cidade. Além do Estatuto, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) para Presidência da República em 2002 e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, são acontecimentos

[10] Embora o OP seja considerado, pela literatura especializada, uma Instituição Participativa, diferentemente dos Conselhos Gestores e dos Fóruns de Planejamento, o OP não é um processo institucionalizado no sentido legal-formal, mas apenas no sentido sociológico do termo. Para aprofundar essa discussão, ver DIAS, M. R.(2002). Entre a representação e a participação política: o debate acerca da institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: MILANI, C. (Org.). **Democracia e Governança Mundial: Que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Editora da Universidade-UFRGS. 2002, p.204-230.

formais e simbolicamente significativos sobre a democratização do acesso e do direito à cidade. De acordo com Maricato (2011, p.143)

> em 2004 o investimento em habitação e saneamento é retomado. Nesse mesmo ano foi criado o Conselho das Cidades e aprovadas duas leis federais que compunham a agenda do movimento de reforma urbana: a lei Federal 11.445/07, que institui o marco regulatório do Saneamento Ambiental – contrariando perspectiva de privatização que estava em disputa há 13 anos –, e a Lei Federal 11.124/05, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Todavia, embora exista esse arcabouço institucional legal, nossas cidades não mudaram significativamente a estrutura social de exclusão, fragmentação e segmentação social. Basta uma pesquisa empírica mais atenta para observarmos que as ideias – contidas nos planos e leis - continuam fora do lugar e o lugar (aquele da cidade excluída/marginalizada) continua distante das ideias (MARICATO, 2002).

Conforme supracitado, a investigação toma como objeto de análise as demandas por obras e serviços referentes ao tema da habitação[11], que foram incluídas nos Planos de investimentos (PIs) das regiões Centro e Sul do OP no período 2002 a 2010. Cumpre registrar que o OP possui um desenho institucional composto por 17 assembleias regionais e 6 assembleias temáticas. Nas assembleias temáticas são discutidos os seguintes temas para toda a cidade: Educação Esporte e Lazer; Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana; Habitação, Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental; Desenvolvimento Econômico Tributação, Turismo e Trabalho; Cultura e Saúde e Assistência Social. Os resultados da investigação são apresentados a seguir no quadro 1.

[11] O órgão da administração municipal de Porto Alegre responsável pelos assuntos da Habitação é o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB).

Quadro 1 - Situação das demandas de habitação do OP de 2002 a 2010[12].

Região do OP	Sul	Centro
Número de demandas incluídas nos PIs do OP	14	20
Número de demandas concluídas	3	6
Tipo de demanda concluída	Levantamento topográfico cadastral; pesquisa cartorial e levantamento de propriedade de vilas ou assentamentos.	(4) Levantamento topográfico cadastral; pesquisa cartorial e levantamento de propriedade de vilas ou assentamentos. (2) Urbanização de Vilas.
Número de demandas não concluída (em andamento ou pendente)	11	14
Tipo de demanda não concluída	Urbanização de becos ou vilas ao reassentamento de famílias e a construção de novas unidades habitacionais em regiões carentes da infraestrutura urbana adequada.	Urbanização de vilas e à construção de novas moradias populares.
Ano das demandas pendentes	Em todos os anos analisados	Em todos os anos analisados

Fonte: Elaboração própria a partir dos Planos de investimentos.

Foi possível identificar que a região Sul votou e incluiu nos Planos de investimentos, um total de 14 (quatorze) demandas sob responsabilidade do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB). Desse total, apenas 3 (três) demandas foram concluídas, sendo todas referentes ao "levantamento topográfico cadastral, pesquisa cartorial e levantamento de propriedade de vilas ou assentamentos". As 11 (onze) demandas restantes, que ainda não foram concluídas, se referem justamente à urbanização de becos ou vilas, ao reassentamento de famílias e à construção de novas unidades habitacionais em regiões carentes da infraestrutura urbana adequada.

[12] Os termos apresentados no quadro são os mesmos encontrados no *site* do ObservaPOA para definir a situação das demandas.

A região Centro, por sua vez, incluiu nos Planos de investimentos no período analisado um total de 20 (vinte) demandas dirigidas ao DEMHAB. Desse total, apenas 6 (seis) demandas haviam sido concluídas até 2010. Novamente, 4 (quatro) delas se referiam ao "levantamento topográfico cadastral, pesquisa cartorial e levantamento de propriedade de vilas ou assentamentos". Apenas 2 (duas) demandas foram concluídas quando o objetivo é a urbanização de vilas. Por outro lado, das 14 (quatorze) demandas que continuavam em andamento, quando consultadas, todas se referiam à urbanização de vilas e à construção de novas moradias populares.

É oportuno registrar que, em pesquisa realizada em outra oportunidade[13], foi possível identificar que os temas voltados ao atendimento dos direitos sociais básicos, que ainda não estão universalizados na cidade, são os temas que continuam se destacando no número de demandas que são aprovadas nos PIs, em praticamente todas as regiões do OP de Porto Alegre (RUVIARO, 2014). Para ilustrar esse quadro, dos 19 (dezenove) temas disponíveis para eleição das prioridades que podem entrar nos Pls das 17 regiões, a concentração tradicionalmente ocorre nos temas da habitação, do saneamento básico, da assistência social e da educação, nesta ordem de prioridade[14].

Tratando-se de habitação, tema com status prioritário ao longo da existência do processo, e, de acordo com Fedozzi (2002, p.14), demanda que mostra a "continuidade histórica das principais lutas pela posse/propriedade da terra empreendidas pelas vilas de sub habitação, desde o final da década de 70 e início dos anos 80". É possível inferir, portanto, que os fóruns participativos, por si sós, não se traduzem automaticamente em programas a serem implementados. A complexidade de diversas ordens, jurídica, burocrática, urbanística e política que esta demanda envolve, requer a coordenação das demais estruturas administrativas que formam a engenharia institucional da política, que vão muito além da existência de espaços participativos.

Tais considerações tensionam as perspectivas teóricas otimistas em relação à influência desses espaços na formulação e implementação de políticas

[13] Pesquisa realizada durante o ano de 2013 para a elaboração da dissertação de mestrado.
[14] Os demais temas: circulação e transporte; saúde; áreas de lazer; esporte e lazer; pavimentação; iluminação pública; desenvolvimento econômico, cultura, saneamento ambiental, acessibilidade e mobilidade urbana, juventude; turismo; trabalho e renda e direito dos animais aparecem em número bastante reduzido.

mais eficazes. Questiona-se, portanto, como compreender o paradoxo entre a proliferação de instituições participativas em todos os níveis da federação, que em tese, deveriam convergir para a pluralização institucional e a contínua implementação de programas *top-down*?

Ao afirmar os resultados incompletos e/ou não satisfatórios das instituições participativas na produção de políticas públicas, parece que a literatura não tem levado em consideração outros elementos que encontram-se no relacionamento entre o Estado e sociedade, não apenas em um dos polos.

Ampliando-se o escopo analítico, a fim de evitar a descrição exaustiva de apenas uma realidade local, no Brasil tem-se observado a atuação dos diversos fóruns participativos para discussão da temática urbana atuando de forma paralela e até mesmo com interesses divergentes no mesmo espaço territorial. O Estado, por sua vez, aparece respondendo com programas que atendem a esses interesses divergentes. Muitas vezes implementando políticas de natureza distinta daquelas pautas deliberadas nos procedimentos de democracia participativa.

No campo da política urbana, os programas Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o Fundo Nacional para Habitação por Interesse Social (FNHIS) ilustram essa situação (LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H, 2014, MARICATO, 2011). A proliferação dos espaços de controle democrático, muitas vezes de forma paralela, “sem vínculos procedimentais e orgânicos, o que propicia, por vezes, tensões e disputas concorrenciais que prejudicam a eficiência e a eficácia do planejamento e da gestão da cidade (FEDOZZI; CRUZ, 2011, p.21).

Pode-se inferir, portanto, que a nova ordem jurídico-urbanística Brasileira (ALFONSIN, 2001) advinda com o Estatuto da Cidade e reforçada com os procedimentos de democracia participativa não modificou substancialmente a situação da parcela marginalizada da cidade. A nova ordem, que em tese deveria ser inovadora das possibilidades de atuação do poder público municipal no âmbito da intervenção do Estado sobre a propriedade privada e reintegrar as funções sociais da cidade às práticas do planejamento urbano, tais como a garantia do acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura, aos serviços públicos e ao transporte parece não ter sido traduzida em termos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Os paradigmas hegemônicos

do urbanismo e do planejamento urbano têm revelado seus limites, assim como a euforia participativa. Ambos ainda “não estão conseguindo dar respostas aos problemas contemporâneos das grandes cidades” (Maricato, 1996, p.3).

Análises dessa natureza fizeram que, da acentuada euforia e positividade das primeiras interpretações acerca do surgimento dos OPs, boa parte da literatura convergisse suas análises para os limites e desafios que esses fóruns apresentam para o alargamento da democracia e para a qualidade da pluralização institucional que representam. Essa reorientação dos estudos sobre a participação social se deu, fundamentalmente, porque ainda não se conhece com clareza “a qualidade dos processos de democratização (inclusão, envolvimento, influência e transparência) e/ou os efeitos atribuídos à participação (inovação, distribuição)” (COELHO, et al., 2010, p.321 *apud* ALENCAR, et al., 2013, p. 117).

Considerações Finais

À guisa de conclusão, ressalta-se que a criação do Estatuto da Cidade (2001) e a proliferação dos procedimentos de democracia participativa, ao longo das últimas três décadas, não modificaram substancialmente a situação da parcela marginalizada do acesso à cidade. A nova ordem, que em tese, deveria apoiar as possibilidades de atuação do poder público municipal no âmbito da intervenção do Estado sobre a propriedade privada e reintegrar as funções sociais da cidade às práticas do planejamento urbano, tais como a garantia do acesso à moradia, ao saneamento, à infraestrutura, aos serviços públicos e ao transporte, parece não ter se efetivado. Dentre as evidências que apoiam essas afirmações, considerando-se o caso ilustrativo de Porto Alegre, estão o grande número de demandas de acesso à habitação, regularização fundiária e à infraestrutura urbana básica, que ano a ano repetidamente são incluídas pela população nos Planos de investimentos e o elevado número de obras e serviços que ainda não foram concluídos.

A literatura e a pesquisa empírica possibilitam compreender que há inúmeros conflitos e disputas de interesses divergentes no acesso à democratização e ao direito à cidade (HARVEY, 2005; LEFÉBVRE, 1969; MARICATO, 2011). Conforme Maricato (2011), a predação ambiental e social, quando atinge as dimensões atingidas em nossas sociedades, exige do Estado,

quando se dispõe a enfrentar o problema, uma intervenção integrada e participativa. O que tem ocorrido, no entanto, é a sobreposição de espaços de participação em todos os níveis da federação atuando de forma desintegrada e com influência quase nula no desenho dos programas públicos implementados.

Diante dessas constatações, propõe-se incluir no escopo analítico, tanto os atores envolvidos diretamente nos fóruns participativos que atuam no contexto urbano em questão, quanto aqueles atores que atuam nos processos de execução e gestão das políticas públicas. Procura-se, assim, avançar na compreensão dos impasses e dilemas enfrentados na construção da política urbana brasileira, o que permite ir além das dimensões da positividade ou do fracasso da participação social.

Presume-se, portanto, que a temática urbana é encarada como área técnica pelos agentes do Estado, o que não permite a abertura substancial das decisões às instâncias de participação democrática. Em outros termos, mesmo que o Estado conseguisse elaborar um projeto político altamente participativo, a partir das deliberações dos diversos fóruns, a execução e a gestão da intervenção política passaria, necessariamente, pela contínua negociação com os atores sociais que constroem o espaço urbano e com os agentes da implementação. Tais características fazem com que as políticas sofram alterações, modificações e traduções ao longo do seu ciclo. Cada ator está localizado em determinado espaço da engenharia institucional da política pública, e o menor ou maior grau de efetivação das demandas sociais vai depender da localização estratégica desses atores naquele espaço.

Referências

ALENCAR, J. et all. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. Porto Alegre: **Sociologias**, v.15, n. 32, jan./abr. 2013, p. 112-146.

ALFONSIN, B. M O Estatuto da Cidade e a construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas. **Direito e Democracia**. Canoas, v. 2, n.2, p. 309-317, 2001.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes. 2002.

AVRITZER, L. A Qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p.13-25.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, S.; ABRANCHES, M. Conselhos Setoriais o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Cadernos Metrópole**, n. 7, 2002, p. 41-71.

COELHO, V. S. P; FAVARETO, A. Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. In: LAVALLE, A. (Org.). **O horizonte da política. Questões emergentes e agendas de pesquisa.** São Paulo: UNESP. 2012, p. 237-259.

COMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R C. Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In:___(Orgs.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, p.15-28, 2014.

CÔRTES, S. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C; COÊLHO, D. B.; MELO, M. A.(Orgs.). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes. 2005.

FEDOZZI, L. **O Poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial. 2000.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial. 1999.

FEDOZZI, L; CRUZ, M. **Os Orçamentos Participativos e a discussão sobre as questões práticas envolvidas na construção dessa forma de democracia participativa**. Paper apresentado no Congresso da Associação Latinoamericana de Sociologia. Recife, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Cortez. 2001.

HARVEY, D. A produção Capitalista do Espaço. São Paulo: Annablume. 2005.

LAVALLE, A. G. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, R. R. A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea. 2011.p. 33-42.

LEFÉBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Série Documentos: São Paulo, 1969.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In.:

COMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R C. (Orgs.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, p.113-134, 2014.

MARICATO, E. **O impasse da Política Urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes. 2011.

PIRES, R. A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea. 2011.

RUVIARO, J. S. **A vulnerabilidade social como desafio inclusivo da democracia participativa: um estudo sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2014. 104p.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. **Para Ampliar O Cânone Democrático**. In:_____. Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002. Introdução. p. 39-82.

SECCHI, L. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning. 2 ed. 2013.

SILVA, M. K. A construção da participação popular. Porto Alegre: Sociologias, n.2, jul./dez. 1999, p.190-224.

TEIXEIRA, Francisco J. S. **Modernidade e crise: reestruturação capitalista ou fim do capitalismo?** In:____. (Org.). Neoliberalismo e Reestruturação produtiva: As novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1997.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

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

Desafios do poder local na implementação do Programa Bolsa Família: um estudo no Maciço de Baturité - CE

Karine Sousa Julião[1]
Greg Jordan Alves Silva[1]
Ylane de Araujo Almeida[1]
Maria Vilma Coelho Moreira Faria[2]

---

[1] Graduando (a) em Administração Pública - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

[2] Dra. Professora do curso de Administração Pública – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

INTRODUÇÃO

Na relação do Estado com a sociedade, as políticas sociais ganharam espaço notório no que se refere à solução de problemas no cenário local. Espaço local, aqui concebido na figura do munícipios, que por natureza é um ambiente propicio ao exercício da cidadania e que resguarda um sentimento particular de pertencimento.

Um dos programas contemporâneos que mais exige articulação dos governos municipais, tanto com as instâncias governamentais superiores, quanto com a sociedade, é o Programa Bolsa Família (PBF). O PBF é um programa de transferência direta de renda, criado pelo Governo Federal através da Lei Nº. 10.836 de 09 de janeiro de 2004. Tem como foco as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o território nacional. Segundo a estrutura de funcionamento apresentada pelo Governo Federal, o programa ampara-se em três eixos básicos: a transferência de renda, para promoção do alívio imediato da pobreza; as condicionalidades, para fortalecer o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e emancipar-se do PBF.

A seleção das famílias a serem beneficiadas é realizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a partir das informações registradas pelos municípios no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Sobre o controle social do programa, é responsabilidade dos municípios instituir as Instâncias de Controle Social (ICS). As ICS devem funcionar como um espaço de interlocução do Estado e sociedade para promoção da transparência. Todos os componentes do programa Bolsa Família e do CadÚnico podem ser acompanhados pelas ICS: a gestão de benefícios, as condicionalidades, a fiscalização e as oportunidades de desenvolvimento das famílias e os programas complementares ao PBF. A fiscalização do PBF também pode ser realizada pela sociedade por meio de telefone ou formulário eletrônico.

Neste sentido, esta pesquisa tem como objetivo analisar as potencialidades e desafios do poder local na implementação do Programa Bolsa Família (PBF), tomando como base a estrutura do programa e a atuação dos atores locais: burocratas do nível de rua e sociedade civil.

O presente trabalho segue a seguinte estrutura: inicialmente será apresentado o embasamento teórico sobre os temas poder local, federalismo e os agentes locais implementadores de política pública. A Metodologia, onde serão apresentados os aspectos metodológicos utilizados. Os Resultados e Discussões, nos quais analisou-se o papel do poder público local na perspectiva burocratas do nível da rua e das beneficiárias. E por fim, serão apresentadas as considerações finais acerca do tema estudado.

REFERENCIAL TEÓRICO

Poder Local e Federalismo

“A construção do poder local, a disputa pelos arranjos de governança dentro dos quais se organiza a vida de muitas pessoas, é longo processo sócio-histórico” (SPINK, 2001). Na concepção de Fischer (1992), o termo local contém duas noções complementares em um sentido e antagônicas em outro. Ao mesmo tempo em que local refere-se a uma discriminação espacial como base no conceito de território, por outro lado, engloba o sentido de espaço abstrato das relações sociais entre grupos que se articulam e se opõem em relação a interesses comuns. Dessa forma, quando se trata do local, perpassa-se o fundamento territorial de rua, bairro, cidade, sem negá-lo, ampliando o universo de análise.

É inevitável quando se fala a terminologia local pensar em uma relação de subordinação deste com algo hierarquicamente superior, na administração pública, do Estado local em relação ao central. Spink (2001) apresenta a problemática do todo e as partes, ressaltando a preocupação do uso do local como elemento constitutivo de uma hierarquização de espaços e o perigo de reificação que isso poderia acarretar.

Ficher (1992), baseando-se em Massolo (1988) ressalta que não pode “restringir-se ao Estado central como único foco de emanação de poder e

determinação da forma como ele se exerce, sendo necessário seguir as ramificações, percursos e interstícios nos quais o poder se exerce na sociedade".

Não há como discutir poder local no cenário brasileiro, sem antes abordar a peculiaridade da gênese do sistema federativo adotado pelo Brasil. Como aconteceu com vários países, o federalismo brasileiro é uma adaptação do sistema federativo norte-americano. Todavia, diferentemente do que sucedeu nos Estados Unidos da América, o sistema federativo desenvolvido no Brasil foi construído por um movimento de dentro para fora, isto é, a partir de um modelo centralizador, mas em função de maior descentralização.

Arretche (2010) afirma que o processo de "construção do Estado-nação no Brasil concentrou autoridade decisória, assim como poder regulatório e de gasto no governo central". Essa centralização contribuiu para primazia de políticas nacionais homogêneas, em detrimento de demandas por autonomia regional.

A Constituição de 1988 inovou quando legitimou os municípios como ente da Federação, com status semelhante ao dos estados e da União. A nova definição constitucional possibilitou ainda a descentralização na gestão de políticas públicas e na capacidade fiscal dos entes federados, de forma nunca vista no país (CUNHA, 2004).

"A estrutura federativa é um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil. Ela tem afetado a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado" (ABRUCIO, 2005). Com base em Goulart (2008), a ênfase na descentralização do texto constitucional de 1988 é bastante significativa, traduzindo-se principalmente, na área social, pelas delegações de competências e atribuições aos estados e municípios, com ampliações de ações, responsabilidades e prerrogativas.

> A descentralização das políticas sociais da esfera federal para as instâncias locais de governo é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, ao aproximar problemas e gestão, aumentando o vinculo entre clientes e entidade responsável pelas decisões sobre os serviços (FARAH 2000).

Farah (2001) ainda avalia que aliada à descentralização administrativa, a participação também passou a ser vista como essencial para uma reorientação substantiva das políticas sociais, a fim de garantir a equidade e incluir dentre os

usuários do serviço público, segmentos até então excluídos. Haja vista, que a descentralização não é efetiva sem a existência de recursos locais. E como tão bem esclarece Dowbor, esses recursos são muito mais do que meramente os recursos orçamentários do governo municipal. “Trata-se aqui de mais uma frente de luta pela descentralização e pela modernização” (DOWBOR, 2008).

Agentes locais de Implementação de Políticas Públicas

Antes de discutir sobre o papel dos agentes locais, é importante trazer a tona algumas discussões sobre a etapa de implementação no ciclo de políticas públicas, isso se justifica pelo fato de que essa etapa é onde há um maior engajamento entre os agentes locais e as políticas públicas. Segundo SOUZA (2007), a etapa de implementação é a menos estudada do ciclo de políticas públicas, já que a formulação e a avaliação têm recebido maior atenção acadêmica. Dessa forma, Secchi (2010) no sentido de preencher essa lacuna existente na literatura, considera relevante o estudo da etapa de implementação por permitir à visualização, através de instrumentos analíticos mais estruturados, de obstáculos e falhas que costumam acometer essa fase do processo.

A fim de conceituar a etapa de implementação, Silva e Melo (2000) afirmam que ela corresponde a execução de atividades que permite que ações sejam implementadas baseando-se nas metas definidas na etapa de formulação. A literatura (sobretudo estrangeira) afirma haver duas abordagens teóricas de análise de implementação: a perspectiva *top –down* (de cima para baixo) e a perspectiva bottom-up (de baixo para cima). Essa segunda abordagem considera que o processo de efetivação da política pública acontece no nível local, onde estão aqueles que efetivamente implementam os street-level bureaucrats – ou burocratas do nível da rua - (LIPSKY, 1980), esses agentes serão considerados nesse trabalho como os agentes locais de implementação.

Já levadas em consideração as questões mencionadas acima, parte-se para uma discussão mais especifica em relação aos agentes locais. No que cerne a relação entre os agentes locais e a efetividade das políticas públicas, Tarcisio (2013) considera que a atuação desses agentes, os burocratas do nível da rua, deve ser referenciada, em sua maioria, por ocuparem uma posição de decisão em última

instância na implementação de políticas públicas, dessa forma, possuem relativo poder discricionário dentro das agências públicas.

> "... os agentes de implementação lidam, em sua prática, com processos de interação que envolvem diferentes valores, referenciais e identidades. Nesses processos de interação, portanto, entram no contexto as mais variadas identidades, demandas, necessidades e referenciais, além de constrangimentos e normas institucionais, que devem ser negociados para a construção das práticas de implementação. Esses processos requerem negociações entre os diversos fatores que aparecem na interação, para que se possa, efetivamente, implementar as políticas públicas." (LOTTA, 2010, p.53)

A partir da ideia de vários atores, é possível considerar o grau de poder possuído por esses atores no âmbito local, no qual, "a ação desses agentes é uma variável relevante para o sucesso das políticas" (OLIVEIRA 2012). Assim, no exercício do poder local, os burocratas do nível da rua são a figura representativa da ação do Estado e do governo, na tentativa de aplicar o seu plano de gestão e de satisfazer as demandas da sociedade.

No âmbito organizacional, Oliveira (2012), também aponta que a literatura passou a dar importância à extensão em que os resultados da implementação são dependentes das burocracias, já que, além de desempenharem papel capital na execução das políticas que alocam os recursos públicos, influenciam na própria tomada de decisão sobre quem ganha o quê do governo.

Participação Social em Políticas Públicas

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram, de forma marcante, mudanças nas formas de interação do Estado com a sociedade brasileira (IPEA, 2012). A Constituição cidadã, como fora apelidada, destaca entre as demais mudanças, o processo de constituição, disseminação e operação de instituições participativas, tidas como formas diferenciadas de engajamento de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2009).

Para Milani (2008), fazer os cidadãos e as organizações da sociedade civil participarem do processo de formulação de políticas públicas foi transformado em paradgma contemporâneo da gestão pública local. De acordo com o mesmo autor, a

participação social é também conhecida a partir de diversos termos como participação dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre outros, mas que de toda forma refere-se à prática de inclusão dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo decisório de algumas políticas públicas e no que tange a constitucionalidade foi erigida em princípio político-administrativa. Todavia, a participação não pode ser tomada como fórmula genérica para resolução de todos os problemas, Tenório e Rozenberg (1997) alertam que é indispensável promover a distinção entre a legítima participação da mera manipulação, evitando a homogeneização e vulgarização das experiências participativas.

Para o desenvolvimento local e para a efetividade do poder local, fortalecer as instituições participativas, bem como a cultura participativa é introduzir no âmbito local ferramentas exitosas de gestão de políticas públicas. As inovações atuais em democracia consistem nesse estímulo, que deve partir (ou ser financiado), não apenas pelo Estado, mas também das já existentes e consolidadas organizações populares, como sindicatos, associações e cooperativas.

> Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas.(...)Na deliberação democrática, o mundo das instituições políticas se abre aos atores da sociedade civil com o objetivo ideal de compartilhar a responsabilidade da decisão política e de construir consensos sobre os conteúdos da política pública local (MILANI, 2008).

Há também desafios inerentes a consolidação de participação social no Brasil, segundo Ciconello (2008), esses desafios estão relacionados a falta de abertura do Estado, o baixo grau de exigibilidade dos direitos e o baixo fortalecimento das organizações da sociedade civil. Para o mesmo autor, “existem inúmeros gestores públicos que não estão dispostos a partilhar o poder fora do espaço da democracia representativa” e que para o fortalecimento das organizações é preciso que os representantes entendam minimamente de aspectos da burocracia estatal, além de instrumentos de planejamento, orçamento e gerenciamento.

METODOLOGIA

Para atender o objetivo de analisar as potencialidades do poder local na implementação do Programa Bolsa Família (PBF) adotou-se a abordagem qualitativa. A pesquisa de campo foi de natureza analítico-descritiva, através de consulta documental a legislações e sitios que versam sobre o Bolsa Família e de entrevistas semiestruturadas com os atores que estabelecem contato mais direto com a execução do PBF: os burocratas do nível de rua e as beneficiárias do programa. Optou-se pela entrevista semiestruturada, por esta técnica de coleta fornecer entendimento em profundidade das percepções dos atores envolvidos, de forma que uso de outra técnica não permitiria.

A escolha dos sujeitos justifica-se, como já levantou Oliveira (2012) no fato do poder discricionário dos burocratas do nível da rua ser decisivo na distribuição de bens e serviços públicos, consistindo assim uma variável relevante para o sucesso das políticas. As beneficiárias foram escolhidas, dada a importância da participação social nas decições públicas para costrução da cidadania e fortalecimento da democracia e dos direito sociais, como lembra Milani (2008).

As entrevistas com os gestores foram realizadas em organizações públicas envolvidas com o PBF nos municípios de Acarape, Aracoiaba, Baturité e Redenção, localizados na Região do Maciço de Baturité - CE. Foram entrevistados o total de 12 gestores, sendo três burocratas do nível de rua em cada um dos municípios, a saber: o gestor municipal, o gestor da condicinalidade de educação e o gestor da condicinalidade de saúde. No que diz respeito às beneficiárias, foram realizadas 40 entrevistas, tendo como critério para a delimitação da amostra a exaustão do coteúdo das repostas.

As informações foram tratadas através da análise de conteúdo, técnica que encontra larga legitimidade em pesquisas desta natureza (DURIAU; REGER; PFARRER, 2007). Como método de análise dos dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, que consiste em um conjunto de técnicas para análise de comunicação que se dá por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo de mensagens, com a finalidade de obter indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção de mensagens, procurando ir além das mensagens concretas (BARDIN, 1977).

Para um panorama sobre a importância do Programa Bolsa Família para Região estudada, apresenta-se a **Tabela 1**, construída por Vieira *et al* (2013), que mostra que 97% das crianças com idade de 6 a 15 anos matriculados no ensino fundamental, isto é, quase a totalidade, são beneficiárias do PBF. Os dados mostram municípios em que o total de crianças beneficiadas pelo programa ultrapassa a matrícula total da esfera no nível de ensino estudado.

Tabela 1 – Crianças do ensino fundamental cadastradas no PBF em relação à matrícula nesse nível de ensino no Maciço de Baturité – 2011

Município	Matrícula no EF 2011	Beneficiários do PBF de 6 a 15 anos	% de crianças do EF com PBF
Itapiúna	2.869	3.379	117,80%
Baturité	4.678	5.254	112,30%
Mulungu	1.551	1.716	110,60%
Capistrano	2.734	2.985	109,20%
Acarape	2.086	2.235	107,10%
Guaiuba	3.637	3.871	106,40%
Pacoti	1.762	1.863	105,70%
Aracoiaba	4.226	4.225	100,00%
Caridade	3.092	3.075	99,50%
Palmácia	1.588	1.546	97,40%
Redenção	4.349	4.183	96,20%
Ocara	4.186	3.959	94,60%
Guaramiranga	1.010	932	92,30%
Barreira	3.520	3.080	87,50%
Aratuba	4.485	2.236	49,90%
Total	**45.773**	**44.539**	**97,00%**

Fonte: Vieira *et al* (2013)

RESULTADOS E DISCUSSÕES

- A gestão do Bolsa Família

Os resultados apontam que quanto a estrutura administrativa do programa, o governo federal, os estados e os municípios compartilham entre si a implementação e a gestão do Bolsa Família. À nível federal, a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) estabelece normas para a execução, define valores de benefício, estabelece o diálogo com os municípios, além de outras atividades de

acompanhamento e avaliação do programa em nível geral (SOARES e SÁTYRO, 2009).

Os estados possuem o papel de apoiar os municípios na implementação do Programa, para isso, devem desenvolver ações de capacitação e treinamento dos gestores. Além disso, os governos estaduais devem implementar programas complementares para as famílias beneficiárias, destacando atividades de geração de trabalho e renda (MDS, 2013). As responsabilidades incumbidas aos municípios serão tratadas no tópico a seguir.

- Papel do poder público local na perspectiva do burocrata do nível da rua

Quanto ao papel do poder local, a legislação deixa claro que cabe aos municípios a responsabilidade de ofertar e acompanhar os serviços de saúde, educação e proteção social, atrelados às condicionalidades. A assinatura de termos de cooperação entre o MDS, estados e municípios para a implantação do Programa e a possibilidade de complementação, por parte dos entes subnacionais, dos recursos financeiros transferidos às famílias beneficiárias são aspectos destacados pelos formuladores do PBF como estratégias importantes de incentivo à adesão ao Programa e à cooperação intergovernamental (BURLANY et al, 2007).

Além dos aspectos supracitados, a legislação admite certa autonomia para o poder local na escolha do gestor municipal, que pode ser indicado pelo prefeito municipal de forma autônoma.

Algumas funções do gestor municipal também mostram autonomia para os municípios. Segundo a Instrução Operacional nº 09 SENARC/MDS de 2005, O gestor do Bolsa Família no município é o responsável por:

> • assumir a interlocução política entre a prefeitura, o MDS e o estado para a implementação do Bolsa Família e do Cadastro Único. Por isso, o Gestor deve ter poder de decisão, de mobilização de outras instituições e de articulação entre as áreas envolvidas na operação do Programa;
> • coordenar a relação entre as secretarias de assistência social, educação e saúde para o acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família e a verificação das condicionalidades;
> • coordenar a execução dos recursos transferidos pelo governo federal para o Programa Bolsa Família nos municípios. Esses recursos estão sendo transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social aos fundos de assistência municipal. Assim, o Gestor

> Municipal do Bolsa Família será o responsável pela aplicação dos recursos financeiros do Programa - poderá decidir se o recurso será investido na contratação de pessoal, na capacitação da equipe, na compra de materiais que ajudem no trabalho de manutenção dos dados dos beneficiários locais, dentre outros;
> • Assumir a interlocução, em nome do município, com os membros do Comitê/ Conselho de Controle Social do município, garantindo a eles o acompanhamento e a fiscalização das ações do Programa na comunidade;
> • Coordenar a interlocução com outras secretarias e órgãos vinculados ao próprio governo municipal, do estado e do Governo Federal e, ainda, com entidades não governamentais, com o objetivo de facilitar a implementação de programas complementares para as famílias beneficiárias do Bolsa Família.

Além dos gestores municipais, a legislação exige que os municípios disponibilizem técnicos para as condicionalidades de assistência social, educação, saúde. Nos municípios analisados, os gestores municipais acumulavam a gestão geral com a da condicionalidade de assistência social.

A maioria dos gestores possui escolaridade média, assinalando que a habilidade e os conhecimentos específicos que auxiliam na implementação do programa, foram concebidos durante o exercício da profissão. Essa situação alerta sobre uma problemática encontrada na maior parte do serviço público brasileiro na instância municipal, que é a baixa capacidade dos gestores de exercerem atividades específicas, por falta de conhecimento técnico.

A participação dos burocratas do nível da rua fica estritamente direcionada a tomada de decisões operacionais, que demandam necessariamente as experiências acumuladas ao longo do desenvolvimento do trabalho, não alcançando assim patamares mais estratégicos de decisões, que exigem conhecimentos teóricos e mais abstratos. Quanto à existência de adaptações a fim que as ações federais sejam adequadas às peculiaridades locais, identificou-se a inexistência de grandes conformações por parte dos municípios.

Os gestores entrevistados destacaram que o fato do Programa Bolsa Família consistir em um programa do governo federal, direcionado aos municípios que residam pessoas em vulnerabilidade social e econômica, coloca-os na situação de apenas preenchimento das condições necessárias para adesão ao PBF, já que os municípios que representam encaixam-se nesse cenário. Após o cumprimento das características exigidas e o processo de adesão, as prefeituras municipais

disponibilizaram tão-somente uma equipe para o gerenciamento das três condicionalidades e uma estrutura física suficiente para execução das atividades.

Não houve nenhum diálogo entre as instâncias federal e municipal para que a realidade dos municípios pudessem influenciar nas normas de aderências pré-estabelecidas, segundo relatos. Mesmo considerando a magnitude do território nacional e a dispersão do programa por todas as regiões do país, o que dificulta muito implementações “personalizadas”, não se deve desconsiderar que as particularidades de cada município, técnicas, financeiras, concepções culturais, entre outros fatores intrínsecos são fatores determinantes para o potencial funcionamento do programa.

Quando questionados sobre a possibilidade de tomar decisões autônomas, todos os gestores entenderam no primeiro momento que se referia a decisões ilegais e negavam rapidamente a ocorrências das mesmas. Posteriormente aos esclarecimentos, a maioria afirmou que não era possível tomar decisões independentes, uma vez que as regras do PBF, gerais e também no que se refere à operacionalização dos sistemas das condicionalidades de educação e saúde, eram bastante rígidas e claras, não permitindo abertura para discricionariedade. Alguns avaliaram isso como positivo, em contrapartida, outros reclamaram da rigidez. Como já é sabido, o programa é gerenciado com a participação das instâncias federal, estadual e municipal. Notou-se que a primeira e a última são mais atuantes.

Os relatos mostraram um consenso que existe uma comunicação mais eficiente entre o município e o Ministério do Desenvolvimento Social, principalmente via telefone e internet. Já em relação ao Governo do Estado do Ceará, as opiniões dos gestores foram divergentes. Os burocratas de nível de rua reconhecem a importância do trabalho que desenvolvem no nível local. No entanto, enquanto os gestores municipais do PBF tem uma noção mais completa do programa, levando a uma proximidade do conceito e da lógica do programa concebida em sua formulação, os operadores que trabalham com as condicionalidades sabem pouco sobre o PBF, e confundem nas respostam com os sistemas operacionalizam, respondendo mais sobre a execução dos sistemas do que sobre o programa.

A partir do relato sobre o trabalho realizado, os entrevistados apresentam uma conduta bastante ligada ao tecnicismo, à extrema burocracia, realizam o

trabalho diário baseado em regras estabelecidas pelas normas da organização, do PBF e das ferramentas do programa (Sistema Presença, SISVAN). O espaço para criatividade e/ou aprendizagem administrativa é bastante restrito.

- O papel do poder local figurado nas beneficiárias

Os burocratas ressaltam a dificuldade na contribuição das beneficiárias, mesmo em denuncias. O fato de o cadastro ser totalmente alto declaratório, permite que elas possam declarar a renda que quiserem, negando sua renda verdadeira e recebendo o beneficio. Estando nessa situação, encobrem outras famílias que estão fazendo o mesmo, o que dificulta na identificação dos reais carecidos.

Os resultados deixaram claro, que existe forte semelhança nos comportamentos políticos das beneficiárias do Programa Bolsa Família. Constatou-se como principais componentes culturais, que limitam ou fomentam sua participação: a desconfiança, motivações limitadas a participação e o individualismo nas ações. Esses componentes foram analisados em relação às duas principais instâncias políticas que realizam a gestão do programa, a federal e a municipal. No que se refere ao primeiro componente, desconfiança, notou-se que enquanto há um alto de grau de desconfiança em relação às prefeituras, uma vez que existe o medo de perder o benefício e a crença na corrupção e no clientelismo.

De forma inversa, as beneficiárias mostram forte confiança na gestão no âmbito federal, por subserviência à idealização e manutenção do programa. No que diz respeito às motivações a participação social, identificou-se que está limitada a reclamações sobre bloqueio ou diminuição do benefício. Dentro deste aspecto de motivação, entende-se que as condicionalidades funcionam como elemento de coesão dos interesses do poder local. Em relação ao controle social, nem as beneficiárias, nem os burocratas de nível de rua falaram em nenhum momento sobre a existência de Instâncias de Controle Social em seus municípios, todavia, apesar de estas serem previstas na estrutura do programa.

Os burocratas precisam que elas sejam cumpridas para o bom funcionamento do programa e as beneficiárias cumprem as condicionalidades por serem condições necessárias para o recebimento do benefício. De forma unânime, não houve relato de casos em que as beneficiárias possam ter utilizado os canais de comunicação

com as instituições gestoras do programa, seja no nível municipal ou federal, para sugestões de aprimoramento do programa ou operacionalização da gestão. Além de se resumirem em reclamações, todas as ações das beneficiárias tiveram caráter individual.

Houve consenso do foco do programa nos indivíduos mais carentes, no entanto, cada beneficiária possuía o entendimento de que sua posição era de maior vulnerabilidade do que de outras pessoas. O temor por denuncias também mostrou-se como fator impeditivo para a associação entre beneficiárias. Nota-se uma confusão nos relatos das beneficiárias entre o significado do benefício, ora como favor, ora como direito. Quando questionadas sobre a atuação da esfera federal, mostram-se sempre passivas, ressaltando o quanto são gratas pelo PBF e não podem realizar exigências.

No tocante à esfera municipal, deixam claro que entendem o benefício como um direito, e como tal deve ser reivindicado e questionado. Identificou-se uma noção incipiente sobre o que é ser cidadão, confundindo-se com outros conceitos. Pode-se considerar que apesar de não conseguirem dar um conceito formado sobre cidadania, as beneficiárias relacionam os elementos atrelados ao exercício da cidadania com a possibilidade de cumprir com suas dívidas como o cumprimento do dever cidadão, ter crédito, e dessa forma o valor recebido do programa assume o papel de garantir essa capacidade.

É possível perceber que a possibilidade de poder adquirir um bem ou consumir algo, e ter recursos financeiros disponíveis continuamente para tal aquisição, faz surgir nas beneficiárias a noção de ascensão econômica e de uma melhoria da sua posição em meio ao seu espaço social. Quanto maior o poder aquisitivo alcançado, maior o sentimento de cidadania. Junto com o sentimento de cidadania advém a segurança que podem reivindicar seus direitos, estimulando a participação no nível local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, pode-se afirmar que estabelecer diretrizes é fundamental para o direcionamento de uma política pública, principalmente para evitar que barganhas políticas direcionem a atuação dos programas governamentais para interesses particulares. Porém, não é possível alcançar o grau de certeza absoluta que as normas elaboradas irão abranger todas as conjunturas, interesses dos diferentes atores, seus comportamentos, padrões de relacionamentos no espaço local.

Constituí-las de forma restrita aos formuladores da política pública e apenas repassá-las aos efetivos executores só agrava essa questão. Ponderar a participação dos burocratas do nível da rua pode contribuir para um caráter mais inovador do PBF e na redefinição de percepções sobre o programa, afinal são eles que convivem diretamente com as situações de incertezas na implementação do programa, bem como são mais sensíveis às necessidades dos beneficiários. Como confirma Oliveira (2012), são eles que de fato traduzem os programas em bens e serviços concretos, isto é, os cidadãos são beneficiados ou punidos pelo poder público por meio dos funcionários que tem contato direto com a população.

Em análise da Região do Maciço de Baturité, Vieira *et al* (2013) idetificaram a permanência de uma situação de dependência acentuada de transferências de recursos financeiros federais e estaduais, constatando que a ausência de empregos formais, a renda per capita nos domicílios muito baixa e uma acentuada necessidade de programas de transferência de renda mostra a importância e o poder das políticas públicas. Estes aspectos são inibidores da participação social e da democracia local, visto que, participar ativamente para as beneficiárias, na maioria dos casos, é sinônimo de correr o risco de perder o insdispensável benefício monetário. Difícil é tentar fazê-las compreender que participação supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias (DEMO, 1996).

Entretanto, é fato a necessidade do desenvolvimento de uma cultura participativa, que não limite-se a questionamentos às ações governamentais com base apenas em reclamações e interesses individuais, mas primordialmente em problemas coletivos, críticas construtivas e sugestões de aprimoramento para

máquina pública, que embora lentamente, vem reinventando seu sistema organizacional para alcançar as contribuições de uma cidadania ativa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2005, n.24, pp. 41-67.

ARAÚJO FILHO, T. P. Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. **Anais da X Jornadas de Sociología**. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **Dados** [online]. 2010, vol.53, n.3, pp. 587-620.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil:problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec**. [online]. 2004, vol.18, n.2, pp. 17-26

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL, **Instrução Operacional nº 09 SENARC/MDS**, de 05 de agosto de 2005. Divulga instruções sobre os procedimentos operacionais necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais, orienta os gestores e técnicos sobre a designação do gestor municipal do Bolsa Família e a formalização da Instância de Controle Social do Programa, e especifica a documentação a ser anexada para fins de comprovação das medidas adotadas. Disponível em <http://www.mds.gov.br/ >

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de Jan./2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras Providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>.

CICONELLO, A. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. In: From PoverPower: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam International, 2008.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 55, n. 3, p. 5-36, 2004.

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996

DOWBOR, L. **O que é poder local?** São Paulo: Brasiliense, 1994.

DURIAU, V. J.; REGER, R. K.; PFARRER, M. D. A contente Analysis of the Content Analysis Literature in Organization Studies: research the mes, data sources and methodological refinements. **Organizational Research Methods**, v. 10, n. 01, p. 05-34, 2007.

FARAH, M. F. S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações e Sociedade**, v. 7, n. 17, p. 59-86, jan./ abr. 2000.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**. v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

FISCHER, T. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**, v. 26, n. 4, p. 105-113, out./dez. 1992.

GOULART, F. A de A. **Descentralização da saúde pós Constituição de 1988: entre (boas) intenções e gestos desencontrados.** In: DANTAS, B; CRUXEN, E; SANTOS,; LAGO, GPL.. (Org.). Os cidadãos na carta cidadã. Brasília-DF: Senado Federal - ILB, 2008, v. V, p. 33-68.

IPEA, **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

LIMA, R. de A. Os artigos federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. **Revista de informação legislativa**, v. 48, n. 192, p. 125-136, out./dez. 2011.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.** Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre os Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família.** São Paulo, 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo.

MDS – **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Disponível em < www.mds.gov.br> Acessado em 12 de dezembro de 2013.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública** [online]. 2008, vol.42, n.3, pp. 551-579.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública** [online]. 2012, vol.46, n.6, pp. 1551-1573.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

SILVA, P.L.B.; MELO, M.A.B. **O Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos.** Campinas:

SOARES. S. SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2009.

SOUZA, C. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86

SPINK, P. O Lugar do lugar na análise organizacional. **Revista de Administração Contemporânea**, v.5, Edição especial, n.5, p. 11-34, 2001.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v.7, p.1-35, 1997.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M.; MENEGHEL, S. M.; MOREIRA, A. N. G. Política educacional e poder local em pequenos municípios. **Cadernos ANPAE**, v. 17, p. 1-16, 2013.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

O Sistema Único de Assistência Social em Barra do Bugres/MT e a Participação dos Usuários

Rafaella Pereira França de Paula (SETAS/MT)
Leana Oliveira Freitas (UFMT)

CAMPINAS – SP

O Sistema Único de Assistência Social em Barra do Bugres/MT e a Participação dos Usuários

Rafaella Pereira França de Paula
Leana Oliveira Freitas

Introdução

Este trabalho tem por objetivo apresentar resultados de parte do Projeto de Pesquisa O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM BARRA DO BUGRES/MT E A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS desenvolvido no ano de 2014 para obtenção do título de mestre em Política Social do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso. Tal estudo guiou-se pela preocupação central de desvelar os processos de participação dos usuários na implementação do SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS no município de Barra do Bugres no estado de Mato Grosso.

O município de Barra do Bugres está localizado a 160 Km da capital Cuiabá, com uma área territorial que abrange 6.066.201 Km², possui aproximadamente 31.793 habitantes, dos quais 2.590 encontram-se em situação de extrema pobreza e desse total de extremamente pobres, 1.558 (60,2%) vivem no meio rural e 1.032 (39,8%) no meio urbano, segundo dados do Censo 2010, realizado pelo IBGE. Destes 1.183 são mulheres (45,7%) e 1.407 são homens (54,3%). Em relação à etnia (cor e raça) 643 (24,8%) se classificaram como brancos e 1.725 (66,6%) negros e pardos e outras 223 (8,6%) pessoas se declararam amarelos ou indígenas.

As reflexões desse estudo buscou analisar, amparadas em dados qualitativos e quantitativos e com base no referencial teórico, as condições objetivas e subjetivas de implementação do SUAS e a participação dos usuários nesse processo apoiado em documentos institucionais e depoimentos dos usuários sobre serviços oferecidos pela proteção social básica em Barra do Bugres.

Por meio de documentos institucionais – Plano Plurianual da Assistência Social, Plano Municipal de Assistência Social, Manual de Procedimento, Plano de Ação da Proteção Social Básica, Relatório Mensal de Produtividade do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS - equipamento responsável pela proteção básica de assistência social, acervo dos formulários de atendimento dos usuários, relatórios semestrais das ações do CRAS a pesquisa documental foi construída, considerada como expediente vital para identificar, apreender e refletir o objeto do estudo.

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com trinta (30) usuários que estavam participando dos serviços e programas desenvolvidos nos CRAS no ano de 2014. Este foi o critério utilizado para a escolha dos nossos principais sujeitos de pesquisa. Teve-se, ainda, o cuidado de identificar àqueles com mais tempo de vínculo com a unidade de proteção social básica por conta, especialmente, do eixo 1 do roteiro que trata das mudanças identificadas com a implantação do SUAS, já em 2005 em Barra do Bugres. Ressalta-se que este último critério não foi condição, apenas uma preferência. O fator principal era a vinculação aos serviços ofertados no CRAS.

O roteiro da entrevista com os usuários considerou quatro (4) eixos, obedecendo aos objetivos propostos nesse estudo. Dados os limites deste trabalho, serão apresentados aqui os resultados referentes aos dois últimos eixos, apenas:

1. Participação dos usuários na implantação do Sistema Único de Assistência Social - Suas em Barra do Bugres: noções sobre a política, desvendando direitos ou favores.

2. Vinculação dos serviços e benefícios ofertados pelo Suas com as necessidades dos usuários da PNAS.

3. A Participação Social como forma de enfretamento à restrição de direitos: *a tradição de participação ou ausência.*

4. A participação dos usuários do Suas nos espaços dentro e fora da Política Nacional de Assistência Social - PNAS.

O fortalecimento da participação popular a ser alcançado no arco da constituição de um campo de direitos socioassistenciais a ser garantido pela Política de Assistência Social encontra-se tensionado pelos antagonismos que

marcam a sociedade brasileira na atualidade. A participação popular como um dos eixos de sustentação do SUAS decorrerá do grau de autonomia alcançada pela sociedade civil expressa nos espaços participativos não restritos, por exemplo, ao controle social.

Neste estudo, o sentido atribuído à participação diz respeito a sua capacidade de incidir concretamente em determinada realidade promovendo mudanças necessárias compatíveis com uma sociedade democrática. É tomada como componente fundamental da vida social na medida em que contribui para a organização e o fortalecimento das ações num dado território, articulando temas e demandas cuja correlação de forças e projetos em disputa fortalecem os sujeitos sociais e aprimoram os processos democráticos.

Repensar a Política de Assistência Social na atualidade implica recuperar o processo sócio-histórico da sua construção e inserção no cenário brasileiro, que só veio com a Carta Magna em 1988 ao instituir os artigos 203 e 204 que depois foram formulados em lei.

Deste modo, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social passou a ser reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado. Pela primeira vez na história política do país, a Assistência Social passou a integrar o conjunto da Seguridade Social – ao lado da saúde e da previdência – e a ser proclamada como um direito de cidadania social.

Desde então, os avanços nesse campo têm sido progressivos e significativos, pois se tem a promulgação em 1993 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e sua regulamentação, a constituição do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a organização da assistência como um sistema descentralizado e participativo constituído, nas três esferas de governo, por órgãos gestores e por instâncias deliberativas de natureza colegiada.

Após dez anos da aprovação da LOAS e com intenso debate nacional, tem-se a aprovação da PNAS de 2004 que vem tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo garantindo autonomias legais em regime de mútua colaboração institucional.

O Suas efetiva a Assistência Social como política pública de Estado e configura-se como uma forma de gestão da PNAS. Esse novo modelo de gestão supõe um pacto federativo, com a definição de competências entre as esferas de poder (União, Estados e Municípios), sendo construído por meio de uma nova lógica de organização das ações, no qual os programas, projetos e benefícios são estruturados por níveis de complexidade, na área da Proteção Social Básica e Especial (média e alta complexidade), constituindo uma rede de serviços hierarquizada, tendo como referência o território.

Outra dimensão, que cabe destacar é que a PNAS e o Suas ampliam os usuários da política, na perspectiva de superar a fragmentação contida na abordagem por segmentos (como idoso, o adolescente, a população em situação de rua, entre outros) e de trabalhar com

> [...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural, e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p.27).

Partindo do pressuposto de que a PNAS é a materialização da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social entende-se a redefinição do perfil do usuário como um avanço que permite a Assistência Social transitar do assistencialismo clientelista para o campo da política social. Vale destacar que a própria PNAS

> [...] busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado (PNAS, 2004, p.16).

Nesse sentido, identificar a compreensão e o entendimento que os usuários possuem dos serviços, programas e benefícios ofertados pela rede de

proteção social básica e modo pelo qual por ela são envolvidos é imprescindível, uma vez que conhecer as reais necessidades do usuário é fundamental para analisar se a forma como a PNAS está se desenvolvendo no município atende às suas necessidades e se se efetiva como direito de cidadania conforme preconizado.

A Assistência Social, sem dúvida, é um direito indiscutível. Contudo, a nossa pesquisa evidenciou que ela continua prestando serviços aos usuários no sentido humanitário de "reparo dos danos", por ser realizada de forma focalizada aos segmentos empobrecidos da sociedade. Esta conduta traz sérias consequências ao cotidiano da população, pois, por um lado temos a aceitação do fenômeno da pobreza sem maiores questionamentos; e por outro, o esvaziamento do conceito de cidadania social, isto é, a garantia dos direitos sociais para muito além de meras políticas compensatórias.

Reescrever a história da assistência social no Brasil, na tentativa de retirá-la do ranço conservador e da função que cumpre, desde sua instituição como política pública exige a construção de um caminho novo para o direito socioassistencial no país. Nesse sentido, a alternativa que apresentamos com esse estudo, para que o Suas efetivamente opere a necessária e urgente reestruturação da política de assistência social, refere-se ao reposicionamento e centralidade conferida ao eixo da participação popular. Dotar as medidas de proteção social de conteúdos e estratégias que deflagrem a efetiva autonomia dos sujeitos é princípio fundamental para avançar na contramarcha dos processos de subalternização política, de exploração econômica e de dominação sociocultural.

2. O processo e os espaços de participação dos usuários da Política de Assistência Social em Barra do Bugres - MT

Para o presente estudo, a categoria participação foi compreendida na perspectiva da totalidade, do movimento e da contradição. A participação popular ao longo da história brasileira teve reduzido espaço de influência socioeconômica e política, principalmente no período militar *que representou uma resposta ao levante popular das massas trabalhadoras insatisfeitas com*

os rumos dos governos populistas. O contexto de exploração, pauperização e repressão fizeram com que os movimentos sociais pensassem novas formas de demonstrar a contradição fundamental da classe trabalhadora (BARBOSA; BITTAR, 2005).

Cumpre destacar a definição sobre os usuários da política de assistência social contida na própria legislação dessa política, uma vez que a participação da qual nos referimos nesse estudo refere-se essencialmente ao usuário. Assim, a PNAS estabelece como público da Política de Assistência Social:

> [...] os cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004).

A assistência social dentre muitas outras garantias de proteção social aos cidadãos que dela necessitam, visa desenvolver suas capacidades e talentos para *a convivência social, protagonismo e autonomia*. Nessa perspectiva o presente estudo buscou compreender o processo de participação social dos usuários do Suas e os seus espaços de participação, partindo do pressuposto de que *a assistência social é uma prática política que aponta densas possibilidades para a conquista de protagonismo e autonomia dos sujeitos sociais* (BATTINI, 2007, p. 9).

Assim, a partir das análises das entrevistas com os usuários do Suas, identificamos as diversas concepções de participação social para esses sujeitos, conforme os relatos a seguir:

> *Participação sou eu mesmo fazer esforço, de marcar um dia que tem reunião e eu ir, não faltar. Eu acho que é isso (Depoente 04, 2014).*

> *Participar igual eu to participando hoje [curso de culinária], de tudo o que eles pedir para a gente participar, a gente tem que participar. Se a gente precisa a gente tem que participar para aprender, desenvolver mais. Porque se a gente não participar nunca vai aprender nada, nunca vai saber (Depoente 08, 2014).*

> *Participação social é uma coisa que todo mundo participa. Hoje o mundo cobra Bolsa Família, se você procurar, quando o CRAS anuncia uma pesagem, aí "Ave Maria", quando acaba e fala "Vai bloquear" aí tudo mundo corre. [...] Participar eu acredito que seja assim, eu gosto de participar, eu vou no CRAS, eu falo assim, muitas vezes eu vou no CRAS não só atrás das coisas, não. Jovem vocês são o futuro do Brasil, vocês devem procurar onde é a Secretaria de Saúde, Secretaria de Assistência Social, quando uma pessoa mais idosa procurar você, parar na rua, qualquer coisa você saber ajudar. Eu ando muito, muitas coisas que eu participo nunca vai servir para mim, mas eu posso ajudar os outros. Eu gosto de ir em reunião, "esse não perde uma reunião" (Depoente 12, 2014).*

No que diz respeito à participação dos usuários no SUAS e corroborando com os dados apresentados nesse estudo, a NOB/SUAS 2012 dedica uma seção para tratar desse assunto, e assim em seus artigos apresenta algumas propostas de espaços para ampliar o processo participativo:

> Art. 125. O estímulo à participação e ao protagonismo dos usuários nas instâncias de deliberação da política de assistência social, como as conferências e os conselhos, é condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais.

E ainda:

> Art. 126. Para ampliar o processo participativo dos usuários, além do reforço na articulação com movimentos sociais e populares, diversos espaços podem ser organizados, tais como: I – coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; II – comissão de bairro; III – fórum; IV – entre outros.

Do ponto de vista teórico, e assentada nas pontuações de Nogueira (2004), a participação possui conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições, tendo em vista os inúmeros tipos de participação e as

caracteriza: *institucionalizada ou "movimentista", direta ou indireta, focada na decisão ou na expressão, efetiva ou simbólica, todas refletindo ações dedicadas a "fazer parte" de determinados processos (decisórios ou não) (p. 129).*

> *Tem gente que só vai no CRAS pedir uma cesta básica, não vai em uma reunião, é chamada para pensar Bolsa Família não vai. Qualquer coisinha na vai, tem gente que não sabe o telefone do posto, tem gente que não sabe o telefone da Secretaria de Saúde, não sabe o telefone do CRAS, não sabe de nada. Aí vem os problemas, quando ele precisa não sabe onde socorrer, não consegue e ainda sai falando mal ((Depoente 12, 2014).*
>
> *Participação social é a gente participar com as pessoas. Aqui dentro você participa socialmente, você conhece outras pessoas, você faz novas amizades, isso ajuda bastante (Depoente 14, 2014).*
>
> *Eu acho que as pessoas tem que participar mais, tantas pessoas que não participam e precisam estar participando que nem eu, se esforçar mais, não faltar, estar sempre no dia certo, na hora certa, para poder fazer, para poder aprender melhor (Depoente 25, 2014).*

A participação social é considerada um dos aspectos inovadores da arquitetura do Suas. No campo da assistência social é possível notar que o debate sobre a participação demonstra uma alteração no padrão de relacionamento do Estado com a sociedade civil em relação ao processo de intermediação dos interesses organizados e da luta pela efetivação dos direitos sociais.

Para esse estudo, os dados revelam que a participação dos usuários na política de assistência e nos seus espaços ocorre pela via dos programas e serviços ofertados nos CRAS. Isso é evidenciado nas falas dos sujeitos de pesquisa, quando indagados sobre os espaços de participação. A maioria dos entrevistados vê no CRAS, nos cursos de geração de renda, nos programas e serviços ofertados, espaços para a sua participação. Segue depoimento que ilustra essa afirmação:

> *Acho que através da gente estar vindo no CRAS, participando dos cursos, quando eles pedem opinião da gente a gente da, e nas discussões (Depoente 14, 2014).*

Para o debate sobre os espaços de participação no Suas é importante considerar os direitos socioassistenciais, em especial, o direito ao controle social e à defesa dos direitos socioassistenciais, ou seja, o direito do cidadão e cidadã de serem informados de forma pública, individual e/ou coletiva sobre as ofertas da rede socioassistencial, seu modo de gestão e financiamento e sobre os direitos socioassistenciais e as possibilidades e instâncias para defendê-los. Está-se falando, aqui, não apenas da possibilidade do exercício cidadão, através da democracia participativa e do exercício político, mas de reconhecer que os direitos sociais são juridicamente reclamáveis.

Supõe do mesmo modo, o direito do cidadão e cidadã à igualdade e integralidade de acesso nas atenções da rede socioassistencial, pública ou privada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um. Pressupõe ainda, que à acessibilidade soma-se qualidade e continuidade das ações desenvolvidas pela rede socioassistencial em que o usuário possa ser ouvido, acolhido, tornando-se sujeito na construção de respostas dignas, claras e elucidativas. Os serviços devem ser oferecidos de modo continuado, localizados em um espaço próximo à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em locais com infraestrutura adequada e acessibilidade que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiências e idosos.

Pensar essa questão implica retomar as considerações sobre o processo de participação dos usuários no curso da implementação do Suas em Barra do Bugres, considerando a fragilidade dos processos participativos. Assim, vale destacar que essa característica também é percebida nos municípios de grande porte, não se tratando apenas de uma realidade do cenário local.

Nogueira (2004) afirma que os *processos participativos convertem-se, assim, em recurso estratégico do desenvolvimento sustentável e da formulação de políticas públicas, particularmente na área social* (p. 118). É nessa direção

que este estudo trouxe como preocupação e problema de pesquisa as dificuldade em envolver os usuários do Suas sem ser pela via do controle social. Quais seriam, pois, essas outras formas de possibilidades participativas?

Observamos com os resultados da pesquisa que o outro espaço ou instrumento capaz de subsidiar esse envolvimento tão necessário para o desenvolvimento da participação social consiste nos programas e serviços desenvolvidos nos CRAS. A este aspecto, recorremos aqui às contribuições de Paula (2010, p. 149-151) quando afirma:

> Para que o sistema, no âmbito da assistência, tenha êxito, é necessário que os sujeitos demandantes também estejam organizados de alguma forma. Isto é, extrapolando a diretriz da participação popular, por meio de suas organizações representativas, na formulação e no controle das ações em todos os níveis (inciso II do artigo Artigo 5º. da Loas), o exercício de direitos socioassistenciais depende da também da capacidade organizativa da população de demandar uma política pública que tenha contornos populares, fazendo-se acompanhar desde a formulação e o planejamento da política, passando pela execução e monitoramento dos serviços, chegando até sua avaliação. Em outras palavras, afirmamos que o aprimoramento do Suas deve vir acompanhado de uma agregação de "valores" que faça da prestação de serviços socioassistenciais o *leitmotiv* da cidadania, isto é, as famílias vinculadas ao Programa de Atenção Integrada à Família (Paif), idosos e pessoas com deficiência beneficiárias do Benefício de Pretação Continuada (BPC), as mães vinculdas ao Programa Bolsa Família (PBF), entre outros usuários ou grupos de usuários da assistência social, devem ser estimulados à participação.

Ainda sobre a temática participação, vale destacar as considerações de Teixeira (2002) ao afirmar que a sociedade civil tem capacidade para

> [...] tematizar problemas e exercer o seu papel crítico e propositivo em relação às diversas esferas e a ela mesma apesar das restrições e barreiras que lhe impõem os sistemas (político e econômico) e as limitações da cultura política vigentes na sociedade como um todo (p. 52).

Acreditando nesse potencial estratégico que a participação social possui é que destacamos que embora a realidade apresente suas fragilidades

não se pode negar que ela é de fundamental relevância, uma vez que conforme destaca Nogueira (2004, p.130) *quem participa procura projetar-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos: constrói assim uma identidade, formula uma "teoria" para si e traça um plano de ação*.

3. As formas de participação dos usuários da Política de Assistência Social em Barra do Bugres

Quando tratamos das formas de participação estamos pensando nas práticas participativas identificadas pelos sujeitos da pesquisa. Há vários canais de participação, segundo diferentes perspectivas teóricas, muitas delas, inclusive, tratadas neste estudo e umas mais e outras menos conhecidos dos cidadãos em geral. O conhecimento desses canais está relacionado com as vivências dos sujeitos e é partir delas que identificamos no presente estudo. Isso significa considerar as práticas de participação reveladas nas falas dos depoentes. Para tanto, construímos uma tabela a fim de melhor representar essas práticas.

Sistematização das práticas participativas

Práticas Participativas (tipos)	Tomada de decisões na cidade
	Tomada de decisões na Política de Assistência Social
	Denúncias na TV local
	Conselho de Assistência Social
	Manifestações por melhorias

Fonte: dados da pesquisadora

Procuramos identificar todas as formas de participação elencadas nas falas dos usuários, ainda que apenas um (1) depoente tenha se referido a uma determina prática, mas julgamos pertinente destacar todas as concepções. No entanto, dos trinta (30) entrevistados, doze (12) sujeitos afirmaram não participar de nenhuma forma das decisões de sua cidade.

> *Ah eu não participo dessas decisões não (Depoente 08, 2014).*
>
> *Eu não vou lá participar não, mas eu peço a Deus que de certo uma melhora para eles, para a nossa cidade (Depoente 11, 2014).*

Mas, quando questionados em relação à política de assistência social, oito (8) destes que afirmam não participar, entenderam os serviços, programas e benefícios do CRAS como uma forma de participação, conforme depoimento:

> *Eu vou no CRAS, peço informação e fico participando das coisas que acontecem (Depoente 22, 2014).*
>
> *A participação minha é mais na oficina e na palestra (Depoente 19, 2014).*

Esses dados revelam, na verdade, uma idealização do conceito de participação que não apenas os usuários possuem, mas as pessoas de um modo geral, e, principalmente o pensamento que norteia as teorias sobre participação. Há uma tendência em considerar participação como possibilidade de intervir nos grandes negócios públicos e desprezar os pequenos espaços.

Aqui, recorremos às contribuições de Heller (1972) ao afirmar que a subjetividade no sentido da individualidade, da pessoa, do sujeito foi banida do pensamento materialista histórico. Heller a recoloca no centro do processo histórico, entendido como expressão do homem em busca de sua humanização. Uma de suas principais contribuições ao marxismo contemporâneo é, portanto, a colocação da temática do indivíduo no centro das reflexões. E o indivíduo a que se refere não é um indivíduo abstrato ou excepcional, mas sim o indivíduo da vida cotidiana, isto é, o indivíduo voltado para as atividades necessárias à sua sobrevivência.

Não há quem viva fora da vida cotidiana, pois ela é a vida de todo homem. É na vida cotidiana que são postos em funcionamento todos os seus sentidos, as capacidades intelectuais e manipulativas, sentimentos e paixões, ideias e ideologias. E aqui nos apoiamos no escrito de Patto (1993) quando discorre sobre a noção de cotidiano em Heller para se pensar “possiblidades de mudar a vida”.

Segundo Patto (1993), toda vida cotidiana para Heller quando abstraída de seus determinantes sociais, é heterogênea e hierárquica - quanto ao

conteúdo e à importância atribuída às atividades - , espontânea pois é nela as ações ocorrem de forma automática e irrefletidamente, econômica uma vez que, nela, pensamento e ação manifestam-se e funcionam somente na medida em que são indispensáveis à continuação da cotidianidade. As ideais indispensáveis à cotidianidade jamais se elevam ao nível da teoria, assim como a ação cotidiana não é práxis. Estão amparadas em juízos provisórios cuja tendência probabilística conduz à ultrageneralização e à imitação.

Todas essas tendências são consideradas por Heller formas necessárias do pensamento e da ação na vida cotidiana; sem elas, seria impossível até mesmo a sobrevivência. E a alienação da vida cotidiana ocorre justamente quando essas formas generalizadas e imitativas se cristalizam em absolutos, não deixando ao indivíduo margem de movimento e de possibilidade de explicitação. Pela coexistência e sucessão de atividades heterogêneas, a vida cotidiana é, de todas as esferas da realidade, a que mais se presta à alienação.

A vida cotidiana, embora terreno propício à alienação, ela não é necessariamente alienada. Pode ser, sob determinadas circunstâncias histórico-sociais, como é o caso da estruturação das sociedades industriais capitalistas. Nessas sociedades, o indivíduo da vida cotidiana é o indivíduo que realiza o trabalho que lhe cabe na divisão social do trabalho, produz e reproduz esta parte e perde de vista a dimensão humano-genérica. Assim sendo, perde-se de vista as condições de sua objetividade; ao alienar-se, torna-se particularidade, parcialidade, indivíduo preso a um fragmento do real, à tendência espontânea de orientar-se para seu eu particular. A alienação ocorre quando se dá um abismo entre a produção humano-genérica e a participação consciente dos indivíduos nesta produção - o indivíduo alienado (indivíduo enquanto particularidade). Mas, é justamente na contradição da vida cotidiana que estão os pressupostos para os processos históricos emancipatórios, nos pequenos espaços e o pequeno grupo é um momento importante de passagem da particularidade para a individualidade e, portanto, para o próprio processo de mudanças sociais radicais. Eis o desafio da Política de Assistência Social. As falas de alguns usuários sobre participar diretamente dos rumos da política podem ilustrar essas ponderações:

> *[...] eu me interesso muito por diferentes coisas, aprender e tal. Eu não sei bem como funciona, então eu ficaria muito grata se me chamassem para participar para eu entender como funciona que é para a gente fazer o que precisa (Depoente 15, 2014).*
>
> *[...] a gente tem um pensamento, uma coisa que a gente quer aprender, seria bom a gente dar palpite também. Acho que sim (participariam) (Depoente 26, 2014).*
>
> *Sim, chamando a gente para participar de um monte de coisa a gente fica mais interessado em um monte de coisa. Um pouco participaria sim, o resto não. Não tem interesse (Depoente 30, 2014).*

Pode-se, de algum modo, colar a alienação da vida cotidiana de Heller àquilo que Pateman afirma sobre a funcionalidade da não participação para a estabilidade democrática:

> Pode-se perceber que os altos níveis de participação e interesse são exigidos apenas de uma minoria de cidadãos e que, além disso, a apatia e o desinteresse da maioria cumprem um importante papel na manutenção da estabilidade do sistema tomado como um todo. Portanto, chega-se ao argumento de que essa participação que ocorre de fato é exatamente a participação necessária para um sistema de democracia estável (PATEMAN, 1992, p. 17).

Isso nos faz refletir sobre a condução dos serviços desenvolvidos nessas unidades, uma vez que o usuário não entende o curso, as oficinas artesanais como referência dos serviços para o acompanhamento junto ao CRAS. Esse aspecto nos preocupa, pois estamos discutindo uma normativa que vem garantir o protagonismo e autonomia dessa categoria e atualmente o debate tangencia essa temática, mas de que forma alcançar essa garantia com tamanhos desafios colocados à execução da política de assistência social?

A reflexão sobre a condução dos técnicos frente aos serviços, programas e benefícios da assistência social nos alerta para a necessidade de pensarmos estratégias a fim de se evitar práticas reiterativas de subalternidade. A fim de contribuir nesta reflexão apresentamos aqui o pensamento de Bronzo (2009, p.179) quando observa que:

> De forma geral, os pobres são vistos pelos setores não pobres (e principalmente pelos agentes públicos encarregados da

> execução de programas sociais) como aqueles “que não sabem”, “que não têm”, o que acaba por fortalecer atitudes de passividade, baixa autoestima, resignação, dependência. Quando o resultado pretendido com a intervenção pressupõe mudanças e alterações substanciais no público alvo, a interação estratégica entre técnicos e usuários das políticas torna-se mais relevante (Nogueira, 1997). Mudanças no plano das subjetividades, de forma geral, requerem intervenções intensas, complexas e duradouras para gerar a confiança e as condições necessárias para se processarem as alterações. A construção de relações de confiança entre técnicos e usuários, relações sustentadas pela capacidade de resposta efetiva do Estado às necessidades identificadas, constitui o suporte fundamental para os processos de expansão de capacidades e de fortalecimento da autonomia da família e de seus membros.

Dito isto, cumpre retomar nossas reflexões sobres formas de participação dos usuários. Com base nos depoimentos categorizamos as respostas e obtivemos os seguintes itens:

As formas de participação dos usuários

Formas de Participação	Quantidade de usuários
Voto/Eleições	6
Igreja/Fé	2
Reuniões/CRAS	1
Reuniões/Câmara	1
Manifestações e reivindicações	3
Opinião	1
Radio/TV	1
Correr atrás do seu direito	1
Serviços do CRAS	1
Quando é chamado	1
Não participa	12
Total	**30**

Fonte: dados da pesquisadora

Este quadro aponta as diversas concepções que apareceram nas falas, com o objetivo de melhor caracterizar nossos resultados. Para ilustrar

elegemos alguns depoimentos. No que tange a questão da participação via reunião, Rádio e TV temos os seguintes:

> *Só pela radio e pela televisão. Eu não sou muito de estar dentro da política, não sou muito fã de política não. Quando tem reunião a gente vai. As vezes tem reunião, daí como a maioria não vai, aí a gente assiste pela televisão. Toda quinta-feira tem reunião e passa na TV. Nós ligamos aqui na TVI e o Orlandinho [apresentador] vai lá e filma, e a gente fala (Depoente 01, 2014).*
>
> *Quando eu venho na reunião, quase nem faço nenhuma pergunta, eu tenho vergonha, mas eu escuto bastante coisa (Depoente 05, 2014).*

Os usuários entrevistados afirmam que o voto/eleições representa uma forma de sua participação na sociedade, em especial, no cenário local, muito importante. Conforme apareceu nas respostas quatro (4) pontuam como voto e dois (2) como eleições.

> *Eu acho que na votação, porque a gente tem que escolher aquela pessoa, não é qualquer um, você tem que saber escolher para você, porque se você votar em uma pessoa para depois não melhorar a cidade não tem como. Então antes de votar tem que saber bem para votar, porque votou, acabou. Não tem choro (Depoente 17, 2014).*
>
> *Através das eleições, acho que é a única forma que a gente tem aqui em Barra para participar (Depoente 14, 2014).*

Sobre o entendimento do direito ao voto – democracia representativa – como expressão de participação recorre-se aqui, novamente, ao pensamento de Campos (2012) quando afirma que a vivência democrática representativa estimula e cultiva o afastamento do cidadão comum das arenas que tratam do negócio público. É no exercício do voto que, paradoxalmente, o leitor é destituído de qualquer poder de influência sobre aquele a quem delegou poder: “Os eleitores escolhem algumas pessoas envolvidas na tomada de decisão governamental, mas não podem escolher diretamente as decisões” (HIRST, 1992, p. 34, apud CAMPOS, 2012, p. 252).

Outro aspecto evidenciado nas falas refere-se às manifestações da população em favor de garantias de melhorias e qualidade nos serviços para a

sociedade. Segue o relato sobre o processo que se deu essa forma de participação do usuário e da população de Barra do Bugres:

> *Por exemplo, esse posto que nós estamos falando, a maior covardia. Eu estava convocando a cidade para fazer um abaixo-assinado para evitar tirar o posto, só que está todo mundo de prova, assistente social, agente de saúde, pergunte a elas, saiu o anúncio que o prefeito deu o recado para o secretário e o secretário passou para a chefe do posto que o posto ia rodar dia dois, mas algum linguarudo foi la e falou do abaixo-assinado mudaram para o dia 20 e não deu tempo de nós fazermos. Eu considero isso como uma decisão, nós não queríamos que o posto fosse fechado porque ia arruinar, virou um inferno. [...] Eu sou assim, o que eu vejo que eu posso fazer para segurar o que está e só subir, eu faço. Mas agora está uma situação que até a briga está difícil. A Câmara, prefeito, justiça, roubo, tanta coisa. Iam devolver nossos carros tudinho. Nós nos unimos, invadimos aquela praça, dois dias fazendo manifestação, tinha vereador a favor e outro não. Foi decido, o juiz embargou, a decisão dela foi que os carros ficassem, ela deu parecer favorável e ficou (Depoente 12, 2014).*

Apresentamos também a fala que aponta a forma de participação por meio das reuniões da câmara:

> *Sempre lá quando tem reunião na Câmara, a gente participa, a gente fala o que a gente sente, o que está precisando. É lá que a gente discute quando tem as reuniões, a gente está lá participando (Depoente 25, 2014).*

Em outra fala evidenciamos a igreja como forma de participação dos usuários:

> *No meu bairro [...] as igrejas, tem muitas igrejas lá, é livre para a comunidade participar. É isso que eu entendo (Depoente 21, 2014).*

Demo (1996) ao descrever sobre a participação, a caracteriza como uma conquista e não pode ser entendida como algo estático, pois é um processo infindável e em constante mudança. Não pode ser entendida como dádiva, concessão ou fenômeno pré-existente, pois é fundamentalmente produto de conquista, não é fenômeno secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais e pressupõe envolvimento e presença.

Assim,

> a participação e protagonismo dos usuários constituem um dos marcos estruturantes do Suas tendo como premissa a capacitação e fortalecimento desse segmento na perspectiva do controle sobre a Política a partir da publicização de demandas e direitos (COUTO et al., 2010, p. 133).

Outro aspecto que julgamos pertinente em nosso roteiro de entrevista trata sobre a participação dos usuários na construção do Suas em Barra do Bugres e os estímulos dados pelos executores dessa política.

Sobre isso cumpre dizer que conforme os resultados revelaram vinte e seis (26) entrevistados afirmaram que não foram chamados para pensar a construção da política de assistência social, bem como os serviços, programas e estratégias utilizadas no município, e quando questionados se esse chamamento seria importante, dos vinte e seis (26), dezenove (19) responderam que sim, um (1) entrevistado que não, e seis (6) desses não responderam.

Quatro (4) afirmam positivamente que sim, mas quando explicitam em sua fala o motivo fica claro que foram chamados para reunião do PBF, cursos e reuniões do SCFV, conforme os três (3) depoimentos que seguem:

> *Já. Esses tempos atrás teve uma reunião sobre o Bolsa Família e eu já fui gari, já varri rua, e esses dias a gente foi chamado, falaram que está vindo um projeto do governo, para a gente colocar nosso cadastro, quando o resultado chegasse as pessoas que tem cadastro vão ser chamadas, quem vai ir e quem não vai. Aí eu fui para a reunião para saber direitinho como que era e como não era. Fui lá, fiz o cadastro direitinho, e é esperar (Depoente 02, 2014).*
>
> *Já, essa do macramê mesmo a Maria que ligou falando que ia ter os cursos, das calcinhas [curso] mesmo (Depoente 13, 2014).*
>
> *Sim, me ligaram uma vez para participar do curso de bordado, mas como eu já estou participando aqui [curso de crochê], eu já não posso. Só que ela não sabia que eu já tinha feito a inscrição, aí ela me ligou, eu falei que não, que tinha feito a inscrição. Aí ela falou que não podia participar (Depoente 17, 2014)*
> .

Essa fala revela o entendimento de participar por meio dos cursos e uma questão sobre a dimensão que os acompanhamentos nos CRAS tem

ocorrido, uma vez que os cursos de geração de renda deveriam ser para pessoas acompanhadas e que o técnico detecta a necessidade.

Dos sujeitos de pesquisa que responderam que não foram chamados pela Secretaria de Assistência Social ou unidades de CRAS para construir as ações a serem executadas para eles, as respostas foram objetivas, apenas “Não”. Porém, quando questionamos se seria importante essa participação, tivemos os seguintes depoimentos:

> *Seria, porque a participação, quanto mais as pessoas se unirem e participarem daquilo ali, a decisão seria melhor (Depoente 17, 2014).*
>
> *Seria, porque as pessoas participariam, cada pessoa daria sua opinião daquilo e no final eles teriam um conceito, realmente do que a população, a sociedade precisa (Depoente 14, 2014).*
>
> *Seria importante, porque muitas vezes a gente pode, tem algumas coisas que precisa e a assistente social não são todas as coisas que vão saber, as necessidades dos bairros, principalmente das ruas (Depoente 09, 2014).*

Embora tenha aparecido em apenas uma das respostas, consideramos pertinente retratá-la, uma vez que apresenta um distanciamento da perspectiva de participação preconizada na PNAS.

> *Eu acho que não também não, eu acho que eu não vou ajudar em nada. Porque eu não sei nada, não vou ajudar nada, vou atrapalhar em vez de ajudar (Depoente 16, 2014).*

Demo (1996) acredita que o espaço de participação precisa ser conquistado centímetro por centímetro, portanto não podemos andar a metro. Todos os processos profundos de participação tendem a ser lentos, justamente por ser um processo e um fenômeno marcado pela profundidade. Criar uma comunidade participativa mexe com dimensões qualitativas, com a dignidade das pessoas, com a identidade cultural, ideologias, crenças e com a expectativa da realização histórica.

Deste modo, é preciso paciência para identificar as mudanças nos processos de participação. Superar o imediatismo e entender os desafios evidenciados no processo de formação sócio histórica de nossa sociedade no

que diz respeito aos usuários da política de assistência, marcada historicamente pela tutela.

Concluindo, reproduzimos aqui o pensamento de Paiva et al (2012, p.287) do qual compartilhamos:

> Balizar as ações socioassistenciais na direção da participação popular permite desocultar a vinculação estratégica da política social com a lua de classes, abrindo novas possibilidades. É necessário caracterizar a politica social alicerçada no padrão libertário de civilidade e humanismo universais e buscar na política de assistência social o potencial emancipatório e humanitário que a luta dos trabalhadores enseja.

Considerações Finais

As análises que aqui realizamos caminham na direção de se pensar a participação como instrumento de controle do Estado pela sociedade e mais especificamente, pelos usuários da Política de Assistência Social. A participação propicia aos usuários definirem critérios e parâmetros com o objetivo de orientar a ação pública, no caso a política pública de assistência social, exercendo assim o controle social e político. Para o presente estudo, compreendemos a categoria participação a partir da perspectiva da totalidade, do movimento e da contradição.

A participação popular no Brasil, historicamente, teve reduzido espaço de influência socioeconômica e política, principalmente no período militar. A conjuntura marcada pela exploração, pauperização e repressão fizeram os movimentos sociais pensarem em novas formas de demonstrar a contradição fundamental da classe trabalhadora.

Pensar uma verdadeira democracia é entender que esta só se torna possível por meio da participação dos cidadãos na tomada de decisões e que, quanto maior a participação dos usuários, melhor a democracia que teremos. Outro ponto que carece de abordagem é a questão da instrumentalização e mobilização dos sujeitos usuários da Assistência Social. Reconhece-se aqui que o saber popular desses sujeitos pode contribuir de forma significativa na realização da política, pois são eles que, com maior intensidade, vivenciam no cotidiano os efeitos da forma com que vem sendo planejada e operacionalizada esta política pública. Todavia, é necessário, além disso, que o poder público aja de forma ética, por meio da prestação de contas de suas ações e da promoção

do acesso à informação de forma clara e transparente, uma vez que são ferramentas necessárias para uma participação de qualidade e capaz de gerar impactos nas agendas e atos governamentais.

Esta construção, por sua vez, resulta de clivagens de interesses, tensões e coalizões que, mediadas pelos interesses burocráticos localizados no espaço institucional, define e hierarquiza os lugares de acesso à arena decisória das diversas classes e frações. Dessa forma, para a efetividade da participação duas condições se impõem. A primeira, diz respeito à existência de administrações democráticas dispostas a compartilhar o poder com a sociedade civil e instadas à construção de canais de participação e de instrumentos institucionais que favoreçam a participação da sociedade nos assuntos de interesse público. A segunda, a existência de uma sociedade civil mobilizada, consciente e politicamente ativa (CAMPOS, 2006).

Por outro lado, a própria organização da sociedade civil, no âmbito da Política de Assistência Social, especialmente em relação aos usuários, tem se mostrado também como uma questão problemática na medida em que se configura como uma população inorgânica e tradicionalmente concebida em sua relação com o Estado, como não cidadãos. Ao ser esquivada de sua condição de cidadania desfigura-se como classe e, desordenada e difusa, encontra dificuldade de ser representada ou a representação se dá de forma subalterna (COUTO, 2004).

E, especialmente, o maior desafio é transformar os serviços socioassistenciais em espaços de politização vinculados aos movimentos populares. É urgente a criação e expansão de estratégias de participação popular na execução da política como os Conselhos Gestores dos CRAS, o envolvimento da população no planejamento de suas ações e a avaliação dos usuários sobre a qualidade e alcance dos serviços prestados. Esse é o tema que vem desafiando os defensores da política de Assistência Social como afiançadora de direitos sociais universais.

Referências

BARBOSA, Carmen Ferreira; BITTAR, Mariluce. Processo de Participação e de controle social dos usuários do SUS. In: **Ser Social:** Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/Universidade de Brasília. n. 17. Brasília: SER Social UnB, 2005.

BATTINI, Odária (org.). **SUAS:** Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veraz; Curitiba: CIPEC, 2007

BATTINI, Odária; COSTA, Lucia Cortez da. Estado e políticas públicas: contextos sócio-históricos e assistência social. In: BATTINI, Odária (org.). **SUAS:** Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veraz; Curitiba: CIPEC, 2007

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS).** Brasília, nov. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma **Operacional Básica (NOB/SUAS).** Brasília, nov. 2004.

BRONZO, Carla. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

CAMPOS, Edival Bernardino. Assistência Social: do controle ao descontrole social. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 88. São Paulo: Cortez, 2006. p. 101-122

_____. Usuários da Assistência Social: entre a tutela e o protagonismo. In: STUCHI, Carolina Gabas et al. (org). **Assistência social e filantropia:** cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012.

COUTO, Berenice Rojas. et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira:** uma equação possível? 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi. Sobre a participação: desafios para o seu exercício na atualidade. In: STUCHI, Carolina Gabas et al. (org). **Assistência social e filantropia:** cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

HELLER, Agnes. O quotidiano e a história. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. O desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado. In: **Serviço Social & Sociedade.** Ano XXIV, julho, nº 82. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

PAIVA, Beatriz et al. Participação popular e assistência social na América Latina: teses, contextos e dilemas. In: STUCHI, Carolina Gabas et al. (org). **Assistência social e filantropia:** cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012.

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

PATTO, Maria Helena Souza. O conceito de cotidianidade em Agnes Heller e a pesquisa em educação. **Perspectiva**. São Paulo, n. 16, p. 119-141, 1993.

PAULA. Renato Francisco dos Santos. Benefícios Eventuais e Controle Social: uma associação indissolúvel. In: **Cadernos de Estudos**: desenvolvimento social em debate. n. 12 Brasília: MDS; SAGI, 2010.

_____. Estado, gestão pública e elementos condicionantes das metamorfoses na Política de Assistência Social brasileira. In: STUCHI, Carolina Gabas et al. (org). **Assistência social e filantropia:** cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global:** limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

II ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS
27 A 30 DE ABRIL DE 2015, UNICAMP, CAMPINAS (SP)

ST 06 – POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO: FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO

Avaliação do Processo de Implementação de Instrumentos da Política Pública de Assistência Social para Pessoas com Deficiência e suas Famílias: o caso Centro-Dia de Referência de Campinas – SP[1]

Edgilson Tavares de Araújo (UFRB)[2]
Maria Amélia Jundurian Corá (PUC-SP)[3]
Alice Dianezi Gambardella (PUC-SP)[4]
Iasminni Souza e Souza (UFRB)[5]
Joseane dos Santos Santana (UFRB)[6]
Tatiele Gomes dos Santos (UFRB)[7]

RESUMO: Este *paper* traz resultados de um dos estudos de caso que compõem a pesquisa Avaliação do processo de implementação dos Centros-dia de Referência para a Pessoa com Deficiência e suas Famílias, financiada pelo edital MCTI-CNPq/MDS-SAGI Nº 24/2013 – DESENVOLVIMENTO SOCIAL. O objetivo do estudo foi o de mapear e categorizar os principais dilemas e desafios (institucionais, políticos, técnicos, cognitivos e de gestão) para a efetiva implementação e funcionamento dos Centro-dia de Referência para a Pessoa com Deficiência. Este é um dos mais recentes serviços da Política de Assistência Social, no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade. O Centro-Dia Campinas constitui importante caso do estudo em voga, dado seu pioneirismo no Brasil e especificidade na prestação do

[1] Este trabalho tem o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por meio do Edital CNPq nº. 24/2013.
[2] Doutor em Serviço Social (PUC-SP), professor adjunto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), coordenador da pesquisa "Avaliação do processo de implementação dos Centros-dia de Referência para a Pessoa com Deficiência e suas Famílias, no âmbito do Plano Viver Sem Limite, na Região Nordeste", financiada pelo edital MCTI/CNPq/MDS/SAGI nº 24/2013. E-mail: edgilson@gmail.com
[3] Doutora em Sociologia (PUC-SP), professora da PUC-SP, pesquisadora do referido projeto.
[4] Doutora em Serviço Social (PUC-SP), bolsista DTI-B/CNPq pelo referido projeto.
[5] Graduada em Gestão Pública (UFRB), pós-graduanda em Gestão Municipal (Unilab), bolsista CNPq - DTI-C pelo referido edital.
[6] Graduanda em Serviço Social (UFRB), bolsista ITI/CNPq pelo referido projeto.
[7] Graduanda em Serviço Social (UFRB), bolsista ITI/CNPq pelo referido projeto.

serviço propriamente dito. A metodologia é qualitativa baseada na análise da instrumentalização de políticas públicas com o uso de observação participante e realização de duas entrevistas semiestruturadas com gestores e grupo focal. São apontados como principais resultados que o processo de implementação do serviço, considerado surgir mediante “janela de oportunidades”, guardadas as característica no sistema de governança estabelecido. Perfaz-se o estudo, entre outros, considerando a exigida disponibilidade para novas aprendizagens organizacionais, dado o alto grau de inovação exigido pelo serviço.
PALAVRAS-CHAVE: SUAS; Centro-dia; Pessoas com deficiência

ABSTRACT: This paper brings results of one of the case studies that make up the research implementation process evaluation of Day Center of Reference for People with Disabilities and their Families, funded by edictal 024/2013 MCTI-CNPq/MDS-SAGI - SOCIAL DEVELOPMENT. The objective of the study is to map and categorize the main dilemmas and challenges (institutional, political, technical, cognitive and management) for effective implementation and operation of the Day Center of Reference for Persons with Disabilities. This is one of the latest services of the Social Assistance Policy, under the Special Social Protection Medium Complexity. The case of Campinas Day Center analyzed, for being the second service implemented in Brazil, running for a civil society. The methodology qualitative is based instrumentalization of public policy analysis with the use of participant observation and holding of two semi-structured interviews with managers and focus groups. Are seen as key results that the process of implementation of the service through a partnership between the city hall and Day Center Campinas emerged as a "policy windown", considering the governance system established. Is required wide availability for new organizational learning, given the high degree of innovation required for the service.
KEYWORDS: SUAS; Day Center; Persons with Disabilities

1. Introdução

Os sentidos da proteção social vêm sendo profundamente alterados no Brasil, principalmente, a partir da Constituição Federal de 1988, deslocando-se do âmbito da lógica individual e contributiva, para um entendimento mais amplo, que ultrapassa da materialidade das garantias financeiras para uma lógica mais universalizante de garantias, cuidados e serviços sociais enquanto direitos de cidadania. Numa

sociedade centrada no mercado e repleta de inseguridades, ultrapassar esta ideia da proteção social apenas enquanto alternativa “monetária”, exige o enfrentamento de preconceitos e resistências para a construção de um novo referencial coletivo (SPOSATI, 2012, 2009) e republicano em torno do bem comum. Logo, a construção do sistema de proteção social no Brasil, mesmo que de modo tardio, tem caminhado progressivamente, chamando o Estado para a (re)tomada do seu papel na universalização da garantia dos direitos sociais (ARAÚJO et. all, 2014).

A implementação das ações públicas de seguridade social vem conjugando para além do seguro garantido pela Previdência Social, com lógica contributiva tripartite (Estado, empregado e empregador), as diretrizes de garantia universal de Saúde e Assistência Social. A primeira, destarte todas as críticas existentes, é preconizada no texto constitucional por meio da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), desde a década de 1990, de modo universal e de abrangência nacional, que convive com o setor privado com oferta de seguros (individuais e coletivos) e serviços lucrativos. A Assistência Social vem sendo implementada por meio do recente Sistema Único de Assistência Social (SUAS), desde 2005, conjugando diferentes instrumentos de política pública (benefícios e serviços socioassistenciais) para todo e qualquer cidadão que deles necessitem, com foco na prevenção e enfrentamento de vulnerabilidades e riscos pessoais e sociais, sendo a pobreza um dos fatores mais agravantes destas questões.

No âmbito do SUAS as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), são operacionalizadas por meio de instrumentos de políticas públicas na Proteção Social Básica (PSE), que introduz a concepção de prevenção na assistência social; e na Proteção Social Especial (PSE), que se destina a oferecer um quadro de proteções socioassistenciais voltadas à família e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal ou social por violação de direitos e/ou vínculos familiares e comunitários rompidos ou fragilizados. A PSE está ainda dividida em categorias de Média Complexidade (atendimento especializado a indivíduos e famílias nas situações de risco por violação de direitos) e Alta Complexidade (serviços de acolhimento como abrigos, repúblicas, residências inclusivas, casas-lares) (ARAÚJO, 2013). Assim, tem-se estruturado um sistema complexo em termos conceituais, institucionais, de gestão e orçamento, buscando ultrapassar a lógica da “desproteção” e das ações emergenciais para ações preventivas e realmente protetivas que minimizem situações de vulnerabilidade e risco (SPOSATI, 2007; ARAÚJO et all. 2014).

À medida que vem se fortalecendo a lógica da seguridade, principalmente, no campo da proteção social não-contributiva, pela Assistência Social, surgem novas inseguridades derivadas não da ausência total de proteções, mas pela busca e necessidade incessante de proteção e segurança (CASTEL, 2013), para segmentos historicamente desprotegidos pelo Estado, como no caso as pessoas com deficiência e suas famílias. Neste sentido, a proteção social passa a ter "significado de defesa da vida e impedimento de sua precarização" (SPOSATI, 2012, p. 13).

De acordo com o Censo Demográfico do IBGE (2010), 45,6milhões de pessoas (23,9% da população nacional), em diferentes faixas etárias e em processo de aumento de longevidade, que foram excluídas de vários processos sociais, havendo pouca responsabilização pública estatal e certa naturalização sobre a responsabilidade precípua da família e da sociedade civil para cuidar destas pessoas. (ARAÚJO et all., 2014). Isso fez com que aumentassem as vulnerabilidades e riscos sociais para as pessoas com deficiência, relacionadas inclusive a própria condição física, intelectual ou sensorial que as colocam em situação de maior dependência de cuidados de terceiros e impedimentos à participação social. Logo, quanto maior o nível de dependência de um cidadão que, por uma condição existencial, possa ter maiores impedimentos de participação, maior será o nível de vulnerabilidade e risco social. A partir desta lógica e com a ampliação da ofertada de serviços do SUAS voltados para este público, impulsionada pelo Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - PLANO VIVER SEM LIMITE (Decreto nº 7.612, de 17/11/2011), o Governo Federal ressalta o compromisso do Brasil com as prerrogativas da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), da ONU (BRASIL, 2012). Cria-se, assim, uma "janela de oportunidades" (*policy window*) para a implementação dos Centros-dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias, serviço de cuidados ofertado na PSE de média complexidade, voltados para o aumento da autonomia pessoal, desoneração da família e aumento da sua capacidade protetiva, fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A implementação deste serviço compõe o rol de ações do eixo inclusão social do referido Plano, tendo como meta a implementação de 27 equipamentos – Centro-dias, sendo um por Estado, devendo haver parceria técnica e cofinanciamento entre governos federal, estaduais e municipais para implementação dos equipamentos.

Dos 27 Centros-dias pactuados progressivamente entre os entes federados, desde julho de 2012 até agosto de 2014, apenas 11 estão efetivamente implementados,

sendo 5 nas capitais do Nordeste. A partir deste problema surgiu a pesquisa "Avaliação do processo de implementação dos Centros-dia de Referência para a Pessoa com Deficiência e suas Famílias, no âmbito do Plano Viver Sem Limite, na Região Nordeste" que vem sendo desenvolvida pelo Grupo de Pesquisas Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social (UFRB/UFBA), com o financiamento do Conselho Nacional de Pesquisa e do próprio MDS, em decorrência da Chamada Pública MCTI-CNPq/MDS-SAGI Nº 24/2013 – DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Este artigo traz resultados específicos relacionados ao estudo de caso realizado no Centro-dia de Campinas-SP, segundo a ser implementado no Brasil e o primeiro com execução indireta realizada por organização privada da sociedade civil, que serviu como linha de base para a pesquisa geral. Logo, o objetivo deste artigo é identificar e analisar os principais entraves, desafios e adaptações (institucionais, políticos, cognitivos, técnicos e de gestão) para a efetiva implementação do funcionamento e gestão do referido equipamento.

Para alcançar este objetivo foi desenvolvido um caminho metodológico com uma ampla revisão bibliográfica e pesquisa de campo realizada desde setembro de 2014. Trata-se de uma avaliação *in itinere*, por ser aplicada na fase de implementação da intervenção social planejada e organizada, ocorrendo de modo sistematizado e contínuo estruturando-se como um processo de monitoramento, tendo assim, uma natureza formativa (BOULLOSA, ARAÚJO, 2009), com a preocupação de melhorar o funcionamento do Centro-dia. No caso, se tem como objeto da avaliação os processos de implementação dos Centros-dia de Campinas-SP. Deste modo, assumiu-se que o Centro-Dia se constitui como um instrumento de políticas públicas em processo de implementação, como tal, um "dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função de representações e de significações de que ele é portador" (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004 apud LASCOUMES, LE GALÉS, 2010, p. 200).

Foi realizada observação simples em visita técnica realizada em setembro/2014 programadas e pela observação participante[8], bem como, entrevista semiestruturada com a gestora da Assistência Social e Diretora da Proteção Social Especial do município de Campinas-SP; e grupo focal com gestora do CREAS de referência, gestora do Centro-dia, três técnicas (psicóloga, assistente social e terapeuta ocupacional) e uma cuidadora. Todas as entrevistas foram gravadas, transcritas e a partir destes materiais foram feitas análise de conteúdo mediante autorização em termo de consentimento livre e informado. Acrescidas a estas análises, foram analisados os seguintes documentos:

- Resolução da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Inclusão Social (SMCAIS) nº 04/2013, que estabelece chamada pública para a contratação de entidade privada para implementar o Centro-dia;
- Plano de Ação para 2014 do Centro-dia;
- Termo de Ajuste nº 79/14;

Além desta introdução, o artigo está estruturado em mais cinco partes: (1) a política de Assistência Social e a instrumentalização da ação pública, que aborda os principais conceitos utilizados na avaliação de implementação; (2) desenho metodológico para avaliação do processo de implementação do Centro-dia; (3) *design* e implementação do instrumento Centro-dia; (4) o processo de implementação do Centro-dia de Campinas –SP: avanços e desafios; e, por fim, (5) algumas considerações finais e referências utilizadas.

1. Política de Assistência Social e a instrumentalização da ação pública

Conforme previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993), a institucionalização e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS, 2005), enquanto instrumentos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), busca consolidar de modo integrado a oferta de benefícios e serviços não-contributivos, por meio de diferentes

[8] A observação participante vem sendo realizada pelo primeiro autor do *paper* que atuou entre agosto e dezembro de 2012, como consultor do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no sentido de criar orientações técnicas e desenhar instrumentos de políticas públicas para implementação dos Centro-dia. O trabalho de pesquisa vem sendo continuado no âmbito da atuação do autor, enquanto professor e pesquisador da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, agora coordenando este projeto de pesquisa de avaliação.

instrumentos implementados cooperativamente entre os entes federados (Governo Federal, Estados, Municípios e Distrito Federal), por meio de execução direta governamental ou de parcerias com outros atores, como entidades privadas da sociedade civil. Deste modo, podemos remeter a ideia da Política de Assistência Social enquanto *ação pública* (LASCOUMES, LE GALÈS, 2014) compreendendo um conjunto de ações coletivas e multiatoriais para a criação de determinada ordem social e política, direção da sociedade e regulação de suas tensões, integração de diferentes grupos sociais e resolução de conflitos em torno de problemas de pública relevância. Assume-se a política pública como forma da ação pública[9], num sentido mais ampliado de compreensão da *policy*, numa perspectiva pluricêntrica, considerando a grande diversidade de atores e formas de mobilização, sendo preciso dar mais atenção a dimensão política do processo. Ou seja, a ação pública enquanto articulação entre regulação social e política (LASCOUMES, LE GALÉS, 2012).

Entende-se que o SUAS se constitui como um macro-instrumento e complexa instituição da ação pública, consistindo em um sistema descentralizado e participativo que compõe um *policy design.* Para tal, combina distintos instrumentos e instituições[10] para o enfrentamento do problema público dos riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais, tais como:

- Órgãos gestores, conselhos, fundos, planos e comissões em todas as esferas de governo;
- Macro-programas instituídos como Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializados a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- Cadastro Único do SUAS (CadSUAS);
- Instrumentos normativos.

[9] A análise da ação pública deve envolver a percepção de cinco elementos da política pública, articulados entre si: atores (individuais e coletivos, dotados de recursos, guiados por interesses materiais e/ou simbólicos), representações (espaços cognitivos e normativos que dão sentido as suas ações), instituições (normas, regras, rotinas e procedimentos que governam as interações, processos (formas de interação e recomposição no tempo que justificam as mobilizações) e resultados (consequências, outputs, efeitos da ação pública) (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012)

[10] Para os neoinstitucionalistas as instituições "são construções sociais e políticas, nascidas de conflitos e de negociações. São regras, normas e procedimentos, sequências de ação estandizardas, mais ou menos coordenadas e obrigatórias, que governam as interações entre indivíduos, notadamente com a construção de políticas públicas. Elas sobrevivem e se reproduzem sem mobilização particular, a partir de mecanismos sociais e políticos inter-relacionados, rotineiros. As regras variam segundo três dimensões principais: grau de precisão, formalismo e peso normativo. As instituições são socialmente construídas. Elas conduzem a participação dos atores, bem como a comportamentos regulares e previsíveis" (LASCOUMES, LÉ GALÈS, 2012, p. 190).

- Equipamentos e serviços públicos ofertados.

Este conjunto de recursos utilizados com princípios “substantivos” (instrumentos que afetam a substância dos *outputs* políticos) e “procedimentais” (instrumentos que se voltam de preferência para a manipulação dos processos políticos associados à provisão desses *outputs*), compartilham um conjunto mínimo de valores que vem modelando a diretriz da ação pública (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013). Busca-se, assim, por uma racionalidade linear explicativa na composição de todas as suas partes e instrumentos ativados, defende-se um variado subsistema atorial com co-responsabilização entre os entes federativos para a garantia dos direitos defendidos, bem como, a universalização da assistência social aos cidadãos e situação de risco e vulnerabilidade social (ARAÚJO et all, 2014). Logo, entende-se que estes instrumentos não são a política em si, mas ferramentas do governo para lidar com problemas públicos (SALAMON apud AMORIM, BOULLOSA, 2014); ou meios e expedientes reais a que os governos recorrem para implementar as políticas (HOWLLET, RAMESH, PERL, 2013); ou ainda como já citado anteriormente, dentro de uma abordagem mais sociopolítica que é adotada nesta pesquisa, como um tipo especial de instituição política que se configura como dispositivos técnicos e sociais que organizam relações sociais entre o poder público e seus destinatários (*policytakers*) em função de representações e significados que são portadores com relação ao enfrentamento de um problema público (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004 apud LASCOUMES, LE GALÈS, 2012). Desta concepção adotamos como ponto de partida a análise a partir da instrumentalização das políticas públicas que,

> remete ao conjunto de problemas apresentados pela escolha e o uso de instrumentos (técnicas, formas de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Trata-se de compreender, não apenas as razões que levam a escolher um instrumento em detrimento de outro, mas também verificar os efeitos produzidos por essas escolhas (LASCOUMES, LÉ GALÈS, 2004 apud LE GALES, 2012, p. 200).

Esta concepção coaduna com a escola da *policy inquiry* (REGONINI, 2001 apud BOULLOSA, 2013) e a abordagem da Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2013), enquanto perspectivas policêntricas de estudos das políticas públicas que buscam compreender um instrumento de políticas públicas como uma resposta razoavelmente estruturada e com diferentes níveis de complexidade a um problema coletivamente percebido como relevante, desenhada e (co)ativada por diferentes atores sociais, para além do Estado (AMORIM, BOULLOSA, 2014). No caso em análise, o Centro-dia é

um instrumento complexo, produzindo diferentes um complexo subsistema atorial, mobilizando muitos e diferentes recursos, com diferentes graus de precisão, coerência, pertinência, eficiência e eficácia (AMORIM, BOULLOSA, 2014). Todas estas variáveis estão associadas a compreensão da formação de agenda a partir *policy window* criada para escolha, planejamento e implementação do Centro-dia. A ideia de "janela de oportunidades" reforçada por Kingdon (1984), remete a lógica de uma oportunidade dos defensores de determinada causa política apresentarem suas soluções ou atrair atenção para seus problemas favoritos. As janelas são abertas por eventos tanto no fluxo dos problemas como no fluxo da política *(politic)*. Janelas abertas apresentam oportunidade para uma ligação completa de problemas, propostas e políticas públicas e, portanto, oportunidades de inserir pacotes dos três elementos juntos na agenda decisional do governo. No caso do Centro-dia, percebe-se que há uma janela aberta de modo previsível, uma vez que desde 2009, estava regulamentado na Tipificação Nacional de Serviços Sociossistenciais a oferta do *Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*, está situado na Proteção Social Especial de Média Complexidade. Com a condição política colocada pela ONU, cobrando ações palpáveis para a implementação da Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (2006), parece que os defensores em torno do governo colocam na agenda suas soluções pretendidas quanto ao problema dos riscos e vulnerabilidades causados as pessoas com deficiência, devido a alto nível de dependência de algumas pessoas com deficiência, ausência de cuidados e alta oneração dos cuidadores familiares. Esta agenda política é estruturada em 2011, com uma agenda governamental envolvendo ações intergovernamentais com 15 ministérios e o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), gerando outro instrumento que é Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - PLANO VIVER SEM LIMITE (Decreto nº 7.612, de 17/11/2011). Nele, são estabelecidas 38 metas a serem executadas entre 2011 e 2014, prevendo a integração, transversalização e matriciamento das ações em quatro grandes eixos: educação, saúde, acessibilidade e inclusão social. No eixo inclusão social, de responsabilidade principalmente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), são instituídas quatro grandes metas, no que diz respeito a alterações do Benefício de Prestação Continuada (BPC), implementação do programa BPC Trabalho, além da criação de dois novos serviços sociassistenciais na Proteção Social Especial (PSE) para a pessoa com deficiência: 27 Centros-dia, no

âmbito da PSE de Média Complexidade; e 200 Residências Inclusivas[11], na PSE de Alta Complexidade. (BRASIL, 2013).

De lá para cá, o Centro-Dia foi desenhado pelo MDS, muito material de orientação técnica e legal foi produzido e as primeiras experiências de implementação começaram a surgir.

2. Desenho metodológico para avaliação do processo de implementação do Centro-dia

O Centro-dia foi assumido como um instrumento de políticas públicas conforme já ressaltado. Do ponto de vista formal (organizacional e de gestão), podemos dizer que o Centro-Dia é um modelo de oferta e gestão de serviçossocioassistenciais para a pessoa com deficiência, encontrado como alternativa para a definição dos problemas de pública relevância, no caso os níveis de dependência, vulnerabilidade e risco social. Assim, este modelo é aqui visto como uma estratégia de confrontação ao problema que enseja: (a) uma efetiva pactuação político-institucional; (b) uma nova configuração organizacional; (c) a assunção de um conjunto de valores próprios; (d) uma nova gramática organizacional; e (e) um novo conjunto de instrumentos de gestão (BOULLOSA, 2013).

Ao compreender o Centro-Dia como modelo oferta de serviços socioassistenciais e de gestão da política social (que exige inovação em suas diferentes dimensões de planejamento e implantação), é possível compreender suas experiências de implementação local como experimentos de testagem de novos modos de oferta, cobertura e gestão do direito à Assistência Social para as pessoas com deficiência e suas famílias. Em outras palavras, significa compreender como este “modelo de gestão” vem sendo localmente gerido e implementado, levando em consideração as exigências de inovação que demanda.

Para isto, foram desenhadas quatro dimensões de avaliação que, juntas, buscam revelar o andamento da experiência, seus entraves, desafios e adaptações inovadoras. As dimensões são:

[11] A Residência Inclusiva é uma unidade que oferta Serviço de Acolhimento Institucional, no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do SUAS, conforme estabelece a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Trata-se de residências adaptadas, com estrutura física adequada, localizadas em áreas residenciais na comunidade. Devem dispor de equipe especializada e metodologia adequada para prestar atendimento personalizado e qualificado, proporcionando cuidado e atenção às necessidades individuais e coletivas (BRASIL, MDS, 2012)

1) Político-institucional - diz respeito aos aspectos referentes aos relacionamentos políticos e institucionais (inclusive burocráticos e legais) existentes nos processos de pactuação e cofinanciamento entre as três esferas de gestão da Assistência Social para a implementação do Centro-dia.

2) Cognitiva – reflete como vem sendo ocorrendo a apreensão das novas gramáticas e concepções conceituais trazidas na proposta do Centro-dia e como se reflete nos processos de formação e aprendizagem das equipes gestoras e executoras do serviço.

3) Técnico-operacional – considera as formas de operacionalização técnica da oferta dos serviços que refletem na concretude da proposta inovadora de serviço socioassistencia para a pessoa com deficiência e suas famílias.

4) Gestão – considera como os instrumentos de gestão propostos para o Centro-dia vem sendo utilizados no sentido da garantia da qualidade da oferta dos serviços, bem como os modelos gerenciais adotados.

Para cada dimensão tem sido construídos estes indicadores de comparação, por meio de entrevistas semiestruturadas e grupos focais com gestores, coordenadores e equipe técnica envolvidas na implementação dos serviços (ver anexo A – Quadro 1).

3. *Design* e implementação do instrumento Centro-dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias

O Centro-dia surge no contexto do SUAS, como mais um equipamento que vem somar esforços em conjunto com os já existentes para garantia da proteção social a uma parcela significativa da população brasileira. Trata-se de um: “equipamento social do SUAS que presta atividades de convivência; fortalecimento de vínculos e cuidados pessoais às pessoas com deficiência em situação de dependência e suas famílias” (ARAÚJO, CRUZ, 2012). Seu objetivo principal é ofertar o Serviço de Proteção Social Especial à pessoa com deficiência em situação de dependência e à sua família, por meio de acolhida, escuta, informação, orientação e oferta de cuidados cotidianos, além de apoiar suas famílias no exercício da função protetiva, fortalecendo as redes comunitárias. Trata-se de um conjunto de serviços diurnos ofertados dentro de uma programação diária específica para atender as demandas de cada usuário/família, tendo este que retornar à sua residência após a oferta dos serviços planejados. Cada equipamento deverá atender no máximo 30 (trinta) usuários por turno / tipo de atendimento, a ser definido pelos Planos Individuais e/ou Familiar de Atendimento

proposto por uma equipe mínima multidisciplinar composta por 01 coordenador, 01 assistente social, 01 terapeuta ocupacional, 01 psicólogo e 10 cuidadores de nível médio (BRASIL, 2012; ARAÚJO, CRUZ, 2012).

Destina-se ao público de jovens e adultos com deficiência (18 a 59 anos de idade), em situação de dependência e suas famílias, prioritariamente beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), em situação de pobreza e outras vulnerabilidades sociais, que estejam incluídos no Cadastro Único do SUAS (CadÚnico). Trata-se de jovens e adultos com qualquer tipo de deficiência (auditiva, visual, intelectual, física e múltipla) associadas ou não a síndromes e outras questões de saúde, com certo grau elevado de dependência, mas com algum nível de autonomia que possa propiciar melhor participação em serviços coletivos e atenções individualizadas por parte de cuidadores. Autonomia aqui está sendo entendida neste contexto como a condição de domínio no ambiente físico e social, preservando ao máximo a privacidade e a dignidade da pessoa com deficiência tendo como uma das expressões maiores de sucesso do Serviço de Proteção Social Especial a promoção da qualidade da convivência e autonomia da dupla *cuidado e cuidador.* Compreende-se como cuidador familiar tanto a pessoa da família com esta função quanto o profissional que acompanhe a pessoa com deficiência no seu cotidiano no sentido de facilitar a eliminação de barreiras frente ao seu nível de dependência (ARAÚJO, CRUZ, 2012).

As ações deste equipamento devem contribuir para ampliar as aquisições dos usuários, na perspectiva da garantia das seguranças previstas na PNAS, tais sejam: acolhida; convívio ou vivência familiar, comunitária e social; desenvolvimento da autonomia. Nesta perspectiva o serviço busca desenvolver atividades em três dimensões: desenvolvimento da convivência; fortalecimento de vínculos familiar, social e grupal e aprimoramento dos cuidados pessoais. (BRASIL, 2012; BRASIL 2009).

O Centro-dia deve ser cofinanciado pelos três entes da federação (Governo Federal, Estado, Município ou Distrito Federal) buscando garantir a integralidade e qualidade

da oferta[12]. O cofinanciamento federal para os Municípios e o Distrito Federal é no valor de R$40.000,00 (quarenta mil reais) por mês, por Centro-dia, devendo os governos Estaduais cofinanciar mais pelo menos 50% deste valor. Os governos municipais e do Distrito Federal devem arcar com pelo menos 10% do valor federal, bem como com as despesas de capital/investimento (construção, aquisição de equipamentos de natureza permanente, compra de veículo etc.), uma vez que os recursos do cofinanciamento federal, repassados mensalmente, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social e do Distrito Federal, devem ser utilizados exclusivamente no pagamento de despesas correntes (de custeio, pagamento de pessoal, compra de materiais didáticos, aluguéis, capacitação etc.) (BRASIL, 2012).

Cada Centro-dia deve estar vinculado a um Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) como forma de referenciamento ao serviço, no sentido inclusive de garantir a universalidade deste.

A execução do serviço pode ser realizada diretamente pelos órgãos gestores municipais da Assistência Social ou indiretamente por organizações privadas da sociedade civil que atuem na área de assistência social, que podem ofertar totalmente ou parcialmente os serviços, mediante processo de chamada pública com apresentação de propostas.

Com este *design* institucional o MDS vem buscando fazer pactuações com os municípios e Estados para implementação do Centro-dia, desde 18 maio de 2012. Na primeira etapa foi disponibilizado o Termo de Aceite para apoio à oferta do Serviço em um total de cinco Centros-Dia, sendo um por região do país[13]. Considerando o ranking adotado houve a devolutiva e concordância de 04 capitais (João Pessoa-PB, Curitiba-PR, Campo Grande-MS, Belo Horizonte–MG) que assinaram os termos de aceite e se comprometeram inicialmente com a implementação do equipamento até dezembro de 2012. Todas as capitais receberam pelo governo federal / FNAS, as seis parcelas

[12] De acordo com a Resolução nº7, de 12 de abril de 2012, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e da Resolução nº. 11, de 24 de abril de 2012, foram aprovados os critérios de partilha do cofinanciamento federal para apoio à oferta dos Serviços de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, em situação de dependência e suas famílias em Centros-Dia de Referência. No artigo 2º, fica estabelecido que o governo federal destinará recursos orçamentários para os Municípios e Distrito Federal compondo o Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC) para o apoio à oferta do Serviço de Proteção Social Especial em Centro-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência, em situação de dependência, e suas Famílias.

[13] Ver critérios em Araújo, Cruz (2012)

iniciais em agosto de 2012, totalizando R$240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) para cada município. Porém, apenas João Pessoa-PB, cumpriu com esta meta, abrindo o serviço com execução direta em 04/12/2012, mesmo não havendo o cumprimento do repasse que cabia ao Governo Estadual. Face às mudanças de gestões municipais, em virtude do período eleitoral no ano 2012, os demais municípios desta etapa informaram a nova previsão de início das atividades para 2013, porém, até o momento não ocorreu, exceto em Curitiba.

Para que fosse atingida a meta posta no Plano Viver Sem Limite, abriu nova chamada para que caso a capital não atendesse aos critérios elencados ou não realizasse o aceite fosse priorizado o município do Estado com maior percentual de pessoas com deficiência beneficiárias do BPC em relação à população geral do município. Nesta segunda etapa foi disponibilizado o Termo de Aceite para apoio à oferta do Serviço em um total de 22 (vinte e dois) Centros-Dia. Foram adotados os recortes populacionais, sequencialmente, até que se atinjisse a meta de um município por Estado[14], havendo a adesão de mais 15 munícipios, englobando 5 que se enquadravam no critério, porém, não eram capitais. Depois foram abertas mais duas etapas, cada uma com adesão de quatro municípios, atingindo a meta dos 27 serviços. No quadro 2 (anexo B), tem-se uma síntese dos termos de aceite assinados e em que fase de implementação estão cada Centro-dia pactuado. Desde junho de 2012 até junho de 2013, as 26 cidades e o Distrito Federal que aderiram ao serviço estão recebendo o cofinanciamento do Governo Federal – MDS/FNAS para implantação de Centros-dia.

Da primeira etapa, como já afirmado, apenas o Centro-dia de João Pessoa-PB cumpriu com a meta de prazo. Dois equipamentos desta etapa foram abertos em 2014 e o de Belo Horizonte, assim como os das demais etapas, tem prazo final até 2015. Na segunda etapa, o de Natal foi inaugurado em 2012; o de Campinas-SP, em 2013; e mais 3 em 2014. Na terceira e quarta etapa, mais 2 Centros-dia inaugurados, sendo Belém, em 2013 e Teresina, em 2014. Dos 11 equipamentos inaugurados, 5 estão na Região Nordeste, incluindo o de João Pessoa, que são foco desta pesquisa. Por isso, o Centro-dia de Campinas-SP, aberto no prazo previsto e sendo o primeiro de

[14] Ver critérios em ARAÙJO, CRUZ (2012).

execução indireta por organização da sociedade civil[15], serve com linha de base para este estudo (Ver quadro 2 – Anexo B)

Pode-se perceber que a implementação de instrumentos de políticas, neste caso *top-down*, é moldada por muitas variáveis (O'TOOLE JR, 2010), que ultrapassam os recursos financeiros e técnicos, principalmente, quando se depende de relações interorganizacionais em diferentes níveis de governo, considerando inclusive a total autonomia constitucional garantida aos municípios.

4. O processo de implementação do Centro-dia Campinas–SP: avanços e desafios

A implementação de instrumentos de políticas públicas requer que as instituições arquem com o ônus de transformar tentativas de políticas gerais em um leque de regras, rotinas e processos sociais que convertam intenções políticas em ações efetivas (O´TOOLE JR, 2012). No caso da implementação do Centro-dia de Campinas, foi crucial, desde o princípio, a necessidade de implementação em cooperação com entidades privadas de Assistência Social, gerando um programa interorganizacional "vertical", já que envolve autoridades nacionais e subnacionais, dentro dos padrões público-privado das "parcerias sociais", historicamente realizadas (O´TOOLE JR, 2012). Isso pode ser explicitado na fala de uma das gestoras entrevistadas, quando perguntada se desde o início esta opção estava clara:

"[...] uma das opções é que como gestora a gente tem que fazer e privilegiar o que é obrigatório hoje. É claro se a gente pudesse ter mais políticas realizadas diretamente... é o nosso sonho de consumo no futuro! Mas, como hoje não tem essa possibilidade, a gente tem que fazer escolhas...a escolha possível ... Então, hoje tenho olhado muito isso e aquilo que eu posso fazer com o parceiro [...] nós nem pensávamos em ter o Centro-dia [executado] pelo poder público, porque o caminho do gestor tem que ir se organizando... (Entrevista Gestora A)

Percebe-se, assim, a comprovação do forte argumento que o mundo do gestor da implementação é intensamente multiatorial (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012) interorganizacional, já que o acréscimo de instituições importantes e outros atores de "coalizão" pode deter críticas e aumentar as chances de sucesso da implementação (O´TOOLE JR, 2012).

A pactuação entre o MDS, Prefeitura de Campinas e Governo do Estado de São Paulo foi feita na segunda etapa, em novembro de 2012, sendo efetivamente inaugurado em

[15] No que concerne à modalidade de execução dos serviços, a maioria dos Centros-Dia em funcionamento (8 de 11) optaram por execução direta dos serviços. Os demais contrataram alguma organização da sociedade civil por meio de chamada pública (ARAÚJO et all, 2014)

07 de novembro de 2013, levando 11 meses entre o planejamento e implementação, o que comparado a outros casos analisados, considerou-se um bom tempo médio de implementação.

A mesma gestora entrevistada aponta como ocorreu este processo, evidenciando que não se tratava apenas de um processo legal e burocrático, mas foi preciso uma mobilização anterior:

"...foi um processo tranquilo. Depois a elaboração do edital foi o momento assim de ainda, imaturidade de que teríamos de colocar, de como seria... Olhamos, consertamos... Fizemos uma busca também, uma busca ativa de parceiro, para que quando o edital saísse... Claro que nunca privilegiando ninguém, mas, que a informação chegasse avisando todos os serviços, principalmente, que já tivesse o registro no CMAS[...] Foi complemente divulgado e foi até surpresa o parceiro" (Entrevista Gestora A)

Isso também é reafirmando no grupo focal realizado com outras gestoras e com a equipe técnica do Centro-dia, quando é afirmado que foi feito um convite pela SMCAIS para instituições que já tinham expertise na área da deficiência (17 no total), sendo realizada uma reunião com todas para apresentara proposta do serviço em abril de 2013. Foram apresentadas apenas 02 propostas por distintas entidades (Sorri Campinas e Instituto dos Cegos), após o lançamento do edital, sendo selecionadas por uma comissão formada por 06 representantes da SMCAIS de diferentes setores, 02 do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência e 02 da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzidas. Umas das gestoras participantes do grupo focal salienta o porquê da seleção da Sorri Campinas:

"Essa comissão tem gestores e tem conselheiros da sociedade civil. A gente fez essa mescla e analisa a proposta, os planos de trabalho e verifica se eles têm condições, se atendem as condições que já foram estabelecidas. E aí habilita ou não habilita para o processo de financiamento. [...] E as vezes eles tem condições, mas não naquele momento. Então você pode fazer uma habilitação e faz um termo de ajuste com os procedimentos necessários para chegar lá ou então já não habilita se não atender os requisitos [...] O plano de trabalho da outra instituição estava bem adequado, estava bom também. O que pesou na decisão da escolha da SORRI foi a expertise, o conhecimento para atender e trabalhar com todos os tipos de deficiência" (Grupo Focal - Gestora B).

Outra gestora saliente ainda que lembra que a localização física das instalações da Sorri Campinas, que atende mais regiões da cidade também contribuiu para a escolha, por ser considerado *"um local estrategicamente mais favorável para o acesso aos usuários" (Grupo Focal – Gestora C).* Além disso, foi salientado a estrutura física adequada e a equipe parcialmente formada, vinda de outros serviços existentes.

Foi feito uma chamada pública pela Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social (SMCAIS), Resolução nº04/2013, publicada no Diário Oficial do Município, de 16 de julho de 2013, convocando organizações para a seleção de uma

entidade da rede socioassistencial privada do SUAS, devidamente inscritas no Conselho Municipais de Assistência Social e atendendo a regularidade de todos os pré-requisitos legais e comprovação de idoneidade necessários. O prazo para inscrição das entidades apresentando documentação e proposta de execução foi de 12 a 26 de julho, conforme art.4º da referida resolução. Entre os requisitos para seleção, deveria ser explicitado pela entidade a contrapartida de 15% da receita destinada a execução dos serviços que poderia ser apresentado em forma de bens e serviços economicamente mensuráveis. Os pré-requisitos técnicos colocados na chamada seguiram rigorosamente os padrões de oferta, estratégias metodológicas e diretrizes estabelecidas pelo MDS, conforme descritos na parte 3 deste texto. Interessante ressaltar que na descrição do dos recursos a serem repassados para a entidade privada (art. 20 da resolução) além dos montantes de repasse federal, estadual e municipal, conforme previsto, é sinalizado no parágrafo único o *per capta* mensal cofinanciado de R$ 2.333,33, devendo o *per capta* total do serviço ser no mínimo R$ 2.683,33 (PREFEITURA MUNCIPAL DE CAMPINAS, 2014).

A Sorri Campinas, entidade selecionada do edital para ofertar os serviços do Centro-dia, foi fundada em 2 de dezembro de 1987, integrando um sistema de entidades existentes desde 1976, congregando atualmente a Sorri-Brasil e mais 7 organizações, sendo 4 em munícipios de São Paulo (Bauru, Campinas, São José dos Campos e Sorocaba), Parauapebas–PA e Salvador–BA (SORRI, 2014)

Vale salientar que anteriormente, a Sorri-Campinas apenas preparava e incluía as pessoas com deficiência para o mercado de trabalho e resumia-se a prestar serviços por meio de oficinas nas quais os usuários recebiam orientações e eram encaminhados e acompanhados no mundo do trabalho, sendo acompanhados por três meses (SORRI, 2014), conforme afirma uma das gestoras no grupo focal:

"A SORRI sempre trabalhou com pessoas com deficiência e com foco no mercado de trabalho. [...] com o Decreto 3298/2000, tivemos uma necessidade de mudança... porque nós trabalhávamos com oficinas [que] se tornaram ilegais... Nessa mudança, nós preparamos as famílias para elas assumirem uma cooperativa [...] que a SORRI Campinas apoiou até 2013... Nós desfizemos as oficinas em 2003, em 2013, encerrou a cooperativa que trabalhou de 2003 a 2013. [...] já não tinha o porquê da cooperativa por conta até de que com a lei [3298] os objetivos foram alcançados. A sociedade começou a reagir, a absorver as pessoas com deficiência no mercado. O movimento já era outro. Então, essa cooperativa fechou, o que é que aconteceu? Nós ficamos com o andar de baixo, o térreo... Estávamos sem atividade e nós estávamos, exatamente, num momento de busca. [ ] pensávamos o seguinte: "E agora, com o que nós vamos trabalhar? O que é que nós vamos fazer aqui neste espaço?" [ ] Então, quando a resolução [edital] foi publicada, a [Fulana] da Assistência [SMCAIS], nos chamou perguntando se a gente não gostaria de pelo menos participar da apresentação [...] A Secretaria publica uma resolução e apresenta todos os serviços para as entidades apresentarem o plano de trabalho [...] Nós começamos

a estudar... para saber se realmente tínhamos condições... Mas, bateu muito medo! Nós tínhamos muita preocupação!" (Grupo Focal - Gestora C)

Pela explicação dada, a adesão a proposta do Centro-dia pela Sorri Campinas, surge em 2013, como uma "janela de oportunidade" não só para a SMCAIS, mas para a entidade, considerando que devido as mudanças legislativas a organização teve que rever seu foco de atuação. Além disso, outros fatores contribuíram para a adesão ao Centro-dia conforme relatados no grupo focal: o envelhecimento dos usuários; a necessária busca pelo atendimento das necessidades das pessoas com deficiência que não tem condições de ingresso no mercado de trabalho; a sustentabilidade da organização; a inexistência de serviços socioassistenciais congêneres na cidade; a existência de recursos e instrumentos técnicos etc.

Essa convergência de necessidades fez com que houvesse maior agilidade para abrir o serviço, por meio de uma relação interorganizacional conforme explicitado: *"[...] Campinas tem uma rede muito madura., Acho que nó temos um trabalho de com as nossas entidades aqui... Tem muita gente boa. Elas dão um caráter muito profissional, sabe?" (Entrevista Gestora A).* A gestora ainda complementa a questão citando, por exemplo, a possível agilidade de que uma organização da sociedade civil pode ter para contratação de pessoal, já que ainda não existe concurso público para alguns profissionais exigidos pelo Centro-dia em sua equipe mínima: *"[...] Tem certas coisas que o poder público não consegue fazer com agilidade. Então eu imagino um Centro-dia faltando cuidador... O que eu faria hoje?" (Entrevista Gestora A)*

As falas da gestora A apontam para o que Gage e Mandell apud O´Toller Jr, (2012) trazem quanto a necessidade do gestor público superar as fronteiras organizacionais, devendo recorrer ao encontro ou estímulo a interesses comuns e desenvolvimento e manutenção de trocas sensatas. Percebe-se, assim, que do ponto de vista da **dimensão político-institucional**, a qualidade e sustentabilidade das relações de pactuação são reforçadas devido não só as relações entre entes governamentais, mas devido a parceria induzida com a sociedade civil. Isso vem sendo possível também devido as adaptações necessárias do ponto de vista **cognitivo**, que implicam em novos processos de aprendizagem e formação de equipes específicas para o Centro-dia. Pela análise do plano de ação apresentado pela Sorri a SMCAIS, dos 25 profissionais que deveriam fazer parte do Centro-dia, 20 já deveriam ser aproveitados de outros serviços que desenvolviam. Isso por um lado é positivo, dada a experiência na área destas profissionais e, por outro, pode dificultar algumas compreensões sobre

o serviço. Por isso, são realizadas reuniões semanais “com todas as cuidadoras e a equipe técnica” para passar as “informações de como se comportar com os usuários, com as famílias” – expressa a cuidadora durante o grupo focal, complementando que – “isso vai ajudando a fazer com que o trabalho da gente vá ficando melhor!”

Percebe-se ainda que a Sorri enquanto executora do Centro-dia vem conseguindo uma boa articulação territorial da rede socioassistencial em parceria com o CREAS e outras organizações, inclusive da política de saúde, conforme depoimentos:

“Nós fizemos uma escolha pelo referenciamento do CREAS. Às vezes, aparece demanda espontânea, alguém vê o serviço ou fica sabendo através de um familiar que já tem alguém sendo atendido. A orientação, quando ligam para o Centro-Dia, é que procurem orientação no CREAS ou DAES do território” (Grupo Focal – Gestora C)
“Depois que o CREAS, depois que vocês fizeram aquela divulgação no centro de saúde, também, tem vindo da saúde muitos casos. Acho que vai pipocar tudo! A gente entra em contato com eles e eles falam: ‘Olha tem mais um caso pra vocês!’” (Grupo Focal –Técnica A).

Sobre estas questões, porém, a gestora D, participante do grupo focal, alerta:
[...] o Centro-Dia não pode virar uma extensão do CAPS, não é?! Os públicos não são os mesmos. A natureza do serviço não é a mesma. E a nossa briga, acho que é a briga do Brasil, da Assistência Social com a saúde mental. Nós estamos sofrendo essa pressão. [ ] Essa situação me preocupa muito! Essa interface que tem que ser muito bem cuidada porque se não nós vamos começar a incluir pacientes do CAPS [sem deficiências] nos nossos Centros-dias (Grupo Focal - Gestora D)

Percebe-se assim, que ainda há questões a serem resolvidas nas dimensão **técnico-operacional** e de **gestão** do Centro-dia, dado o nível de novidade e de inovação que apresenta. Isso se observa quando se cruzam algumas variáveis como: a definição do público a ser atendimento *X* atendimento das demandas dos usuários *X* diferenciais dos serviços socioassistenciais. Essas são preocupações recorrentes nas falas e pode ser expressa pela preocupação da Gestora C com relação as articulações com a saúde:

“Acho que a dificuldade maior é essa coisa da gente identificar se é usuário do Centro-dia ou é da saúde mental. Isso aí eu acho que a gente já conseguiu superar! Agora, a dificuldade maior, é envolver o serviço de saúde nesse plano de atendimento desse usuário... Assim ... envolver efetivamente!” (Grupo Focal – Gestora C)

Mesmo com algumas parcerias ainda enfrentando problemas, quando “o trânsito não é bom, a gente aciona o nosso ‘apoio interno’” – afirma a Técnica C, no grupo focal.
Importante ressaltar que logo no início do serviço havia uma demanda de 40 pessoas encaminhadas pela Secretaria da Pessoa com Deficiência, que vinham por meio de denúncias e busca ativa. A equipe do Centro-dia fez uma triagem e observou que “não eram pessoas com deficiência, mais [pessoas] doença mental, ou eram idosos, ou eram pessoas com menos de 18 anos” (Grupo Focal – Técnica D). Efetivamente, o Centro Dia iniciou com 7 usuários daquela demanda e até setembro de 2014 ampliou

o atendimento para 29 usuários frequentando diariamente, a maioria em período integral. Admite-se que há mais demanda, mas devido a problemas relacionados a dimensão **gestão** ainda não é possível ampliar o atendimento, como exemplifica a gestora C: “Nosso maior entrave tem sido o transporte. [...] Nós temos duas vans! São terceirizadas! Não dão por conta da distância das localidades.” A técnica D e a cuidadora A complementam:

“A gente dividiu por regiões. Em uma Van a gente pega os que moram próximos a uma região e outra, mas o problema é que Campinas é muito grande. O trânsito nesse horário é muito complicado... ficamos praticamente 3h com eles [os usuários] dentro do carro. [...] têm regiões que mesmo a gente querendo não consegue atender [...] Por exemplo, na Van 1, nós temos que ter onze usuários porque tem as [duas] cuidadoras que acompanham... elas não podem vir na frente...porque elas precisam estar com eles atrás e nós não temos usuários em condições de vir na frente com o motorista”. (Grupo Focal – Técnica D)

“A Van 2, tem 18 lugares, [mas] traz 16 porque também tira dois lugares para as cuidadoras. Essa van está com menos usuários, mas ela faz uma região muito mais distante. Ela sai quase no mesmo horário”.(Grupo Focal - Cuidadora A)

Cabe salientar que pela na análise do Plano de Trabalho apresentado pela Sorri para a SMCAIS em 2014, o segundo item de despesa mais alto é a contratação de serviços de transporte (R$156.000,00), após as despesas com pessoal. Ainda sobre este problema do transporte na entrevista com a Gestora A é falado sobre um transporte que seria recebido pelo MDS e Ministério da Saúde e que não ocorreu. Assim, a SMCAIS está provindenciando uma reunião com a Secretaria de Transportes para tentar solucionar problemas com um programa de transportes da prefeitura (PAI):

“[...] eles têm alguns limites que excluíram muitos usuários. O caso dos usuários do Centro-dia é um deles, porque não é possível marcar... Tem que marcar um dia antes [..] Assim, precisava pensar em termos do município um avanço do PAI para cobrir o Centro-dia... Nós estamos chamando essa reunião por diversos assuntos. Nós estamos chamando Educação, Saúde, Secretário de Transporte para rever a questão da lei e verificar de que forma a gente pode ver com o Prefeito a expansão disso... Por isso achei que é imprescindível [ ]Então, nós vamos juntar todo mundo com todas as necessidades de transportes para ver se até altera a lei, o quer que a gente possa fazer...” (Entrevista Gestora A)

No processo de implementação do Centro-dia tem sido feito algumas adaptações aos instrumentos de gestão propostos pelo MDS nas orientações técnicas. Existe o plano individual e prontuários que foram adaptados e o plano de ação e relatórios modelados pela SMCAIS, além de “sistema de informações sociais” alimentado mensalmente. Mas, mesmo assim, ainda há um baixo nível de burocratização dos processos de gestão.

Retomando questões sobre a dimensão **técnico-operacional**, percebe-se que existem muitas lacunas relacionadas ao trabalho com famílias. É afirmado que este tipo de trabalho ainda é muito pontual, mais voltado apenas as orientações

necessárias para continuidade do que é desenvolvido com os usuários durante suas permanências no Centro-dia. Conforme debate estabelecido entre a cuidadora e a técnica D, percebe-se a necessidade de alguns alinhamentos sobre esta questão:

"Não dá para gente misturar muito essas coisas, se você se envolver muito com a família... Ainda mais nós que somos cuidadoras, vai acabar não dando certo [...] Se deixar a família quer passar todas as responsabilidades para nós cuidadoras... Tem coisas que não é nem para nós resolvermos. Quando vem, a gente pede para procurar a equipe técnica" (Grupo Focal – Cuidadora A)
"Mas, acho que é importante ressaltar, que elas trazem muitas transformações necessárias para equipe. A gente faz, junto com a família, um movimento necessário para darem continuidade ao que é feito em casa. Essa coisa de que ela fala somos nós que orientamos "não se envolva"! (Grupo Focal – Técnica D).

Por outro lado, admitem que esse é um fator que ainda deve ser muito trabalhado no Centro-dia ao, por exemplo, relatarem o caso da relação de uma mãe de um usuário:

"No caso do [usuário H] [...] frequentava a Pestalozzi e ele foi encaminhado para o ensino regular. A mãe não levou... Sempre ficou dentro de casa... o dia todo deitado no sofá, assistindo televisão. A família às vezes acaba culpando a gente porque ele não quer vir para o Centro. Eu mesma já fui na casa buscá-lo com equipe... A gente queria que [o usuário H] viesse porque a mãe tem um tumor de mama e ela está na fase da quimio[terapia], vai para uma cirurgia e não tem quem cuidar desse menino [ ] Foi ela quem procurou o CRAS, disse que precisava do serviço para poder se tratar... A estrutura familiar é muito complicada. Esses dias ela me ligou porque vai fazer a cirurgia. Eu tentei várias vezes, fui pessoalmente para tentar trazê-lo. Mas, tentava levantar o [usuário H] para levar para a Van e ela ficava, assim, como se não fosse com ela, não se envolvia. Depois ela me ligou para perguntar o que acontecia aqui no Centro-Dia para o Luís não querer vir [...]Então eu respondi: o problema não é aqui, o problema é aí em sua casa, você não põe limite, não nos ajuda... Agora faz um período que ele está sem vir. Mas, quando vinha ele participava de tudo". (Grupo Focal – Técnica A)

As atividades de convivência e desenvolvimento de habilidades básicas e instrumentais desenvolvidas no Centro-dia ainda possuem a centralidade no usuário e são mais internas, embora relatem algumas externas como idas a shoppings e McDonald's, mediante parcerias pontuais conquistadas por algumas técnicas que acabam sendo "meio relações públicas". As atividades com família são muito limitadas a orientações pontuais e participação em datas comemorativas. Um dos motivos que impedem maior participação também é a falta de transporte para os familiares. Na rotina dos usuários existem atividades físicas, refeições, oficinas de teatro, oficinas de práticas artesanais e manualidades, "dia da beleza" – voltado ao desenvolvimento de cuidados pessoais como fazer as unhas, cortar cabelo etc., entre outras. Cabe salientar que se demonstra um processo contínuo de aprendizagem conjunta na condução das atividades como afirma a cuidadora ao se referir a condução das oficinas pelos oficineiros:

"Nós damos todo o suporte. Os oficineiros tem a opção de ficarem a sós. Os usuários se reportam sempre as cuidadoras. Buscam aprovação da cuidadora [...]No começo a gente estava atrapalhando porque não sabia. A gente entrava e pensava que tinha que ficar lá de junto, ajudando e participando. Só que o professor falava e eles davam atenção somente para nós cuidadoras" (Grupo Focal – Cuidadora A)

Por fim, é muito importante ressaltar que os maiores avanços alcançados pelo serviço dizem respeito as aquisições dos usuários, que podem ser muito difícil de ser mensuradas do ponto de vista da gestão, conforme são relatados alguns casos descritos pelas técnicas, ressaltando que eram apenas 10 meses de funcionamento:

"[...] [o usuário X] mora com a irmã e ele ficava o dia todo trancado no quarto porque não tinha serviço ainda. Ele foi um dos primeiros que veio com a gente [...] Ele ficou mais de 15 dias... Esses dias, tem um tempinho já, a mãe ligou para a gente assim: [técnica C] eu queria agradecer porque o [usuário X] não lavava a mão, não se limpava e hoje ele consegue fazer tudo isso em casa. Mas, o mais engraçado é que ele foi numa consulta no Centro de Saúde e ele era do tipo de pessoa que ficava no cantinho. Nesse dia que ele chegou lá (risos) ele foi cumprimentando todo mundo, queria beijar, abraçar" (Grupo Focal – Técnica C)

5. Algumas considerações finais

Ao lidar com a inovação nos processos locais de gestão da implementação do instrumento Centro-dia, vem se encontrando necessidades específicas, desafios, entraves e dilemas, mas também novas potencialidades de criação e adaptação do modelo. Estas singularidades, ao mesmo tempo em que podem tanto frear ou bloquear a política pública na sua inteireza, podem também potencializar os seus resultados, sempre em termos de serviços prestados (BOULLOSA, 2013; ARAÚJO et all, 2014). Cabe salientar que para além dos aspectos gerencias ao analisar a migração de um instrumento de política pública é preciso compreender a dimensão política, que carrega em si um conjunto de valores e de representações do mundo, uma particular compreensão dos modos de regulação social. O instrumento leva também premissas e pressupostos de trabalho, que nem sempre são compatíveis com seus novos implementadores. Isso pode gerar uma incompatibilidade entre os projetos políticos que orientam o instrumento antes e depois da migração sendo preciso redesenha-lo em parte (AMORIM, BOULLOSA, 2014), como vem ocorrendo com o Centro-dia de Campinas.

Ao que indica a metodologia de implementação do Centro-Dia parece ter assumido como prerrogativa de desenho duas variáveis, recursos e instrumentos, e de um valor buscado, a viabilidade. Viabilidade, mais do que uma simples qualidade do que é viável, se tornou nas duas últimas décadas um dos principais valores ou premissas para o desenho e implementação de políticas, em qualquer grau de complexidade. Assim, descobrir a intensidade de tal qualidade em um projeto que está por vir passou a ser considerado como de fundamental importância para eliminar, controlar ou diminuir a sua probabilidade de insucesso. São muitas as variações na compreensão deste conceito, mas, sem dúvida, a grande maioria defende uma forte e direta

correlação entre desenho e sucesso ou insucesso, diminuindo o peso da "fase" de implementação e reforçando o caráter demiúrgico do desenhista. Esta ênfase no desenho leva, porém, a uma compreensão da viabilidade como uma qualidade intrínseca ao desenho que resultará na ação que se deseja implementar, o que vem levando, em um processo inverso, à busca por diferentes metodologias para extrair ou calcular tal valor. Provavelmente, a busca por construir um desenho viável, o que já foi um grande ganho, pode ser um passo ainda mais importante na construção ou aperfeiçoamento criativo de um (re)desenho que incorpore o desafio de construir a viabilidade que foi pretendida à priori (BOULLOSA, 2013).

De modo geral, no cenário de implementação, a estrutura de interdependência criada entre a SMCAIS, CREAS e Sorri entra em conflito com uma asserção de Pressman e Wildavksky (1984) sobre “a complexidade da ação conjunta”, no qual a medida que o número de organizações envolvidas aumenta, é preciso o número de decisões distintas requerendo acordos coletivos e diminuindo a chance para ação. No caso em análise, parece que ocorre os chamados “efeitos de arraste” (*bandwagon effects*) já que o acordo sobre o entendimento básico inicial no processo da implementação tem aumentado as chances de mais acordos futuros. Isso faz com que as partes elaborem “pacotes de acordos”, melhorando as chances de sucesso, possibilitando permutas e fundindo decisões em um conjunto mais abrangente de negociações, reduzindo-se obstáculos separados (O’TOOLE JR, 2012). Isso pode ser comprovado inclusive pela fala da Gestora A:

“Vocês sabem que nós estamos prontinhos para o segundo [Centro-dia], né? [...] A gente já tem a demanda, tem interesse... Sinalizamos até para [gestora do Centro-dia] para fazer Residência Inclusiva... a gente ficou meio que segurando ela, por que assim também não pode [...] às vezes sobrecarregar o parceiro, se ele está fazendo isso bem...” (Entrevista Gestora A)

Um dos pontos que merecem atenção pelo Centro-dia, diz respeito a oferta de serviços para as famílias que ainda é incipiente demonstrando um baixo nível de participação dos cuidadores familiares, o que pode impactar na consecução dos próprios objetivos da política que tem como um dos princípios a participação social.

As relações de confiança que vem se construindo na relação interoganizacional, induzindo o sucesso na implementação exigindo alguma combinação entre “criar e extrair interesses comuns e/ou utilizar trocas para ligar as unidades de forma produtiva visando os objetivos da política” (O’TOOLE JR, 2012, p. 239).

Apesar da equipe ter bastante conhecimento técnico na área, tem gerado um amplo processo de aprendizagem organizacional, dado o caráter inovador exigido pelo

serviço. A inovação, portanto, parece se prestar, mais do que responder a uma importante lacuna de pesquisa, a contribuir com um necessário processo de auto-reflexão dos demandantes e desenhadores de instrumentos de políticas públicas. Por outro lado, também um olhar panorâmico sobre os instrumentos inovadores, revela a grande presença de correções de rumos que estes sofrem em seus primeiros meses de implementação, levando-os muitas vezes a sacrificar justamente aquilo que mais justificava à atribuição de valor de inovação.

Referências

AMORIM, Simone; BOULLOSA, Rosana de F. Processos de migração de escala de instrumentos de políticas públicas: compreendendo sua natureza e fronteiras. Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, VIII, ENAPEGS, **Anais...**Cachoeira-BA: UFRB, 2014 Disponível em: http://www.anaisenapegs.com.br/2014/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=3&Itemid= Acesso em 10 jan. 2014

ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Avanços e desafios para implementação do Centro-dia de referência para a pessoa com deficiência e suas famílias. In_. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013.

_____. Oferta e cobertura de serviços socioassistenciais para pessoas com deficiência e suas famílias frente ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS): mapeamento, caracterização e desafios no Recôncavo da Bahia. **Projeto de pesquisa.** Programa de Bolsas de Iniciação Científica PIBIC-CNPQ. Cachoeira: UFRB, 2013/2014.

ARAÚJO, Edgilson Tavares de; CRUZ, Deusina Lopes. **Orientações técnicas sobre o Serviço de Proteção Social Especial para as pessoas com deficiência e suas famílias ofertado em Centros-dia de Referência:** metodologias e técnicas acessíveis no serviço. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Pnud, 2013, 179p. (no prelo)

ARAÚJO, Edgilson Tavares et all. O governo do intergoverno: reflexões sobre os desafíos para a implementação do Centro-dia de Referência para Pessoas com Deficiência no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). In**:** Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, V, **Anais…** GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, Espanha, 29 set - 1 out.2014.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. O SUAS e a Proteção Social Especial para a Pessoa com Deficiência: um caso de inovação em políticas públicas? In: XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, **Anais…**Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; ARAÚJO, Edgilson Tavares. **Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. Curitiba: IESDE, 2009.

BRASIL _____. **Viver Sem Limite** – Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Disponível em www.pessoacomdeficiencia.gov.br Acesso em: 15 set. 2012.

_____. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

_____. **Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência** (2007). Protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência. Decreto legislativo nº. 186, de 09 de julho de 2008: Decreto nº. 6.949, de 25 de agosto de 2009, 4 ed., ver e atual. – Brasília: Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2012.

CASTEL, Robert. **La inseguridad social.** Qué es estar protegido? Buenos Aires: Manantial, 2013.

HOWLLET, Michael; RAMESH, M. PERL, A. **Política Pública.** Seus ciclos e subsistemas. Tradução: Francisco G. Heidmann, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, Jonh. Wrapping Things In: KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policy.** 2 ed. NY: Longman, 1984, p. 196-208

LACOUMES, P.; LE GALÈS, P. Governance. **International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 1, USA: Blackwell Publishing, jan. 2007, p. 1-21

_____. **Sociologia da Ação Pública.** Tradução e estudo introdutório: George Sarmento, Maceió: EDUFAL, 2012.

MACHADO, Noelia S. et all. Oferta de serviços socioassistenciais para pessoas com deficiência e suas famílias frente ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS): mapeamento e desafios no Recôncavo da Bahia - uma análise preliminar. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, ENAPEGS, 8º, **Anais...** Cachoeira-BA: UFRB, 2014.

O´TOLLER JR, Laurence. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, B. G; PIERRE, J. (orgs). **Administração pública:** Coletânea, Tradução: Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira, São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010, p. 549-570.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS-SP. Resolução SMCAIS nº 04/2013. **Diário Oficial**, nº 10.667, Ano XLIII. Campinas-SP, 16 jul.2013.

_____. Plano de ação 2014 – Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias ofertado em Centro-dia de Referência. Campinas:Prefeitura Muncipal de Campinas, Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social, 2014.

SORRI. Site institucional da Sorri. Disponível em: www.sorri.org.br Acesso em: 03 mar. 2014.

SPOSATI, Aldaiza. Desafios do sistema de proteção social. In: STUCHI, C. G; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. O. (org.) **Assistência Social e Filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012 (Coleção coletâneas), p. 21- 38

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME (MDS), **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, Unesco, 2009, p. 13-56.

_____. **Seguridade Cidadã:** múltiplos desafios para a institucionalidade social da América Latina. Seminário Internacional Inovações Locais frente a Inseguranças Globais: Brasil e Espanha. Barcelona, Espanha: Fundação CIDOB-IBEI – Centro de Investigação, Docência, Documentação e Divulgação de Relações Internacionais e Desenvolvimento de Barcelona, Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona; FGV-EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública, 2007 (mimeo)

ANEXO A

QUADRO 2 – Dimensões de avaliação da implementação do Centro-Dia de Referência para a pessoa com deficiência

DIMENSÃO	CRITÉRIOS	INDICADORES
Político-institucional	Qualidade e sustentabilidade da pactuação realizada entre os entes federados	- Prazos de repasse de recursos entre os entes federados - Tempo para criação e funcionamento do Centro-dia - Modelos de tomada de decisão - Parceria técnica entre MDS, órgãos gestores estaduais, municipais e Centro-dia - Cumprimento de metas pactuadas - Criação de instância de controle social - Articulação territorial da rede socioassistencial - mobilização de recursos financeiros, humanos e materiais etc.
Cognitiva	Aprendizagem e formação da equipe	- adaptações de usos de conceitos/palavras antigas e novas - processos de seleção e capacitação da equipe - perfil da equipe técnica - perfil dos cuidadores - espaços e formas de discussão de casos pela equipe - nível de inovação dos atendimentos prestados etc.
Técnico-operacional	Compreensão do serviço socioassistencial	- qualidade do funcionamento efetivo do serviço - progressão da quantidade de usuários do serviço - utilização de instrumentos e metodologias de trabalho propostas pelo MDS - parcerias técnicas para execução de projetos - expansão do atendimento - diferenciais dos serviços socioassistenciais - variedade dos atendimentos prestados - atendimento das demandas dos usuários - perfil e atuação da equipe interdisciplinar - perfil e atuação dos cuidadores - qualidade dos planos de atendimento individual e - acompanhamento das aquisições dos usuários - qualidade dos projetos executados etc.
Gestão	Estilo de gestão	- condições de infraestrutura, qualidade ambiental, acessibilidade - articulação territorial com outros equipamentos públicos e rede privada - modelos de tomada de decisão. - espaços de reunião da equipe para discutir processos de gestão. - utilização/adaptação de instrumentos de instrumentos de gestão propostos pelo MDS - qualidade do plano de atendimento da unidade - nível de burocratização dos processos de gestão - efetividade no uso dos recursos financeiros etc.

Fonte: ARAÚJO (2013); ARAÚJO et all (2014. p. 12)

ANEXO B

QUADRO 02 – Fases de implementação dos 27 Centros-dia de Referência para a Pessoa com Deficiência e suas Famílias

ETAPA	CIDADE	NOME DO CENTRO-DIA	DATA DO TERMO DE ACEITE	DATA DE DA IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO
1ª Etapa 4 unidades	João Pessoa (PB)	Centro Dia de João Pessoa/PB	Jul. / 2012	04/12/2012
	Curitiba (PR)	Centro-Dia de Referência Amigo Curitibano	Jul. / 2012	2014*
	Campo Grande (MS)	Centro-dia de Campo Grande	Jul. / 2012	22/08/2014
	Belo Horizonte (MG)	-‘	Jul. / 2012	-
2ª Etapa 15 unidades	Goiânia(GO)	-	Nov. 2012	-
	São Luiz (MA)	Centro-Dia São Luiz	Nov. 2012	-
	Natal (RN)	Centro-Dia de Referência da Pessoa com Deficiência de Natal	Nov. 2012	14/12/2012
	Salvador (BA)	-	Nov. 2012	-
	Recife (PE)	-	Nov. 2012	-
	Maceió (AL)	-	Nov. 2012	-
	Aracaju(SE)	Centro-Dia Josevaldo Bezerra de Andrade – (Diel)	Nov. 2012	13/06/2014
	Manaus (AM)	-	Nov. 2012	-
	Rio Branco (AC)	-	Nov. 2012	-
	Araguaína (TO)	-	Nov. 2012	-
	Campinas (SP)	Centro-dia de Campinas	Nov. 2012	07/11/2013
	São Gonçalo (RJ)	Centro Dia, para Pessoas com Deficiência - Polo de Vista Alegre.	Nov. 2012	14/03/2014
	Joinville (SC)	-	Nov. 2012	-
	Caxias do Sul (RS)	Centro-dia de Caxias do Sul	Nov. 2012	2014*
	Distrito Federal	-	Nov. 2012	-
3a. Etapa - 04 unidades	Mapacá (AP)	-	Março/2013	
	Cuiabá(MT)	-	Março/2013	-
	Teresina (PI)	Centro-Dia Teresina	Março/2013	09/05/2014
	Fortaleza(CE)	-	Março/2013	
4ª Etapa – desde junho / 2013 **04 unidades**	Boa Vista (RR)	-	Maio /2013	
	Belém (PA)	Serviço da Assistência para Pessoa com Deficiência - Centro Dia	Maio /2013	18/12/2013
	Porto Velho (RO)	-	Maio /2013	
	Vitória (ES)	-	Maio /2013	

FONTE: ARAÚJO et all (2014. p. 12), com base em dados fornecidos pelo MDS e notícias divulgadas na mídia.
*O MDS informou que os Centros-dia de Curitiba (PR) e Caxias do Sul (RS) entraram em funcionamento em 2014, porém, não houve inauguração oficial.

II ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

POLÍTICAS SOCIAIS PARA FAMÍLIA EM MATINHOS/PR: PERCURSOS DA CIDADANIA NA INTERAÇÃO ENTRE OPERADORES E BENEFICIÁRIOS

Ilda Janete Steimetz Costa (UFPR)

Marisete T. Hoffmann-Horochovski (UFPR)

POLÍTICAS SOCIAIS PARA FAMÍLIA EM MATINHOS/PR: PERCURSOS DA CIDADANIA NA INTERAÇÃO ENTRE OPERADORES E BENEFICIÁRIOS

Ilda Janete Steimetz Costa[1]

Marisete T. Hoffmann-Horochovski[2]

RESUMO

Este trabalho resulta de um estudo de mestrado em andamento, voltado a compreender sentidos das políticas sociais destinadas a famílias pobres na cidade de Matinhos/PR. Parte-se da ideia de que tais sentidos constroem-se também na interação entre beneficiários e as instituições e agentes operadoresdestas políticas. Acredita-se que abordagens dispostas a investigar como são mediadas, negociadas e significadas as experiências de interação de beneficiários com as políticas, podem contribuir para pensar a participação democrática para além dos espaços e formas institucionais de representação, expressão e controle sociais.

Palavras-chave: cidadania; família; políticas sociais.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, as políticas voltadas aos setores mais fragilizados social e economicamente têm ocupado um papel central nas últimas décadas, sendo tomadas como ação indispensável para a elevação de padrões de cidadania na sociedade brasileira.

Tais políticas, também caracterizadas de emergenciais, constituiriam um mecanismo temporário de proteção social, na transição das condições de fragilidade familiar para um patamar básico de autonomia, subsistência e provimento da vida, através da inserção no mundo do trabalho e no acesso a bens e serviços básicos.

1 Mestranda em Desenvolvimento Territorial Sustentável (UFPR). E-mail: ildajscosta@gmail.com.

2 Professora do curso de Gestão Pública e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável (UFPR). E-mail: marisetehh@gmail.com.

Neste sentido, o sucesso de políticas sociais estaria estreitamente vinculado a consolidação e eficiência de uma rede de serviços e equipamentos públicos que permitam a superação de condições extremas de sobrevivência na direção de um acesso básico e estável à escola, saúde, renda e outros elementos indispensáveis a vida nas cidades.

Diante disso, o estudo que estamos desenvolvendo, ao invés de analisar ações isoladas de uma política específica, toma como objeto de pesquisa as relações entre famílias e as políticas sociais que estas têm acesso.

Considerando as dificuldades apontadas por Arretche (1998), no que se refere a conseguir apontar relações de causalidade entre as políticas e os resultados, a abordagem que propomos pode contribuir para apreender famílias e agentes públicos como atores sociais em relações contextualizadas. Pensando ainda que nestas relações também se constroem e reconstroem os sentidos das políticas sociais na realidade em estudo.

Do ponto de vista metodológico, este trabalho se fundamenta na tradição de pesquisas voltadas a compreender práticas e discursos de sujeitos que integram o objeto a ser estudado. Tal perspectiva envolve o desafio da entrada no campo, a aproximação aos sujeitos, a escuta e observação do cotidiano (MAGNANI, 1986; VELHO, 1981).

Operacionalmente, a realização desta pesquisa envolve a produção de dados através do mapeamento dos serviços existentes que materializam as políticas sociais no bairro estudado. Especialmente dados referentes a três grandes políticas nacionais: Assistência Social, Educação e Saúde. Foram, assim, mapeados os programas e serviços que operam tais políticas no bairro Tabuleiro (escolas, postos de saúde, centros de assistência social) e identificados os agentes que desenvolvem atuação direta com as famílias atendidas.

Além do reconhecimento das estruturas dos serviços (recursos humanos e materiais), o trabalho de campo conta com a aproximação em profundidade ao cotidiano de algumas famílias, através da observação e acompanhamento de rotinas de acesso e atendimentos aos serviços. Também temos desenvolvido entrevistas com agentes institucionais, valendo-se de roteiro semi-estruturado.

Por fim, resta destacar que essas entrevistas e as observações, realizadas ao longo dos últimos quatro meses, foram fundamentais para traçar essas primeiras

reflexões sobre as políticas sociais para famílias pobres no município de Matinhos/PR.

2. CIDADANIA, FAMÍLIA E POLÍTICAS SOCIAIS

Para Carvalho (2001), a experiência do Brasil na construção "do cidadão brasileiro" ainda hoje parece incompleta. Na trajetória política do Brasil os direitos surgem com uma forma diversa da "ordem natural" proposta por Marshall (1967), segundo a qual a cidadania seria constituída em uma ordem cronológica e lógica: primeiro com os direitos civis (direito fundamental a vida, à liberdade de escolha, igualdade perante a lei), em seguida com os direitos políticos (direito de manifestar-se politicamente, de votar e de ser votado), e na sequência os direitos sociais (que garantem a participação na riqueza do país).

No caso brasileiro, a conquista dos direitos apresenta duas diferenças importantes com o percurso de cidadania descrito por Marshall: a primeira é a ênfase dada ao social em relação aos demais direitos; a segunda o fato de que o direito social precedeu a obtenção dos demais alterando a cronologia proposta pelo autor inglês. Muitos direitos sociais foram aqui implantados em período de autoritarismo e ditadura militar, portanto sem que a população pudesse fazer uso de seus direitos políticos e civis. Para Carvalho, os direitos civis (que se fundamentam numa justiça "barata e acessível a todos" garantindo as relações civilizadas na sociedade), que seriam para Marshall a base dos direitos, estão ainda inacessíveis a grande parte do povo brasileiro.

Segundo o autor, "os direitos sociais permitem as sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos... a ideia central é a da justiça social" (CARVALHO, 2001, p. 10).

O sistema de proteção social no Brasil tem início na década de 1930 quando o Estado passa a assumir a regulação e manutenção da saúde, educação, previdência e políticas de habitação popular e saneamento. É importante dizer que neste período o Estado estava fortemente comprometido com o mercado e com a promoção do crescimento econômico. Neste contexto a noção de cidadania estava

intimamente ligada ao trabalho. Ser trabalhador, ter a carteira assinada era o que conferia aos sujeitos a cidadania (SILVA, YASBEK E GIOVANNI, 2008).

Foi nas décadas de 1970 e 1980 que o sistema de proteção social consolida-se no Brasil, como uma forma de compensação pela repressão militar e como resultado da demanda e mobilização social. É mais precisamente no período pós-Constituição que as políticas sociais de enfrentamento a pobreza irão consolidar seu foco na "família", relação essa que se faz explícita no maior e mais duradouro programa deste tipo já implantado: o Programa Bolsa Família (PBF).

Entretanto, se na história de nosso país os direitos sociais foram os primeiros a serem implantados, sua efetivação e exercício pleno parecem estar ainda distantes do cotidiano de camadas expressivas da população. Haja vista que a popularização da educação, um dos fatores apontado por Marshall e Carvalho como favorecedores da expansão e apropriação dos direitos em uma sociedade, é um fenômeno ainda recente no Brasil, contando ainda com frequentes ações governamentais para reforçar a adesão e permanência das crianças na escola.

E é justamente o processo de interação entre as famílias e as políticas sociais nosso objeto de estudo. Particularmente neste texto, nosso propósito será refletir sobre os percursos da cidadania experimentados na interação das famílias pesquisadas no município de Matinhos/PR com as políticas sociais que possuem acesso. Em outras palavras, ao invés de nos perguntarmos o quanto são incompletas tais experiências de cidadania, nos perguntamos sobre os sentidos construídos nestas experiências. Antes dessa reflexão, contudo, é necessário dialogarmos, mesmo que brevemente, com autores que tratam da relação família e Estado.

2.1 A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NAS POLÍTCAS

Considerando-se as particularidades da experiência brasileira de construção de cidadania, especialmente a primazia dada aos direitos sociais nesta trajetória (CARVALHO, 2001), é fundamental destacar o lugar central da "família" nas políticas sociais de enfrentamento a pobreza (SILVA, YASBEK E GIOVANNI, 2008).

As análises a respeito dos efeitos desta centralidade de políticas de estado na família recorrem a comparações com processos históricos diferentes a fim de

compreender particularidades de nossa realidade. Buscando compreender a relação entre Estado e famílias pobres, Fonseca (2005) analisa a persistência de modelos e práticas alternativas de família na realidade brasileira, distintas do padrão hegemônico ocidental. Para a autora, esta distinção estaria relacionada a diferenças entre os processos de normatização social em países europeus e o Brasil. Enquanto na França, por exemplo, as políticas de disciplinamento social vieram associadas a ganhos nas condições de vida das populações (DONZELOT, 1986), no Brasil, tais processos foram historicamente mal articulados e as políticas higienistas e as moralidades oficiais das instituições tiveram alcances muito parciais entre certos seguimentos populacionais (FONSECA, 2005).

Na esteira de análises históricas e antropológicas sobre as relações familiares, a própria definição de família a partir de um modelo pré-estabelecido é problematizado por cientistas sociais voltadas a pesquisas entre os grupos populares (FONSECA, 2000, 2005; SARTI, 1996). O esforço destes estudos não é apenas no sentido de compreender as relações familiares no contexto de desigualdade, mas também a desconstrução e a problematização de interpretações depreciativas que são associadas a relações familiares encontradas nestes contextos. Neste sentido, os estudos destacam uma diversidade de arranjos familiares e defendem a necessidade das análises diferenciarem a família da unidade doméstica, associação naturalizada em levantamentos censitários (FONSECA, 2000). Também apontam a necessidade compreendê-la para além dos laços consanguíneos e das formas previstas nas leis. Levando em conta estes elementos, Fonseca (2005, p.54) expressa que:

> preferimos falar de dinâmicas e relações familiares, do que um modelo ou unidade familiar. Assim, definimos o laço familiar como uma relação marcada pela identificação estreita e duradoura entre determinadas pessoas que reconhecem entre elas direitos e obrigações mútuos. Essa identificação pode ter origem em fatos alheios à vontade da pessoa (laços biológicos, territoriais), em alianças conscientes e desejadas (casamento, compadrio, adoção) ou em atividades realizadas em comum (compartilhar o cuidado de uma criança ou de um ancião, por exemplo).

No contexto brasileiro atual, entretanto, autores apontam que a família retoma lugar central nas políticas de proteção social como uma unidade protetiva,

redistributiva economicamente e capaz de construir novos sujeitos, dotados de valores adequados a nova sociedade.

Schuch (2013), ao discutir “como a família funciona em políticas de intervenção social”, defende que

> os processos de redemocratização do Brasil devem ser pensados a partir de dois processos correlatos: de um lado a ênfase na retórica dos direitos como instrumentos para a “modernização”, desenvolvimento social e consolidação da democracia; de outro lado a tentativa de criação de “sensibilidades modernas” e novos tipos de pessoa, nos quais os valores de individualidade, autonomia e autorresponsabilidade são enfatizados (SCHUCH, 2013, p. 310).

A autora percebe que as transformações ocorridas em torno da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) na década de 1990, não se referem apenas a alterações nos princípios que regem as leis, mas “compreendem a gestão de sensibilidades sociais e subjetivas” (SCHUCH, 2013, p. 310). Tratando-se então de desenvolver formas de governo das sensibilidades dos desejos, das atribuições dos sujeitos ampliando o processo civilizador percebendo a família como espaço privilegiado de formação para o indivíduo adulto visando a construção de “sujeitos de direitos”.

O lugar da família passa a ser tanto o foco de intervenção quanto o instrumento para forjar novas práticas, valores cabendo às instituições o papel de definir quais as relações adequadas a vida em sociedade. Como diz Guita Debert (2006, p.43): “a tentativa está em precisar quais são os direitos e deveres dos pais, dos filhos e de cônjuges, companheiros e vizinhos judicializando áreas que não podem ser abandonadas à criatividade social”.

Mesmo tais análises chamando atenção para o fato que o foco na família revela-se como uma estratégia civilizatória, normativa, os autores têm demonstrado que as famílias não têm uma posição passiva, submissa ou acrítica. Apontam inclusive que elas podem dar diferentes sentidos, ressignificando o que lhe está sendo demandado, negociando modos de vida em que perduram antigas e novas práticas, valores e moralidades (SCHUCH, 2013; FONSECA, 2005; RABELO e SILVA, 2013; PIRES, 2014).

As famílias podem compreender questões como as condicionalidades a elas impostas como uma troca, algo que lhes permita receber o benefício monetário sem

que este pareça uma benesse, ou uma esmola como o percebido por Rabelo (2011). E também negociar os valores apresentados negociando seus sentidos com os de seu grupo de pertencimento, como observado por Pires e Jardim (2014) ao analisar o tema escola e trabalho infantil em uma cidade do estado da Paraíba.

3. POLÍTICAS SOCIAIS PARA FAMÍLIA EM MATINHOS

3.1 O CENÁRIO DA PESQUISA

Matinhos é uma cidade do litoral paranaense, com população censitária de 29.428 habitantes (IBGE, 2010), e têm registrado uma das maiores taxas de crescimento populacional das últimas décadas entre as sete cidades que formam a região litorânea. Na população pobre este crescimento tem se caracterizado pela migração de trabalhadores em busca de trabalho e melhores condições de vida. O ramo da construção civil tem oferecido uma fonte de trabalho e renda a parcela dos migrantes, porém, do ponto de vista econômico, passado o período de alta temporada, os postos de trabalho sofrem expressiva diminuição obrigando aos trabalhadores sujeitarem-se a trabalhos informais como limpeza de terrenos, coleta de material reciclável, vendedores ambulantes (POLIDORO & DESCHAMPS, 2013).

Dados da pesquisa de campo têm confirmado a descrição feita por Polidoro e Deschamps sobre a dinâmica de migração, moradia e condições econômicas em Matinhos. Os dados apontam para uma população pobre, formada em grande parte por pessoas oriundas de outras localidades que chegam a Matinhos em busca de trabalho e condições melhores de vida. Encontram, no entanto, uma cidade com oferta de trabalho reduzido, mas que nos períodos de verão tem uma substancial ampliação para atender aos turistas que chegam para desfrutar as festas (Natal, Ano Novo e Carnaval) e a praia. Embora os postos de trabalho tenham ampliação significativa no período de alta temporada, as relações de trabalho e salários se mantêm precários.

Em que pese as dificuldades de sobrevivência numa cidade com as características de Matinhos, o poder público tem pouco a oferecer para a população que mora na cidade durante todo o ano. Os serviços públicos apresentam dificuldades para atender as demandas da população em especial às áreas de

saúde e assistência social. Nas questões de saúde, a instabilidade do quadro funcional, principalmente médicos, mas também a defasagem nos quadros de enfermeiros e agentes de saúde tem sido um complicador.

Enquanto políticas de atendimentos às famílias pobres, o município possui serviços e programas que ainda não atuam de forma articulada, expressando um distanciamento com as concepções das políticas nacionais vigentes.

Chama a atenção a política de assistência social da cidade, que consiste na distribuição de significativo número de cestas básicas no assim chamado Programa Cesta Vida. O número de cestas básicas distribuídas no município supera em muito o número de famílias atendidas no Programa Bolsa Família, que envolve 1.394 famílias.

Além disso, parece significativa a escolha por manter uma política com distribuição de cesta de alimentos em um momento em que as discussões sobre programas de transferência de renda ganham espaço. Tal política parece estar na contramão do que as políticas sociais de caráter nacional têm defendido e buscado através de programas de transferência de renda[3].

Esse cenário que procuramos descrever permite destacar alguns dos elementos com impacto importante sobre nosso objeto de estudo. Um destes é o perfil migrante das famílias pesquisadas, que se apresenta em nossos dados etnográficos por relatos como: “não deu certo em outros lugares”, “vim tentar a vida”, “vim para trabalhar”. Tal situação se traduz no fato de que todos os sujeitos contatados na pesquisa não nasceram na cidade e não possuem um vínculo identitário com ela. As falas expressam a ideia de que estão aqui “para tentar de novo”, para um novo começo. É possível ilustrar a especificidade deste tipo de narrativa, contrapondo-as com outros sujeitos do local. Enquanto moradores nativos da cidade identificam-se pela rede familiar, por exemplo, inúmeros moradores jovens, profissionais ou estudantes, deslocaram-se para cidade buscando inserir a prática do surf em seu cotidiano. Ambos os casos mantêm algum tipo de identidade com a cidade, enquanto os sujeitos desta pesquisa, diferentemente, narram-se pelo seu trânsito entre outros lugares e pela busca de superação de dificuldades.

[3]Tem sido apontado na literatura que as contribuições dos programas de transferência de renda ultrapassam os ganhos objetivos, mas também produzem impactos simbólicos na vida dos beneficiários na medida em que lhes permite fazer as escolhas das prioridades dos gastos, possibilitando reconhecimento social, diminuindo os impactos de uma vivência de exclusão e os estigmas a eles associados (RABELO, 2011; REGO e PINZANI, 2014).

Um segundo ponto a ser destacado, referente ao grupo social pesquisado, diz respeito às relações familiares. Diferentemente de realidades de periferias urbanas onde famílias vivem ao longo de gerações, estendendo-se horizontalmente em redes de parentesco (tios, primos) no território do bairro, nossos informantes frequentemente possuem parentes em outras cidades. Não raro o próprio grupo familiar mais próximo não vive em Matinhos: ou porque migrou apenas parcialmente para a cidade, ou porque algum de seus integrantes mudou-se de Matinhos para outro lugar também em busca de uma vida melhor. Neste sentido, embora o bairro pesquisado tenha alta densidade demográfica, pouco se assemelha aos bairros, vilas ou favelas com intensa sociabilidade, descritos pela bibliografia voltada aos grupos populares urbanos (ZALUAR, 1994; MAGNANI, 1998; FONSECA, 2000).

Por fim, uma terceira e última característica a ser destacada sobre o contexto empírico da pesquisa, é o estágio em que as políticas sociais se encontram na cidade. Destaque-se que, embora a existência de Conselhos Municipais, bem como as estruturas administrativas e de serviços estejam de acordos com os desenhos recentes das respectivas políticas (SUS, SUAS, Educação), o padrão de gestão em vigor na Administração Municipal se sustenta em concepções pouco favorável a participação social e a promoção da cidadania. Esta realidade é expressa entre os beneficiários dos serviços públicos através da naturalização da instabilidade da oferta e do não reconhecimento do direito aos serviços.

Diante destes destaques, gostaríamos de dar sequência ao trabalho fazendo uso de dados da pesquisa etnográfica realizada no bairro Tabuleiro em torno dos dois pólos da relação família e políticas: as práticas institucionais e as narrativas das famílias.

3.2 PRÁTICAS INSTITUCIONAIS: ENTRE A PROMOÇÃO DE DIREITOS E A NORMATIZAÇÃO DAS CONDUTAS

Como já dissemos anteriormente, um dos debates sobre políticas sociais para famílias diz respeito a reconhecer o sentido normatizador que estas assumiram e assumem em determinados contextos, atribuindo-se tarefas civilizatórias na relação com as famílias pobres. Em nossa pesquisa, contudo, queremos chamar atenção para dados que apontam inflexões diferentes na abordagem das famílias por parte das instituições.

Para ilustrar isso, recorremos aos relatos de duas de nossas interlocutoras no trabalho de campo, vinculadas a diferentes instituições do bairro: uma assistente social e a outra uma pedagoga da escola. Ambas precisaram abordar a mesma família, em suas respectivas instituições.

Em conversa com a Assistente Social da prefeitura que atende no bairro, tratávamos dos tipos de demandas que lhe eram repassadas por outras instituições vinculadas a rede de serviços públicos. Ela relata então a dificuldade do trabalho em rede na cidade, dizendo não entender como chegam relatórios de escolas com trinta dias de ausência das crianças, sem que tenham sido feitas visitas às suas casas: “as crianças podem estar com fome ou doentes em casa”. Dito isso, lembra de “um caso muito triste”: no acompanhamento de uma família encaminhada pela escola, depara-se com o relato contrariado de uma mãe. Ela relata que a Pedagoga teria dito a criança que esta “deveria tomar banho porque estava fedida”. Enquanto nos narra o caso, a Assistente Social questiona a fala da pedagoga “como pode dizer isto a uma criança? Não sabe se a família tem sabonetes, se tem condições, banheiro”. Na sequência, comenta que a criança em questão teria lhe dito não saber por que a professora reclamava, “pois costuma tomar banho todas as noites e já dorme de uniforme para ficar pronta”.

Em outro momento, em conversa com a Pedagoga (que também é graduada em Serviço Social), esta nos conta que uma professora lhe encaminhou a situação de uma criança que estava sendo hostilizada pelos colegas porque não “cheirava bem”. Chamou a mãe para uma conversa e contou o que estava acontecendo. A mãe (acompanhada pela criança) não concordou com a situação relatada. A Pedagoga diz a mãe: “estamos nesta sala fechada e eu não estou aguentando o cheiro”. A Pedagoga nos relata que disse para mãe que, “ao permitir que o filho vá desta forma para a escola ela está retirando da criança o direito de se socializar e de estar com os amigos que acabam se afastando”.

Para as finalidades deste trabalho, cabe destacar uma primeira diferença de perspectiva que se evidencia nos relatos das profissionais. A primeira nos narra a situação e sua impressão a partir do lugar de quem atua em programas de atendimento a famílias, enfatizando o contexto, as condições precárias de habitação e de sobrevivência. Por sua vez, a segunda parece sentir-se a vontade para nos relatar como agiu e o que disse à família, a partir do ponto de vista da garantia dos direitos da criança (aqui, o direito de se socializar).

Ao recorrer a estes dados, a primeira questão seria nos questionarmos se as diferenças de condutas estariam reduzidas apenas a diferenças entre as trajetórias pessoais e profissionais das pessoas em questão. Sem ignorar esta possibilidade, nossa análise leva em conta que estas pessoas estão situadas em determinadas posições sociais e institucionais, as quais produzem lógicas, valores e práticas que ordenam as abordagens profissionais, ao menos em parte.

Neste sentido, a análise desta situação permite compreender tal diferença entre práticas institucionais em duas perspectivas distintas.

Na primeira, a utilização do “direito da criança” como justificativa para cobrar da mãe uma prática de cuidado, julgada como apropriada, parece relacionar-se com aquilo que Fonseca e Cardarello (2009) nominaram de “direitos dos mais e menos humanos”. Para elas, a defesa descontextualizada dos direitos das crianças, ignorando sua condição de classe e as dificuldades da família, tem levado “a engendrar paradoxos”: sugerindo como culpados por situações intoleráveis vividas pelas crianças a figura dos “pais desnaturados” (CARDARELLO e FONSECA, 2009, p. 248). As autoras problematizam que a inclusão de crianças pobres no alvo de proteção humanitária, no contexto brasileiro, tem sido acompanhada tanto de uma invisibilidade das condições em que as famílias vivem, como por sua respectiva culpabilização.

Um segundo plano de análise, permite remeter aos estudos sobre socialização e da sociologia da educação. Neste âmbito, a temática da relação entre famílias populares e escola tem sido recorrente, dispondo de trabalhos de referência tanto na literatura francesa (THIN, 2006), como brasileira (BARBOSA, 2007). Os autores, apoiados em diferentes pesquisas, propuseram que conflitos entre escola e família estariam relacionadas a lógicas socializadoras diferentes.

Para Thin (2006), as lógicas escolares tendem a se impor sobre as lógicas das famílias populares, se estabelecendo de forma desigual uma vez que as famílias têm pouco ou nenhum domínio das formas e requisitos para a aprendizagem escolar enquanto as práticas e lógicas dos professores estão largamente legitimadas. Embora o encontro destas lógicas esteja fortemente marcado por uma desigualdade de forças, Thin afirma que as lógicas populares podem tanto resistir, construindo uma negociação com as lógicas escolares, como serem modificadas pela confrontação.

Neste sentido, a bibliografia indica que a escola com frequência cristaliza o lugar da família e suas atribuições, tomando como premissa sua própria lógica (THIN, 2006) ou a cultura escolar (BARBOSA, 2007). Cabe ilustrar essa relação com nossos registros de campo a respeito de uma reunião entre pais e a direção de uma escola do município.

> A reunião começa. Os pais estão agrupados no refeitório da escola. A diretora inicia sua fala usando microfone, separada dos pais pela área que as crianças usam para as brincadeiras do recreio. Em tom muito sério, a diretora pede aos pais maior colaboração não enviando refrigerantes ou salgadinhos para o lanche das crianças, fato que tem gerado tensões entre as crianças "porque todos também vão querer". Emenda falando sobre a volta dos piolhos na escola e que "não é obrigação da escola resolver os problemas de piolhos das crianças, isto é tarefa dos pais". Na sequência, informa que nas atividades de Páscoa não serão distribuídos chocolates aos alunos, porque alguns pais reclamaram da quantidade de bombons que os filhos receberam no ano anterior. Ela explica que "ano passado foi solicitado uma doação de caixas de chocolates e divididos entre as crianças, mas houve reclamações, então este ano os chocolates são obrigação dos pais". Para finalizar, a diretora relata que os pais não estão buscando as crianças no horário certo, e que "no último dia de chuva quase deu acidente em frente a escola quando um pai subiu na calçada com o carro para pegar seu filho, colocando em risco a vida de quem estava em frente a escola". Alguns pais teriam reclamado para a diretora, mas, diz ela, "cuidar desta questão não é tarefa da escola, é de cada um". Encerrando a reunião disse categoricamente: "espero maior participação dos pais este ano. Esperamos contar com vocês quando chamamos para as reuniões. Agora podem ir até as salas para conversarem com as professoras". Durante a fala da diretora os pais permaneceram quietos, ninguém perguntou ou sugeriu algo. Assim que foram liberados se dirigiram as salas de seus filhos (Diário de campo).

Importa destacar que embora a escola seja a instituição social com maior presença no cotidiano das famílias, bem como frequentemente a mais próxima fisicamente a estas, também se apresenta como a instituição cuja relação com as famílias estabelece-se historicamente reiterando distâncias e posições fortemente marcadas pela normatividade. Por sua vez, é interessante notar que é a escolarização das crianças de famílias atendidas em programas sociais que é usada como condicionalidade para o acesso a benefícios, como é o caso do PBF.

Vale ainda apontar que a possibilidade de uma maior permeabilidade da escola às "culturas familiares" é defendida por especialistas no tema como um

desafio atual da escolarização das camadas populares brasileiras (BARBOSA, 2007).

3.3 O ACESSO AOS SERVIÇOS NAS TRAJETÓRIAS E NARRATIVAS DAS FAMÍLIAS

Agora gostaríamos de voltar nosso olhar aos sujeitos de nossa pesquisa, integrantes de famílias que são atendidas em programas sociais. Sem ignorar que as instituições possuem lógicas que podem prevalecer sobre as lógicas familiares, muitos estudos têm discutido as políticas para além dos processos de disciplinamento social e de governo da pobreza (FONSECA e SCHUC, 2009). Tais abordagens se voltam para as relações, apropriações e significados de certas políticas sobre as famílias consideradas vulneráveis social ou economicamente (RABELO e SILVA, 2013).

Neste sentido, estamos interessadas em buscar pistas sobre como as famílias significam seu acesso a programas sociais vigentes, levando em conta as particularidades do contexto onde a pesquisa é desenvolvida. Para isso, voltamos a dois depoimentos coletados durante o trabalho de campo, atentando a como narram suas experiências.

> Angelita[4] relata que cuidou de dois dos netos quando pequenos e que, naquela época, teve dificuldade econômica para manter as crianças. Então foi procurar a assistente social e conseguiu entrar para o Programa Bolsa Família (PBF): “consegui o Bolsa Família porque as crianças estavam na escola, tudo certinho, a assistente social me conhecia, sabia que eu cuidava deles.” Disse que gosta do programa e que por conta dele tinha que levar as crianças as vezes ao posto de saúde (Diário de campo).

> Maria Alice mora em uma casa de alvenaria sem reboco e piso, com três dos quatro filhos e o marido que trabalha como ajudante em empresa prestadora de serviços para a Prefeitura da cidade, concertando o calçamento das ruas. Conta que recebe o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para a filha Luísa (que possui deficiência), o que contribui para o sustento da família. O benefício foi encaminhado também com ajuda do Conselho Tutelar (CT) e a Assistente Social do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Ao ser questionada sobre a participação dos filhos no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ela responde que “o Conselho Tutelar (CT) foi que encaminhou Gabriel e Liliane

[4] Todos os nomes referidos nos diários de campo são nomes fictícios.

> quando eles estavam cuidando de carros. Foi assim que consegui escola pras crianças no Complexo (escola municipal do bairro) e na APAE pra Luana.” É interessante destacar que ao ser questionada se conhecia o CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) do bairro, respondeu enfaticamente: “No CREAS, só vão pessoas pobres, carrinheiros, pessoas que pegam roupas e passagem pra ir embora (para voltarem para a cidade de origem). Não conhecemos ninguém por lá” (Diário de campo).
>
> .

As duas famílias citadas possuem uma condição socioeconômica semelhante e tem se relacionado com alguns programas sociais, como o PETI e PBF, ao longo de sua trajetória. Para ambas, essa participação nos programas sociais tem um sentido de conquista, de merecimento. Embora dona Angelita reconheça as dificuldades pelas quais passava quando de seu ingresso no PBF, considera que a conquista da bolsa foi reconhecimento por cuidar bem dos netos, “tudo certinho”.

É interessante refletir que a concepção de uma cidadania calcada num sujeito imbuído do direito de ter acesso a serviços e políticas sociais, parece ser subvertida pela noção de merecimento. Uma pista para compreender essa percepção das famílias pode ser encontrada no trabalho de Neves (2006), no qual a autora mostra como práticas de filantropia "ensinaram" a clientela de suas ações de caridade a corresponder as expectativas que as instituições faziam delas.

Da mesma forma, uma subversão da perspectiva das políticas de promoção de direitos vigentes pode ser verificada também na narrativa de Maria Alice. Apesar da condição socioeconômica que levou os filhos ao trabalho precoce, não faz nenhuma referência a ele. O próprio Conselho Tutelar não é referido com a importância de uma intervenção na família, aparecendo apenas como o facilitador do acesso aos programas.

Assim, o trabalho infantil, percebido pelas instituições como um sintoma ou uma situação que precisa ser modificada, pode ser visto pela família de forma diferente. Pires e Jardim (2014), ao analisarem os efeitos do PBF em uma cidade da Paraíba, se deparam com desencontros semelhantes a respeito do trabalho infantil. Percebem que as famílias embora tenham retirado seus filhos do trabalho infantil exercido fora de casa e garantindo a frequência das crianças na escola, as crianças ainda exercem tarefas domésticas. O trabalho é compreendido como eixo importante de socialização e aprendizado atribuindo aos sujeitos valores de honestidade.

Por fim, cabe ainda destacar que o acesso aos serviços e programas é inserido pelos sujeitos numa narrativa de trajetórias individuais, de buscas de alternativas de mudança na vida das famílias. Os serviços e programas não são referidos como direitos sociais, mas antes como parte das estratégias individuais de instalação e sobrevivência na cidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo resulta de uma pesquisa de mestrado em andamento que busca analisar as interações entre as famílias e as políticas sociais a que tem acesso no seu bairro (Tabuleiro) e cidade (Matinhos/PR), visando refletir sobre os sentidos que as famílias atribuem às políticas. Aqui fundamentalmente a ideia era pensar, mesmo que preliminarmente, sobre os percursos da cidadania experimentados no processo de interação entre as famílias e as políticas sociais, entre os beneficiários e operadores dessas políticas.

No caso específico de Matinhos, um desafio é pensar como trajetórias destes sujeitos marcadas por seguidos “recomeços”, interferem (ou não) na apropriação e significação dos espaços e serviços públicos a eles ofertados. A transitoriedade pela cidade ou a migração recente para esta região, parece implicar em menor envolvimento associativo e comunitário dos sujeitos. Embora possam se vincular a espaços de sociabilidade como as igrejas ou centros religiosos, isso não repercute em experiências coletivas de participação social e política. Na medida em que o próprio acesso à políticas e direitos insere-se biograficamente como parte das buscas individuais, poderia também traduzir-se numa experiência de cidadania? Neste sentido, permanece tal reflexão em aberto para o desenvolvimento desta pesquisa, buscando reconhecer quais percursos são possíveis para a cidadania de sujeitos cuja fixação na cidade é uma contínua aposta individual.

Acreditamos que abordagens dispostas a investigar como são mediadas, negociadas e significadas as experiências de interação de beneficiários com as políticas, podem contribuir para pensar a cidadania e participação democrática para além dos modelos, espaços e formas institucionais de participação social.

Referências

ARRETCHE, M. *Avaliação de Políticas* Sociais: *Uma Questão em Debate*. São Paulo, Cortez, 1998.

BARBOSA, MCS. *Culturas Escolares, Culturas de Infância e Culturas Familiares*: As Socializações e a Escolarização no Entretecer destas Culturas.Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1059-1083, out. 2007.

CARVALHO, JM*. Cidadania no Brasil: o longo caminho.* Rio de Janeiro, Editora Record: 2001.

CARDARELLO, A; FONSECA, C. Direitos dos Mais e Menos Humanos. *Horizontes Antropológicos*. Ano 5, v. 10, p. 83- 121. Porto Alegre, 1999.

DEBERT, GG. Conflitos éticos nas Delegacias de Defesa à Mulher. In: DEBERT, Guita Grin; GREGORI, Maria Filomena; PISCITELLI, Adriana Gracia (Orgs.). *Gênero e distribuição da Justiça: as delegacias de defesa da mulher e a construção das diferenças.* Campinas: Pagu/Unicamp, 2006.

DONZELOT, J*. A polícia das famílias*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

FONSECA, C. *Família, fofoca e honra: etnografia das relações de gênero e violência em grupos populares*. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

_____. *Concepções de família e práticas de intervenção*: uma contribuição antropológica. SAÚDE E SOCIEDADE. São Paulo, v. 14, n. 2, p.50-59, maio-ago, 2005.

FONSECA, Claudia; SCHUCH, Patrice. *Políticas de proteção à infância: um olhar antropológico*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GADELHA, Carlos et al., Saúde e territorialização na perspectiva do desenvolvimento. Ciência & Saúde Coletiva, v. 16, p. 3003-3016,Rio de Janeiro: 2011.

IBGE. Censo Demográfico de 2010. Rio de Janeiro, 2010.

MAGNANI, JGC. Discurso e representação ou de como os baloma de Kiriwana podem reencarnar-se nas atuais pesquisas. In: CARDOSO, RC L. *A aventura antropológica. Teoria e pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. *Festa no pedaço*. São Paulo: Hucitec, 1998.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e "Status"*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

NEVES, Delma P. As idosas provedoras do lar e o enraizamento familiar. In: FONSECA , Claudia; BRITES, JUREMA. *Etnografias da Participação.* Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

PIRES, F e JARDIM, GAS. *Geração Bolsa Família: escolarização, trabalho infantil e consumo na casa sertaneja* (Catingueira/PB). RBCS Vol. 29 n 85, junho/ 2014.

POLIDORO, M; DESCHAMPS, V. Segundas residências e urbanização no litoral do Paraná. Curitiba, *Rev. Paranaense de Desenvolvimento*, v.34, n.125, p.213-235, jul./dez. 2013.

RABELO, M M, SILVA, M K. Redistribuição e reconhecimento de cidadania através do Programa Bolsa Família. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 57-90, jul. 2013.

RABELO, M M,. *Redistribuição e reconhecimento de cidadania através do Programa Bolsa Família a voz das beneficiárias*. Tese de doutorado. PPG Sociologia- UFRGS. Porto Alegre, 2011.

REGO, W L; PINZINI, A. *Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania*. 2edição, São Paulo: Ed. Unesp. 2014.

SARTI*, C. A familia como espelho*. Campinas: Editora. Autores Associados, 1996.

SILVA, M. O. S., YAZBEK, M. C. e GIOVANNI, G. di. *A Política Social Brasileira no Século XXI – A Prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo, Cortez: 2008.

SCHUCH, P. Como a família funciona em políticas de intervenção social? *Civitas*, Porto Alegre, V. 13, n. 2, p. 309-325, 2013.

SOUZA, C. Estado da arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007, p.65-86.

SZYMANSKI, H. Práticas Educativas Familiares e o Sentido da Constituição Identitária. *Rev. Paidéia*, v. 16, n. 33, p. 81-90. São Paulo 2006.

THIN, D. Para uma análise das relações entre famílias populares e escola: confrontação entre lógicas socializadoras. *Rev. Bras. Educ.*, Mai/Ago. 2006, vol.11, no.32, p.211-225.

VELHO, G. Observando o familiar. In: *Individualismo e cultura:* notas para uma antropologia da sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1981.

ZALUAR, A.*A máquina e a revolta*. As organizações populares e o significado da pobreza. 2ª edição, São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Os jovens não somos nós: controle social e identidades juvenis no contexto de projetos sociais da Região Metropolitana de Curitiba

Mariana Corrêa de Azevedo – Universidade Federal do Paraná

Resumo:

Na sociedade contemporânea a juventude, especialmente a juventude pobre, tem sido tratada como um “problema social” per se e associada à violência. Derivam daí ao menos dois grandes processos: por um lado, o controle repressivo e policialesco desta população, no qual se reproduzem estigmas, que compõe um quadro preocupante de criminalização e mortalidade juvenil, especialmente na periferia dos grandes centros urbanos. Por outro, a formulação de outro tipo de “resposta” dos equipamentos institucionais, no âmbito da assistência social. Mais intensamente na última década, o Governo Federal tem implementado projetos sociais que servem para atender a juventude classificada como socialmente vulnerável e em situação de risco. O presente artigo tem como objetivo traçar algumas reflexões teóricas e metodológicas preliminares para a compreensão da construção social sobre os jovens em questão, oferecendo ferramentas para a análise de alguns dos equipamentos socioassistenciais do município de Piraquara PR (Região Metropolitana de Curitiba), que compõem o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – espaços oficialmente tidos como de inclusão e cidadania.

Palavras-chave: controle social; juventudes; cidadania.

Apresentação[1]

É inevitável apresentar esta comunicação sobre juventudes com uma breve descrição do atual cenário político no Brasil, posto que está em pauta mais uma vez a aprovação ou rejeição da Proposta de Emenda Constitucional 171/1993, que altera o Artigo 228 da Constituição Federal, reduzindo a maioridade penal dos 18 para os 16 anos de idade. O debate é quase tão antigo quanto a Lei que sanciona o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Nº 8.069/1990), e parece operar segundo a lógica do eterno retorno predominante em assuntos polêmicos na sociedade brasileira, como propostas relativas aos direitos sexuais e reprodutivos ou ao controle sobre drogas.

No caso dos direitos da juventude, impera ainda na opinião pública – ou ao menos é o que querem nos fazer crer os que encomendam pesquisas de sondagem sobre o tema – uma crença bastante disseminada de que a redução da idade penal poderia reduzir índices de violência. Por outro lado, tivemos em agosto de 2013 a aprovação do Estatuto da Juventude (Lei Nº 12.852/2013). O mesmo ano das assim chamadas “Manifestações de Junho”, cuja pauta inicial era a convocação do Movimento Passe Livre para a insatisfação popular com o aumento de R$0,20 centavos na passagem de ônibus do transporte público da cidade de São Paulo. Crise que começou no transporte público e tomou proporções de manifestações de massas contra a corrupção com grande projeção internacional.

Mas se as Manifestações vieram num primeiro momento mostrar o amadurecimento democrático pela ocupação das ruas por milhares de cidadãos do país inteiro, também trouxeram consigo ânimos conservadores, que no cenário pós-eleitoral tem se encorpado numa ideologia de clamor pela tomada do poder via as instâncias militares e na recusa categórica da legitimação do processo democrático que colocou mais uma vez o PT na presidência da república dada a reeleição de Dilma Rousseff para o período 2015-1019 – esta última sintetizada nos pedidos de Impeachment.

---

[1] A presente comunicação é uma versão revista do projeto de pesquisa entregue por ocasião do processo seletivo do Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná, na linha de pesquisa Cidadania e Estado, sob orientação do Professor Dr. Pedro R. Bodê de Moraes, coordenador do Centro de Pesquisas em Segurança Pública e Direitos Humanos (CESPDH-UFPR). Agradeço à CAPES pela Bolsa concedida para a realização desta pesquisa.

O cenário político mostra talvez sobretudo a fragmentação do Estado, a sua não unidade enquanto corpo administrativo da sociedade. O caso da juventude mostra-se especialmente interessante como ícone destes antagonismos e conflitos dentro do próprio Estado: temos de um lado o paradigma da Segurança Pública, que opera como mecanismo de violência contra o jovem da periferia, sendo ele o alvo de suspeitas quando o assunto é crime e violência; e o paradigma da Assistência Social, que quer proteger o jovem, torná-lo um cidadão pleno, oferecer a ele subsídios para sua inserção social – mas que de saída tem que classificar este jovem como "vulnerável", ou por que não, vítima. A pesquisa científica visa a compreensão relacional destes atores e discursos postos em jogo, com o compromisso de desvelar verdades historicamente construídas no seio de lutas que operam na invisibilização de grupos, categorias e sujeitos, conforme seguem algumas reflexões.

Segregação juvenil, controle social (perverso) e políticas públicas no Brasil

Assistimos atualmente a uma associação bastante generalizada entre os termos "juventude" e "violência". Este binômio é encontrado, dentre em outros campos, nos meios de comunicação, no discurso oficial do Estado sobre Segurança Pública, nas palavras queixosas de profissionais ligados à Educação e também na produção acadêmica sobre estas e outras temáticas correlatas. Esta ligação é tanto mais aguda quando pensamos na juventude pobre dos centros urbanos, habitantes em sua maioria das periferias e Regiões Metropolitanas. Tais representações não são homogêneas, mas guardam entre si uma conexão no sentido de tomar os jovens como potencialmente violentos e criminosos.

Lançar um olhar sociológico para buscar definir juventude significa observar as disputas em torno do significado deste ideal ou categoria, bastante polissêmica. Um dos primeiros elementos que vem à tona, até mesmo a faixa etária estabelecida para delimitar a juventude varia de acordo com o organismo de referência. Pelo parâmetro internacional da Organização Mundial de Saúde (OMS), jovem é aquele que tem entre 15 e 24 anos; no Brasil, de acordo com a Secretaria de Juventude instituída em 2005, esta faixa se estende até os 29 anos. Se levarmos em conta a faixa adolescente, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Nº 8.069 de 13 de julho de 1990), é

considerado aquele que tem entre 12 e 18 anos de idade incompletos. Deste modo é possível perceber, mesmo tratando-se de um dado aparentemente objetivo como a idade, que a juventude é um “conceito em disputa”.

Como todas as faixas etárias são constituídas por estas disputas simbólicas, estamos entendendo que inserimos este debate no seio das discussões acadêmicas recentes sobre “controle social”. Do ponto de vista oficial/institucional do Estado brasileiro, trata-se do seguinte:

> O controle social é a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas, um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania. (BRASIL, site do Ministério do Desenvolvimento Social)[2]

No discurso oficinal do Estado, significa a fiscalização da sociedade civil sobre as atividades públicas em Estados democráticos. Como conceito sociológico, embora exista mais de uma interpretação, serve para descrever o fenômeno da manutenção da ordem social que torna a sociedade possível (MORAES; BERLATTO, no prelo). De certo modo retoma a antiga questão do contrato social – que é representada desde a emergência da disciplina em Durkheim, preocupado com a questão da integração, coesão e os tipos de solidariedade, classificadas na oposição tradicional/moderno. Esta manutenção deve servir como base para a integração social, sendo ainda que para alguns autores o conflito é sua parte constitutiva, já que diz respeito à coletividade. Contudo, quando falamos sobre uma outra modalidade, que chamamos de “controle social perverso” (MORAES; KULAITIS, 2013), este refere-se a uma dinâmica na qual se reproduzem estigmas e preconceitos no controle de populações marginalizadas, associando-as automaticamente à qualidade morais questionáveis, a sujeira, a criminalidade, etc.

Como posto no resumo da presente comunicação, a imagem dominante que atrela a juventude pobre à violência e à criminalidade urbanas acaba por justificar ações oficiais policialescas de repressão, como já apontaram diversos pesquisadores da área (ver sessão adiante). Este controle perverso gera um quadro de altos índices de mortalidade juvenil, com a chancela do próprio Estado, como uma violência estruturante (WEISELFISZ, 2013). Inevitavelmente, estas representações

[2] Definição extraída do site do MDS, verbete Controle Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial> É importante notar, embora sem explorar com mais cuidado nesta comunicação, que esta categoria surge em paralelo com o Programa Bolsa Família.

hegemônicas produzem efeitos na construção das identidades e nos comportamentos dos jovens, daí a necessidade de discutir também a construção das identidades e subjetividades juvenis.

É possível afirmar que a juventude alçou, no Brasil a partir dos anos 1990, o estatuto de "problema social" e, por esta razão, tem sido alvo de políticas públicas federais, estaduais e municipais. Veja-se disposição do Governo Federal, no âmbito da Assistência Social, uma das balizas da proteção social básica é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, um dos pilares da Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004). Nesta define-se vulnerabilidades sociais como:

> Assim, a delimitação do público a que se destina a Proteção Social Básica caracteriza dois grupos que estariam em situação de vulnerabilidade social: aqueles que estão em condições precárias ou privados de renda e sem acesso aos serviços públicos (dimensão material da vulnerabilidade) e aqueles cujas características sociais e culturais (diferenças) são desvalorizadas ou discriminadas negativamente (dimensão relacional da vulnerabilidade). BRASIL, 2013, p.9

Esta visão orienta uma série de programas desenvolvidos para adolescentes e jovens tidos como em situação de risco social e vulnerabilidade. Quando trata-se do público adolescente-jovem, tais vulnerabilidades são definidas como:

> Fracasso e evasão escolar; uso abusivo de drogas; dificuldade em acessar bens culturais; ausência de oportunidades de formação profissional; insuficiência de atividades socializadoras como arte, esporte e lazer; escassez ou ausência de espaços de diálogos e participação política e social de crianças, adolescentes e jovens. (CEDCA-PR, 2009)[3]

Vários projetos têm sido ofertados no âmbito das políticas públicas para "resgatar" estes jovens em situação de risco e ajudá-los a reescreverem suas histórias e identidades, tornando-os plenos cidadãos e sujeitos de direitos. No caso do Paraná, foi deliberado em 2009 (Deliberação Nº 0004-2009, CEDCA-PR) um orçamento de 60 milhões de reais do Fundo da Infância e Adolescência (FIA-PR) para a construção de Centros da Juventude em 30 municípios selecionados, de acordo com dados oficiais sobre violência e vulnerabilidade juvenil. Os Centros são definidos como:

> [...] espaços destinados ao desenvolvimento integral de adolescentes e jovens, especialmente entre 12 e 18 anos, através da prática de esportes, atividades artísticas e culturais. O projeto é baseado em três pilares: cidadania, convivência e formação – pessoal, profissional e política. CEDCA-PR, 2009.

[3] Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social desenvolveu em parceria com a SEDS[4] e o CEDCA-PR uma pesquisa anterior à implementação dos Centros em 31 municípios do Estado, cujos objetivos foram "Identificar as demandas por atividades de arte, cultura, esporte, lazer e profissionalizantes a serem ofertadas, e no segundo, sondar sobre a possibilidade, a condição e o interesse das instituições em colaborar/apoiar a iniciativa." (IPARDES, 2011, p.5). De acordo com o relatório, as principais atividades eleitas seriam dança, futebol, idiomas, informática, música, natação e teatro. Muitos destes Centros acabaram de ter suas obras finalizadas, como o caso do CJ de Piraquara-PR[5], que iniciou suas atividades junto com a comunidade em 2013. Suas ações estão, portanto, em fase de concretização, posto que os municípios detêm autonomia no desenvolvimento das atividades de arte, cultura e profissionalização inicialmente propostas como as mais interessantes, de acordo com a pesquisa do Ipardes (2011).

Assim, nos interessa compreender a dinâmica de funcionamento deste programa público para jovens, inserindo como estudo de caso para compreensão das políticas assistenciais de juventude, como espécie de contradiscurso ao controle punitivo-policial, encarnado pela Segurança Pública e no Brasil, curiosamente atrelada ao Ministério de Justiça. Posto este contexto, procura-se na sequência fundamentar a eleição deste campo de pesquisa, apresentando a minha trajetória enquanto pesquisadora e indicando algumas reflexões teórico-metodológicas preliminares ao trabalho de imersão.

A eleição do objeto: por que pesquisar juventudes hoje?

Meu interesse individual pelo tema foi despertado através da atuação em uma ONG de Curitiba[6], na capacitação de profissionais de escolas, adolescentes e

[4] Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Paraná, que ocupou as funções da extinta Secretaria de Estado da Criança e Juventude (SECJ) do estado.
[5] Piraquara é um dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba PR, com população superior a 100 mil habitantes. Localizada em área de mananciais e também, é preciso notar, sedia Complexo Penitenciário do Estado – o que lhe reserva certo estigma social. Figura ainda como a segunda cidade com maior índice de homicídios femininos e uma das mais violentas para jovens.
[6] Instituto de Educação para Não-Violência, instituição do terceiro setor que atuou de 1998 a 2014 com a missão de "Desenvolver e fortalecer uma Cultura de Paz por intermédio das escolas". <www.naoviolencia.org.br>

crianças para promoção de uma postura reflexiva e de ações coletivas na prevenção à violência. Através desta atuação pude conhecer inúmeras escolas públicas – estaduais e municipais – de Curitiba e Região Metropolitana, e também outras instituições e organizações, como Casas de Passagens, Abrigos, Conselhos Tutelares e Redes Socioassistenciais. Através deste trabalho, me deparei inúmeras vezes com os discursos correntes que representam adolescentes e jovens – principalmente nas periferias da cidade – como “violentos”, “irresponsáveis”, “sem valores”, etc.

Estes atributos imaginados e insistentemente repetidos no discurso dos adultos e nos meios de comunicação pareciam criar efeitos duradouros nos próprios adolescentes, que não se viam como agentes relevantes dentro de suas próprias escolas ou outros espaços de convivência. Pelo contrário, a conduta dos adultos e o desgaste das relações de autoridade pareciam criar o cenário perfeito para situações violentas e anômicas, posto que não se estabeleciam espaços suficientes de escuta e resolução positiva de conflitos. Assim, chamou-me muito a atenção a produção social da marginalidade juvenil e do fracasso juvenil na escola e em outros espaços, mostrando que certos discursos podem operar como “profecias auto-realizadoras”, especialmente no caso de adolescentes e jovens mais estigmatizados negativamente, por razões de classe, cor, gênero, território, religião, etc.

Também participei como ouvinte durante o ano de 2013 de um projeto de outra organização situada em Curitiba, a Ciranda (Central de Notícias dos Direitos da Infância e Adolescência), intitulado “Projeto de Formação e Articulação de Adolescentes para a Participação e o Controle Social”, cujo objetivo era de criar uma rede de articulação em 5 cidades do Paraná (Curitiba, Ponta Grossa, Maringá, Londrina e Foz do Iguaçu), com dez jovens para participarem das reuniões mensais do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA-PR).

Nestes encontros, pude verificar a ausência quase absoluta da participação efetiva de jovens na formulação de políticas públicas para a juventude. Os adolescentes queixaram-se inúmeras vezes da falta de espaços de diálogo com os mais velhos e da indiferença dos mesmos por suas opiniões, desejos e projetos de vida. Também nestes encontros foi possível apreender a forma como os participantes se relacionam com a imagem dominante sobre juventude socialmente produzida e difundida, quando aproximadamente metade deles se posicionou a favor da redução

da maioridade penal – mesmo que se sintam alvos da abordagem policial baseada no estereótipo do marginal criminoso.

Como pesquisadora me senti provocada na observação de discursos conservadores, que denunciam a falta de conhecimento histórico e político das lutas pelos direitos da criança e do adolescente. Temos uma juventude sem voz, sem poder político e com formação escolar deficitária, enfrentando cotidianamente os desafios da exclusão social, da marginalização e da criminalização juvenis; contudo sem os referenciais para romper com os estigmas criminalizadores. Suas comunidades são estigmatizadas, sujeitas a forte repressão policial, suas famílias são a priori vistas como desestruturadas, sua cultura nativa é cotidianamente desvalorizada na escola. E este quadro geral tem, evidentemente, efeitos na formação de suas identidades, comportamentos e nos seus valores morais. Afinal, muito se fala sobre os jovens atualmente, mas poucos são os meios de expressão dos mesmos, que os permitem ressignificar os estereótipos socialmente construídos e partir para as esferas de participação popular.

No que tange a relevância da pesquisa para o meio científico, creio que é mister nomear o debate muitíssimo afetado sobre a redução da maioridade penal, a punição mais severa para jovens e uma mídia unilateral e sensacionalista; falta de conhecimento dos Conselheiros Tutelares diante de um problema que agrava e que é chamado por alguns pesquisadores e militantes como “genocídio da juventude”, principalmente da juventude negra no Brasil. Por fim, sobre a relevância da pesquisa para a sociedade (proposições e direções), julgo importante a compreensão por meio de uma abordagem qualitativa de um programa público de atendimento aos jovens em situação de risco, posto que deva auxiliar a elucidar o funcionamento das políticas públicas para a juventude no Paraná e a compor um debate mais qualificado sobre a situação da juventude brasileira e da busca pela garantia de direitos, participação e cidadania a grupos sujeitos a diversos tipos de segregação: econômica, racial, territorial e cultural.

O estado da arte da pesquisa sobre juventudes: um campo, muitas perspectivas

O olhar sociológico mostra que nenhuma das etapas definidas como fases da vida são dados puramente biológicos e naturais. Infância, adolescência e juventude, vida adulta e velhice são, ao contrário, categorias sociais delineadas em contextos históricos específicos, sempre em transformação e disputa, de modo que devemos desconstruir estes ideais para melhor compreendê-los.

De acordo com o trabalho clássico de Ariès (2006), o sentimento de infância não estava presente na Idade Média da maneira como o concebemos nos dias atuais. Ele teria sido moldado através de um interesse chamado pelo autor de “paparicação”, que num momento posterior teria dado origem a uma consciência da particularidade e da fragilidade da criança – não mais vista como um “adulto em miniatura”. Esta consciência instaura também uma necessidade social de educação especializada para crianças e jovens.

Portanto, quando falamos sobre adolescência e juventude, estamos diante de construtos sociais. Como aponta Bourdieu (1983), a fronteira entre juventude e velhice é objeto de disputas em todas as sociedades, uma vez que tornar-se adulto significa gozar de privilégios e direitos antes vetados – afinal as classificações por idade serviriam sempre para impor limites e ordem. Assim, “As relações entre idade social e idade biológica são muito complexas.” (p.112). Lenoir (1998) segue a mesma linha analítica, afirmando que não é possível tratar “a idade” de modo independente ao contexto em que toma sentido, posto que ela é sempre produto de uma luta que envolve diferentes gerações.

Bourdieu (1983) leva seu argumento mais longe quando questiona se de fato a categoria “juventude” deriva de uma possível unidade social, posto que por vezes designa universos que nada têm em comum. É o caso da diferença de origem e contexto social, que ele pensa através da diferença entre os jovens proletários e os de classes médias na França, em suas diferentes trajetórias escolares e aspirações. No caso da juventude brasileira, devemos operar de modo semelhante acerca desta diversidade e ausência de unidade, como veremos.

No contexto nacional, pesquisas sobre juventude foram impulsionadas pelo financiamento da UNESCO a partir de 1997, quando cinco jovens de classe média-alta atearam fogo em um índio pataxó que dormia num ponto de ônibus na cidade de Brasília. De acordo com Sallas e Bega (2006) o crime gerou imensa perplexidade uma vez que colocava em cheque a equação entre pobreza e violência. No período foram realizadas pesquisas em quatro capitais do Brasil, incluindo Curitiba, onde se procurava mapear quem são os jovens do país e como deveriam ser as proposições para políticas públicas para esta população etária.

O caso dos estudos da UNESCO mostra bem a construção da juventude como problema social, e a associação entre juventude, violência e cidadania. Inicialmente à apresentação dos resultados de Curitiba, esperavam-se dados diferentes, uma vez que a cidade é representada no âmbito nacional como ícone de planejamento urbano e como uma capital “essencialmente branca”. Ao contrário do esperado, os resultados mostravam uma forte segregação social, sendo os jovens pobres vistos como marginais, bandidos e delinquentes (SALLAS; BEGA, 2006).

Castro (2009) afirma que determinadas características físicas e comportamentos são atribuídos aos jovens como se fossem eternos e naturais, como o vigor físico, a rebeldia, ou a delinquência acima citada. No entanto, diz a autora, estes são comportamentos apenas imaginados. Há uma gama variada destes atributos, mas a associação juventude/delinquência é relativamente antiga. Na década de 1920, diversos estudos já tratavam da juventude urbana a partir do espectro do aumento da violência, nas chamadas “gangues” de Chicago nos Estados Unidos. Rebelde, violenta, apática ou revolucionária, Castro busca compreender a gênese destes imaginários e sugere que o conceito de “geração” pode ser um caminho interessante para a compreensão das juventudes. Uma das interpretações disponíveis da categoria é justamente a perspectiva relacional, representada principalmente por Bourdieu.

A pesquisa de Ozella e Aguiar (2008) sobre adolescentes da cidade de São Paulo é esclarecedora da diversidade de juventudes. O ponto de partida é o questionamento dos discursos ideológicos sobre os jovens que acabam por contaminar inclusive a produção científica a seu respeito, que naturaliza condutas, como no caso de algumas vertentes da psicologia. Afirmam os autores: “Uma das características mais marcantes em todos os adolescentes, de todas as classes, dos

dois sexos, de todas as faixas etárias e raças, é a *reprodução de concepções socialmente instituídas sobre o que vem a ser adolescência*." (OZELLA; AGUIAR, 2008, p.103, grifos meus).

Em grande parte do material colhido pelos pesquisadores, os adolescentes entrevistados (entre 14 e 21 anos) reproduzem os estereótipos do jogo social, internalizando-os sem maiores questionamentos. Este processo de internalização ocorre, contudo, de modo distinto de acordo com a situação de classe/raça. Por exemplo, os jovens de camadas populares que ingressam no mundo do trabalho precocemente em relação à expectativa social idealizada, sentem o "peso" de não poder aproveitar a adolescência "cuca-fresca" mais comum das camadas médias e altas – onde se observou uma assimilação dos ideais sociais mais livre de conflitos.

No recente relatório de pesquisa do Instituto de Defesa dos Direitos Humanos, Souza (2013) analisa a visão de jovens de Curitiba e Região Metropolitana:

> O círculo vicioso formado pela repressão, desqualificação e empobrecimento das populações excluídas torna a desigualdade algo normal, ou melhor, natural. [...] Assim, aos setores populares, a negação do direito à vida plena e à cidadania aparece como natural e justa. Paralelamente, seus espaços de vida são classificados e enquadrados por meio da ótica elitista e tratados como lugares de sujeira, do atraso e do perigo. [...] um dos efeitos mais danosos e perversos desta sociodinâmica da desqualificação é o prejuízo à autoestima e às identidades dos jovens. Uma consequência desses efeitos é a internalização dos estigmas por grande parte dos moradores, principalmente dos jovens, que passam a não se identificar com seus espaços de vida. (SOUZA, 2013, p.144-145)

De acordo com este autor a dinâmica de segregação vivida por jovens que habitam as periferias e regiões metropolitanas tem resultado perverso na construção da sua auto-identidade – reforçando o estigma social que se estabelece e favorecendo uma identificação com a estética da criminalidade, que seria capaz de conferir poder e prestígio dentro de suas comunidades, ainda que por vias ilícitas e clandestinas.

Moraes (2008) afirma por sua vez que a associação entre juventude e violência opera dentro de um mecanismo de produção social do medo que justifica práticas de controle social perverso, que se imprimem em ações de intensa repressão a este grupo. Tal sentimento generalizado de insegurança já esteve ligado a diversos "inimigos" ao longo da história, como o caso das mulheres na Idade Média. O autor chama atenção para um cenário contemporâneo similar ao da definição das "classes perigosas" no século XIX.

O controle social perverso se aplica de forma muito pertinente à juventude, posto que ela é socialmente definida como vulnerável e sujeita a riscos per se, entendendo-se que os jovens estão em fase de formação. Este controle se intensifica de acordo com características ligadas à situação de classe e questões raciais. Há um acordo social implícito de que os jovens pobres seriam mais facilmente cooptados pelo mundo do crime, representado assim uma "ameaça à sociedade". Tal quadro justifica a constante reatualização do debate acerca da redução da maioridade penal, atualmente estabelecida como aos 18 anos, pela lei do eterno retorno da PEC 171/1993. Um debate, como afirma pertinentemente Moraes, é marcado pela emotividade derivada do medo, o conservadorismo e a falta de objetividade na sua fundamentação:

> [...] observamos que a ampliação e intensificação de políticas repressivas, punitivas e criminalizadoras em relação aos jovens têm produzido efeito diverso daquilo que prometem. Primeiro e antes de tudo, porque aumentam o medo e tornam mais reativas e emocionais as respostas. Em segundo porque tendo como objeto uma distorção da realidade, respondem emocionalmente à distorção, ou seja, são incapazes de perceber racional e cientificamente, quais ou o que deveria ser efetivamente mudado. (MORAES, 2008, p.13)

Vê-se portanto que é fundamental analisar o processo de criminalização dos pobres, bastante antigo no Brasil. Coelho (1978) lançou no final da década de 1970 um olhar crítico sobre a associação demasiadamente fácil entre marginalidade e criminalidade urbana no país, que contaminaria o olhar acadêmico e a produção científica sobre as temáticas. A moldura conceitual utilizada para compreensão da criminalidade e dos criminosos leva à reiteração da crença social de que a grande maioria dos atos infracionais decorre da população marginalizada – leia-se em situação de desemprego, subemprego ou pobreza; e hoje, de "vulnerabilidade". Para o autor esta seria uma causalidade problemática, que corromperia inclusive as estatísticas sobre crimes e violência no país. Os estereótipos justificariam, mais uma vez, a ação da polícia na abordagem e repressão de suspeitos eleitos por certas características e territórios. Teríamos superado esta associação no século XXI?

O recorte de classe aqui se torna fundamental, posto que atores que violam a lei, mas pertencem a outra parcela social – os chamados crimes de "colarinho branco" –, não serão legalmente considerados criminosos, raramente são processados e ainda menos provável que vão para a prisão. Isto porque, como afirma Coelho, não se enquadram no estereótipo do criminoso. Do outro lado, "[...] determinados papeis

sociais são roteiros típicos que se fazem acompanhar de atribuições, a certas classes de comportamento, da probidade que sejam desempenhadas por tipos particulares de atores sociais." (COELHO, 1978, p. 285).

Ao abordar a violência homicida que atinge os jovens no país, Waiselfisz (2013) sintetiza dados alarmantes sobre a criminalização da juventude. Utilizando-se do recorte 15 a 24 anos de idade, a pesquisa é de âmbito nacional com dados do Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM-MS). Se na última década (2001-2011), os homicídios na população geral tiveram um leve decréscimo, na faixa jovem ocorre o oposto. Embora possa ser observada queda na taxa de homicídios em algumas capitais, como São Paulo e Rio de Janeiro, cidades como Guaíra e Campina Grande do Sul na Região Metropolitana de Curitiba-PR estão no caminho inverso – constando entre os 15 municípios que superaram a marca dos 100 homicídios por 100 mil habitantes no ano de 2011 (WEISELFISZ, 2013, p.55).

Nas considerações finais do relatório, o autor aponta algumas questões estruturais a serem pensadas no entrave do enfrentamento efetivo da violência e mortalidade juvenil: (1) a cultura da violência; (2) a impunidade; e a (3) tolerância do estado. A primeira contrapõe-se a visão socialmente difundida de que o tráfico de drogas é o principal gerador de violência, posto que é possível comprovar que a maior parte dos homicídios deriva de situações banais como brigas, ciúmes, conflitos entre vizinhos, desavenças no trânsito, etc. A impunidade torna o extermínio do outro uma possibilidade razoável, posto que a imensa maioria dos inquéritos por homicídio doloso não é resolvida no país (estima-se que varie entre apenas 5 a 8% de casos solucionados). A terceira, que mais nos interessa para os propósitos deste projeto, é a tolerância institucional: naturalização da violência e complacência do Estado que Weiselfisz (2013, p. 96) chama de "violência estruturante", violência esta que:

> [...] estabelece os limites culturalmente permitidos e tolerados de violência por parte de indivíduos e instituições: da sociedade civil ou do estado; tolerância que naturaliza e até justifica a necessidade de uma determinada dose de violência silenciosa e difusa com os setores vulneráveis da sociedade.

Posto este debate, temos suficientes argumentos para acreditar na não garantia de direitos para os jovens pobres e marginalizados, como afirmam os diversos autores citados (COELHO, 1978; MORAES, 2008; SOUZA, 2013; WEISELFISZ, 2013) – quadro que podemos designar como de "controle social perverso" e "policialização da sociedade" (MORAES, 2008). Além de tais estratégias e também em relação a elas,

temos os mecanismos não repressivos, como as políticas públicas formuladas expressamente para a juventude, no âmbito da assistência social ou dentro de outros segmentos do governo.

Sposito e Carrano (2003) traçam um balanço das mesmas, permitindo-nos compreender sua genealogia. Para os autores, analisando o período de 1995 a 2002, antes da década de 1990 não é possível identificar políticas destinadas especificamente para jovens. Isto se explica pelo fato de que estes grupos não haviam alcançado a condição de "problema social", de modo que não atingiam a agenda política. Os autores lembram que o destino dos recursos públicos é sempre um "produto de conflitos", que irão resultar inclusive em uma imagem dominantes sobre "os jovens". De modo geral, as políticas públicas para a juventude justificam-se para sanar o problema da exclusão dos mesmos, ajudando-os na sua integração ao mundo adulto. Mais especialmente no período entre 1990-2000, este auxílio na inclusão social é visto como a inserção laboral.

No embate para a consolidação da imagem oficial sobre juventude, os autores sinalizam que devemos observar pelo menos dois lados: (1) a busca por positivar a imagem da criança e do jovem, como sujeitos de direitos; e (2) a reação conservadora a estas conquistas, a exemplo do já citado debate sobre a redução da idade penal (bem sintetizada na expressão corrente "excesso de direitos"). Assim,

> Ocorre uma convivência tensa entre a luta por uma nova concepção de direitos a essa fase de vida e a reiterada forma de separar a criança e o adolescente das elites do "outro", não mais criança ou adolescente, mas delinquente, perigoso, virtual ameaça à ordem social. SPOSITO; CARRANO, 2003, p.20.

Um termo muito popularizado a partir do período analisado é o de "risco social", que definiria a necessidade de atendimento nas áreas de saúde, segurança pública e trabalho. Para o balanço realizado, Sposito e Carrano (2003) pontuam e descrevem brevemente 30 programas ofertados pelo Governo Federal, propostos por diversos ministérios, como o Ministério da Educação, do Esporte e Turismo, da Saúde e do Trabalho, dentre outros. Dentre eles, figuram os Centros da Juventude, no Ministério de Assistência Social e Previdência (atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

Os centros deveriam funcionar como pólos de distribuição de informações sobre programas, projetos e serviços nas áreas de saúde, educação, cultura,

capacitação para o trabalho, esporte, proteção, justiça e assistência social. Teriam como objetivo estabelecer conexões entre a oferta e a demanda desses serviços, apoiando a juventude local na busca de soluções para os seus problemas. A informação, o esporte e a cultura são apontados como o tripé de sustentação da agenda das atividades. Os Centros da Juventude foram, assim, concebidos para serem de responsabilidade do governo local, dos jovens e da comunidade. (SPOSITO; CARRANO, 2003, p.26)

A época da publicação do artigo, não havia informações efetivas sobre o funcionamento prático do programa e, na verdade, os autores diagnosticam uma "[...] completa ausência, na quase totalidade dos programas, de informações públicas e confiáveis sobre o desempenho das ações." (idem, p.22). E observam, nas considerações finais, a fragilidade destas políticas, uma vez que seu desempenho não estaria sendo devidamente acompanhado; e que a fragmentação de tais políticas e seus agentes precisaria ser superada por uma coordenação de esforços.

O principal entrave para estas superações seria o da ausência de atores coletivos – ao contrário do que ocorreu na conquista do ECA (Lei No 8.069 de 13 de julho de 1990), que foi resultado de uma luta coletiva. Deste modo, através desta revisão e fundamentos teóricos incipientes, trata-se de compreender através de uma abordagem qualitativa quem são estes agentes e de que modo estas batalhas são travadas – como descrito na próxima seção, de apontamentos metodológicos.

Os desafios da pesquisa: do problema social ao objeto sociológico

Primeiramente é preciso salientar os desafios inerentes de se estudar um objeto que é tomado como problema social. Isto porque, como afirma Lenoir (1998) em texto já citado, a primeira dificuldade encontrada pelo sociólogo deve-se ao fato de estar diante de representações preestabelecidas sobre seu objeto de estudo – algo que Durkheim (1973) chamava de "pré-noções" em seu trabalho clássico sobre regras sociológicas.

Entre essas representações, a que aparece sob a forma de um "problema social" constitui, talvez, um dos obstáculos mais difíceis de ser superado. Com efeito,

os “problemas sociais” são instituídos em todos os instrumentos que participam da formação da visão corrente do mundo social, quer se trate dos organismos e regulamentações que visam encontrar soluções para tais problemas, ou das categorias de percepção e pensamento que lhes correspondem. Isso é tão verdadeiro que uma das particularidades dos problemas sociais é que, em geral, estes se encarnam, de forma bastante realista, nas “populações” que apresentam “problemas” a serem solucionados. (LENOIR, 1998, p.62)

Este é precisamente o caso da juventude e, portanto, o primeiro cuidado metodológico que precisa ser tomado é na própria construção do objeto de pesquisa. É preciso que o pesquisador seja capaz de esclarecer as diferenças entre o senso comum, a militância e a pesquisa propriamente dita. Somente esta habilidade de operar em registros separados nos permite escapar do “salvacionismo” e do discurso propositivo, normativo e moral. Assim, é também imprescindível separar as categorias nativas usadas pelos operadores dos conceitos sociológicos – facilmente confundidas no estudo sobre os direitos da criança e do adolescente. Mais uma vez citando Lenoir (1998),

> Para o sociólogo, o que constitui o objeto da pesquisa não é tomar partido nestas lutas simbólicas, mas *analisar os agentes que as travam, as armas utilizadas, as estratégias postas em prática*, levando em consideração não só as relações de força entre as gerações e entre as classes sociais, mas também as representações dominantes das práticas legítimas associadas à definição de uma faixa etária. (p.68, grifos meus)

A constituição do campo de pesquisa se deu pela rede de contatos com agentes e instituições de promoção dos direitos da criança e do adolescente estabelecida pelo trabalho da pesquisadora em organização do Terceiro Setor. Desta forma já foi realizado contato inicial com a coordenadora pedagógica do Centro da Juventude de Piraquara, funcionária da Rede Socioassistencial do município.

As técnicas de pesquisa, alinhadas com uma abordagem qualitativa, serão a observação participante; possivelmente entrevistas individuais com alguns jovens e conversas com informantes chaves (educadores sociais, assistentes sociais, gestores da rede socioassistencial do município, funcionários de ONGs parceiras, etc.). É pretendida a realização de pelo menos um grupo focal no CJ a ser observado – lançando temas que estão ligados às representações sobre juventude e à participação/exclusão dos jovens na sociedade e nos seus espaços de vida.

Evidentemente que este breve descritivo estará sujeito a alterações e adequações na medida das novas demandas surgidas durante a realização da pesquisa de campo.

Estas são algumas das reflexões preliminares propostas na presente comunicação, cujo objetivo é delimitar o objeto de pesquisa através do debate e da troca entre pares. Parece-nos, portanto, que para compreender a realidade social e as experiências juvenis no contexto de projetos sociais da periferia dos grandes centros urbanos passa ao menos por três passos: conhecer a percepção dos próprios jovens acerca das representações sociais hegemônicas sobre juventude e, especificamente, sobre juventude pobre; investigar acerca das relações que estes jovens estabelecem com os espaços de convivência que frequentam, formalmente ditos de inclusão social; e, finalmente, identificar se e de qual maneira a participação nestes projetos sociais é incorporada como categoria de identidade-pertencimento ou estigma.

Referências

ARIÉS, Philippe. História Social da Criança e da Família. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

BRASIL. Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social; Departamento de Proteção Social Básica, 2013.

BOURDIEU, Pierre. A juventude é apenas uma palavra. In: Questões de Sociologia. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. p.112-121.

DURKHEIM, Émile. As regras do método sociológico. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Pensadores), 1973.

CASTRO, Elisa Guaraná de. Juventude. In: ALMEIDA, Heloisa Buarque de; SZWAKO, José Eduardo (orgs.). Diferenças, igualdade. São Paulo: Berlendis & Vertecchia, 2009. p.194-227.

CEDCA-PR. Deliberação No 004/2009. Centros da Juventude. Disponível em: <http://www.cedca.pr.gov.br/arquivos/File/Deliberacao0042009Dispoesobreoscentrosdajuventude310309.pdf> Acesso em: 05 out. 2013.

COELHO, Edmundo Campos. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. In: COELHO, Magda Prates (org.). A Oficina do diabo e outros estudos sobre criminalidade. Rio de Janeiro: Record, 2005. p.255-288.

IPARDES. Programa Centros da Juventude: relatório de pesquisa. Instituto Paranaense de

Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba: IPARDES, 2011.

LENOIR, Remi. Objeto sociológico e problema social. In: CHAMPAGNE, Patrick et al. Iniciação à prática sociológica. Petrópolis: Vozes, 1998. p.59-106.

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê. Juventude, medo e violência. Ciclo de Conferências Direito e Psicanálise: Novos e invisíveis laços sociais. 2008. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2006/gover_2006_01_juventude_medo_pedro_bode.pdf>. Acesso em: 04 set. 2013.

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê; BERLATTO, Fábia. Controle Social (Verbete). In: TEIXEIRA, Francisco (coord.). Dicionário Básico de Sociologia. São Paulo: Global. No prelo.

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê; KULAITIS, Letícia Figueira Moutinho. Controle Social Perverso e a policialização das políticas públicas: o caso da Segurança com Cidadania. Anais do Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. Araraquara-SP: UNESP, 2013.

OZELLA, Sérgio; AGUIAR, Wanda Maria Junqueira. Desmistificando a concepção de adolescência. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 38, n. 133, p. 97-125, jan./abr. 2008.

SALLAS, Ana Luisa Fayet; BEGA, Maria Tarcisa Silva. Por uma Sociologia da Juventude – releituras contemporâneas. Sociedade e Política. Florianópolis, v.5, n.8, p.31-58, abr. 2006.

SOUZA, Sérgio Luiz. Juventude, segregação urbana e sociabilidade na Região Metropolitana de Curitiba. In: SOUZA, Marcilene Lena Garcia de (org.). Juventude,

violência, cidadania e políticas públicas em Curitiba e Região Metropolitana. Curitiba: Instituto de Defesa dos Diretos Humanos, 2013. p.140-155.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n.24, p.16-39, set/dez. 2003.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da violência 2013: homicídios e juventude no Brasil. Rio de Janeiro: CEBELA; FLACSO Brasil, 2013

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
27 a 30 de abril de 2015 UNICAMP/Campinas(SP)
ST 06 – Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação

REALIDADE E CONDIÇÃO JUVENIL: o desafio da construção participativa da Política de Juventude no município de Toledo/PR

Cristiane Sander - UNIOESTE

Introdução

A atenção dirigida à juventude tem crescido nos últimos anos no Brasil, seja na mídia, na universidade, por parte do Estado através da política de juventude, como também de instituições governamentais ou não governamentais, que prestam serviços e que atendem a juventude. Mas há ainda um longo caminho a percorrer no reconhecimento dos direitos da juventude e na implementação da Política Nacional de Juventude através da participação efetiva da juventude.

A categoria juventude constitui-se histórica, social e culturalmente, sendo entendida como categoria social[1]. Ao longo da história, diferentes sentidos sociais têm sido atribuídos à juventude, às vezes como "problema" social devendo ser controlado ou reprimido, ou seja, ajustado a sociedade. Os jovens também têm sido vistos como sujeitos em potencial para renovar social e politicamente a sociedade. De modo geral, no entanto, as ações nas quais a juventude participa associam-se aos desejos de transformações pessoais, sociais e políticas.

Há, assim, diferentes formas de ser jovem em nosso tempo. A juventude se apresenta multifacetada, distinta e plural. Desta forma, os modos de representação dos sujeitos jovens em determinada sociedade e modelo cultural

[1] "As categorias sociais resultam de uma construção teórica mediante a qual o sociólogo agrupa idealmente numa mesma 'unidade social' indivíduos com características comuns, de modo a poder estudá-los. Exemplos de categorias sociais podem ser os jovens desempregados, as crianças em idade pré-escolar, as crianças com necessidades educativas especiais, os solteiros, etc. Não interessa se os sujeitos em questão têm relações entre si, importa, pelo contrário, que a característica que os une seja interessante do ponto de vista sociológico, isto é, adequada ao objetivo que o sociólogo pretende alcançar." (DEMARTIS, 2006, p. 78).

explicitam a condição juvenil desta etapa de vida em um determinado contexto. Por outro lado, há formas múltiplas e desiguais de experimentar a condição juvenil a partir de diferentes recortes de classe, gênero, local de moradia, pertencimento racial, o que determina a situação juvenil.

A partir dos anos de 1990, observa-se, processualmente, o reconhecimento dos jovens como sujeitos de direitos, ampliando desta forma, suas possibilidades de representação social como sujeitos integrais, e para tanto se fazem necessárias políticas específicas e articuladas. Ao mesmo tempo, iniciativas públicas voltadas aos jovens são observadas, algumas envolvendo parcerias com instituições da sociedade civil, e as várias instâncias do Poder Executivo em nível federal, estadual e municipal são mobilizadas.

A Política Nacional de Juventude começa a ganhar corpo e forma a partir de 2005 quando são instituídas a Secretaria Nacional de Juventude e o Conselho Nacional de Juventude. A partir desses referenciais aos poucos se iniciam novos projetos e ações voltadas especificamente para a Juventude, constituindo-se dessa forma, num novo campo de formulação, execução e acompanhamento de políticas públicas, chegando aos poucos aos diferentes municípios brasileiros.

Nesse contexto, pretende-se no presente texto lançar um olhar sobre a realidade e a condição dos jovens brasileiros e dos caminhos percorridos para a construção de uma política de juventude no município de Toledo/PR e como a participação dos jovens vem acontecendo neste construir, apresentando alguns resultados do Projeto de Pesquisa do Pós-doutorado[2].

1. Juventude

A juventude pode ser definida de diferentes formas a partir de diferentes critérios. Pode ser vista como um período de transição da infância para a vida adulta, ou como um momento único, particular e especial do ciclo da vida. No

[2] Projeto de Pesquisa "A Politica Nacional de Juventude e participação dos jovens na formulação e implementação da Politica de Juventude em Toledo PR." Parecer do Comitê de Ética/UNIOESTE nº 667.459, no qual realizamos entrevistas com os gestores da Política de Juventude e realizamos um Grupo Focal com jovens representantes de Organizações Juvenis cadastradas na Secretaria Municipal de Juventude de Toledo/PR. Grupo Focal, que é "um conjunto de pessoas selecionadas e reunidas por pesquisadores para discutir e comentar um tema, que é objeto de pesquisa, a partir de sua experiência pessoal" (POWELL e SINGLE *apud* GATTI, 2012, p. 7).

entanto, juventude é algo mais que apenas uma faixa etária ou um grupo coeso, “é uma concepção, representação ou criação simbólica, fabricada pelos grupos sociais ou pelos próprios indivíduos tidos como jovens, para significar uma série de comportamentos e atitudes a ela atribuídos” (GROPPO, 2000, p. 08). Portanto, juventude é parte do processo do desenvolvimento humano e produto da vida social. “Ao mesmo tempo em que o ser humano é produto de sua cultura, esta é uma construção humana.” (COLAÇO et. al., 2013, p. 18). Entende-se desta forma, juventude como “[...] construção social, fomentada pelas interações humanas [...] não resultante de uma determinação biológica e maturacional.” (COLAÇO et. al., 2013, p. 19).

Deste modo, ao analisar a juventude, é necessário considerar sua heterogeneidade e os diferentes padrões vivenciados por distintos grupos de jovens, além dos processos de transição ao longo da vida dos indivíduos, que estão cada vez mais complexos.

Além disso, é importante considerar que não há definições unificadas acerca dos conceitos de adolescência e juventude, nem mesmo sobre as faixas etárias. A Organização Mundial da Saúde (OMS) (2010), por exemplo, define o adolescente aquele indivíduo que se encontra entre 10 e 19 anos de idade completos, já o Estatuto da Criança e Adolescente – ECA e o Fundo das Nações Unidas usa como referência a faixa etária dos 12 aos 18 anos incompletos. Para Freitas (2005) a adolescência corresponde à primeira fase da juventude e é “caracterizada principalmente pelas mudanças que marcam esta fase como um período específico de desenvolvimento, de preparação para uma inserção futura” (FREITAS, 2005, p.8). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE[3], e a Organização das Nações Unidas – ONU, não especificam adolescência, mas situam a juventude entre os 15 e 24 anos. O Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852, de 05 de agosto de 2013), define como jovens as pessoas com idade entre 15 e 29 anos, e o Conselho Nacional de Juventude - Conjuve - estabelece a seguinte subdivisão etária: jovem-adolescente, entre 15 e 17 anos; jovem-jovem, entre 18 e 24 anos; e jovem-adulto, entre 24 e 29 anos, reconhecendo assim a pluralidade e diversidade da

[3] Talvez a partir do Estatuto da Juventude que entrou em vigor em fevereiro de 2014, os Institutos de Pesquisa, Organizações em geral, passem a usar a definição da faixa etária estabelecida pelo Estatuto, ou seja, 15 a 29 anos.

juventude (BRASIL, 2006). Freitas (2005, p. 8) agrega os denominados jovens-jovens ou jovens adultos na faixa etária de 18 a 29 anos como uma “fase posterior, de construção de trajetórias de entrada na vida social”.

Waiselfisz também discute a distinção entre juventude e adolescência,

> [...] há distinção entre juventude e adolescência no que se refere aos aspectos social, cultural e emocional. O termo juventude tem um sentido dinâmico e coletivo, e nos remete a um segmento populacional que faz parte de uma determinada sociedade, ao passo que a adolescência nos conduz a um aspecto mais relacionado ao plano individual e demarcado cronologicamente. (WAISELFISZ, 2013, p. 15).

Através da distinção estabelecida acima, é interessante observar que a sociedade também constrói estereótipos do ser jovem, ou seja, um imaginário de valorizar a juventude ou de desvalorizá-la e impedir sua participação social plena.

Há uma visão tradicional do processo de ser jovem e entrar na fase adulta, que seria conduzido de forma linear e que poderia ser descrita com a passagem e saída da escola e/ou universidade, inclusão no mercado de trabalho, da independência econômica, saída da casa dos pais, constituição de sua própria família (casamento e filhos). No entanto, diante da diversidade e heterogeneidade da juventude, da complexidade das relações sociais, esta linearidade está cada vez menos presente na vida dos jovens. Por exemplo, a escolaridade pode vir junto com a inserção no mercado de trabalho, ou seja, a conciliação educação e trabalho, e que está cada vez mais frequente entre os jovens, além de que muitos se tornam mães ou pais muito jovens.

Neste sentido, a juventude não pode ser vista meramente como um período ou como intervalo de tempo entre a adolescência e a idade adulta, ou o modo pelo qual os jovens deixam de ser jovens para se tornarem adultos. No entanto, é importante ter presente a projeção da juventude como o futuro, mas é igualmente importante compreendê-la enquanto tempo presente e como um período único na vida dos indivíduos. É necessário desta forma, ter presente as duas análises, para que as duas se conciliem (COSTANZI, 2009).

Uma vez que há pouco tempo, a juventude vinha sendo apresentada apenas de duas formas: como uma fase de transição para a vida adulta ou então como um “problema” social. A forma de apresentar a juventude como

uma fase transitória para a vida adulta, um período de transição que deveria preparar o jovem para ser um adulto “ajustado”, sadio e produtivo na sociedade. E desta forma, as políticas sociais nas quais a juventude era atendida, eram pautadas dentro desta concepção. Assim,

> A juventude aparece como período de **transição** entre a infância e a idade adulta, gerando políticas centradas na **preparação** para o mundo adulto. A política por excelência é a **Educação**; e apenas como complemento do tempo estruturado pela oferta educativa, programas dirigidos ao uso do tempo livre, de esporte, lazer e voluntariado, para garantir uma formação sadia dos jovens. (ABRAMO, 2005, P.20).

Na forma de apresentar a juventude como um “problema” social, oferecendo, portanto, um comportamento de risco que deveria ser controlado e reprimido, ou seja,

> O sujeito juvenil aparece a partir dos problemas que ameaçam a ordem social ou desde o déficit nas manifestações de seu desenvolvimento. As questões que emergem são aquelas relativas a comportamentos de risco e transgressão. Tal abordagem gera políticas de caráter compensatório, e com foco naqueles setores que apresentam as características de vulnerabilidade, risco ou transgressão. (ABRAMO, 2005, p. 20-21).

Essas formas de compreender a juventude ainda estão presentes em nossa sociedade, no entanto, atualmente há um entendimento de compreender a juventude enquanto sujeitos de direitos e deveres, portadores de necessidades legítimas e que os mesmos tem papel fundamental através da sua participação na sociedade, seja política ou econômica (COSTANZI, 2009).

Afinal, atualmente 25% da população brasileira têm entre 15 e 29 anos (IBGE/PNAD, 2012). A juventude no Brasil, ou seja, os quase 50 milhões de brasileiros, são uma multiplicidade de identidades, de diversidade, com diferentes características, problemas, realidades, posições e vivências, desta forma, se expressa e vive de forma muito diversa entre si. Portanto, não existe apenas uma juventude no Brasil. A heterogeneidade e as desigualdades que marcam a sociedade brasileira também se manifestam na situação dos jovens, principalmente quando se considera o acesso a direitos, bens e serviços, que ampliam ou restringem as possibilidades de acesso ao trabalho, à educação,

saúde, etc. Existem, na verdade, juventudes diversas, imersas em distintos cenários (COSTANZI, 2009).

Desta forma, “[...] tornou-se usual empregar a expressão *juventudes* para enfatizar que, a despeito de constituírem um grupo etário que partilha várias experiências comuns, subsiste uma pluralidade de situações que confere diversidade às demandas e necessidades dos jovens.” (AQUINO, 2009, p. 31).

A criação das juventudes é uma característica da modernidade, que com sua multiplicidade demonstra as contradições presentes na sociedade. “A diversidade das juventudes modernas é um dos frutos das contradições dos projetos modernizadores que objetivaram criar as faixas etárias preparatórias à maturidade.” (GROPPO, 2000, p. 18-19). Essa multiplicidade ainda tem como base experiências socioculturais que se produzem e reproduzem através de projetos e ações.

2. Elementos da condição juvenil: pobreza, trabalho e educação

A juventude como parte constituinte da sociedade tem expressado reflexos das disparidades econômicas, políticas, sociais e culturais presentes na mesma. Desta forma, com alguns dados estatísticos pode-se apreender que a juventude brasileira encontra-se em condições de vulnerabilidade social.

Para Sposati (2009), o conceito de vulnerabilidade social está relacionado aos riscos sociais e às condições de sua ocorrência. Neste sentido, quanto maior a vulnerabilidade social, maior a probabilidade de se estar sujeito a riscos sociais, assim como sofrer maiores danos a estes expostos. “A vulnerabilidade coloca em jogo aspectos físicos, ambientais, técnicos, dados econômicos, psicológicos, sociais e políticos.” (VEYRET; RICHEMOND, 2013, p. 40).

Riscos sociais são acontecimentos que provocam privações e danos, podem ser associados não apenas às situações de pobreza, mas a várias situações, por exemplo, desemprego, doença, dificuldades de inserção no mercado de trabalho, situações de violência, entre outras (SPOSATI, 2009).

Portanto, a exclusão social, a precária condição no mercado de trabalho e a falta ou a dificuldade de acessar e se manter numa educação de qualidade não apenas impedem o exercício dos direitos de cidadania de uma grande

parcela dos jovens brasileiros, como também comprometem sua vida futura e o potencial de contribuição dos jovens no desenvolvimento do país acaba sendo desperdiçado. Deste modo, torna-se fundamental fortalecer as políticas públicas voltadas à juventude, contemplando a diferentes dimensões da condição juvenil e da heterogeneidade da juventude, bem como sua participação efetiva.

A juventude é a faixa da população brasileira que mais sofre com a pobreza. Conforme dados do PNAD/2012, 15,95% dos jovens brasileiros viviam em famílias da classe média[4] e 8,19% viviam em famílias de classe baixa (IBGE, 2013). No entanto, é interessante observar que esses números foram diminuindo, olhando para os dados do PNAD/2002, ou seja, 10 anos atrás, na classe baixa tínhamos 14,60% dos jovens e na classe média 11,64% (IBGE, 2013). O fato de a juventude estar em condições de vulnerabilidade social leva a mesma a outros riscos sociais, dificuldades e processos de exclusão e assim, parte significativa da juventude brasileira tem tido grandes dificuldades em conseguir uma inserção de qualidade no mercado de trabalho[5]. Além de que muitas vezes a inserção no mercado de trabalho vem acompanhada pela precariedade das condições de trabalho, baixos níveis de proteção social e rendimentos. Além disso, os jovens apresentam taxas de desocupação e informalidade superiores, e os salários inferiores à média da população trabalhadora. Embora muitos jovens entrem no mercado de trabalho por necessidade ou por precariedade econômica e social de suas famílias tem também jovens que estão no mercado de trabalho em busca de autonomia, independência financeira, crescimento pessoal, etc. (COSTANZI, 2009).

No entanto, é importante ter presente, que a necessidade que leva os jovens pobres/baixa renda a ingressarem no mercado de trabalho não pode ser um empecilho para que continuem estudando e se qualificando

[4] Classe média, segundo a PNAD, são todas as famílias com renda acima de R$291,00 per capita por mês (2012) e classe baixa seriam aquelas famílias que recebem até R$ 291,00 per capita.

[5] É interessante observar que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seus artigos 60 a 69, trata da profissionalização e proteção do trabalho, ou seja, no Brasil o trabalho é proibido para menores de 14 anos e, desta idade até os 15 anos, só é permitido na condição de aprendiz. Entre os 16 e 17 anos o trabalho é liberado, desde que não comprometa a atividade escolar e que não ocorra em condições insalubres e com jornada noturna. (BRASIL, 1990).

profissionalmente, como também não deve levá-los a condições precárias de trabalho e estudo.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2014), no relatório sobre as "Tendências Mundiais de Emprego 2014", destaca a necessidade de integrar os jovens ao mercado de trabalho, uma vez que, há cerca de 74,5 milhões de homens e mulheres com menos de 25 anos desempregados[6], o que representa uma taxa mundial de desemprego superior a 13%, mais do que o dobro da taxa de desemprego geral em nível mundial. Segundo Campos, no "[...] Brasil, 18,4% das pessoas até 29 anos não trabalham ou estudam [...]. Entre os homens o índice chega a 12,1%. Em relação às mulheres, a taxa alcança 21,1%. O percentual aumenta para 28,2% entre as mulheres afrodescendentes." (CAMPOS, 2014, s/p). No Brasil, segundo o IBGE (2010), 53,5% dos jovens de 15 a 29 anos estão trabalhando, 36% estão estudando e 22,8% estão trabalhando e estudando.

Pode-se perceber até aqui que há uma relação própria entre educação e trabalho na vida dos jovens. Uma vez que a educação, ou melhor, o nível e a qualidade da escolaridade tem reflexo na sua colocação no mercado de trabalho. Portanto, é importante que se continue a perseguir o objetivo da universalização do ensino fundamental e médio, a ampliação de oportunidades de acesso ao ensino profissionalizante e superior e principalmente na melhoria da qualidade da educação em todos os níveis (COSTANZI, 2009). Além de que o aumento nos anos de estudo favorece a juventude no acesso às novas tecnologias, à informação e ao conhecimento. Para tanto, é necessário avançar nas políticas públicas que favoreçam os jovens para que possam acessar e permanecer estudando. Ao mesmo tempo, é preciso ter presente a realidade e a diversidade da juventude, como por exemplo, que há jovens que tentarão conciliar estudo e trabalho (COSTANZI, 2009).

A juventude mais empobrecida é a que mais tem interrompido o seu processo de escolarização para ingressar no mercado de trabalho, alguns voltam mais tarde outros não. Apesar da evasão e da irregularidade no nível de formação escolar houve uma queda no analfabetismo juvenil. Sendo que em 1992, a taxa de analfabetismo entre jovens na faixa etária entre 15 a 24 anos

[6] São aqueles que não estão ocupados, mas estão em busca de um trabalho.

era de 16,8% e em 2001 já estava reduzida a 7,2% e em 2009 estava em 3,4% (IBGE/PNAD *apud* MESQUITA; JUNIOR; SIMÕES, 2012). Esta queda pode ser resultado do aumento de vagas nas escolas e da possibilidade que muitos jovens, ainda que pobres, tiveram acesso à escola, ou seja, nas últimas décadas o sistema educacional brasileiro ampliou o número de crianças e jovens incorporados e alfabetizados. (MESQUITA; JUNIOR; SIMÕES, 2012). Os anos de estudo da juventude (entre 15 e 24 anos) também aumentou, em 2002 os mesmos estudavam em média 08 anos, em 2012 essa média subiu para 9,2 anos (IBGE/PNAD *apud* MESQUITA; JUNIOR; SIMÕES, 2012).

Mas ainda é elevado o número de jovens fora da escola ou universidade, sobretudo daqueles que estão na faixa etária entre 18 e 24 anos, conforme pode-se observar no Quadro 1. Logo, estar fora da escola implica não ter acesso aos conhecimentos básicos para a formação como ser humano, cidadão e profissional. Com o abandono escolar o jovem corre grandes riscos de ter um trabalho mais precário, salário baixo e sem ou pouca proteção social. O número de jovens que chegam a ingressar no Ensino Superior também é baixo, e é ele que vai dar mais segurança e possibilidades de melhorar a qualidade de vida futura do jovem.

Quadro 1: Situação educacional dos jovens brasileiros em 2008 (em %)

	15 a 17 anos	**18 a 24 anos**
Analfabetos	1,7	2,4
Cursam o Ensino Fundamental	32,5	3,7
Cursam o Ensino Médio	50,4	12,7
Cursam o Ensino Superior	0,6	13,9
Cursam a alfabetização de jovens e adultos	0,1	0,2
Estão fora da escola	14,7	67,1

Fonte: (IBGE/PNAD *apud* MESQUITA; JUNIOR; SIMÕES, 2012, p. 43)

Em Toledo/PR, entre os jovens, na faixa etária de 18 a 29 anos, segundo dados do Censo do IBGE/2010, temos 17,8% dos jovens com Ensino Fundamental incompleto; 24,1% do Ensino Fundamental completo; Ensino Médio completo são 44,9% e Ensino Superior são 12,8%, o que demonstra que há um grande déficit escolar entre os jovens. Importante observar que em Toledo temos duas universidades públicas e quatro universidades/faculdades privadas.

Outro indicador relevante para retratar a vulnerabilidade dos jovens da faixa etária entre 18 e 24 anos está diretamente relacionado ao acesso e permanência do jovem na escola ou universidade. Ou ainda a taxa de abandono escolar precoce, isto é, a proporção daqueles jovens que não completam o ensino médio e que não estão estudando. Segundo o IBGE, houve uma queda de 11,5 pontos percentuais dessa taxa de abandono, considerando-se os anos de 2001 e 2011, passando de 43,8% para 32,2% (IBGE, 2012). Em 2011, o abandono escolar precoce atingia mais da metade dos jovens de 18 a 24 anos de idade pertencentes ao quinto mais pobre, enquanto no quinto mais rico essa proporção era de apenas 9,6% (IBGE, 2012). No Município de Toledo/PR, conforme os indicadores educacionais preliminares do Núcleo Regional de Educação (NRE), no ano de 2013 “24,74% dos alunos dos anos finais do Ensino Fundamental – do 6º ao 9º ano – apresentavam distorção entre a idade e a série”, no “Ensino Médio, a taxa era de 25,27%” (JORNAL DO OESTE, 21.05.2014).

Segundo dados do IBGE (2012), cerca de metade dos jovens estudantes na faixa etária entre 18 e 24 anos de idade, que já deveriam ter completado sua trajetória escolar na educação básica e ingressado na universidade, não cursavam este nível educacional em 2011. Interessante observar que no período entre 2001 a 2011 este índice passou de 21% para 8%, ou seja, houve uma relativa queda. Já no ensino superior a frequência dos jovens também evoluiu positivamente, aumentando de 27% para 51%. Esses resultados podem ser frutos da expansão educacional que o Brasil experimentou nos últimos anos e também de algumas ações, projetos e programas voltados para a juventude, no entanto, há ainda disparidades relativas às relações de gênero e étnicas, especialmente entre jovens brancos e negros ou pardos.

3. Participação e a Política Nacional de Juventude

Participação de jovens não é algo totalmente novo, no entanto, nas últimas décadas, o interesse em promover a participação dos jovens, seja na escola, na política, em processos de planejamento dos governos locais ou ainda em outros espaços sociais, tem se difundido. No entanto, a criação e a concretização de espaços de participação com poder de decisão para os

jovens reconhecidos pelo Estado e sociedade são recentes e quando existem geralmente ainda são muito frágeis e vulneráveis.

O conceito de participação carrega grande simbolismo ideológico e estrutural da sociedade na qual está inserido, desta forma, geralmente nos leva a pensar no contexto político, uma vez que é apresentado como elemento central de uma sociedade democrática e muitas vezes tem sido usado apenas no momento das eleições. Isso nos coloca diante do desafio de criar referências capazes de garantir uma participação autêntica e efetiva, a fim de evitar a sua instrumentalização social e política, pois a participação refere-se à relação entre os agentes e a distribuição do poder de decisão entre eles.

Nessa perspectiva, a participação é um meio para conseguir apresentar e alcançar interesses. Geralmente, ela se concretiza e se compreende através de ações que cada cidadão pode fazer para atingir objetivos políticos. Ou seja, “tomar parte” e “ser parte”. Ao mesmo tempo, é através da participação e das formas como ela se dá que os sujeitos vão constituindo a sua própria identidade, seja enquanto pessoas ou enquanto cidadãos. Assim, para Nirenberg (2006, *apud* BOGHOSSIAN; MINAYO, 2009, p. 413) participar é “[...] estar envolvido, tomar parte ou influenciar nos processos, nas decisões e nas atividades num contexto ou campo de ação em particular”.

Um aspecto fundamental a considerar é que a participação sempre tem dois lados ativos: as pessoas que querem mudar alguma coisa e reivindicam participar ativamente; e as pessoas e ou as instituições políticas que detêm o poder de decisão e que podem incentivar a participação, mas também podem dificultar ou até mesmo impedi-la. Ambos os lados também podem ser observados no que diz respeito à participação dos jovens, especialmente, o segundo aspecto, uma vez que o poder de decisão sobre a participação ou não dos jovens geralmente está com os adultos, ou seja, em muitos espaços sociais, são os adultos que decidem se abrem ou não a possibilidade dos jovens de participar.

Por conseguinte, a participação leva a tomada de decisões, que atingem a própria vida e a vida em e da sociedade, ou seja, é um compartilhar juntos, seja na busca por soluções para problemas ou para corrigir deficiências. Apoiados em Freire (1987, p. 32), pode-se afirmar que a participação é um processo que se inicia *com* os envolvidos e não *para* os envolvidos na ação, pois só assim será

possível reaver a condição humana. A postura participativa é, para Freire (1987), pressuposto básico para um processo de libertação, este é ao mesmo tempo um processo de humanização, pois só quando se aprende uns com os outros, mediados pelo mundo, é possível ser totalmente humano.

Além de que, a participação não é possível ser efetiva e autêntica se não houver diálogo, ou seja, se não tiver a capacidade de ouvir o outro, de se colocar no seu lugar, compreender seu ponto de vista, partilhar informações e tolerar às vezes longas discussões. Pois, “o diálogo verdadeiro só é possível entre iguais ou entre pessoas que desejam igualar-se.” (BORDENAVE, 1994, p. 51). Desta forma, a participação é um processo formativo, pois consiste em preparar as pessoas envolvidas a assumir sua parcela de responsabilidade na condução da sociedade, e assim, transformar o Estado e a sociedade, tornando-os democráticos.

Bordenave (1994, p. 76-77) caracteriza a participação como um “[...] processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder [...]” e, ao mesmo tempo, como uma “necessidade humana”, desta forma constitui-se um “direito das pessoas”. Para o autor, a participação que visa exclusivamente ao melhoramento de situações pontuais pode ter somente uma função adaptadora, correndo o risco de ser integrada ao paternalismo e ao assistencialismo do sistema político geral. Considera que uma verdadeira participação deve-se dirigir à modificação das estruturas econômicas e sociais mais amplas.

Desta forma, participação se aprende participando, é um processo metodológico e formativo, é “[...] uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender na práxis grupal. Parece que só se aprende a participar participando.” (BORDENAVE, 1994, p. 73). Não se pode exigir da juventude que participe se ela não tem espaços, grupos onde possa aprender a participar. É preciso vivê-la e experiencia-la com outras pessoas, para tanto é importante o fortalecimento de grupos de jovens, pois estes são espaços privilegiados para a construção da identidade juvenil (COSTANZI, 2009) e consequentemente podem ser um espaço formativo da participação.

Portanto, ter uma Política de Juventude pode conduzir a uma maior participação da juventude, seja na própria política de juventude, como na sociedade. E isto com certeza vai depender de vários fatores, entre eles a

melhoria da qualidade de vida dos jovens e suas famílias, de um trabalho decente para os jovens, acesso à educação pública e de qualidade, acesso à saúde, entre outros. Mas especialmente a criação ou a reordenação de espaços onde a juventude possa aprender a participar, participando. A Política Nacional de Juventude tem por princípio a efetiva participação dos jovens, tanto que a política é **de** juventude, o que representa que a mesma deve ser concebida, planejada, implementada e avaliada **com, pelos e para** os jovens.

A Política Nacional de Juventude é recente. Em 2003, inicia-se uma agenda para a Política Nacional de Juventude através da criação da Frente Parlamentar de Juventude, com o objetivo de acompanhar e estudar propostas de projetos e políticas dos governos para juventude. A partir desta é criada a Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude (Cejuvent) (BRASIL, 2010, p. 07).

No ano de 2005, através da Lei nº 11.129/2005, foi criada a Secretaria Nacional de Juventude, com o objetivo de gerir e articular as políticas direcionadas aos jovens dentro do governo e junto à sociedade; também foi criado o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), que tem por objetivo formular e propor diretrizes para a ação governamental, voltadas à promoção de políticas públicas de juventude, promover estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil e o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais (BRASIL, 2005); e foi ainda reformulado o ProJovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens), que compõe a Política Nacional e tem por objetivo proporcionar a formação integral aos jovens, por meio da associação entre formação básica, qualificação profissional e participação cidadã (BRASIL, 2010, p. 09-11).

Em 2011 é aprovado o Estatuto da Juventude, Lei nº 12.852, pela Câmara Federal, e pelo Senado, em 05 de agosto de 2013, e passa a vigorar a partir 02 de fevereiro de 2014. O mesmo divide-se em dois grandes temas: a regulamentação dos direitos dos jovens entre 15 e 29 anos e a criação do Sistema Nacional de Juventude, definindo competências e obrigações da União, estados e municípios na garantia destes direitos (BRASIL, 2013). São 11 os direitos previstos no Estatuto. Direito à diversidade e à igualdade; ao desporto e ao lazer; à comunicação e à liberdade de expressão; à cultura; ao território e à mobilidade; à segurança pública e ao acesso à justiça; à

cidadania, à participação social e política e à representação juvenil; à profissionalização, ao trabalho e à renda; à saúde; à educação; à sustentabilidade e ao meio ambiente. Desta forma, através do Estatuto da Juventude, o Estado reconhece que a juventude tem uma função estratégica no desenvolvimento do país e aponta os direitos que devem ser garantidos de acordo com a especificidade dessa população.

A participação dos jovens é um dos princípios e uma das diretrizes que devem orientar as políticas de juventude no Brasil, buscando a autonomia, a emancipação e atuação dos jovens na formulação, implementação e avaliação das políticas e na sociedade.

A participação é assegurada como direito no Estatuto da Juventude no Art. 4º "O jovem tem direito à participação social e política e na formulação, execução e avaliação das políticas públicas de juventude" (BRASIL, 2013). O Estatuto da Juventude apresenta também o que entende por participação juvenil, vejamos:

> I - a inclusão do jovem nos espaços públicos e comunitários a partir da sua concepção como pessoa ativa, livre, responsável e digna de ocupar uma posição central nos processos políticos e sociais;
> II - o envolvimento ativo dos jovens em ações de políticas públicas que tenham por objetivo o próprio benefício, o de suas comunidades, cidades e regiões e o do País;
> III - a participação individual e coletiva do jovem em ações que contemplem a defesa dos direitos da juventude ou de temas afetos aos jovens; e
> IV - a efetiva inclusão dos jovens nos espaços públicos de decisão com direito a voz e voto (BRASIL, 2013).

A participação é compreendida, portanto, como uma participação ativa, na qual o jovem tem voz ativa e poder de decisão.

Portanto, compete aos gestores públicos de políticas de juventude incorporar em suas ações, programas e projetos a efetivação da participação dos jovens, desde a organização das demandas até a avaliação dos programas desenvolvidos. Uma vez que, como se viu anteriormente, a participação é formativa e a mesma vem a contribuir no crescimento e desenvolvimento pessoal e social dos jovens.

O Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) iniciou suas atividades logo após a promulgação da Lei nº 11.129, ou seja, em 02 de agosto de 2005. O mesmo foi criado com a intenção de ser um espaço institucional em que os

jovens, por meio do diálogo com as instâncias da administração pública, possam participar da formulação das diretrizes para as políticas públicas direcionadas a eles, sempre mediadas por suas organizações coletivas. O Conjuve tem como objetivos o controle social das políticas públicas para a juventude e a promoção da participação social (BRASIL, 2010). Desta forma, o mesmo "[...] expressa a relação entre gerações, etnias, religiões, regiões, orientações sexuais e gêneros atualizadas em diversos tipos de organizações, redes e trajetórias profissionais." (NOVAES et. al., 2006, p. 08). O Conjuve é, portanto, um espaço privilegiado para a interlocução e cooperação entre diversos atores, reúne 60 membros, sendo 20 do poder público e 40 da sociedade civil. Desta forma,

> A indicação dos conselheiros e das conselheiras da sociedade civil procurou contemplar boa parte das entidades e experiências juvenis encontradas na sociedade brasileira. Entidades sociais e especialistas responsáveis por construir o campo de análise e trabalho acerca das políticas públicas de juventude também compõem o Conselho, criando um amalgama social que proporciona uma perspectiva marcadamente plural, condizente com a própria diversidade da sociedade brasileira, que encontra no campo das juventudes uma de suas mais fortes expressões. (NOVAES et. al., 2006, p. 08).

A representação do poder público contempla, além da Secretaria Nacional de Juventude, todos os Ministérios que possuem programas voltados para os jovens; a Frente Parlamentar de Políticas para a Juventude da Câmara dos Deputados; o Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Juventude; além das associações de prefeitos (NOVAES et. al., 2006). Essa composição foi estruturada para que as ações sejam articuladas em todas as esferas governamentais (federal, estadual e municipal), contribuindo para que a política juvenil se transforme, de fato, no Brasil, em uma política de Estado.

Os membros do Conjuve são escolhidos para um mandato de dois anos, mediante eleição direta, e os cargos de presidente e vice-presidente são alternados, a cada ano, entre governo e sociedade civil. O mesmo "[...] tem caráter consultivo, sem possuir governabilidade sobre o planejamento e a execução das políticas públicas de juventude nos diferentes níveis e instâncias de governo." (NOVAES et. al., 2006, p. 09). Ainda conforme as autoras isso

não significa fragilidade, uma vez que o poder deste Conselho "[...] reside mais em lograr o reconhecimento e a legitimidade da temática juvenil perante os governos, a opinião pública e a sociedade, do que na execução de um orçamento específico." (p. 09).

Desta forma, os primeiros passos para a efetivação da Política Nacional de Juventude e da participação dos jovens na mesma, através do Conselho Nacional de Juventude foram dados, com o tempo poderemos ver de que forma essa participação vem se efetivado e se resultados são positivos ou não para a juventude e a sociedade. Lembrando que a Política de Juventude é uma política transversal e deve ser realizada de forma intersetorial, ou seja, a transversalidade da política expressa a preocupação de que é preciso inserir o tema juventude em todas as ações governamentais com a finalidade de, assim, reduzir as desigualdades sociais e econômicas que atingem esse grupo populacional. E a intersetorialidade deve acontecer em conjunto entre as diferentes políticas e setores no referido território, no entanto, coordenada e pautada pela e junto com o órgão responsável, ou seja, a Secretaria de Juventude, seja a nível nacional, estadual ou municipal. (SANDER, 2014, p. 57).

4. Participação dos jovens na Política de Juventude em Toledo/PR

No município de Toledo[7], pode-se dizer que a discussão sobre a necessidade de uma Política de Juventude iniciou em 2001, quando houve uma tentativa de regulamentar o Conselho Municipal de Juventude[8], o qual até

[7] Toledo está localizada na região oeste do Estado do Paraná, sua economia em grande parte advém do agronegócio, no entanto, 87% dos jovens entre 15 a 29 anos vivem na área urbana e apenas 13% na área rural (IBGE, 2010). Atualmente a estimativa populacional é de 130.295 habitantes (http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=412770&search=parana|toledo).

[8] Em 15 de maio de 2001 é sancionada a Lei Municipal nº 1838/2001, que cria o Conselho Municipal da Juventude – COMJUTO, "como órgão consultivo, destinado a promover e garantir o aprimoramento das diretrizes e objetivos da juventude toledana" (TOLEDO, 2001). No entanto, o referido Conselho nunca foi efetivado, pois a lei que o regulamenta foi alterada dez anos depois através da Lei Municipal nº 2073 de 26 de setembro de 2011, na qual são vetados os artigos que regulamentam sobre a composição do referido Conselho entre outros. Desta forma, para que o Conselho possa ser efetivado torna-se necessário uma nova legislação, que conforme entrevistas realizadas com o Gestor 1 e 2, a mesma está no momento no Departamento Jurídico da Prefeitura para a análise, para posteriormente ser debatida com os jovens e organizações e seguir para o Legislativo.

hoje não está efetivado, o que não significa que não havia políticas para a juventude, mas que a mesma não era prioridade e o foco central das políticas. Nos anos de 2008 e 2011 realizaram-se as Conferências Municipais da Juventude, acompanhando a Política Nacional de Juventude, nas quais surgiram diversas propostas[9] por parte dos jovens, no entanto, somente em 2014 a Secretaria Municipal da Juventude fez um levantamento se estas políticas foram atendidas ou não pelas diferentes Secretarias ou órgãos responsáveis por elas no município. Conforme entrevista:

> [..] feito duas conferências, na época não tinha um órgão próprio da juventude e na minha concepção, analisando, todas essas deliberações da conferência ela se tornou uma letra morta, né. Hoje nós estamos fazendo a recuperação, fazendo levantamento de todas essas propostas que foram aprovadas e realmente ver se elas foram executadas, se elas não foram executadas, será que elas foram encaminhadas pro órgão responsável prá executar ou não. (Gestor 2, 31 jul. 2014, linhas 201 a 206).

Em 2011 foi criada a Secretaria Municipal de Juventude, como o órgão gestor responsável pela Política de Juventude. No ano de 2012, são inaugurados os dois Centros da Juventude[10] (CJU's), ambos localizados em bairros com alto índice se vulnerabilidade social entre os jovens. Os CJU's passam a ser o espaço de referência para a efetivação da Política de Juventude no município de Toledo.

A Secretaria Municipal de Juventude tem sob sua coordenação e responsabilidade dois Programas: o Programa Centros da Juventude e o Programa Estação Juventude.

4.1 Programa Centros da Juventude

Conforme o Projeto Técnico Social dos Centros da Juventude de Toledo, os mesmos foram construídos no intuito de ser um espaço destinado ao desenvolvimento integral dos jovens do Município. Ou seja,

[9] Nos anos de 2008 e 2011 foram realizadas a 1ª e 2ª Conferência Municipal da Juventude, na primeira Conferência foram aprovadas 168 propostas e 09 moções e na segunda foram aprovadas 50 propostas e 05 moções.

[10] Centro da Juventude Márcio Antônio Bombardelli, localizado no Bairro Jardim Europa e o Centro da Juventude Mariana Luiza von Borstel, localizado no Bairro Coopagro.

> "[...] um espaço *do jovem*, para ser, ter e pertencer, transitar e ficar, escolher, decidir, militar; *para o jovem*, uma vez que os reconhece enquanto colaboradores e partícipes dos processos de decisão e não apenas enquanto "população alvo"; e *pelo jovem*, pois supera a concepção reducionista do jovem como "problema social", para considerá-lo como Sujeito Social, capaz de realizar suas escolhas e sustentar uma relação dialógica com outros atores." (TOLEDO, 2012, p. 22).

Compreende-se desta forma, que os CJU's estão projetados para ser um espaço no qual o jovem possa decidir, ser agente e protagonista nas ações, programas e projetos ali desenvolvidos. No entanto, muitas vezes, a efetivação de suas ações tem esbarrado em questões burocráticas e no pouco interesse e/ou de conhecimento dos jovens de que existe a possibilidade de serem protagonistas neste espaço, como também é compreendido pelo Gestor 2.

> "Olha, na minha opinião como gestora, é, não tem uma participação efetiva ainda da juventude. Na minha opinião, por que não criamos o canal para que a juventude possa se manifestar, acho que o primeiro canal de grande participação seria o Conselho Municipal, nós temos que caminhar a passos largos para, nós temos essa obrigação na verdade, de fazer, de criar espaços de discussão para a juventude, né." (Gestor 2, 31 jul. 2014, linhas 145-149).

Conforme a fala do Gestor 2, pode-se perceber que o mesmo tem ciência da responsabilidade da gestão em oportunizar espaços e formas para a participação dos jovens. E também da importância que o Conselho Municipal de Juventude teria nesse processo para avançar com a Política de Juventude bem como com a participação da juventude e de suas organizações.

Os CJU's têm pautado suas ações em três pilares e que constituem seu objetivo central visando fortalecer a cidadania, a convivência e a formação dos jovens que frequentam os CJU's.

> - Da cidadania: pela organização de atividades que promovam a elevação da consciência política, a participação ativa, a organização, a mobilização e a formação de lideranças juvenis [...];
> - Da convivência: por se caracterizar como espaço de encontro e de pertencimento, numa dinâmica que combine liberdade e respeito para com colegas e os profissionais do equipamento, propiciando um ambiente sem discriminação de gênero, etnia/raça, religião e/ou classe social;
> - Da formação: pelo elenco de atividades ofertadas que objetivam aprendizagem no âmbito das relações pessoais, do mundo do trabalho e da produção cultural e artísticos; participar de atividades esportivas, tecnológicas e profissionalizantes, desenvolver e participar de ações que favoreçam a formação pessoal, profissional e

política. (TOLEDO, 2012, p. 22)

Com o intuito de atender aos três pilares os CJU's ofertam atendimento por meio de atividades programadas de esporte, lazer, cultura, artes e de formação. No ano de 2014, foram ofertadas várias atividades, entre elas se destacaram: teatro, xadrez, judô, natação, tênis de mesa, handebol, vôlei, basquete, futsal, capoeira, Rap, atletismo, dança, cursos de línguas, informática, manobras de Bike, violão, guitarra, teclado e cursos profissionalizantes através parcerias. No entanto, os CJU's atenderam apenas 1401 jovens[11] nas atividades acima destacadas no ano de 2014, o que representa um percentual muito pequeno, ou seja, algo em torno de 5% da população jovem do munícipio. No entanto, neste dado não estão contabilizados o número de jovens que frequentaram os CJU's em atividades programadas por organizações externas (Organização Juvenil, escolas, universidades, igrejas, etc.).

Quanto ao acesso e à dinâmica de participação dos jovens nos CJU's, os mesmos podem se inscrever/matricular nas atividades e cursos, mas podem também requerer o uso do Centro da Juventude para desenvolver atividades. A ocupação do espaço pelos jovens deve ocorrer "de maneira autônoma e responsável", pois, "é parte do fundamento da educação como prática – e espaço – de liberdades, propostas pela metodologia freireana de educação popular" (TOLEDO, 2012, p.24). No entanto, há diversas dificuldades, como a disponibilidade de profissionais para atuar nos CJU's que tenham uma compreensão sobre a Política Nacional de Juventude, bem como sobre a temática da juventude e que orientem suas ações por metodologias adequadas para incentivar e fortalecer a participação dos jovens. Além disso, existem as tradicionais dificuldades financeiras para contratação de pessoal (Gestor1, 30 jul. 2014, linhas 119-120).

Além das atividades e cursos citados acima, os CJU's desenvolvem ações pontuais de prevenção, de sensibilização e de formação acerca de temas transversais (identidade, sexualidade e gênero, cultura da paz, drogas,

[11] Dados contidos no relatório disponível no site da Prefeitura Municipal de Toledo/PR: <http://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/juventude_-_dezembro.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2015.

projeto de vida, empregabilidade, profissionalização, entre outras) e eventos culturais, artísticos, esportivos e de lazer. Estas ações e eventos são desenvolvidos pela equipe de profissionais do CJU's ou em parcerias com outras Secretarias Municipais, Universidades, Escolas, Organizações, etc. Estas atividades têm contribuído para a intersetorialidade da Política de Juventude e despertado nos jovens novas perspectivas e interesses.

4.2 Programa Estação Juventude

O Programa Estação Juventude, é um programa do Governo Federal que através da Secretaria Nacional da Juventude, visa implantar no território um modo de atendimento à juventude, ou seja, um ponto de articulação e de formação de redes de apoio para a emancipação dos jovens. A ideia é de uma Estação, onde o jovem possa encontrar informações, vivências significativas para poder trilhar novos caminhos ou ampliar os mesmos através de inclusão e participação.

O município de Toledo foi contemplado pelo Programa no final de 2013 e no decorrer de 2014 o projeto foi adaptado, feitas as licitações e as aquisições de equipamentos solicitados e aos poucos está sendo implementado pela Secretaria Municipal de Juventude.

O "coração" do Programa Estação Juventude é o Banco de Dados no qual são cadastradas todas as atividades oferecidas pelas diferentes Secretarias Municipais nas quais os jovens podem participar e frequentar (Gestor 2, 31 jul. 2014). O Banco de Dados está sendo alimentado inicialmente somente com dados coletados nas secretarias municipais, mas futuramente poderão constar também atividades de organizações da sociedade civil que atendem a faixa etária de 15 a 29 anos. O Programa Estação Juventude acontece em um dos Centros da Juventude, o Centro de Juventude Márcio Antonio Bombardelli, onde os jovens tem livre acesso e encontram um ambiente acolhedor, fortalecendo as possibilidades de sociabilidade dos jovens, através de atividades culturais, troca de informações, serviços e apoio, para que o jovem possa estruturar ou reestruturar sua trajetória, buscando a inclusão, autonomia e participação. Para tanto, há uma equipe de profissionais

qualificada e capacitada pela Secretaria Nacional de Juventude para desenvolver as atividades.

Em Toledo, o Programa prevê a realização de diferentes cursos de formação musical, esportes e culturais. Além de que no laboratório de informática do Centro da Juventude está sendo montada uma espécie de *lan house* e no auditório está sendo montada uma sala de cinema. A fim de que os jovens tenham acesso às redes sociais e também a cultura, através do cinema, objetivos do Programa.

Assim, quando o jovem procurar a Secretaria Municipal de Juventude poderá visualizar através do Banco de Dados quais são as atividades, locais e critérios para participar. O jovem será acompanhado por um profissional, que o ajudará a traçar um caminho para atingir objetivos e metas a que se propõe. O Programa Estação Juventude ainda está na fase inicial, não apresentando ainda resultados efetivos.

Desta forma, ambos os Programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Juventude de Toledo/PR, têm por objetivo que os jovens sejam ativos e participem ativamente, no sentido de serem protagonistas. No entanto, o desafio está em colocar isso em prática, no dia a dia dos Programas, para tanto há diferentes dificuldades para serem superadas, como o acesso dos jovens a informação, ou seja, criar um canal de comunicação, para que saibam sobre os objetivos dos programas, da possibilidade de que os jovens podem e devem ser protagonistas nos mesmos; Além disso há as dificuldade dos gestores e profissionais em saber acolher e criar metodologias que favoreçam o interesse dos jovens em participar ativamente dos programas, não apenas como meros frequentadores. O desafio de tornar estes programas e o tema das políticas públicas de juventude um tema central na vida dos jovens e de suas organizações, no sentido de que as organizações juvenis se sintam desafiadas a tornar o debate sobre políticas para e de juventude como um dos seus objetivos. Provavelmente a criação do Conselho Municipal de Juventude estimularia um pouco esse processo, pois exigiria uma organização mais efetiva dos jovens e suas organizações/representações, como também do Poder Público, no sentido de garantir que a Política e os direitos dos jovens sejam realmente garantidos.

Considerações Finais

É necessário compreender os jovens na sua diversidade, no jeito de ser e viver, como sujeitos de direitos que estão em processo de desenvolvimento social e que são ao mesmo tempo fruto/resultado da sociedade e o futuro da mesma. Os jovens devem ser considerados sujeitos no presente com seus direitos garantidos, tendo acesso à educação, trabalho, saúde, lazer, meio ambiente, mas, fundamentalmente, tendo garantido o direito a participar e dialogar com a sociedade sobre suas necessidades e interesses.

Um grande desafio está lançado: tornar a Política Nacional **de/para/com** a Juventude nas suas realidades especificas/locais, na qual o sujeito mais ativo e atuante na concepção da mesma possam ser os jovens. Para tanto, outro desafio é a criação de espaços para que a juventude possa vivenciar e experienciar a participação. Uma vez que nunca antes no Brasil existiu um número tão alto/expressivo de jovens. Apesar dos vários avanços nas políticas sociais públicas nos últimos anos, ainda há muitos jovens em condições de vulnerabilidade social. Por outro lado, a juventude mostra sua criatividade e energia e se expressa de diferentes formas e em diferentes espaços. Portanto, esse é o grande desafio deste momento histórico em relação à juventude no Brasil: o de incluir a juventude e **com** a juventude interferir no projeto de desenvolvimento do país e para tanto é efetivamente necessário assegurar sua prioridade na articulação e desenvolvimento de políticas públicas, afinal são 50 milhões de jovens que aguardam mais oportunidades e direitos. Este desafio é proporcional também em relação a Toledo, como pudemos constatar em nossa investigação.

Garantir direitos humanos básicos, como acesso e permanência na escola, ao trabalho, a alimentação, moradia, entre outros e criar espaços e equipamentos são de fundamental importância para uma política que queira levar a sério as demandas e necessidades da juventude. Possibilitando aos jovens formas e canais de participação social e política, como também a criação de vínculos afetivos e sociais, além de oportunidade de formação para além da escola, com metodologias e temas diferenciados e de seu interesse.

Os CJU's em Toledo buscam ser um destes espaços, no entanto, estão num processo inicial com apenas dois anos de atividade. Para dar conta das

necessidades e da diversidade da juventude, considera-se que o grande desafio é ter ações e políticas transversais e intersetoriais **para** e **com** a juventude, de forma que a mesma possa ser protagonista neste processo. E, para tanto, é preciso convidar os jovens e as Organizações Juvenis para os CJU's, e para o Programa Estação Juventude, torná-los conhecidos e atraentes, ou seja, ir até eles, e abrir espaços e canais para a participação dos mesmos.

Para tanto, dentre outros desafios, é fundamental que os profissionais que atuam na Política de Juventude tenham conhecimento da realidade da juventude, da Política de Juventude, dos direitos dos jovens, garantidos pelo Estatuto da Juventude, se apropriem da fundamentação metodológica proposta para os CJU' e pelo Programa Estação Juventude, que acreditem e confiem nos jovens, para assim estabelecer relações horizontais com os mesmos, metodologias participativas seja nas ações cotidianas ou na gestão do espaço. De modo que o fato do jovem estar nos CJU's possa se tornar sinônimo de um processo participativo e formativo, seja através da atividade, da sua participação, da vivência com outros jovens, com os profissionais, etc. Há, portanto, grandes desafios metodológicos, pedagógicos e políticos a serem enfrentados para que os objetivos e os três pilares: formação, cidadania e convivência, sejam atingidos de forma integral, mas os passos iniciais foram dados, tanto em nível nacional quanto em Toledo.

Referências

ABRAMO, H. W. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro. In: FREITAS, M.V. de. (Org.). **Juventude e adolescência no Brasil:** referências conceituais. São Paulo: Ação Educativa, 2005. P. 19-35. Disponível em < http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05623.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2014.

AQUINO, L. A Juventude como foco das Políticas Públicas. In: CASTRO, J.A. de; AQUINO, L. M. C. de; ANDRADE, C. C. de. (Org.). **Juventude e políticas Sociais no Brasil.** Brasília: IPEA, 2009. p. 25-39.

BOGHOSSIAN, C. O.; MINAYO, M. C. S. **Revisão sistemática sobre juventude e participação nos últimos 10 anos.** *Saúde e Sociedade.* São Paulo: USP, v.18, n.3, p. 411-423, 2009.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994 (Coleção Primeiros Passos).

BRASIL. **Guia Conselhos de Juventude**. Brasília: Conselho Nacional de Juventude, 2010.

BRASIL. **Guia de Políticas Públicas de Juventude**. Brasília: Secretaria Nacional da Juventude, 2006.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.129**, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude (CNJ) e a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm>. Acesso em: 05 ago. 2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.852**. Dispõe sobre o Estatuto da Juventude, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm>. Acesso em: 05 ago. 2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.069**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 05 ago. 2014.

CAMPOS, Ana Cristina. Agência Brasil. **Desemprego entre jovens é mais do que o dobro da taxa geral.** 20.01.2014. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/2014/01/ desemprego-entre-jovens-e-mais-do-que-o-dobro-da-taxa-geral>. Acesso em: 16 jun. 2014

COLAÇO, V. F.R. *et.all.* Conhecendo adolescentes e jovens de escolas públicas de Fortaleza: concepção, método e procedimentos de pesquisa. *In*: COLAÇO, V.F.R.; CORDEIRO, A.C.F. (Orgs.). **Adolescência e Juventude**: conhecer para proteger. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2013, p. 13 -51.

COSTANZI, R. N. **Trabalho decente e juventude no Brasil** (Relatório). Brasília: OIT, 2009.

DEMARTIS, L. **Compêndio de Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2006.

FREITAS, M. V. de. (Org.). **Juventude e adolescência no Brasil:** referências conceituais. São Paulo: Ação Educativa. 2005. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05623.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2014.

GATTI, B. A. **Grupo Focal na pesquisa em Ciências Sociais e Humanas**. Brasília: Liber Livro Editora, 2012.

GROPPO, L. A. **Juventude:** ensaios sobre sociologia e história das juventudes modernas. Rio de Janeiro: DIFEL, 2000.

IBGE/PNAD. **Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IBGE/PNAD. **Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios.** Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

JORNAL DO ESTE. **Mais de 24% dos alunos estão atrasados uma ou mais séries.** < http://www.jornaldooeste.com.br/cidade/mais-de-24-dos-alunos-estao-atrasados-uma-ou-mais-series-76848/ >. Acesso em: 17 jun. 2014.

MESQUITA, M. R.; JUNIOR, G. M.; SIMÕES, A. A. A juventude brasileira e a educação. *In:* **Revista Juventude.br.** São Paulo: Centro de Estudos e Memória da Juventude – CEMJ, 2012, p. 38 – 46. Disponível em: <http://cemj.org.br/revistasPDF/Revista_Juventudenrique_dezembro_2012_p4.pdf>. Acesso em: 23 out. 2014.

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

ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho/OIT. **A fraca recuperação econômica não chega ao emprego.** 20.01.2014. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/content/fraca-recuperacao-economica-nao-chega-ao-emprego>. Acesso em: 16 jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO Mundial da Saúde/OMS. **Relatório Mundial de Saúde***.* 2010. Disponível em: <http://www.who.int/whr/2010/whr10_pt.pdf>. Acesso em: 23 out. 2014.

PREFEITURA Municipal de Toledo/PR: <http://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/juventude_-_dezembro.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2015.

SANDER, C. **Política Nacional de Juventude**: uma nova demanda para o Serviço Social. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade Estadual do Oeste do Paraná – *Campus* de Toledo, Curso de Serviço Social, 2014.

SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: Concepções Fundantes. In: MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/MDS (Org*.).* **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: Unesco/MDS, 2009, p. 13 – 55.

TOLEDO. **Lei Municipal nº 1838**, de 15 de maio de 2001 que cria o Conselho Municipal da Juventude – COMJUTO, 2001.

TOLEDO. **Projeto Técnico Social** – Centros da Juventude. Toledo, 2012.

VEYRET, Y.; RICHEMOND, N. M. Definições e vulnerabilidades do risco. In: VEYRET, Y. (Org.). **Os riscos**: o homem como agressor e vítima do meio ambiente. São Paulo: Contexto, 2013, p. 25-46.

WAISELFISZ, J. J*.* ***Mapa da Violência de 2013****:* homicídios e juventude no Brasil. Brasília: SNJ/Brasil, 2013.

II ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS
27 A 30 DE ABRIL DE 2015, UNICAMP, CAMPINAS (SP)

PROCESSOS PARTICIPATIVOS EM CENTROS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: CONTRIBUIÇÃO À DEMOCRACIA?

Luciana Bandeira Barcelos
UERJ/ProPEd

1.INTRODUÇÃO

O direito à participação popular na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado foi estabelecido no artigo 1° da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que ao reconhecer/estabelecer direitos e criar diversos mecanismos que possibilitassem o exercício da cidadania, tornou a participação popular "essência do Estado Democrático de Direito" (SCUASSANTE, 2009).

Entretanto, efetivar tal direito implica ultrapassar uma cultura política autoritária, que historicamente marcou as relações de poder no Brasil, além de enfrentar desigualdades de classe, gênero, raça, educação que constituíram a sociedade brasileira, e que resultam em desigualdade no acesso à informação/formação e aos espaços de tomada de decisão — condições mínimas para o exercício da cidadania.

Exige-se o cultivo de uma cultura de participação, que permita que o poder de decisão e ação não seja privilégio de poucos, considerando-se que aprender a dialogar e respeitar pontos de vista diferentes pode contribuir para a construção de interesses coletivos, e para a visibilização e atendimento a demandas de diferentes setores da sociedade.

Movimento difícil, principalmente em país com pouca experiência democrática, pelos anos de arbítrio vividos em vários momentos da história, em que a democracia participativa ainda é um fenômeno recente e sobrevivem ranços de um passado autoritário. À pouca experiência democrática, alia-se o enorme descompasso entre o processo de abertura democrática do país, após um longo período de ditadura, e a "crise da democracia, no chamado capitalismo metropolitano, onde as estratégias do capital para superação da crise estavam em curso e minimizavam direitos sociais ". (PERONI, 2013, p.245).

As estratégias utilizadas para enfrentar essa crise redesenhariam o papel do Estado e contribuíriam para o quadro que temos hoje, em que "apesar de termos avançado na materialização de direitos no plano legal, temos a dificuldade de implementá-los". (PERONI, 2013, p. 245).

O controle social — traduzido na pesquisa como participação do cidadão na gestão pública, uma forma de compartilhamento de poder de decisão sobre as políticas, instrumento e expressão da democracia e da cidadania — estabelecido legalmente em nosso país, ainda que com proposições, por vezes, controversas, dada a polissemia que caracteriza o termo, encontrando diversos entraves e resistências em sua efetivação, se constitui condição *sine qua non* para a vida em uma sociedade que se pretende democrática.

Promover o aprofundamento do processo de democratização do país implica, portanto, o exercício cada vez maior da participação cidadã, por meio do reconhecimento do direito de todos à participação direta, na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas que busquem atender a necessidades prioritárias da população, efetivando o direito ao acesso a um "processo educativo de formação constante, que exige o exercício da cidadania, cujo sujeito ativo tem direitos e deveres" (SCUASSANTE, 2009, p. 2). Nessa perspectiva, efetivar os direitos de cada cidadão, é "condição básica para que as nações estejam situadas no campo das novas democracias". (BRASIL, 2008, p. 13).

A LDBEN, Lei n. 9394/96, considerando que a ação educativa pode auxiliar o processo de consolidação da democracia no país, ao promover a ocupação de forma consciente dos espaços destinados à participação social, garantidos desde a CF 1988, reafirma esse direito, ao estabelecer no Art. 22 as finalidades da Educação Básica, destacando a necessidade da formação do educando para o exercício da cidadania, consequentemente, estimulando a criação nos espaços escolares, de espaços de experimentação democrática, por se tratar de uma forma de contribuir para o desenvolvimento de uma cultura política, que lhe permita atuar na sociedade de forma plena, participando efetivamente do processo de democratização do país.

Entretanto, as escolas encontram muita dificuldade em exercitar o conteúdo da democracia na prática pedagógica, pela promoção da participação da comunidade escolar. Essas dificuldades decorrem de diversos fatores: questões burocráticas; de compreensão sobre o que significa exercício de cidadania; de compreensão sobre o sentido de público, entre muitas outras. O CEJA, como uma escola que atende sujeitos jovens e adultos, enfrenta o desafio

de criar e manter espaços de experimentação democrática, diante das especificidades de seu público e também da singularidade de seu modo de oferta — semipresencial, por fascículos.

Conforme destaca Oliveira, referindo-se a contribuição das escolas à efetivação de princípios democráticos:

> A ação política de democratização da escola contribuiria, deste modo, para a democratização da própria sociedade, na medida em que representaria a ampliação das possibilidades individuais e coletivas de desenvolvimento de uma ação compatível com liberdade de agir e de pensar, com o respeito da pluralidade e o reconhecimento do direito à diferença, equalizando as possibilidades de participação nas decisões de interesse coletivo. (2005, p.32).

Nesse contexto, a participação na AAE dos CEJA, poderia representar, para sujeitos jovens e adultos, a perspectiva de um novo espaço de formação política e cidadã, implicando reconhecimento de direitos, respeito às especificidades dos sujeitos, e efetiva participação, preceitos legalmente estabelecidos, mas pouco observados no país, especialmente se considerarmos que o público envolvido, com diversos saberes construídos ao longo da vida, pode representar um diferencial na busca pelo desenvolvimento da democracia no país.

O artigo em referência, recorte de uma tese de doutorado em curso, que investiga, por meio de estudos de casos, o controle social do financiamento, exercido pelas Associações de Apoio à Escola (AAE), em Centros de Educação de Jovens e Adultos (CEJA), da região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, objetiva refletir sobre a participação política dos sujeitos nesses espaços, compreendidos como espaços de experimentação democrática, considerando a possibilidade dessa participação contribuir para a melhoria da gestão pública escolar, na efetivação de princípios democráticos e no desenvolvimento da consciência política de estudantes de EJA.

2.METODOLOGIA

Com o objetivo de verificar de que modo a concepção de controle social dos recursos financeiros recebidos pelos CEJAs, e a atuação exercida pela AAE, contribui para a qualidade da gestão pública escolar, orientei-me para a

realização de estudos de casos. Um *estudo de caso* tem pertinência quando se opta por estudar um caso específico, o caso das Associações de Apoio à Escola dos CEJAs da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, com aspectos singulares e semelhanças com outros casos e situações típicas do mesmo tipo. O estudo, embora localizado, pode fundamentar algumas possíveis generalizações para situações análogas e orientar novas ações para a EJA.

Segundo Lüdke, André (1986, p. 17; 21), um estudo de caso "é sempre bem delimitado, devendo ter seus contornos claramente definidos [...] pode ser similar a outros, mas é ao mesmo tempo distinto, pois tem um interesse próprio, singular". Ou seja, trata de um objeto que tem valor em si mesmo, que deve ser tomado como único, "uma representação singular da realidade que é multidimensional e historicamente situada", ainda que posteriormente se evidenciem semelhanças com outras situações.

Considerar a multidimensionalidade e historicidade da realidade implica observá-la sob diferentes perspectivas, pressupondo que o conhecimento nunca está acabado, mas é "uma construção que se faz e refaz constantemente" (LÜDKE, ANDRÉ, 1986, p. 18), e que, por isso, pode levar a novas descobertas que exigem do pesquisador — apesar de delimitação e fundamentação teórica inicial — atenção constante a novos elementos que podem emergir durante a pesquisa.

Algumas outras vantagens podem ser destacadas quanto à metodologia de estudo de caso, como a possibilidade de buscar, à medida que o estudo avança, novas respostas e novas indagações; o fato de considerar o contexto em que se situa o objeto de pesquisa, enfatizando a complexidade das relações que o perpassam; o entendimento de que "as ações, as percepções, os comportamentos e as interações das pessoas devem ser relacionadas à situação específica onde ocorrem ou à problemática determinada a que estão ligadas" (LÜDKE, ANDRÉ, 1986, p. 18-19).

A atuação da AAE nos CEJA apresenta aspectos singulares, ainda que possam ser evidenciadas semelhanças com outros casos e situações. Seu estudo, embora localizado, poderá fundamentar algumas possíveis generalizações para situações análogas, e orientar novas ações, tendo em vista diversas possibilidades que a EJA ali desenvolvida oferece.

O percurso metodológico, assim, objetiva contemplar a realidade da AAE nos CEJA, considerando-as espaços de experimentação da democracia, aliando a experiência empírica e o conhecimento sobre seu modo de funcionamento a concepções teóricas que me ajudarão a compreender situações vividas em seu interior e, finalmente, responder as questões iniciais da pesquisa.

Assumo como questões iniciais da pesquisa:

a) Quais as concepções de controle social (como forma de exercício da democracia) circulantes em documentos, leis e regulamentações?
b) Que concepções são assumidas pelos membros da AAE dos CEJA?
c) Que lugar ocupa a AAE nesses espaços (composição, participação, envolvimento etc.)?
d) Quais as principais questões e problemas da atuação da AAE no espaço escolar de um CEJA?
e) Que possibilidades de exercício democrático a AAE tem conseguido desenvolver nesses espaços?
f) Que resultados a atuação da AAE vêm obtendo no exercício do controle social no CEJA? Que indicadores/dados demonstram esses resultados?

O universo da pesquisa se constitui nas AAE dos CEJA da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro — oito situados na cidade do Rio de Janeiro, e um em cada município relacionado a seguir: Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Mesquita, São Gonçalo, Seropédica, São João de Meriti, e Niterói, um total de dezoito — dos quais serão selecionados seis CEJA para realizar os estudos de casos, utilizando como critério inicial de seleção os dados do IBGE referentes à concentração populacional potencial de EJA para cada município e o número de escolas que atendem a EJA na região, tendo por objetivo selecionar as unidades CEJA que funcionam em municípios onde há maior concentração populacional na faixa da EJA.

Utilizo como fontes de pesquisa documentos legais nacionais e acordos internacionais dos quais o país é signatário; a legislação nacional que regulamenta a constituição, atribuições e modo de funcionamento da AAE no

âmbito nacional e do estado do Rio de Janeiro, projeto político pedagógico das unidades escolares e dados estatísticos da escola, extraídos do Educacenso e como procedimentos de coleta de dados: observação direta do espaço escolar e dos sujeitos; observação de reuniões ordinárias e extraordinárias da AAE nos CEJA pesquisados; levantamento documental, entrevistas semiestruturadas realizadas com membros das AAE e protocolo de observação do pesquisador.

3. PARA INÍCIO DE CONVERSA…

Diante das mudanças decorrentes do processo de redemocratização do país, que se refletiram na legislação nacional de um modo geral e na legislação específica da EJA — Constituição Federal de 1988, LDBEN Lei n. 9394/96, Parecer CNE/CEB n. 11/2000, Parecer CNE/CEB n. 6/2010 — a partir do reconhecimento do direito de todos à educação, antes negado a jovens e adultos, torna-se necessário indagar se a concepção de Estado democrático, em que a participação popular é considerada essencial, tem de fato se efetivado nos diferentes espaços de experimentação da democracia, em especial nos espaços escolares, em que as ofertas de atendimento à sujeitos jovens e adultos se desenvolvem, considerando-se as especificidades dessa clientela e as diversas possibilidades daí advindas.

Essa indagação, nos leva a tentar compreender o que significa a decisão impressa no Artigo 1° da CF/1988, que institui no Brasil um Estado Democrático de Direito, modelo em que a democracia ocupa o lugar principal, o que implica considerar a participação popular nos atos decisivos do exercício do poder.

Na definição de Souza Junior; Parente (2006, p.6):

> A configuração constitucional do Estado Democrático de direito, exige que o país seja regido por normas democráticas e com respeito aos direitos e garantias fundamentais atribuídas ao povo brasileiro. [...] Outra condição necessária à democracia, e também consolidada constitucionalmente, é a garantia da capacidade de dissentir oferecida à população. A liberdade de expressão numa sociedade pluralista permite que haja uma melhor distribuição do poder entre os grupos de pressão, possibilitando uma competição política e social, na qual todos podem participar sem discriminação e privilégio, além de impedir que uma parcela da sociedade fique desprotegida.

A CF/1988, ao atribuir ao Brasil essa forma de governo, estabelecendo que o país seja regido por normas democráticas, que possibilitem o exercício da democracia direta e participativa, respeitando-se os direitos e garantias fundamentais de toda a população, além de garantir a liberdade de expressão, conforma uma modalidade de governo no qual o "poder e a responsabilidade cívica são exercidos por todos os cidadãos, diretamente ou através dos seus representantes livremente eleitos" (SCUASSANTE, 2009, p. 1), impõe à sociedade um grande desafio, na tentativa de levar a termo o que preceitua o texto constitucional.

De acordo com Nunes (2006, p. 14 *apud* SCUASSANTE, 2009, p. 2) "num país onde o poder de decisão foi historicamente monopolizado pelos representantes de uma elite econômica muito restrita, a participação da população significa uma democratização desse poder", e representa um grande avanço.

Também chamada Constituição Cidadã, pela expressiva participação do povo no decorrer de sua elaboração, a CF/1988, ao ser promulgada, estabelece "um novo modelo de gestão pública o qual estimula a participação popular, que deve ser entendido como exercício pleno da cidadania, exigindo assim a conscientização do indivíduo quanto ao seu verdadeiro papel na busca pela melhoria do bem estar social". (SCUASSANTE, 2009, p.1).

Para Benevides (1998 *apud* SOARES, 2010, p. 75): "a própria Constituição de 1988 incorporou o princípio da participação popular direta na administração pública e ampliou a cidadania política, estabelecendo vários mecanismos de reforço às iniciativas populares", embora, nem sempre, tais mecanismos se fizessem acompanhar de ações que de fato possibilitassem aos sujeitos o pleno exercício da cidadania, o que evidencia a necessidade de propor, manter e ampliar os espaços de experimentação democrática de que dispomos.

A esse respeito, Scuassante (2009, p.2) alerta que "a atuação das instituições da democracia brasileira, muitas vezes, é prejudicada pelas condições sob as quais operam, tendo em vista a existência do padrão de desigualdades sociais, econômicas e culturais que permeiam toda a sociedade".

Gohn (2008) indaga sobre como deve ser a participação entre desiguais, destacando não apenas questões econômicas, mas também a posição na estrutura em questão, e aponta a necessidade de se qualificar “o sentido e o significado da participação” (2008, p.106), haja vista os diferentes sentidos da participação em disputa na sociedade.

Silva Junior; Parente (2006, p.13), alertam ainda para o fato de a democracia participativa no Brasil ser um “fenômeno recente, tendo em vista que a Constituição Cidadã foi antecedida por regimes autoritários em que prevaleceram regimes de exceção”.

Além disso, trata-se de um movimento iniciado em período conturbado, em pleno movimento de crise do capitalismo, em que os “direitos sociais eram minimizados e a democracia criticada”. (PERONI, 2013, p.245).

Enquanto no resto do mundo a democracia e a participação eram questionadas como as responsáveis pela crise do Estado, que para atender as demandas da sociedade, teria investido em políticas sociais, gastado demais e gerado a crise fiscal, no Brasil, a sociedade dava os primeiros passos no sentido de promover a participação efetiva da população na luta por direitos sociais materializados em políticas públicas. Essa contradição pode ajudar a compreender a grande dificuldade que enfrentamos em materializar políticas aprovadas no plano legal, além de outros fatores que também merecem destaque.

Nesse cenário contraditório, ampliam-se as possibilidades de acesso da população aos atos de gestão pública, fortalecendo-se os mecanismos democráticos e ampliando-se a luta pela redução das desigualdades e pelo respeito aos direitos.

O Estado, ao implementar políticas públicas, passa a reconhecer a “existência de conflitos de interesses em uma sociedade plural” e as políticas públicas passam a funcionar como “instrumento de aglutinação de interesses diversos em torno de objetivos comuns, podendo ser utilizadas pelo Estado como elemento de planejamento, racionalização e participação popular”. (SILVA JUNIOR; PARENTE, 2006, p. 10).

Entre os diversos mecanismos de incentivo às iniciativas populares, incluem-se os conselhos de políticas públicas e equivalentes, previstos na

legislação brasileira, tanto com abrangência nacional quanto local, no âmbito de estados e municípios, como instâncias de participação da população, consequência do processo de redefinição do papel do Estado e de redemocratização do país.

Os conselhos constituem-se instâncias de exercício de cidadania, com vista à participação popular em atos de gestão pública e podem ter função de fiscalização, mobilização, deliberação ou de consultoria. Como exemplo, temos “o Conselho de Alimentação Escolar, o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho do Fundo da Educação Básica (Fundeb), o Conselho de Assistência Social”. (BRASIL, 2010, p. 22).

Considerando que a ação educativa pode auxiliar o processo de consolidação da democracia em nosso país, ao promover a ocupação de forma consciente dos espaços destinados a participação social desde a CF/1988, a LDBEN, Lei n. 9394/96 ao estabelecer em seu artigo 22, as finalidades da Educação Básica, destaca a necessidade da formação do educando para o exercício da cidadania:

> Art. 22. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Dessa maneira, a criação nos espaços escolares, de espaços de experimentação democrática, é não somente desejada, como legalmente estimulada, por se tratar de uma forma de contribuir para o desenvolvimento no educando de uma cultura política, que lhe permita atuar na sociedade de forma plena, participando efetivamente do processo de democratização do país, haja vista que a educação tem sido parte integrante da mudança de concepção da gestão pública, pela formas como os recursos se descentralizaram e os controles foram se regulamentando.

O exercício do controle social, exigiria, portanto, mobilização e orientação aos cidadãos, ou seja, pressupõe exercício de cidadania, diretamente relacionado aos processos de democratização da gestão pública.

Ainda em relação ao exercício de cidadania e consequente processo de democratização da gestão pública, o Artigo 206 da C.F.1988 e o Artigo 3° da

LDBEN apontam para a necessidade de estabelecer a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”.

Os Artigos 14 e 15 da LDBEN afirmam que:

> Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
> I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
> II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou
> Equivalentes;
> Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

A Portaria Ministerial n. 2896/2004, resolve em seu artigo 1° “criar no âmbito da Secretaria de educação Básica- SEB, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares”, declarando que o referido programa atuará em “colaboração com os sistemas de ensino, visando fomentar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares nas escolas públicas de educação básica”. (OLIVEIRA, 2006, p. 8).

Os Conselhos Escolares são entidades jurídicas de direito privado, sem caráter lucrativo, formados por membros da comunidade escolar, e tem como atribuições “deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras, bem como analisar as ações e os meios para o cumprimento das finalidades da unidade escolar”. (OLIVEIRA, 2006, p.9).

Parafraseando Oliveira (2006), em sua formulação e concepção estão previstas as funções: deliberativa, quando decidem sobre o projeto político pedagógico e outros assuntos da escola, dão encaminhamento as questões referentes ao funcionamento nos aspectos pedagógico, administrativo ou financeiro, respeitando-se as normas do sistema a que pertencem, propondo à direção da escola as ações a serem desenvolvidas; consultiva, que permite analisar questões encaminhadas pelos demais setores da escola e apresentar sugestões ou soluções, que podem ou não ser aceitas; fiscais, de acompanhamento e avaliação, quando acompanham a execução de ações pedagógica, administrativa e financeira, e mobilizadora, quando promove a participação, de forma integrada, dos diversos segmentos da escola,

contribuindo para a democracia participativa e consequentemente para a formação cidadã, necessidade urgente em nossa sociedade.

Posteriormente, e especificamente para recebimento de recursos federais, é indicada a criação de Unidades Executoras, que em muitos estados passam a funcionar paralelamente aos Conselhos escolares/similares já existentes, ou sobrepoem-se aos conselhos.

4. PROCESSOS PARTICIPATIVOS EM CENTROS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

No bojo das determinações constitucionais e da LDBEN, o governo do estado do Rio de Janeiro, inicia o processo de descentralização de recursos em 1995, através de resoluções da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC/RJ), que culminam na promulgação da Lei 3067, de 25 de setembro de 1998, que tem como caput “dispõe sobre a autonomia das unidades escolares da rede pública estabelecendo as suas diretrizes visando à gestão democrática, ao melhor aproveitamento dos recursos e à qualidade da educação”. (RIO DE JANEIRO, 2007, P.6).

A referida lei definia, ainda, que a autonomia das unidades escolares seria feita “através de um conjunto de práticas integradas, nas esferas administrativa, financeira e pedagógica, com a participação de diversos segmentos da comunidade escolar, através das Associações de Apoio à Escola-AAE”. (RIO DE JANEIRO, 2007, p. 6). Conforme documento da rede estadual do Rio de Janeiro, “a ideia das Associações veio ao encontro dos dispositivos que criaram os Conselhos que executam o controle social”. (RIO DE JANEIRO, 2007, p.4).

As AAE, criadas sob a forma de sociedade civil sem fins lucrativos, com Estatuto próprio e o compromisso de destinar os benefícios de suas atividades à unidade escolar a que estiverem vinculadas, recebem recursos do orçamento estadual/federal, consignados anualmente para esse fim e devem prestar contas regularmente desses recursos.

Tem por finalidade e principal objetivo, conforme destacado no artigo terceiro de seu estatuto, a integração comunitária, procurando:

> I-Colaborar no desenvolvimento integral do educando;
> II-Estimular o espírito associativo, sentindo a solidariedade humana e hábito de preservação do bem comum;
> III-Promover atividades culturais, cívicas, artísticas e recreativas que facilitem a confraternização de alunos, pais e professores, no interesse da ação educativa;
> IV-Participar na busca de solução de problemas da escola referentes a:
> 1-Melhoria da qualidade de ensino
> 2-Melhoria do funcionamento da escola
> 3-Assistência aos alunos com problemas de saúde
> V-Manter, sempre que possível e conveniente, em dependências da unidade escolar, serviços de reprografia, encadernação, plastificação e cooperativa escolar para atender aos associados, seus familiares, professores e funcionários. ESTATUTO DAS ASSOCIAÇÕES DE APOIO À ESCOLA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2009, p. 1).

O estatuto prevê na composição das AAE., a existência de uma Diretoria Executiva, constituída por cinco membros: Presidente, Vice-presidente, Secretário, Primeiro Tesoureiro e Segundo Tesoureiro, sendo o diretor da unidade o presidente nato da Associação e os demais cargos providos por eleição em assembleia geral, sendo dois associados membros do corpo discente e dois membros do corpo docente e um Conselho Fiscal, constituído por seis membros, sendo três da Comunidade escolar (pais e alunos maiores de dezoito anos) e três servidores, todos eleitos em assembleia geral. Todos os demais membros da comunidade escolar, discentes, docentes e funcionários, integram a Associação na qualidade de membros.

A Diretoria Executiva tem por atribuição conforme determina o Estatuto das Associações de apoio à escola do estado do Rio de Janeiro (2009, p.5):

> I- elaborar o planejamento anual da associação; II-aplicar os recursos destinados a associação; III- apresentar ao conselho fiscal, para apreciação, o balanço e o relatório das atividades referentes ao exercício anterior, até o dia dez de março; IV- zelar para que a Associação alcance os objetivos estabelecidos no artigo terceiro deste estatuto, sendo vedados gastos ou comprometimento de despesa superiores ao total da receita anual.

O Conselho Fiscal tem por atribuição: “examinar a execução do planejamento da Diretoria Executiva e o balanço anual, emitindo parecer que, após aprovação pela Assembleia Geral Ordinária, terá uma cópia afixada em local visível do estabelecimento.” (ESTATUTO DAS ASSOCIAÇÕES DE APOIO À ESCOLA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2009, p. 4).

Em síntese, as AAE têm por objetivo exercer o controle social, especialmente no tocante à utilização dos recursos recebidos, de municípios, estados e do governo federal, para financiamento das ações desenvolvidas pela escola, traduzido nesse projeto como participação do cidadão na gestão pública, em ações de planejamento, execução e fiscalização das políticas públicas implementadas pelo Estado a fim de atender as demandas da população, uma forma de compartilhamento de poder de decisão sobre as políticas, instrumento e expressão da democracia e da cidadania.

Duarte, discorrendo sobre controle social, nos alerta que:

> Esse termo foi recentemente apropriado pelo senso comum, que inverteu seu significado original estabelecido pela Sociologia e pela Psicologia. De conceito descritivo de processo de influência e domínio coletivo (Estado) sobre o individual (grupos sociais), transforma-se em conceito operacional para designar o processo e os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado. Nesse sentido, controle social passou a designar formas de exercício do poder por atores os mais diversos presentes na sociedade civil a fim de deliberar sobre aplicação de recursos e a obrigação de fazê-lo por parte das autoridades públicas. (2006, p. 8).

Trata-se de um direito garantido constitucionalmente, que representa a capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas, dialogando com o Estado, que precisa ser praticado e discutido em espaços de formação cidadã, considerados necessários ao desenvolvimento de uma cultura política que garanta, a cada cidadão, condições de exercitar esse direito, haja vista as desigualdades sociais e demais fatores que impedem a sua efetivação de forma plena. Nesse sentido, a escola pública, tanto legalmente, quanto por sua concepção epistemológica, constitui-se espaço de exercício de cidadania.

Nesse sentido, a participação nas AAE poderia representar, para sujeitos jovens e adultos, a perspectiva de um novo espaço de formação política e cidadã, implicando reconhecimento de direitos e respeito às especificidades dos sujeitos, preceitos legalmente estabelecidos, mas pouco observados no país.

O CEJA, como uma escola que atende sujeitos jovens e adultos, enfrenta o desafio de criar e manter espaços de experimentação democrática, diante das especificidades de seu público e também da singularidade de seu modo de oferta, semipresencial, por fascículos.

4.CONCLUSÃO

São muitas as tensões que envolvem a efetivação de um estado democrático, especialmente em se tratando de exercício de controle social de recursos financeiros, dentre elas a possibilidade de manipulação pelo próprio poder público do acesso às informações necessárias à esse exercício, apoiando-se na ausência de uma formação mais consistente dos cidadãos, consequência da imensa desigualdade social e econômica que permeia esse país e que resulta na falta de entendimento em relação à suas atribuições e direitos, e implica necessidade de se ampliarem e discutirem espaços em que essa formação possa ser desenvolvida.

Muitos cidadãos não têm a dimensão exata do poder a eles emprestado, e esta tem sido uma das dificuldades enfrentadas. A desmobilização e o desconhecimento sobre a importância de participar e se envolver nos processos decisórios, parece contribuir para que esse exercício seja considerado de menor importância.

Nesse contexto, reitero que o exercício do controle social do financiamento, pela AAE no CEJA, poderia representar, para sujeitos jovens e adultos, a perspectiva de um novo espaço de formação política e cidadã, considerando-se que o público envolvido, com diversos saberes construídos ao longo da vida, pode representar um diferencial na busca pela qualidade da gestão pública escolar e consequentemente, da qualidade de ensino.

Considerando que as pessoas somente se comprometem com aquilo em que acreditam, Conselhos e Associações existentes no interior das escolas conformam um espaço de experimentação democrática, de formação política e cidadã, especialmente naquelas que atendem a jovens e adultos. Nelas, a necessidade de promover participação social é ainda mais urgente, para que as pessoas possam “[...] querer exercer seu poder, participar das decisões, porque adquiriram a consciência de que estas afetam suas vidas” (BRASIL, 2004, p. 39).

Se a escola é entendida como “pertencendo ao público, à cidadania, estamos tratando da concepção democrática, que leva ao jogo do projeto coletivo de vida”. (BRASIL, 2004, P.39). Nessa concepção, participação deixa de ser “mera colaboração, para tornar-se exercício de poder sobre aquilo que nos

pertence, que pertence à cidadania, ao público, que diz respeito aos objetivos coletivos". (BRASIL, 2004, P.39).

Participar, exigiria, portanto, mobilização e orientação aos cidadãos, ou seja, pressupõe exercício de cidadania, diretamente relacionado aos processos de democratização da gestão pública.

Efetivar tais práticas nos espaços escolares representa um desafio para cada um de nós, sujeitos comprometidos com uma escola democrática, cujas práticas possam contribuir para a efetivação de um país mais democrático em que todos exerçam o direito de "ter voz, o de ganhar voz e não apenas o de falar, não apenas o de dar bom dia". (FREIRE, 2009, p. 1).

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública*. Disponível em http://www.mec.gov.br. Acesso em 10 ago.2013.

_____. *Conselho Escolar e direitos humanos*. Disponível em http://www.mec.gov.br. Acesso em 10 ago.2013.

_____. *Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil*. Disponível em http://www.mec.gov.br. Acesso em 10 ago. 2013.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 18 out. 2011.

_____. *Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 18 out. 2011.

DUARTE, Marisa R.T. *O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação*. Disponível em http://www.anped.org.br. Acesso em 03 ago. 2013.

FREIRE, Paulo. Entrevista. *In*: Reconstruir. Ano 8, n. 70, mar. 2009.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: participação, cidadania e descentralização? p. 97-113. *In*: PERONI, Vera Maria Vidal. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. *Currículo sem fronteiras*, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.234-255, mai/ago.2013.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação*: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

OLIVEIRA, Denise Lima de. Associação de Apoio à Escola (AAE): uma estratégia de gestão democrática da educação pública do Tocantins. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/. Acesso em: 12 ago. 2013.

OLIVEIRA, Inês Barbosa de. Sobre a democracia. *In* OLIVEIRA, Inês Barbosa de (org.). *A democracia no cotidiano da escola*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

PERONI, Vera Maria Vidal. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. *Currículo sem fronteiras*, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.234-255, mai/ago.2013.

RIO DE JANEIRO. *Programa Estadual de Gestão Escolar*. Gestão Financeira, 2007.

_____. *Estatuto Padrão das Associações de Apoio à Escola da rede estadual do* Rio de Janeiro. 2009. (mimeografado).

SOARES, Lucineide Maria Santos. *Controle Social dos recursos do Fundef/Fundeb no município de Teresina no período de 2004 a 2009*. Disponível em www.anpae.org.br. Acesso em 12 ago.2013.

SOUZA JUNIOR, José Geraldo; PARENTE, Lygia Bandeira de Mello. *Participação Cidadã como instrumento para a construção da democracia*: a intervenção social na administração pública brasileira. Disponível em http://www. portal2.tcu.gov.br. Acesso em 05 ago.2013.

SCUASSANTE, Priscyla Mathias. *A participação popular, prevista na Constituição Federal de 1988, garante efetivamente a realização do Estado Democrático de Direito?* Disponível em http://www. Âmbito-juridico.com.br. Acesso em 03 ago. 2013.

II ENCONTRO INTERNACIONAL
PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

27 A 30 DE ABRIL DE 2015, UNICAMP, CAMPINAS (SP)

DEMOCRACIA E CICLO DE POLÍTICAS NOS CONSELHOS DE SAÚDE NO BRASIL: FORMAÇÃO DA AGENDA POLÍTICA, FORMULAÇÃO, IMPLANTAÇÃO/IMPLEMENTAÇÃO, EXECUÇÃO, MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

CHARLLES DA FONSECA LUCAS
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INTRODUÇÃO

A preocupação em compreender, debater, promover, aperfeiçoar e constantemente construir um Sistema de Saúde verdadeiramente pleno em sua missão de atender com equidade, universalidade e integralidade a população brasileira, tem-se feito notar, nos últimos anos, dentre acadêmicos, pesquisadores, sociedade civil organizada e gestores, numa confluência de interesses que propicia o estabelecimento de parcerias em prol do direito à saúde.

Como elementos fundamentais e estratégicos no desenvolvimento desta preocupação e na viabilização do SUS, figuram os Conselhos Estaduais de Saúde (CES) e os Conselhos Municipais de Saúde (CMS). Inseridos no contexto dos Conselhos Gestores de políticas públicas, os Conselhos de Saúde são instâncias políticas de caráter permanente e deliberativo, órgãos colegiados que possuem como uma de suas principais atribuições – senão a principal –, propiciar a participação da sociedade civil organizada e dos usuários do SUS na discussão institucionalizada do ciclo de políticas de saúde dos Estados e municípios.

No âmbito do Ministério da Saúde (MS), essa proposta foi institucionalizada com a criação, em 2003, da Secretaria de Gestão Participativa (atual Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SEGEP/MS)), cujas competências estão voltadas para a "*afirmação do direito à saúde como direito de cidadania, para a avaliação propositiva e permanente dos conselhos de saúde e para a potencialização do controle social do SUS."* (BRASIL, 2006b).

Com o objetivo de obter subsídios para apoiar o funcionamento dos Conselhos de Saúde, a SEGEP/MS financia, desde 2003, a pesquisa "Monitoramento e Apoio à Gestão Participativa do SUS", executada por pesquisadores do Departamento de Ciências Sociais (DCS) da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP) da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), dentre os quais se inclui o autor deste trabalho, e estruturada em três etapas articuladas – as duas primeiras desenvolvidas com o apoio do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES).

OBJETIVOS DA PESQUISA

Realizada entre dezembro de 2003 e fevereiro de 2004, a primeira etapa desta pesquisa gerou: a) um inédito cadastro dos CMS e CES, contendo informações necessárias para o estabelecimento de contatos; e b) um instrumento de pesquisa (IP) a ser aplicado nos Conselhos cadastrados, que foi elaborado a partir de demandas da SEGEP/MS e aprimorado em diálogo com outras Secretarias do MS, com o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e com pesquisadores de outras instituições.

A segunda etapa, iniciada em novembro de 2004, com o envio do IP para 5.559 CMS e 27 CES cadastrados, visou o levantamento de dados e a construção de índices e indicadores que viabilizassem a construção de um Perfil dos Conselhos de Saúde do Brasil, capaz de fornecer à gestão subsídios para a formulação de ações e programas de aperfeiçoamento do trabalho desenvolvido pelos Conselhos.

A terceira etapa, iniciada no final de 2006, tem por objetivos: a) consolidar e monitorar os índices e indicadores construídos na segunda etapa; b) elaborar indicadores relacionados à participação dos usuários e à prática do controle social e c) construir uma Estrutura Virtual de Trabalho e Pesquisa (EVTP) que torne públicos os dados e análises sobre o Perfil, a fim de apoiar o funcionamento e a atuação dos Conselhos mediante a utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC).

Denominada ParticipaNetSUS (http://www.ensp.fiocruz.br/participanetsus), esta EVTP publiciza, dentre outros, os instrumentos utilizados pela pesquisa e disponibiliza o banco de dados para consultas e cruzamentos. Também estão disponíveis análises temáticas elaboradas pela equipe de pesquisa, artigos, textos e *links* que permitem conhecer e analisar a realidade dos Conselhos de Saúde.

A riqueza de todo esse processo de pesquisa inspirou a produção de reflexões cujo intento é contribuir para a efetivação da participação da sociedade no SUS e para a consolidação dos Conselhos de Saúde como órgãos que conferem efetividade e capacidade deliberativa a esta participação. Neste sentido, as análises e avaliações elaboradas inserem-se no contexto do aprimoramento da democracia no Brasil e consideram os Conselhos de Saúde

(assim como os demais Conselhos Gestores de políticas públicas) como instâncias participativas inovadoras cuja experiência e práticas devem ser incorporadas à agenda da Reforma Política nacional.

O rumo das reflexões indica que a criação de CMS em 5.559 municípios e de CES nas 27 unidades federadas, gerando um contingente de cerca de 72 mil conselheiros titulares (dos quais cerca de 36 mil representam os usuários do SUS), produziu um cenário sociopolítico inédito na história do país e, provavelmente, na das democracias contemporâneas. Este cenário, em particular no que se refere ao contexto municipal, é aquele que, hoje, aponta para as melhores perspectivas de efetiva conjugação de dois dos princípios norteadores do SUS, a participação e a descentralização. Ao mesmo tempo, é o que parece conter os maiores desafios, em especial porque os dados da pesquisa apontam para o fato de que os desafios dos CES caminham por searas diferentes das que têm que ser enfrentadas pelos CMS.

Propondo-se a contribuir para a compreensão e superação destes desafios e situando os Conselhos no processo de construção de uma 'rede de controle social e gestão participativa' dotada de instrumentos legais e de maior poder de articulação e vocalização junto ao Executivo, objetiva-se oferecer evidências que possam apoiar e/ou aprimorar a democratização nos Conselhos de Saúde do Brasil, elencando, realçando e refletindo sobre seus limites e possibilidades.

Neste sentido, o desenvolvimento desta pesquisa torna-se relevante e amplia o conhecimento das Ciências Sociais, porque busca articular questões que são imprescindíveis para a discursividade racional e argumentativa de tal área de conhecimento, dentre elas, democracia (participativa, deliberativa e representativa), participação (política e social), representação/legitimidade, políticas públicas, ciclo de políticas, e controle social.

PROBLEMATIZAÇÃO DO TEMA

CONSELHOS DE SAÚDE: ASPECTOS GERAIS

Os 4.861 CMS que compõem o universo da pesquisa encontram-se em municípios que abrigam um contingente de 156.097.434 de pessoas,

significando 92% da população brasileira, segundo dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2007).

Levando-se em conta os 4.501 CMS que responderam adequadamente à pergunta sobre o número de conselheiros que os compõe, foram identificados 60.828 conselheiros municipais de saúde titulares. Por seu turno, os 27 CES contam com 720 conselheiros titulares. É possível estimar que, considerando 5.559 CMS e 27 CES, existam no país mais de 72 mil conselheiros titulares.

O tamanho dos CES no Brasil (número total de conselheiros titulares) varia entre dez e 52 membros, com predomínio de Conselhos (22) compostos por 20 ou mais membros titulares. Os CES de grande porte (constituídos por 40 participantes ou mais) são três: Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com 52 membros titulares cada, e Goiás, com 40. O tamanho dos Conselhos Estaduais não está, portanto, vinculado ao tamanho da população: Goiás, por exemplo, possui um CES maior que os do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Quase a metade dos Conselhos Estaduais (13) é de médio porte, ou seja, têm entre 21 e 39 conselheiros titulares (AC, RO, AL, BA, CE, PE, PI, MS, MT, RJ, SP, PR, SC), enquanto 11 são de pequeno porte, ou seja, têm entre dez e 20 membros (AP, AM, PA, RR, TO, MA, PB, RN, SE, DF e ES). Embora não se verifique um padrão regional dos CES, observa-se que na região Norte há mais CES de pequeno porte, ao passo que, nas regiões Sudeste e Sul, encontram-se maior número de CES de médio e grande porte.

A estratificação dos CMS segundo o porte populacional dos municípios em que se localizam demonstra que 72,7% estão em cidades com até 20 mil habitantes, distribuídos da seguinte forma: 1.210 (24,9%) em cidades com população de até 5 mil habitantes; 1.123 (23,1%) em cidades entre 5 e 10 mil habitantes; e 1.199 (24,7%) em cidades cuja população varia entre 10 e 20 mil habitantes.

Para assegurar a participação e exercer o controle social de maneira efetiva, eficaz e eficiente, os Conselhos de Saúde precisam atingir, manter e expandir um nível satisfatório de democratização em um contexto em que *"uma das principais fontes das dificuldades governativas encontra-se justamente no híbrido institucional que associa uma morfologia poliárquica, excessivamente legisladora e regulatória, a um hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico."* (SANTOS, 1993:79).

Sem pretender esgotar o debate acerca deste complexo conceito, a democratização dessas instâncias colegiadas é aqui compreendida como sendo a promoção e usufruto de condições que buscam gerar, incentivar, ratificar e resguardar a participação da população e a equidade na representatividade exercida pelos conselheiros, entidades e segmentos, além de procurar evitar o estabelecimento e a perpetuação de hierarquizações, privilégios e encapsulamentos de poder nas presidências, nas secretarias executivas e nas mesas diretoras dos Conselhos de Saúde.

PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE

Participação é uma categoria complexa e de múltiplos significados. No contexto dos CMS, há pelo menos dois aspectos inter-relacionados sob os quais devem ser analisadas: a participação dos usuários do SUS nos Conselhos e a participação dos Conselhos nas políticas de saúde de seu município.

A participação dos usuários nos CMS foi institucionalizada pela lei federal 8142/90, que a definiu como paritária em relação ao conjunto de representantes dos gestores, dos trabalhadores de saúde e dos prestadores de serviço. Como, por esta mesma lei, os CMS são órgãos do poder executivo municipal não submetidos a hierarquias político-administrativas, e cuja atuação é voltada para a participação nas políticas de saúde de seu município, possuem o potencial democrático de propiciar aos usuários do SUS a participação nas políticas de saúde de seu município (BRASIL, 1990).

A compreensão desta ‘dupla participação’ e, por conseguinte, sua plena efetivação, não é consensual e tem exigido de gestores, conselheiros, acadêmicos e sociedade civil, análises mais detidas que apontem para a superação de desafios que se referem à representatividade e à legitimidade dos conselheiros, sobretudo os do segmento dos usuários do SUS.

Em primeira instância, isto ocorre porque, no âmbito dos CMS, a definição de ‘usuário do SUS’ não é desprovida de controvérsias. Como, no Brasil, saúde é um direito constitucional e o acesso ao SUS, universal e gratuito, ‘usuários dos SUS’, a priori, são todos os cidadãos brasileiros. Porém, como a participação nos CMS não é individual, mas por meio de

entidades/associações, estes cidadãos têm que se organizar para poderem ter assento no Conselho. Neste ponto, opera-se, nos CMS, uma clivagem na sociedade civil, pois as entidades organizadas de trabalhadores de saúde e de prestadores de serviço são excluídas do universo dos usuários, compondo, cada uma, um segmento com vagas próprias nos Conselhos.

Feita esta clivagem, e na ausência de normatização unificadora, cada CMS pode definir as entidades de usuários que nele terão assento e com quantos conselheiros cada uma contará. Há Conselhos que definem quais determinadas entidades dele participarão; outros, que recortam a sociedade organizada por critérios adequados ao movimento social local e estabelecem que as entidades que fazem parte destes recortes terão direito a um determinado número de conselheiros. Ao procederem assim, contribuem para acirrar a complexidade do cenário, introduzindo a necessidade de se definir como serão escolhidos estes conselheiros: se por eleição das entidades (e aí, desponta a necessidade de se definir o representante da entidade), por eleição de candidatos, por indicação. Há Conselhos que procedem de todas as maneiras acima descritas, e outros que criam normas ainda mais peculiares.

Na prática, esta multiplicidade de possibilidades tem favorecido às entidades mais organizadas, que, por terem mais capital social, recursos e quadros funcionais, conseguem vocalizar melhor suas demandas. Por conseguinte, conforme alguns estudos têm ressaltado (FUKS et al., 2004; LABRA, 2005), estas entidades tendem a ter mais acesso aos CMS e a ocuparem um maior número de vagas de conselheiros. Tal quadro pode induzir a atuação dos Conselhos, privilegiando o debate das políticas que mais interessam a tais entidades, o que geraria distorções na capacidade delas representarem o conjunto de usuários do SUS e, consequentemente, na legitimidade de suas ações.

Portanto, em seu nível mais básico e operacional, a ‘dupla participação’ aqui trabalhada começa a ser construída na composição e no próprio funcionamento dos Conselhos. Este, via de regra, concretiza-se pela realização das reuniões ordinárias, momento plenário e discursivo em que as políticas de saúde são debatidas, ampliando-se à medida que outras formas de atuação, como reuniões extraordinárias, comissões e grupos de trabalho, são constituídas.

Se o funcionamento dos CMS é patamar inicial, as condições deste funcionamento são fundamentais para a qualificação da 'dupla participação'. Por isto, regras definidas, estrutura física, equipamentos, apoio técnico e administrativo, orçamento próprio e autônomo, entre outros, são elementos-chave para o bom funcionamento dos CMS. Não são, entretanto, os únicos, havendo a necessidade de se incorporar elementos que, por exemplo, refiram-se à efetividade, eficiência e eficácia da participação.

Buscando contribuir com a análise da 'dupla participação', por meio da apresentação de dados inéditos sobre o seu desenvolvimento no cotidiano dos Conselhos de Saúde, a pesquisa também tem como objetivos: caracterizar a participação dos usuários do SUS nos CMS de municípios brasileiros, identificando e analisando o conjunto de suas entidades representativas; mapear as possibilidades que os usuários têm de participar da gestão do CMS; e apresentar indicadores que ilustrem como tem sido a participação destes Conselhos nas políticas de saúde de seu município.

PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE NA POLÍTICA DE SAÚDE DE SEUS MUNICÍPIOS

No escopo desta investigação, o principal elemento a ser considerado na análise da participação dos CMS na política de saúde é o do estágio em que uma determinada política de saúde é introduzida no debate dos CMS, visto que há diferenças substanciais entre a participação da elaboração de uma política e a simples aprovação de uma política totalmente delineada pelo poder público.

Para analisar esta diferença, utiliza-se a concepção do 'ciclo de políticas', uma práxis que orienta seu foco para a compreensão do processo político das políticas públicas, destacando sua natureza controversa e complexa, sendo concebidas não mais como atribuição exclusiva do poder executivo, mas como fruto de intensas disputas de interesses travadas pelos atores (do poder público, da sociedade e do mercado) que, direta ou indiretamente, pelos mais diversos motivos, têm interesse no problema.

A proposta principal consiste em trabalhar as políticas públicas por meio de um ciclo e, mais amiúde, das etapas que compõem este ciclo – 'formação da agenda política', 'formulação', 'implantação/implementação', 'execução',

‘monitoramento’, ‘avaliação’, ‘controle’, ‘fiscalização’ (BALL, 1993; BARROS & MELO, 2000; MAINARDES, 2006).

Uma participação adequada dos CMS, portanto, seria aquela em que pudessem participar das políticas já em suas etapas de formação e formulação, o que lhes daria maior possibilidade de participar das etapas seguintes, em especial do controle e da fiscalização. Escorel e Moreira (2008)**,** associando a possibilidade da sociedade intervir nas políticas públicas à abordagem do ciclo de políticas, definem, apoiados pelas análises de Bordenave (1983) e Gohn (2003), esta possibilidade como ‘Participação Social’.

Desta maneira, a ‘participação social’ teria como principal indicador o grau de intervenção sobre o Plano Municipal de Saúde (PMS), instrumento dinâmico e flexível do processo de planejamento das ações e serviços de saúde, que se refere a um período de governo (portanto, plurianual) e constitui um documento formal da política de saúde do município. Contém as diretrizes, prioridades, objetivos, estimativa de metas a serem atingidas, estimativa de recursos e de gastos, estratégias de ação e compromissos de governo para o setor, com a participação dos segmentos sociais representados no CMS.

A análise deste indicador para o conjunto de CMS brasileiros demonstra que cerca de 58% deles enfrentam problemas, uma vez que, em 12% dos municípios não há PMS e que, em 46% deles, o CMS apenas aprovou um plano elaborado pelo poder executivo municipal. Por outro lado, a maneira considerada mais participativa, ou seja, a definição, pelo CMS em conjunto com o executivo municipal das diretrizes do PMS, ocorreu em apenas 30% dos Conselhos nacionais.

O desempenho destes indicadores muda consideravelmente quando se enfoca os CMS dos municípios com mais de cem mil habitantes, nos quais apenas 6% não têm PMS e 35% elaboraram diretrizes. Ao contrário, ou seja, sem muitas mudanças significativas, 45% aprovaram o PMS elaborado pela Prefeitura.

Enfrentar tais desafios passa, sem dúvidas, pela ação dos próprios usuários do SUS, que precisam buscar os mecanismos de articulação, pressão e mesmo sanção, que lhes garantam autonomia e participação. Há uma série de instituições públicas com as quais os CMS podem se articular para obter este

fim: Ministério Público (MP), Tribunais de Conta (TC), Controladoria Geral da União (CGU) etc.

As referidas instituições podem ser encaradas pelos CMS como atores-chave fundamentais para o apoio de sua atuação, buscando construir uma atuação conjunta e em rede, sobretudo porque muitos deles, embora de maneira desarticulada e pontual, já possuem mecanismos que propiciam esta articulação, como pode ser visto no portal ParticipaNet- SUS – Pesquisa, Gestão e Conselhos de Saúde na seção 'Construa o Controle Social em Rede'. (PARTICIPANETSUS, 2007).

A articulação também pode começar pelas próprias entidades que representam os usuários, pois a aparente diversidade encontra muitos pontos de convergência, em especial quando se enfocam as entidades agrupadas nas três principais 'grandes categorias' que contam com mais da metade das entidades e congregam sindicatos e associações cuja atuação cotidiana é muito próxima. Além disso, o fato de as grandes centrais sindicais participarem dos CMS é uma oportunidade concreta para se estabelecer um ponto de articulação entre os sindicatos a elas filiados, em busca de diretrizes comuns de atuação.

Esta e outras articulações devem ter como pedra de toque a questão da informação: uma das funções primordiais dos CMS é tornar a sociedade mais e melhor informada sobre o que acontece no âmbito das políticas de saúde: dados epidemiológicos, funcionamento dos serviços de saúde, andamento das ações públicas, divulgação de resultados de licitações, dos preços cobrados por seus vencedores... Uma quantidade muito importante de informações que, se bem divulgadas (o que pode ser feito com baixo custo), têm o potencial de tornar a população mais interessada em participar.

Contudo, cabe também ao poder público tratar de maneira diferente os CMS, contribuindo para uma nova configuração da relação Estado/Sociedade. Cabe ao poder executivo ser mais transparente, prover as condições de funcionamento dos CMS, garantir que estes sejam autônomos e compreender que as políticas, para serem realmente públicas, devem contar com a participação da sociedade e, portanto, dos CMS, em todas as suas etapas, ou seja, devem ser permeadas pela participação social.

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DA INVESTIGAÇÃO

Buscar-se-á neste processo, explicitar as categorias, as correntes teóricas e as escolas de pensamento constituintes desta pesquisa. Por antinomia, será preciso indicar as propostas das quais se afasta, com elas debatendo e sinalizando as motivações e discordâncias.

Viabiliza-se, assim, a construção da base cognitivista do modelo explicativo/analítico da realidade a ser estudada que, no que concerne ao presente plano de estudo, deve ser capaz de articular temas como democracia (sobretudo participativa, deliberativa e representativa); participação política e social, representação/legitimidade, políticas públicas, ciclo de políticas, Conselhos de Saúde, e controle social.

Consequentemente, pretende-se contemplar a teoria democrática contemporânea, ou seja, a literatura que trata da democracia participativa (PATEMAN, 1970; MANSBRIDGE, 1983; BARBER, 2004), da democracia deliberativa (HABERMAS, 1988; BOHMAN, 1996; GUTMANN, 2004), e da democracia representativa e das novas teorias da representação política (MANIN, 1995; URBINATI, 2006).

Sendo assim, é preciso, a partir deste contexto reflexivo, continuar mapeando os limites, as possibilidades e os desafios que devem ser enfrentados pelos CMS para se consolidarem como instâncias públicas que promovem e aprofundam a democracia participativa e representativa no Brasil, levando em consideração: as condições adequadas de funcionamento dos CMS; a participação dos CMS em todas as etapas do ciclo de políticas de saúde de seu município e a efetividade e a eficácia do controle social exercido pelos CMS.

Cabe ressaltar que o mapeamento de tais desafios continuará sendo realizado por meio de fontes primárias e secundárias, sabendo que a pesquisa em fontes secundárias envolve documentos, livros, artigos, normativas e ‘Relatórios Finais’ das Conferências Nacionais de Saúde realizadas após a criação do SUS, enquanto as fontes primárias são os próprios CMS, cujas informações estão sendo levantadas no contexto da Pesquisa “Monitoramento e Apoio à Gestão Participativa do SUS”.

A etapa da coleta de dados desta pesquisa continua alicerçada em dois pilares. A primeira é uma investigação de proposta censitária, na qual os 5.559 CMS do País receberam um instrumento composto por 58 questões (17 abertas e 41 fechadas), que deveria ser respondido por seu presidente ou conselheiro por ele indicado.

Este instrumento objetiva coletar dados sobre a organização dos CMS, sua presidência, sua composição, capacitação dos conselheiros, dotação orçamentária, características das reuniões, cumprimento das deliberações, articulação com o MP, temas debatidos e polêmicos, participação da população, estrutura física e equipamentos de informática e comunicação.

No contexto da pesquisa citada, os dados levantados estão sendo trabalhados para produzir o 'Perfil dos CMS do Brasil', que além de produzir um inédito 'estado da arte', permitirá a construção de outros índices e indicadores que viabilizem não apenas a análise, mas que também gerem evidências e subsídios para que o poder público e os Conselhos implementem ações e políticas que apóiem o funcionamento pleno dos Conselhos.

O segundo pilar investigativo da pesquisa supracitada, também está em andamento, e constitui-se em uma pesquisa amostral, que têm como variáveis estratificadoras o porte populacional, a localização e o desempenho dos CMS nos índices criados a partir da análise do Perfil.

Neste sentido, também já vem se realizando trabalho de campo nos CMS selecionados, aplicando as técnicas de observação participante e entrevista semi-estruturada a fim de levantar informações sobre a participação dos conselheiros no cotidiano do CMS; as relações de representatividade entre os conselheiros e as entidades que representam, bem como os conselheiros e a sociedade; e a efetivação do controle social.

Sem perder do horizonte os fatores político-institucionais e socioeconômicos, com suas respectivas naturezas conjuntural e estrutural, a proposta é trabalhar os desafios mapeados como variáveis e, para cada um, identificar limites e possibilidades dos CMS em superá-los. Pretende-se que esta análise seja direcionada para aspectos macro, que dizem respeito a uma perspectiva mais teórica e generalista, e para aspectos micro, que se referem à aplicação dos aspectos-macro à realidade dos CMS.

BIBLIOGRAFIA

BALL, S. J. What is policy? texts, trajectories and toolboxes. *Discourse*, London, v. 13, n. 2, p. 10-17, 1993.

BARBER, B. *Strong Democracy.* Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press, 2004.

BARROS, P. L. S.; MELO, M. A. B. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil*: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2000. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/ Cadernos/Caderno48.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2007.

BOHMAN, J. *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.

BORDENAVE, J. E. Díaz. *O que é participação*? São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção primeiros passos, 95).

BRASIL. Decreto n.5.839, de 11 de julho de 2006a. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde – CNS e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Brasília, DF, 12 jul. 2006. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/legislacao/decreto5839>. Acesso em: 05 jul. 2007.

_____. Lei 8.142, de 28 de setembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 dez. 1990. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/legislacao/index.htm>. Acesso em: 05 jul. 2007.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Coletânea de Normas para o Controle Social no Sistema Único de Saúde*. 2. ed. Brasília, DF, 2006b. 208 p. Legislação de Saúde. Disponível em: <http://www.conselho.saude.gov.br/biblioteca/ livros/coletanea_miolo.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2007.

CONFERENCIA NACIONAL DE SAUDE: Conferência Sérgio Arouca, 12., 2003. Brasília, DF. *Relatório final*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_12.pdf>. Acesso em: 05 jul.2007.

_____. Resolução n. 333, de 4 de novembro de 2003. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 4 dez. 2003, n.236, seção 1, p. 57, col. 1. Disponível em: <http://www.conselho.saude.gov.br/legislacao/index.htm>. Acesso em: 01 nov. 2007.

ESCOREL, S.; MOREIRA, M. R. Participação Social. In: GIOVANELLA, L. et al. (Org.). *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil.* Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. No prelo.

FUKS, M. ; PERISSSINOTO, R. ; SOUZA, N. R. (Org). *Democracia e participação*: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, 2004.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 84).

GUTMANN, A. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, J. *Between Facts and Norms*. Contributions for a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: MIT Press, 1988.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/censo>. Acesso em: 05 jul. 2007.

LABRA, M. E. Conselhos de saúde: dilemas, avanços e desafios. In: LIMA, N.; GERSCHAMAN, S.; EDLER, F.; SUÁREZ, J. (Org.). *Saúde e democracia*: história e perspectivas do SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. v. 1. p. 353-383.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educ. Soc*, Campinas, v. 27, n. 94, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302006000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 nov. 2008.

MANIN, B. *Principes du Gouvernement Représentatif*. Paris: Calmann-Levy, 1995.

MANSBRIDGE, J. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1983.

PATEMAN, C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PARTICIPANETSUS. Estrutura virtual de trabalho e pesquisa desenvolvida pela equipe DCS/ENSP/FIOCRUZ, no âmbito da pesquisa monitoramento e apoio à Gestão Participativa do SUS. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.ensp.fiocruz.br/ participanetsus>. Acesso em: 05 jul. 2007.

SANTOS, W. G. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

URBINATI, N. *Representative Democracy*: Principles and Genealogy. Chicago: Chicago University Press. 2006.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Os desafios da participação na prevenção da violência

Carolina Proietti Imura – Herkenhoff & Prates
Corinne Davis Rodrigues – Universidade Federal de Minas Gerais

INTRODUÇÃO

A preocupação institucionalizada com ações de prevenção da violência é uma temática relativamente recente no contexto brasileiro. Por anos negligenciada, hoje passa a ocupar espaço, decerto incipiente, na agenda pública. Por sua perspectiva transversal aos vários setores da sociedade e do poder público é que se torna premente o estabelecimento de diálogos no campo da segurança pública.

A reunião de atores aparentemente tão díspares quanto o Estado e a sociedade civil, em torno de um tema comum, constitui uma tendência recente e marcada por controvérsias. No Brasil, essa relação passa a se estabelecer a partir do processo de democratização que culmina com a promulgação da carta magna de 1988.

Se a participação da denominada sociedade civil no campo das políticas públicas é um fenômeno recente, ainda mais nova é essa participação no campo das políticas de segurança pública[1]. Apesar de incipiente, essa nova tendência vem se institucionalizando ao mesmo tempo em que passa a ser incorporada ao discurso oficial de governos.

Ainda na gestão do então Presidente Lula, duas iniciativas de abrangência nacional procuraram contemplar tal proposição: o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg) são exemplos. O primeiro, lançado em 2007, apresentou um discurso de mudança do paradigma dos programas de segurança do país, incluiu em seu escopo projetos que visam à cidadania e as questões sociais e passou a valorizar a combinação entre ações repressivas e preventivas, articulando políticas de segurança pública com políticas sociais. Previu ainda ações conjuntas entre as polícias, órgãos federais, estados, Distrito Federal e municípios e sublinhou a participação da comunidade, acrescendo a

[1] [1] KOPITTKE, Alberto; ANJOS, Fernanda A. dos; OLIVEIRA, Mariana S. de C., no artigo denominado: Segurança e participação social: uma agenda por fazer (2009), registram a diferenciação entre os termos 'políticas de segurança pública' e 'políticas públicas de segurança', afirmando que o primeiro termo é mais abrangente e considera os aspectos de cidadania e direitos humanos. Já o segundo, refere-se às ações repressivas e remetem à atuação policial. Não foram, contudo, encontradas outras referências dessa distinção.

articulação dos três níveis de governo e importantes ministérios numa complexa orquestração de poderes e disputas (BRASIL, 2007).

Já a 1ª Conferência Nacional de Segurança pública (Conseg) que ocorreu em Brasília, em 2009, constituiu uma experiência considerada inédita no país, por reunir representantes do governo, dos trabalhadores da segurança pública e da sociedade civil no mesmo espaço de discussão e deliberação, com o objetivo de definir princípios e diretrizes para a política nacional de segurança pública.

Ambas as iniciativas, a despeito de suas contradições, podem ser consideradas marcos históricos para a área até então vista como 'assunto de polícia'. Enquanto o Pronasci pautou uma nova agenda para a segurança pública em âmbito nacional, a 1ª Conseg promoveu o encontro dos principais e mais diversos atores sociais, de algum modo implicados com o tema da segurança pública. Ou seja, o novo contexto discursivo trazido pelo Pronasci possibilitou a realização de um evento concreto: a 1ª Conferência e esta possibilitou o acesso a distintos programas e projetos de prevenção da violência distribuídos por todo o país.

Em função desses aspectos é que se destacam tais iniciativas e se define pela análise dos projetos divulgados na 1ª Conseg. Ao se efetivar essa opção, selecionam-se apenas as experiências de caráter formal e institucionalizado, buscando igualmente apreender resultados de algum modo sistematizados e avaliados.

O presente trabalho é, portanto, uma reflexão que emerge da observação das iniciativas brasileiras na área da segurança pública inseridas nesse novo contexto discursivo e/ou prático, que considera a segurança como projeto coletivo e resultante da soma de esforços entre poder público e a sociedade civil.

Pretende-se verificar o envolvimento dos atores sociais implicados nos objetivos de prevenção da violência e procurar responder: *quem são os atores* (do poder público e da sociedade civil) *presentes no âmbito dos projetos e programas de prevenção da violência*? *Que papel eles desempenham*? *Quais são as dinâmicas de participação*? *Que tipo de relação estabelecem entre si e quais são os arranjos institucionais decorrentes*? *Como as diferentes atuações podem influenciar (ou não) a apropriação da sociedade civil em assuntos de interesse*

público? Essas são as perguntas que norteiam este trabalho. Por fim, pretende-se analisar *em que medida o envolvimento dos diversos atores influencia tais projetos, programas e políticas públicas e contribui para a consecução dos objetivos de prevenção da violência e de promoção da cultura de paz.*

METODOLOGIA

O envolvimento da sociedade civil na área da segurança pública, apesar de tardio, pode ser percebido e tem crescido nos últimos anos. Na prática, também se traduz em experiências concretas de prevenção social do crime, ou seja, em projetos, programas e políticas públicas, que constituem as unidades de análise deste estudo.

Os casos a serem investigados resultam em uma seleção intencional e toma como primeiro parâmetro os mesmos critérios estabelecidos pela 1ª Conferência de Segurança Pública no Brasil para a eleição de experiências na área de segurança pública. Ao se efetivar essa escolha não se pretendeu negar ou desvalorizar outras práticas, mas garantir que as iniciativas sob análise tivessem reconhecimento nacional neste complexo e incipiente cenário das iniciativas de segurança pública brasileira. Porém, o fato de essa escolha ser baseada em um edital oficial do Ministério da Justiça implica em padronização e institucionalização das iniciativas, comprometendo, por exemplo, a observação das iniciativas informais e da participação espontânea.

Para a realização deste trabalho optou-se por estratégias de pesquisa que possibilitassem um panorama das iniciativas e a análise de suas convergências e singularidades. Para tanto, adotou-se como estratégia de pesquisa o estudo comparativo com caráter analítico-descritivo, considerando a técnica denominada síntese de dados cruzados (*cross-case synthesis*) (YIN, 2005; YIN, 1988). Caracterizado por um desenho metodológico simples, o método comparativo consiste na realização de comparações entre diferentes casos (similares ou análogos) para que seja possível verificar semelhanças e explicar divergências[2].

[2] Para descrição detalhada da metodologia, cf. IMURA, Carolina P. **Desconstruir o instituído: os desafios da participação na prevenção da violência**. Dissertação de Mestrado – FAFICH. UFMG, Minas Gerais, 2010.

Foram, então, analisadas 11 práticas[3] separadas em dois grupos: (1) iniciativas de organizações não-governamentais e (2) iniciativas governamentais ou híbridas que foram comparadas a partir das respostas de seus gestores a um formulário eletrônico autoapliacado (dados primários), bem como de outros documentos disponibilizados pelos projetos (dados secundários).

Quadro 1. Iniciativas sob análise

NOME DA EXPERIÊNCIA	INSTITUIÇÕES	UF	TEMAS
Projeto Ação na Linha	Fundação Telefônica e Telefônica S/A e Instituto Sou da Paz	SP	Furto de fios de cobre
Projeto Escola Participativa: Construindo Segurança	Instituto de Defesa dos Direitos Humanos	PR	Educação de agentes para 'novo modelo de segurança pública'
Projeto Grêmio em Forma - metodologia de formação de grêmios estudantis	Instituto Sou da Paz	SP	Resolução pacífica de conflitos; prevenção a violência juvenil pela participação (escolas)
Programa Luta Pela Paz	Associação Luta Pela Paz	RJ	Esporte como estratégia de fortalecimento de fatores de proteção de jovens
Projeto "Papo de Responsa"	Policia Civil do Rio de Janeiro e Grupo Cultural AfroReggae	RJ	Relação do jovem com a polícia – palestras sobre leis, direitos e deveres
Implantação e Consolidação da Política de Prevenção Social à Criminalidade (Programas Fica Vivo)	Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais	MG	Controle de homicídios
Projeto Pólos da Paz (1ª ed.) e Praças da Paz - SulAmérica (2ª ed.)	Instituto Sou da Paz	SP	Estímulo à participação comunitária; revitalização de espaços públicos; esporte, arte e cultura.
Programa Cidadania e Paz nas Escolas	Secretaria de Estado da Educação	SE	Preservação do patrimônio; cultura de paz (orientação para as escolas)

Continua...

Continuação Quadro 1...

Rede de promoção de Ambientes Seguros (REPAS) - O Batalhão Participativo	Polícia Militar do Espírito Santo (Coordenadoria de Polícia Comunitária-Interativa e 10º Batalhão de Polícia Militar), Secretaria Municipal do Trabalho,	ES	Gestão participativa para diagnóstico municipal e reuniões comunitárias para soluções

[3] Para mais informações sobre as práticas e sobre a 1ª Conseg, ver: GENRO, Tarso; MIKI, Regina (2009); MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, (2009)

	Assistência e Cidadania e Ação Social da PMG, Empresa Guarapari Virtual e AMOCENTRO		
Projeto Segurança Cidadã Guamá - Terra Firme (Belém-Pará)	Secretaria de Estado de Segurança Pública do Pará	PA	Ações integradas para enfrentamento da criminalidade; prevenção ao uso de drogas e pequenos delitos.
Teatro de Fantoches da Guarda Municipal	Prefeitura Municipal de Curitiba	PR	Promoção da paz por meio do teatro

NOVAS EXPRESSÕES DA PARTICIPAÇÃO

O Brasil esteve sob regimes autoritários durante grande parte de seu período de industrialização, o que dificultou a capacidade de organização e representação da sociedade de maneira geral. Quando a crise do regime autoritário se agrava começa a crescer a pressão de diversos setores da sociedade para a abertura política. Por sua vez, a crise fiscal dos anos 80 revela as altas dívidas interna e externa, contribuindo para pressão por reformas do Estado brasileiro, tendo como metas as reformas política e institucional, o redimensionamento da economia e a privatização das empresas estatais que até então vinham assumindo papel de destaque no país (TEIXEIRA, 2002).

Como decorrência do processo de redemocratização, a organização do sistema federativo é revigorada. Redefinem-se, assim, as obrigações e jurisdições dos diversos níveis governamentais, possibilitando novas formas de se conceber e de se executar políticas públicas, revelando concepções políticas mais ampliadas no que se refere ao papel do Estado, seu conjunto de princípios, diretrizes e deveres frente à sociedade, além de incluir outros atores no processo: o mercado e a chamada "sociedade civil" (esta, apesar de se revelar como conceito impreciso).[4]

[4] Sobre a imprecisão do conceito de 'sociedade civil', talvez seja razoável reconhecer, como fez Sorj (2005), que não há uma única definição e que, portanto, é mais prudente considerar seu plural: sociedades civis. De acordo com Kaldor (2003) o uso contemporâneo do termo abarca três diferentes versões: 'versão ativista', 'versão neoliberal' e 'versão pós-moderna'. Segundo a autora, a primeira versão remete aos acontecimentos políticos das décadas de 1970 e 1980 na América Latina e na Europa Oriental. A 'versão neoliberal' se associa às ideias do chamado 'terceiro setor' (e das organizações não governamentais – ONGs) particularmente desenvolvido nas décadas de 1970 e 1980 nos EUA e, hoje, amplamente difundido pelo mundo. A terceira versão, denominada 'pós-moderna' traz à tona um ponto de vista pouco desenvolvido: a de que a ideia de sociedade civil é abrangente e ultrapassa o entendimento ocidental do voluntarismo, da liberdade de escolha e dos direitos individuais. Essa perspectiva demonstra que grupos religiosos e nacionalistas (mesmo os mais radicais) não podem ser excluídos do conceito de sociedade civil, a despeito de sua associação ser, por vezes, compulsória.

A Constituição brasileira de 1988 inaugura o marco legal das políticas de participação popular no Brasil. Formalmente, a primeira experiência significativa de participação ocorreu mediante emendas populares, instrumento legal adotado pelo regimento interno da Assembleia Constituinte. Por meio dessas emendas, entidades e organizações da sociedade civil, além de movimentos sociais, puderam apresentar suas propostas para serem incorporadas ao texto constitucional.

> (...) a Constituição alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização de políticas públicas. (SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005, p.374)

Durante a década de 1990, fortalece-se no país a prática de participação social mais vinculada às questões de gestão e descentralização das ações, do que da democratização do processo de deliberação das políticas sociais propriamente ditas. Essa reação respondia ao diagnóstico que identificava a baixa capacidade estatal de implementação de políticas sociais, relacionada tanto pelos aspectos gerenciais, quanto pelo uso político. Decorre daí o fortalecimento do terceiro setor como um executor de projetos sociais, seja pelos aspectos técnicos, seja pela capacidade de articulação e mobilização de recursos com o setor privado ou por sua privilegiada interlocução com o público-alvo.

Os autotes Brugué, Font e Gomà (2006) contradizem que a nova tendência seja produto de um processo de amadurecimento das relações entre Estado e sociedade. Para os autores, as novas relações baseadas na co-produção de serviços e subvenções estatais em execuções do terceiro setor têm como resultados a desativação ou desarticulação do potencial realmente participativo. Por conseguinte, as associações se convertem em prestadores de serviços ou ‘pseudo-administradores’ (BRUGUÉ; FONT; GOMÀ, 2006).

O início do século XXI consolida e institucionaliza o terceiro setor, além de convocar cada vez mais a participação da denominada ‘comunidade’. Geralmente caracterizadas pelo baixo poder aquisitivo, pela ausência de bens e serviços públicos, as ‘comunidades’ são, em verdade, bairros de periferia ou aglomerados e favelas que, por meio de suas associações e representantes, entram em cena. Sua inserção nas práticas de participação é, outrossim,

estratégicas para a consecução dos bons resultados de iniciativas do poder público ou de organizações não governamentais.

É, portanto, no processo de transição e de consolidação democrática que novos tipos de relação entre atores tão fundamentais quanto o Estado, o governo, o mercado e a sociedade civil se estabelecem, possibilitando o desempenho de papéis inéditos, mas não sem um importante ingrediente: o conflito.

Para ilustrar os diferentes níveis de participação ofertados, diferentes metáforas são propostas. Todas elas têm em comum a ideia de gradação ou os vários níveis da oferta de participação social nas políticas públicas. Sedano e Botero (2005), por exemplo, apresentam a imagem de um cálice de vinho. Ampla na parte superior, o espaço diminui gradativamente, afunilando-se. Na parte mais ampla, tem-se a participação por meio da informação. Nessa modalidade a participação da população ocorre por meio de enquetes para conhecer suas necessidades ou simplesmente informá-las sobre determinada medida a ser tomada. Em seguida, tem-se participação via consulta de alternativas de gestão das políticas. Em terceiro lugar tem-se a concordância da população quanto às políticas para a priorização de necessidades para ação estatal.

No afunilamento do cálice, metaforicamente encontram-se as práticas participativas menos frequentes, quais sejam, a participação das decisões de políticas públicas; o planejamento participativo, o controle estratégico durante todo o ciclo de uma política pública (definição dos temas, dos representantes, da metodologia, bem como a execução, o monitoramento, a avaliação e controle da política).

Na base, a cálice alarga-se novamente. Nesse ponto, pode-se encontrar maior espaço para a participação no controle das execuções pontuais dos projetos, a participação na própria execução dos projetos e também a administração pontual das ações públicas (SEDANO; BOTERO, 2005).

A metáfora demonstra que os diferentes tipos de participação são ofertados de forma desigual, evidenciando que há participações mais e menos estimuladas. Ademais, na maior parte das vezes, quando ‘ofertada’, tem como objetivo o cumprimento de normas legais, o que implica em uma participação circunscrita, restrita e predefinida pelo próprio governo e pautada por seus interesses

(BRUGUÉ; FONT; GOMÀ, 2006; SEBASTIAN, 1999; SEDANO; BOTERO, 2005). Denominada de 'participação instrumental' (SEDANO; BOTERO, 2002) ou 'democracia instrumental' (BRUGUÉ; FONT; GOMÀ, 2006), essa modalidade não pretende fomentar ou fortalecer de forma permanente as capacidades dos grupos sociais, ou possibilitar o acesso a uma ampla oferta de direitos e de serviços de políticas públicas.

Porém, na medida em que a participação vai se efetivando, as demandas, as posições e os interesses sociais vão sendo demarcados e inscritos em um lócus legal e legítimo de negociação, podendo produzir efeitos na própria oferta estatal:

> A própria prática de acordos (sistemáticos) exerce uma pressão sobre o movimento social para que este se inscreva e se insira dentro dos ciclos, dos tempos, e normas da construção da política pública dentro do Estado (Tradução nossa)[5].

Em suma, o que os autores argumentam é que mesmo que a administração pública possua expectativas limitadas, os setores sociais podem buscar transcender e se apropriar mais e melhor, de forma a traduzir as necessidades sociais diagnosticadas em projetos específicos e ampliar as questões a serem discutidas.

Ao se tomar o campo das políticas públicas de caráter social como foco de análise, verifica-se a multiplicação dos atores sociais, o desempenho diversificado de papéis, bem como novas relações por eles estabelecidas. Destacam-se aqui o Estado brasileiro e as organizações da sociedade civil, cuja relação passa a ser pautada pelo reconhecimento mútuo da importância e da complementaridade do 'outro', bem como a redistribuição de papéis para a consecução dos objetivos.

Atualmente, são observadas novas configurações acerca das relações estabelecidas pelo Estado, pelas organizações não governamentais (e organizações sociais) e pelas comunidades, pressupondo uma via de múltiplos sentidos e direções, que favorece as diversas combinações entre eles (SEDANO; BOTERO, 2002, p.44).

[5] La propia práctica de concertación ejerce una presión sobre el movimiento social para que éste se inscriba y se inserte dentro de los ciclos, los tiempos y las normas de la construcción de la política pública dentro del Estado (SEDANO; BOTERO, 2005, p.55)

A área da segurança pública, diferentemente de outras áreas, não compôs efetivamente a agenda de reivindicações dos movimentos sociais quando da abertura democrática. Uma das possíveis explicações para essa ausência é o fato de o tema da segurança permanecer profundamente atrelado como ‘assunto de polícia’ (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 12):

> Além das forças policiais, poucos atores sociais estavam habilitados ou eram vistos como interlocutores [qualificados] para atuar nesse campo. A vitimização das parcelas mais vulneráveis da sociedade contribuiu para consolidar, de maneira mais profunda, essa distância.

Somente aos poucos é que segmentos da sociedade civil organizada e, de certa forma, especializada na área, começam a se fazer presente no cenário das discussões e debates relativos ao tema. Atores como intelectuais debruçados sobre o assunto, militantes dos direitos humanos, alguns representantes das polícias identificados com a questão, somados à influência das agências multilaterais (já atuantes no país) foram responsáveis pelo início do diálogo e pela mobilização da sociedade civil para com o tema (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009).

Pouco a pouco, inicia-se o processo de instauração de uma nova perspectiva de segurança pública, denominada por alguns de “segurança cidadã”, cujo objetivo não está restrito à proteção do próprio Estado, mas deve, igualmente, proteger os cidadãos.

Contudo, ainda falta um grande caminho a ser trilhado para que se possa afirmar a consolidação da parceria entre sociedade e Estado, especialmente no que se refere à área de políticas públicas de segurança. Segundo Miranda (2003), é justamente nessa área que se localizam os maiores entraves e as maiores dificuldades à participação da sociedade civil.

No Brasil, como afirma Cano (2003), ainda existem poucas políticas de segurança pública consolidadas e apenas alguns poucos programas ou linhas de atuação. Este campo tem sido marcado por uma atuação reativa (e não proativa) do poder público, de tradição autoritária que remonta à criação das polícias brasileiras (século XIX), perpassando os governos militares. A atuação dos governos em relação à segurança pública tem sido equivocadamente pautada mais pela pressão da imprensa do que por diagnósticos, estatísticas, avaliações de impacto e estudos empíricos.

Coloca-se o desafio e a urgência de se incluir ou de se ampliar na agenda pública as questões relacionadas à violência e à segurança pública que, de uma forma ou de outra, afetam todos os cidadãos, sendo, portanto, emergente o desafio de se formular estratégias que atendam às necessidades dos vários grupos que compõem o conceito difuso denominado 'sociedade civil'. As políticas de segurança não podem constituir um projeto isolado e apartado do conjunto de políticas do Estado; faz-se necessário explicitar a discussão, politizar o tema, tornar público o debate, estratégias essas essenciais para evitar que a violência ou a segurança sejam tratadas como questões de solução privada ou restrita a determinados grupos (MIRANDA, 2003).

A autora então defende que somente por meio da participação efetiva das 'camadas populares' e da participação da sociedade na concepção e no controle público sobre a ação estatal será possível "construir uma política pública de segurança democrática e respeitadora dos direitos humanos" (MIRANDA, 2003, p. 112).

Deve-se reconhecer que a participação da sociedade civil na área da segurança pública, apesar de tardia, tem crescido nos últimos anos, mas é ainda pouco desenvolvida se comparada a outras áreas como a da saúde, por exemplo. De certa forma, é essa lacuna que se pretende começar a preencher com este trabalho. Compreender quem são os atores da sociedade civil presentes no cenário da segurança pública ou mais especificamente, nos projetos de prevenção da violência? Que papel eles exercem? Que tipo de relação se estabelece entre eles?

RESULTADOS

Para a realização da análise dos programas, optou-se pela separação em dois grupos. O primeiro, reúne as iniciativas propostas e executadas por organizações não-governamentais e o segundo é composto pelas iniciativas governamentais ou híbridas (combinação entre governo e organização não-governamental), conforme Quadros 2 e 3.

Quadro 2- Iniciativas de organizações não-governamentais –Caracterização das iniciativas

	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL	TIPO DE INSTITUIÇÃO	LOCAL DE REFERÊNCIA	FINANCIAMENTO

NOME DO PROJETO OU PROGRAMA				
AÇÃO NA LINHA	Instituto Sou da Paz	ONG/OSCIP	SÃO PAULO – SP	100% empresa privada
PRAÇAS DA PAZ	Instituto Sou da Paz	ONG/OSCIP	SÃO PAULO – SP	100% de empresa privada
LUTA PELA PAZ	Associação Luta pela Paz	ONG	RIO DE JANEIRO – RJ	100% empresas privadas (em sua maioria europeias)
GRÊMIO EM FORMA	Instituto Sou da Paz	ONG/OSCIP	SÃO PAULO – SP	100% Gov. federal
ESCOLA PARTICIPATIVA CONSTRUINDO A SEGURANÇA	Instituto de Defesa dos Direitos Humanos- IDDEHA	ONG	PARANÁ	Secretaria Estadual de Seg. Pública

As iniciativas de prevenção da violência e promoção da cultura de paz inscritas na 1ª Conseg, cujas instituições responsáveis (proponentes e/ou executoras) são organizações não-governamentais estão concentradas na região sudeste do país, com destaque para a cidade de São Paulo. Todas elas foram iniciadas na primeira década dos anos 2000.

As duas organizações do sudeste, o Instituto Sou da Paz e a Associação Luta pela Paz estão mais vinculadas aos temas da prevenção da violência e da promoção da cultura de paz, o que pode ser percebido, inclusive, por seus nomes. O foco de preocupação dessas organizações é a manifestação direta da violência (homicídios, violência armada etc.). Já o Instituto de Defesa dos Direitos Humanos, sediado no Paraná, circunda a temática da violência pelo viés estrutural ou cultural, ao se empregar as tipologias sugeridas por Galtung (1996)[6].

A permanência desses projetos depende da existência das próprias organizações que, por sua vez, dependem de financiadores privados ou públicos. Fenômeno recente, o terceiro setor e, mais especificamente, as ONGs

[6] De acordo com o autor, a violência pode se manifestar de maneiras diversas, podendo ser direta (como exemplo agressões), estrutural (resultante das desigualdades sociais) ou cultural (quando aspectos culturais são utilizados para justificar ou legitimar os outros dois tipos de violências. Essas são apenas algumas das tipologias possíveis (GALTUNG, 1996).

ganham espaço nas ações com fins sociais, bem como nas ações explicitamente direcionadas à cultura de paz.

Reconhecidas por sua capacidade de mediar o Estado e os beneficiários das políticas, nota-se também sua capacidade de elaborar e executar ações de governo. Verifica-se ainda a capacidade dessas organizações captarem recursos privados e direcioná-los para as ações de interesses compartilhados entre a iniciativa privada, o terceiro setor e o poder público.

Quadro 3 - Iniciativas governamentais ou híbridas – Caracterização das Iniciativas

NOME DO PROJETO OU PROGRAMA	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL	TIPO DE INSTITUIÇÃO	LOCAL DE REFERÊNCIA	FINANCIAMENTO
PROGRAMA CONTROLE DE HOMICÍDIOS FICA VIVO	Secretaria de Estado de Defesa Social/ Superintendência de Prevenção à Criminalidade	Órgão executivo do governo	MINAS GERAIS	Gov. Estadual
PROJETO SEGURANÇA CIDADÃ - GUAMÁ - TERRA FIRME	Secretaria de Segurança Pública do Pará e Coordenadoria Estadual de Polícia Comunitária	Órgão executivo do governo e Instituição Policial	BELÉM – PA	Gov. estadual e Gov. Federal
REPAS - REDE DE PROMOÇÃO DE AMBIENTES SEGUROS	Secretaria de desenvolvimento e expansão econômica do município de Guarapari e 10º BPM (Polícia Participativa)	Órgão executivo do governo e Instituição Policial	GUARAPARI - ES	Não possui recursos próprios.
PROGARMA CIDADANIA E PAZ NAS ESCOLAS	Secretaria de Estado da Educação de Sergipe e Secretaria de segurança Pública	Órgão executivo do governo	SERGIPE	Gov. estadual
PAPO DE RESPONSA	Polícia Civil do RJ e Afroreggae	Instituição Policial e ONG	RIO DE JANEIRO – RJ	Empresa Privada
TEATRO DE FANTOCHES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA	Secretaria Municipal de Defesa Social de Curitiba (dentro de defesa comunitária) e Guarda Municipal	Órgão executivo do governo e Instituição Policial	CURITIBA – PR	Gov. municipal; Gov.federal e colaborações de empresas privadas ou comércio local

As iniciativas governamentais ou híbridas (combinação entre governo e organização não-governamental) de prevenção à violência e da promoção da

cultura de paz são iniciadas (ou institucionalizadas) em 2008. São exceções o Teatro de Fantoches (1990 - fase 1 e 1997 – fase 2) e o Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo, que se inicia em 2002 com o projeto piloto e é institucionalizado, em 2003, pelo governo de Minas Gerais.

Os programas e projetos sob análise estão distribuídos entre as regiões sudeste, sul, norte e nordeste. Essa distribuição aqui encontrada não pode ser generalizada como padrão de distribuição de políticas públicas de prevenção da violência no país, por não se tratar de amostra probabilística. Revela, contudo, o interesse dessas iniciativas em divulgar seus trabalhos em âmbito nacional, visibilidade alcançada na 1ª Conseg.

Em geral, os projetos estão sob responsabilidade das Secretarias de Defesa Social ou de Segurança Pública ou mesmo diretamente vinculadas às atribuições das instituições policiais, como é o caso da REPAS e do Projeto Segurança Cidadã Guamá-Terra firme.

O “Papo de Responsa” é a iniciativa que se diferencia das demais, pois é um convênio entre o Estado do Rio de Janeiro, a Polícia Civil e a organização não-governamental Afrorreggae, com o financiamento da Natura Cosméticos. Constitui-se como uma ação comunitária, paralela e voluntária, executada por um pequeno grupo de policiais civis e egressos do sistema penitenciário vinculados ao Afroreggae. O financiamento é, na verdade, uma ‘ajuda de custo’, direcionado às viagens, materiais informativos e de publicidade, tais como o site e demais publicações.

O fato de os três tipos de iniciativa (governamental, não-governamental e híbrida) ter como referência o final do século XX e o começo do século XXI coincide com o aumento dos índices de criminalidade. Essa constatação não se faz surpreendente, tendo em vista o crescimento das taxas de criminalidade nas últimas décadas, bem como sua alta incidência na região sudeste do Brasil.

Por meio de categorias preestabelecidas os coordenadores dos 11 projetos e programas identificaram os principais atores[7] (ver quadro 4) e relacionaram-nos a papéis (nove categorias)[8] e tipos de participação (quatro categorias)[9].

O resultado conforma matizes acerca dos aspectos de participação em iniciativas de prevenção da violência e de promoção da cultura de paz. Não obstante as múltiplas combinações possíveis entre atores sociais, papéis e participação, algumas constâncias podem ser observadas.

A coleta de dados obteve uma vasta lista de atores que, de alguma forma, estão envolvidos nas iniciativas de prevenção da violência e promoção da cultura de paz. Depois de agrupados por semelhança, os mais citados foram agrupados nas quatro categorias, conforme Quadro 4, a seguir:

Quadro 4 – Principais atores sociopolíticos

ESTADO/GOVERNO		***SOCIEDADE CIVIL***	***SETOR PRIVADO***	***ORG. INTERNACIONAIS***
Governo federal	Polícia Federal	ONGs e OSCIPs	Fundações Empresariais	BID
Ministérios e secretarias federais	Polícia Militar	Organizações Profissionais	Empresas Privadas	PNUD
Ministério Público e poder judiciário	Polícia Civil	Associações Comunitárias	Comércio Local	OPAS
Governos estaduais	Bombeiros	Associações de Moradores	Universidades privadas	
Secretarias estaduais	Batalhões locais	Lideranças Comunitárias		

[7] Os atores mencionados pelos gestores e coordenadores dos projetos foram categorizados em: "Estado/governo; sociedade civil; setor privado e organizações internacionais.

[8] Definiu-se como papéis: Elaborador (formulação); Gestor (quem gerencia ou administra); Executor (quem executa diretamente a intervenção); Avaliador (quem pesquisa, monitora e/ou avaliam formalmente e com critérios claros); e Financiador (de onde provém os recursos financeiros); Colaborador (aquele que colabora por meio de seu trabalho (voluntário), doação de materiais ou outros recursos não financeiros); articulador (promove o encontro entre diferentes atores, mobiliza, por exemplo, captadores de recursos e os lobistas); Assessor especializado/consultor (assessorias e consultorias dirigidas à formulação e à metodologia e também às tarefas de formação ou capacitação); Público-alvo (a quem o projeto é direcionado). Esta classificação foi elaborada com base nas práticas recorrentes encontradas em programas e projetos de caráter social. Cf. Cury, 2000.

[9] Definiu-se como modalidades de participação: Deliberativa (poder de decisão em qualquer fase); consultiva (lugar de consulta em qualquer fase. Em termos hierárquicos de decisão, ocupa posição inferior em relação à participação deliberativa); fiscalizadora (fiscaliza a execução ou a gestão dos recursos. Importante para a valorização do *accountability);* Operacional (ações de apoio, informais e pontuais). Tais modalidades procuram apreender os tipos de inserção que os vários atores em seus diferentes papéis podem alcançar; com isso é possível identificar o tipo de relação que os diferentes atores estabelecem entre si e com o projeto ou programa e foram baseadas em autores como Licha, I (2002); Cruz, A (2003), dentre outros.

Governos municipais (prefeituras)	Coordenadoria de polícia comunitária	Conselhos Comunitários
Subprefeituras ou regionais	Guardas Municipais	Conselhos de segurança
Câmaras Municipais	Guarda municipal Mirim	Conselho de Defesa dos Direitos
Equipamentos públicos de atendimentos (saúde, educação, assistência social etc.)		Igrejas
Instituições Públicas de Ensino		Grupos Militantes
Institutos Universitários e Centros de Pesquisa de Universidades públicas		

Fonte: Instrumentos de coleta de dados

Ora protagonistas, ora coadjuvantes, ora espectadores, a sociedade civil (especialmente por meio de organizações não-governamentais) já ocupou seu espaço nas iniciativas de prevenção da violência. Um novo ator aponta, já não mais timidamente: o setor privado passa a ocupar o terreno de forma propositiva e sua contribuição pode suplantar o mero financiamento. Um novo triângulo consolida-se nas práticas de prevenção da violência: Estado – Mercado - Sociedade Civil (conforme figura 1). Estabelece-se um 'novo pacto'[10] em que essas três instâncias interagem, levando em conta suas especificidades.

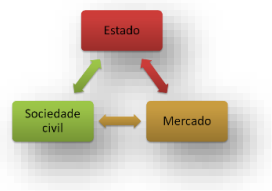


FIGURA 1

Além de financiadores (apoiadores financeiros) as empresas e suas fundações passam a propor intervenções, a fazer gestão e também a executar. Além disso, monitoram e avaliam, conforme Figura 2:

[10] Cf. Hofling (2001).

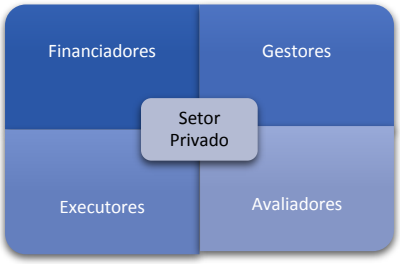


FIGURA 2

As empresas têm o interesse explícito de diminuir os prejuízos financeiros causados pelos eventos criminais, mas desejam também cultivar boa imagem perante seus clientes. Todavia, ao aliar-se a uma organização não-governamental sem fins lucrativos, já constituída no que se refere a seus princípios e missão, o escopo da iniciativa a ser financiada também se amplia. Ambas as instituições passam a compartilhar valores e responsabilidades. Além disso, agregam-se valores mais ligados à esfera social, além de outro olhar para as questões comunitárias dentro das empresas. Ao mesmo tempo, as ONGs podem se beneficiar com aportes financeiros destinados aos projetos e programas gerenciados por elas.

A contribuição incide por meio de doação, investimento de responsabilidade social, pró-bono, leis de incentivo ou renúncia fiscal. Nesses últimos dois casos, o setor público redireciona o investimento privado. Outra importante função do setor público quanto ao financiamento é sua capacidade de intermediar o investimento de organizações internacionais, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, bastante presente nas intervenções sociais na América Latina.

As ONGs também têm capacidade de captar financiadores privados, inclusive de empresas e fundações internacionais. Nesse caso, o recurso é recebido sem as burocracias tipicamente governamentais e é direcionado, geralmente, às iniciativas do terceiro setor antes de chegar ao público-alvo.

Não obstante as atuais facilidades, a questão dos recursos, tanto públicos quanto privados, destinados às intervenções de caráter social, permanece como um desafio a ser superado. Nem sempre a temática da ação é suficiente ou estratégica para envolver financiadores ou investidores. No âmbito público, há

ainda os problemas das mudanças de mandatos e gestão e da priorização das políticas. No terceiro setor, as ONGs ainda carecem de vínculos mais estratégicos e contínuos para a manutenção de suas intervenções, para sua estabilidade financeira e, consequentemente, institucional.

Paradoxalmente, a presença do governo, por meio do financiamento, gestão ou pela rede bem amarrada de seus órgãos e serviços públicos, (Figura 3) tem se mostrado essencial para a manutenção, alcance e sustentabilidade das experiências não-governamentais e obviamente das governamentais.

No âmbito das ações de prevenção da violência e promoção da cultura de paz, as ONGs despontam como atores não somente potenciais, mas efetivos tanto na esfera deliberativa como na esfera da execução. Muitas vezes posicionam-se entre o poder público e as comunidades, e também entre o mercado e as comunidades, o mercado e o poder público.

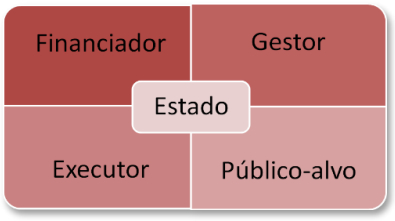


FIGURA 3

O Estado parece reconhecer a *expertise* das ONGs (capacidade técnica, propriedade para com as temáticas de interesse social, flexibilidade e baixo custo), conforme afirmações de Sedano e Botero (2002). O setor privado também parece reconhecer essas virtudes quando opta por 'terceirizar' suas ações de responsabilidade social ou quando direciona sua contribuição fiscal (por leis de incentivo) para as iniciativas não-governamentais.

As ONGs elaboram, executam, fazem gestão e avaliam projetos e programas (Figura 3). Em sua relação com o Estado, exercem a mediação entre ele e os beneficiários das políticas, sendo esses, por vezes, os próprios órgãos governamentais.[11]

[11] Vide os projetos Grêmio em Forma, Escola Participativa, Ação na Linha, dentre outros.

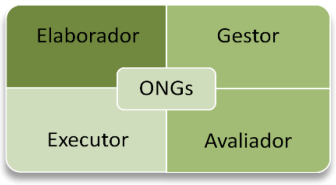


FIGURA 4

Quando a interposição se dá entre o Estado e as comunidades, a atuação pode incorrer em equívocos. São exemplos a compreensão de que a organização executora, mesmo sendo não-governamental, substitui o papel do governo ou mesmo a interferência político-partidária (quando oportunistas querem fazer uso da iniciativa para seu próprio benefício, mesmo que sua participação seja ínfima).

As ONGs são, por vezes, criticadas pelas comunidades onde executam as intervenções por serem externas a ela, especialmente quando a equipe principal não é composta por pessoas do local. Outro ponto é a sua pouca habilidade em agregar ou articular efetivamente outras organizações não-governamentais ou projetos sociais presentes na mesma comunidade de intervenção, a despeito de sua capacidade de se relacionar com o Estado ou captar financiamento. Explicita-se, assim, o risco de as ONGs 'estrangeiras' à comunidade, com sua capacidade técnica, formadora e legitimidade conquistada, suprimirem ou substituírem as organizações sociocomunitárias locais.

A relação direta ou indireta entre o Estado e as comunidades é vista como mutuamente benéfica. Enquanto a comunidade espera ser convidada ao debate, à tomada de decisão das ações que lhes dizem respeito, além de a solução de suas carências específicas, o Estado espera garantir sua legitimidade e modificar a concepção de que é autoritário, impositivo ou totalitário. Registram-se nas iniciativas analisadas esse movimento de aproximação por parte do poder executivo e das corporações policiais.[12]

Tratando-se de ações de segurança pública, não é possível prescindir do Estado. Sua presença, mediada pelos órgãos governamentais, equipamentos públicos e instituições policiais, quando apenas pontual ou pouco efetiva parece ser fator complicador e impedidor da eficácia das intervenções. Por sua vez, a

[12] Ver iniciativas como Repas, Segurança Cidadã, Fica Vivo, dentre outros.

participação reivindicada pelas comunidades nem sempre encontra responsividade nos espaços criados e disponibilizados pelo Estado.

A juventude, especialmente a masculina, considerada como ‘grupo de risco’ da criminalidade violenta, apresenta-se como público-alvo preferencial das iniciativas, além de ser parte fundamental da construção das ações dos projetos e programas. Por suas características e hábitos, criar estratégias e metodologias para trazê-los aos projetos é desafio ainda maior, especialmente aqueles que não estão mais nas escolas e que o envolvimento com a criminalidade é evidente[13]. As iniciativas estudadas lançam mão de oficinas esportivas e culturais, além de atividades de lazer, estabelecem espaços de participação (conselhos, grêmios e assembleias destinados exclusivamente aos jovens participantes), além de capacitação para o mercado de trabalho. Ainda assim, são raras as estratégias sistematizadas consolidadas e comprovadamente eficazes.

A procurar responder à pergunta acerca de quem são os atores da sociedade civil presentes no cenário contemporâneo da segurança pública ou, mais especificamente, nas iniciativas brasileiras de prevenção da violência verificam-se, portanto, representantes do Estado/governo, do mercado e da sociedade civil, levando em conta suas especificidades, conforme demonstrado.

A análise da participação nas iniciativas sob análise coincide com a metáfora do cálice anteriormente mencionada. Verifica-se que de fato os diferentes tipos de participação são ofertados (especialmente pelo Estado) de forma pontual e desigual e as práticas participativas do tipo deliberativo permanecem restritas apenas a uma parcela dos atores sociopolíticos.

O tipo de participação mais registrado é operacional (referente às ações de apoio para a consecução das atividades desenvolvidas) e correspondente aos controles pontuais e à participação (ou administração) pontual que se localizam na base do cálice. O processo de afunilamento inicia-se com a participação consultiva, destinada aos colaboradores, articuladores e público-alvo. A participação nas decisões, o planejamento participativo e/ou o controle

[13] Cf. Musumeci (2002); Soares (2005)

estratégico durante todo o ciclo da iniciativa são ainda mais restritos. O processo decisório permanece restrito aos elaboradores, gestores e, por vezes, aos executores.

A participação fiscalizadora, também menos frequente, revela, mesmo que de forma incipiente, a cultura pouco consolidada de avaliação e *accountability*. O Brasil, conforme anteriormente mencionado, precisa ainda incorporar o hábito do monitoramento e da avaliação.

O público-alvo das ações é informado acerca das medidas a serem tomadas (participação por meio da comunicação), exerce alguma influência sobre a condução dos projetos e programas, mas não participa da tomada de decisão. Em outras palavras, escuta, mas fala pouco. Ressalta-se, entretanto, que o público-alvo é muitas vezes visto como parceiro e corresponsável pelo sucesso ou fracasso da iniciativa, mas não elabora, tampouco delibera as ações a ele destinadas. Seria como dizer que a conta do restaurante é dividida, mesmo que a escolha dos pratos não tenha sido compartilhada.

Quando então se diz reiteradamente a importância da sociedade civil e sua participação efetiva nas políticas públicas e, mais especificamente, nas iniciativas governamentais e não-governamentais de prevenção da violência, deve-se ter claro de qual sociedade civil se fala. Nos resultados obtidos, nota-se a significativa presença de sua 'versão neoliberal' (associada às ONGs) e poucas referências à sua 'versão ativista', vinculada aos movimentos sociais clássicos[14] e àqueles para os quais a intervenção se dirige.

Por outro lado, os coordenadores dos projetos e programas analisados reclamam da falta de clareza por parte dos participantes de como ocupar os espaços de participação, mesmo aqueles já conquistados. Afirmam que um dos grandes conflitos vivenciados na prática é justamente contar com a participação efetiva do público-alvo, quando não se interessa e/ou não entende o objetivo do projeto. Ademais, inferem que a pouca participação coletiva faz com que se mantenha a ideia de que um grupo restrito deve resolver sozinho todos os

[14] Ver também os tipos ideais propostos por kaldor (2003)

problemas da comunidade, sem um envolvimento maior e corresponsabilização de outros atores.

Outras dificuldades também se apresentam, tais como: mobilizar os diversos atores em torno das temáticas violência e criminalidade, problema que diz respeito a todos; quebrar paradigmas de organizações e instituições muitas vezes seculares que parecem conhecer apenas uma resposta mesmo para problemas singulares; construir respostas coletivas e articulação qualificada; desconstruir pensamentos já instituídos e promover um debate que respeite as especificidades das temáticas (juventude e violência, por exemplo) e contemple as demandas do público-alvo.

O que se nota é que as iniciativas mais aceitas e difundidas são aquelas formais ou institucionais, ou seja, aquelas que advêm de uma instituição, um programa, uma norma ou lei. Assim, diferentemente das iniciativas resultantes de demandas espontâneas ou de reivindicações oriundas de eventos críticos, a proposta pode de fato não fazer sentido aos seus beneficiários ou à rede de atores e organizações que permaneceram alheios ao processo decisório.

Se, como afirmou Sherman (1997), a prevenção aos crimes resulta da rede de dispositivos institucionais (com unidades, famílias, escolas, instituições policiais e de justiça, dentre tantos outros), como tornar menos frágil o envolvimento dos diversos atores sociopolíticos em torno das ações de prevenção?

Não se faz possível uma afirmação segura, tendo em vista a ausência de pesquisas de impacto rigorosas que considerem a sinergia interinstitucional como item indispensável para a eficácia das ações. Mas, alguns arranjos apresentados neste trabalho parecem favorecer à apropriação do novo cenário de intervenção pela diversidade de atores. A resposta, ainda em construção, parece localizar-se nos desafios da participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, em função dos altos registros de crimes, particularmente de homicídios, a violência assume proporções de grave epidemia. Na tentativa de abrandar os índices e encontrar soluções, governos em seus diferentes níveis, acadêmicos e intelectuais promovem debates, pesquisas, grupos de estudo e

conferências. O ‘terceiro setor’ busca parcerias com o setor privado, a procura de soluções locais. Governos e seus gestores aliam-se a outros grupos na tentativa de reduzir e controlar, prevenir e ‘remediar’ causas e efeitos da alta criminalidade. Nesse contexto, evidencia-se: agir só está ultrapassado!

Seja por meio de parcerias, alianças, cooperação[15], por vínculos mais ou menos estreitos, a articulação entre os diferentes atores sociopolíticos, órgãos e instâncias no sentido de prevenção da violência é evidente, inevitável e constante. Diversos atores são convocados e os diversos arranjos institucionais possíveis delimitam suas atuações ou intervenções.

O Estado apresenta-se, por meio de seus órgãos, serviços e equipamentos de atendimento. Em suas representações governamentais, o Estado é peça fundamental e deve garantir sustentação e sustentabilidade para as ações que se pretendem sistêmicas. Porém, não se pode incorrer no erro de considerar que as iniciativas, quando ocorrem, devem incorporar a solução para todos os demais problemas locais.

A forte presença do Estado na seara da segurança pública resulta de processos deliberativos não insulados e entrelaçados por confrontos de interesses, compromissos estabelecidos e negociações. Ativa-se, assim, o caráter político das iniciativas e uma esfera de ação, legitimada por condicionantes tipicamente sociais. Contudo, a despeito dessa presença, o Estado ainda se mostra menos à vontade para realizar as ações de prevenção do que para ações de repressão. O que, possivelmente, se deve ao seu próprio processo de constituição histórica.

Conclusão óbvia é que as iniciativas governamentais são mais capazes de estabelecer consistência nas relações com as corporações policiais e com o poder judiciário, ainda que não sejam relações desprovidas de conflito e que sejam, na maioria dos casos, mais indutiva do que compulsória.

[15] Tomam-se como referências as categorias estabelecidas por Spink (2002) para quem há os vínculos de comunicação (conexões causais e conexões em rede, vínculos têm como objetivo a troca de informação, eventuais ou articuladas, respectivamente), os vínculos de cooperação ou apoio (menos substanciais que as parcerias, uma colaboração de curto ou médio prazo), os vínculos de parceria (ou corresponsabilidade, compartilham-se valores) e os vínculos de aliança (um vínculo de parceria, porém restrita a um tópico de interesse, sem, necessariamente, compartilhar valores).

A essa altura já se pode afirmar que a sociedade civil brasileira está presente nos projetos e programas de prevenção da violência e de promoção da cultura de paz. Todavia, sobressaem-se os segmentos já organizados ou 'especializados' (cuja principal manifestação são as organizações não-governamentais). Por sua vez, não somente manifesta seus interesses, mas reivindica seus direitos e compõe a rede de vínculos. As ONGs e OSCIPs constituem atores racionais que vem demonstrando conhecer não somente as 'regras do jogo', mas, sobretudo, como reagir a elas.

As camadas da sociedade mais atingidas pela violência (e suas diversas manifestações) estão incorporadas às intervenções, mas permanecem coadjuvantes, quando não espectadoras. Embora seja leviano menosprezar os alcances conquistados até então, deve-se assumir que resta ainda um longo percurso para a incorporação do discurso de participação à prática. Por sua vez, a atuação do mercado, ora mediada pelas organizações não-governamentais, ora pelo próprio governo, oferta recursos às ações que promovem sua imagem e atacam os problemas que o afetam.

Exemplos dessas afirmativas são os próprios projetos e programas aqui abordados, que demonstram a importância da participação dos atores sociopolíticos nos processos de prevenção à criminalidade no país. As iniciativas aqui analisadas são, em sua grande maioria, recentes e caracterizadas por intervenções paroquiais, especialmente pela pouca amplitude de seus resultados

Ao se comparar as diferentes iniciativas notam-se regularidades no que diz respeito ao agir coletivo, à incorporação do público que compõe seu alvo na prática das intervenções, à articulação entre órgãos, atores e instituições.

A capacidade de deliberar concentra-se nos elaboradores e gestores (por vezes também os executores). Nota-se, portanto, a prevalência da 'participação instrumental' ou 'democracia instrumental'[16], modalidades que não pretendem fomentar ou fortalecer de forma permanente as capacidades dos grupos sociais.

[16] Para aprofundar essa discussão, ver Sedano e Botero (2002) e Brugué, Font e Gomà (2006).

Em outras palavras, quando o objetivo esperado é atingido, o cenário favorável à participação tende a desaparecer.

No contexto em questão, desempenham papéis de destaque aqueles atores que representam o poder público, o mercado e a sociedade civil, além de as organizações internacionais que se deslocam com mais liberdade. Despontam como atores 'fortes' ou protagonistas: as várias instituições policiais, as secretarias de governo (especialmente as secretarias de segurança pública ou defesa social), as grandes ONGs e o setor privado, especialmente por meio de fundações empresariais.

São, porém, coadjuvantes os demais órgãos governamentais (incluindo-se os poderes executivos, legislativos e judiciários, além de equipamentos públicos de atendimento). Por vezes, a própria polícia (quando a relação com a instituição proponente é frágil ou quando a temática não é entendida como prioritária), as instituições de ensino (mais especificamente as escolas públicas), a comunidade escolar e as comunidades que agregam os locais de intervenção. Estes últimos, geralmente, compõem o público-alvo das ações. Recordam-se as afirmações antes mencionadas acerca da participação do público-alvo: convocados a participar, são considerados parceiros das instituições proponentes e, portanto, corresponsáveis pela consecução dos objetivos. Contudo, não elaboram a proposta e nem deliberam sobre seus rumos.

Constata-se, assim, que não obstante a importância retórica que a participação da sociedade civil (em sua integralidade) em intervenções de interesse público, particularmente vinculados à violência e sua prevenção, tem conquistado, a prática parece não sustentar uma atuação abrangente, consciente e emancipadora.

Embora existam propostas que prevêem em sua metodologia equipes formadas por moradores das regiões da intervenção (por conhecerem o local e poderem se tornar uma referência aos participantes), essa é ainda uma participação restrita, quando não os incorpora ao quadro oficial de funcionários ou não compartilha as macrodecisões dos programas e projetos.

Ao final deste trabalho não foi possível encontrar causalidades do tipo "quando isso, então aquilo". A presença da diversidade de atores sociopolíticos mostrou-

se generalizada nas iniciativas analisadas, os objetivos são, em grande parte, compartilhados, as propostas não são exóticas (podem ser replicadas em outros locais) e a constante participação da sociedade civil permanece no nível instrumental.

A partir de os recortes do que vem sendo realizado no Brasil na área da segurança pública, o trabalho fornece um panorama (nem sempre nítido) acerca das iniciativas brasileiras de prevenção da violência e promoção da cultura de paz. Pode servir de base para estudos mais aprofundados que ampliem a escuta para os diversos atores sociopolíticos aqui citados e explorem as relações e vínculos inevitavelmente estabelecidos. De todo modo, pretendeu-se contribuir para a reflexão acerca da participação (ou participações) nos temas de interesse público. Ao considerar a segurança como direito constitucional e dever de toda a sociedade, pode-se afirmar que a segurança pública tem sido um projeto coletivo?

O tema mobiliza diferentes conjuntos de atores singulares em sua origem, atribuição, interesses e atuação. O que não significa assegurar efetiva coparticipação de atores tão díspares. De igual modo, faz-se difícil concluir se as parcerias, alianças e cooperação que costuram as relações entre a sociedade civil e o Estado revelam cooptação, substituição ou diminuição de suas atribuições e responsabilidades.

Resultantes dos processos políticos e sociais, ainda vigentes no país, tais iniciativas contribuem para a construção de políticas de segurança pública e, ao mesmo tempo, estimulam sua permeabilidade por meio da produção, reflexão e estímulo ao desenvolvimento de alternativas e práticas nem sempre consolidadas. Por outro lado, seus impactos ainda não podem ser plenamente verificados, pela ausência de pesquisas sistemáticas e rigorosas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Ministério da Justiça. Pronasci. Portaria nº 1.576, 21 de Setembro de 2007. Disponível em:http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ3444D074ITEMID2C7FC5BAF0D5431AA66A136E434AF6BCPTBRIE.htm. Acesso em: 24/10/2007

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRUGUÉ, Quim; FONT, Joan; GOMÀ, Ricard. Participación y Democracia: Asociaciones y Poder Local. Universitat Autònoma de Barcelona. 2006. Disponível em: http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/209_Participacion%20y%20Democracia%20Asociaciones%20y

%20Poder%20Local.%20(Quim%20Brugue,%20Joan%20Font%20y%20Ricard%20Gom%C3%A1).pdf. Acesso em: 17-04-2011.

CANO, Ignácio. A Participação da sociedade civil na área da segurança pública no Brasil. In: GARCIA, Joana. **Sociedade & Políticas: novos debates entre ONGS e universidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 89 -102.

CRUZ, Ana Paula Galdeano. **A Participação da Sociedade Civil nos Programas Sociais na área da Infância e da Adolescência**: um estudo sobre as políticas públicas no interior do Estado de São Paulo. 2003. 113 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2003.

CURY, Thereza C. H. Elaboração de Projetos Sociais. In: Ávila, Célia M. (coord.) **Gestão de Projetos Sociais**. São Paulo: AAPCS, 2000. Cap. 33 – 56.

GALTUNG, Johan. **Peace by peaceful means**: Peace and Conflict, Development and Civilization. London: SAGE, 1996. parte IV, capítulo I, p. 196 – 211. Disponível em: http://books.google.com/books?id=VqA1z29WDp4C&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q=structural%20violence&f=false – último acesso em 14/09/2009

GENRO, Tarso; MIKI,Regina. Apresentação. In: Ministério da Justiça. **Feira de conhecimento em segurança pública com cidadania**: Atlas: catálogo. Brasília/DF. 2009. p. 6.

HOFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 Jan 2008. doi: 10.1590/S0101-32622001000300003

KALDOR, Mary. Civil Society and Accountability. Journal of human Development, Vol. 4, Nº 1, 2003 – disponível em: http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/PublicationsProfKaldor/CivilSocietyandAccountabilitybyMaryKaldor.pdf

KOPITTKE, Alberto; ANJOS, Fernanda A. dos; OLIVEIRA, Mariana S. de C. Segurança e participação social: uma agenda por fazer. 2009. Disponível em: http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=97&limitstart=75

LICHA, Isabel (Ed). **Gerencia social en América Latina:** enfoques y experiências innovadoras. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 2002. 292 p.

MUSUMECI, Leonarda. Homicídios no Rio de Janeiro: Tragédia em busca de políticas. **Boletim segurança e cidadania**.Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – CESEC, Rio de Janeiro, ano 01, nº 02. Julho de 2002.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP. **Guia para a prevenção do crime e da violência.** Brasília – DF, 2005. 55p.

_____. **Feira de conhecimento em segurança pública com cidadania**: Atlas: catálogo. Brasília/DF. 2009. 103 p.

_____. **Texto-Base:** 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília: 2009. 40 p.

MIRANDA, Moema. Política de segurança pública, governo e sociedade civil: vazios e paralelos de um diálogo em promessa. In: GARCIA, Joana. **Sociedade & Políticas: novos debates entre ONGS e universidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p.103-115.

RAMOS, Silvia. **Respostas Brasileiras à violência urbana no campo da segurança pública:** os movimentos sociais e as organizações não-governamentais. 2007. 136 p. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2007.

SEBASTIAN, Luis de. Análises de los involucrados. **Documentos de Trabajo Proyecto Conjunto INDES – UNION EUROPEA.** Departamento de Integración y Programas Regionales. Insituto Interamericano para el Derarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Noviembre, 1999. Serie de Documentos de Trabajo I-14 UE.

SEDANO, Ricardo A.; BOTERO, Darío R. Función de las formas innovadoras de gerencia social en las relaciones entre el Estado y la sociedad.In: LICHA, Isabel (Ed). **Gerencia social en América Latina:** enfoques y experiências innovadoras. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 2002. Parte II. Capítulo 1. p. 43 – 68.

SHERMAN, L.W. et al. **Preventing Crime:** what works, what doesn´t, what´s promising. Department of Criminology and Criminal Justice – University of Maryland, 1997. (Research Report)

SILVA, F.B. da.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: Jaccoud, L (org). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, João T. (org). **Prevenção da Violência:** o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.,2005. Cap. 1: 15 -44.

SORJ, Bernardo. Sociedade Civis e Relações Norte – Sul: ONGs e Dependência. Working paper 1, Nov, 2005, 62p. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Disponível em: http://www.bernardosorj.com.br/pdf/Sociedade_Civil_e_Democracia_com_iFHC.pdf - último acesso em 30/09/2009

SPINK, Peter. Parcerias e alianças com organizações não estatais. In: SPINK, Peter; CACCIA-BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika. Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção. São Paulo: Polis/FGV, 2002. p. 141 -172.

STANKO, Elizabeth A. Gender Criminological Policies: Femininity, Masculinity, and Violence. In: BARLOW, Hugh D. **Crime and public policy:** putting theory to work. USA, 1995. Capítulo 12, p. 207-226.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes políticas. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

YIN, Robert K. Community Crime Prevention: a síntesis of eleven evaluations. In: ROSENBAUM, Dennis P. **Community Crime Prevention:** does it work? USA, 1988. Capítulo 14, p. 294-308.

_____. **Estudo de Caso:** Planejamento e Métodos. Tradução Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Democracia e governança na educação pública de nível superior: desafios para a universidade do século XXI

Thiago Sales Barbosa

Adalberto Mantovani Martiniano de Azevedo

Universidade Federal do ABC

Democracia e governança na educação pública de nível superior: desafios para a universidade do século XXI

Resumo

O artigo trata das possibilidades de participação dos atores da comunidade acadêmica nas arenas decisórias da Universidade Federal do ABC (UFABC), com base em teorias sobre a governança democrática. O exame das eleições para a reitoria da instituição revelou alta concentração de poder entre dirigentes e assimetrias em relação às possibilidades de participação, com mais oportunidades para docentes que às demais categorias (discentes e técnicos administrativos). Verificou-se também, de um lado, uma ação coletiva de representantes das três categorias reivindicando maior equidade na participação e, de outro, um movimento por parte de alguns docentes em defesa da manutenção do *status quo*. Com base nos pressupostos teóricos dos modelos de gestão democrático-participativos, concluiu-se que ampliar a participação dos atores da comunidade acadêmica nas arenas decisórias, melhorando a qualidade da democracia do seu modelo de gestão, é uma oportunidade para que a UFABC possa consolidar as inovações que caracterizam seu modelo de ensino, pesquisa e extensão; deixando-o também mais coerente com o objetivo de formar profissionais cuja prática seja pautada por valores democráticos.

Palavras-chave: Participação, Democracia, Governança, Políticas Públicas.

1. Introdução

Criada em 2005, a Universidade Federal do ABC[1] (UFABC) é contemporânea dos movimentos de reforma do estado iniciados nos anos 1990 e início dos anos 2000. Seu escopo foi idealizado à luz das principais diretrizes oriundas de reformas nas políticas de educação de nível superior da União Européia e Estados Unidos, por sua vez norteadas por documentos entre os quais se destacam a "Declaração de Bolonha", assinada pelos ministros da educação europeus em 1999, sucedida pelos comunicados de Praga (2001) e de Berlim (2003).

No Brasil, em 2004, esses registros balizaram as discussões que culminaram na criação do documento "Subsídios para a Reforma da Educação Superior", pela Academia Brasileira de Ciências. Dentre outros aspectos relevantes, as reformas propostas incluem a adoção dos bacharelados interdisciplinares (BIs), sistema de carga didática quadrimestral e uma agressiva política de inclusão de estudantes oriundos da rede pública de ensino. Não discutem, contudo, a governança democrática da universidade, focando aspectos mais internos da gestão acadêmica (entre outros, gestão do financiamento, autonomia universitária e controle externo).

Por outro lado, tão importante quanto as inovações acadêmicas, há que se considerar os esforços de movimentos organizados em prol da criação de uma universidade pública de qualidade:

> O movimento organizado pela criação de uma universidade pública na Região do Grande ABC existe há pelo menos 20 anos e vem incorporando propostas de diversos setores sociais. Em 25 de abril de 1991, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, logo após sua constituição, encaminhou carta ao Governo do Estado de São Paulo, na qual apresentavam um conjunto de temas de interesse da região, dentre eles a proposta de criação de uma universidade pública. (Propostas para a Universidade Federal do Grande ABC, apud BEDIN, 2010, p. 34).

Conforme Zimerman, Silva e Oliveira (2010), "o fato é que na raiz da árvore genealógica da UFABC pode-se situar dois grandes 'ABCs', o 'ABC de lutas' e o 'ABC da ciência'.". Assim, em 2005 foi sancionada a lei de criação da UFABC,

[1] A Região do Grande ABC, (Estado de São Paulo), é composta pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

(BRASIL, 2005) como o corolário de um intenso processo de discussão e amadurecimento político e acadêmico.

Em 2006 , a universidade deu inicio às atividades do primeiro BI do país, o Bacharelado em Ciência e Tecnologia (BC&T), em Santo André. Em 2007 foi assinada a Pactuação do Programa de Expansão Etapa I - Campus São Bernardo do Campo, que propôs a ampliação da sua atuação para as áreas de Cognição, Ciências Econômicas, Ciência Política e Filosofia. Em agosto de 2008, iniciou-se um debate acerca de novos cursos de graduação a serem oferecidos pela UFABC (ZIMERMAN, SILVA e OLIVEIRA, 2010), que balizou a elaboração e a aprovação do Bacharelado em Ciências e Humanidades (BC&H) no dia 16 de abril de 2009 (FUFABC, 2006).

Pode-se perceber que a implementação de inovações organizacionais com finalidades pedagógicas foi a tônica desde a inauguração da UFABC. Todavia, conforme destacamos anteriormente, para além das inovações em relação às formas de ensino-aprendizagem, a Universidade foi idealizada para promover inclusão social e formar "(...) *cidadãos* qualificados para o exercício profissional e *empenhados na busca de soluções democráticas para os problemas nacionais*." (FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC, 2011, grifo nosso).

Em função dessas características, a instituição utiliza-se do *slogan* "Universidade de Ponta para o Século XXI"[2], contudo, conforme a citação a seguir, a implementação da Universidade tem precedido discussões sistemáticas sobre formas de governança, aqui consideradas essenciais para a boa condução das atividades de ensino, pesquisa e extensão (macroprocessos finalísticos), e, ao menos nos primeiros anos da UFABC, a temática tem sido tratada como "macroprocessos de apoio", não representando uma prioridade:

> Devido à sua recente criação e à necessidade de começar o mais cedo possível a exercer a sua função precípua – ensino, pesquisa e extensão – a UFABC entrou em funcionamento imediatamente após a aprovação do seu Estatuto. Para a sua plena institucionalização, a UFABC deverá criar uma série de instâncias decisórias e executivas futuramente. Já existe uma versão preliminar de um Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI que deverá ser discutido, aperfeiçoado, deliberado, votado e implementado pelos futuros órgãos deliberativos da UFABC. (FUFABC, 2007: 12).

[2] A expressão consta em diversos documentos oficiais, como o Projeto Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento Institucional, dentre outros.

O quadro abaixo mostra algumas das principais ações no aperfeiçoamento das estruturas de governança na UFABC, com destaque para aquelas medidas aqui consideradas democratizantes dos processos de deliberação e decisão:

Quadro 1. Evolução da governança democrática na UFABC

Ano	Descrição
2008	Coordenação Geral de Planejamento e Desenvolvimento Institucional implementada com um coordenador-geral e dois técnicos de nível superior, mas suas ações priorizaram a execução e elaboração orçamentária da instituição. Elaborado o primeiro PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional)[3] da UFABC (2008-2012) por comissão composta por professores, técnico-administrativos e alunos da universidade.
2009	Primeira consulta à comunidade interna para escolha do reitor, vice-reitor e diretores de centro. Criação da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (Propladi), que tem entre suas diretrizes estratégicas "Basear-se no fortalecimento do processo de comunicação e entrosamento entre os diversos organismos que atuam na universidade". Instituído grupo de Agentes de Planejamento (AP) com representantes de todas as áreas da universidade, incluindo o treinamento desses APs em temas como orçamento público e planejamento.
2010	Implementação do serviço "Fale Conosco" para comunicação com a sociedade.
2011	Realizadas oficinas de Planejamento Estratégico com todas as áreas administrativas da UFABC, que incluíam como objetivo aprimorar o processo de tomada de decisão. Criado Grupo de Trabalho para aprimorar a redação do PDI 2012-2022, com a função de estimular "[...] *o envolvimento e a participação da comunidade na construção desse documento, gerando na comunidade um ambiente de reflexão e participação*." Criado o *website* http://pdi.ufabc.edu.br/, com documentos, informações e espaço para contribuições nos temas relacionados ao PDI, considerado "*um primeiro momento de interação com a comunidade.*", atendendo à diretriz de elaboração do PDI, de "[...] envolver, ao longo de suas diversas etapas, o maior grau possível de participação da comunidade universitária em seus importantes debates e discussões."
2012	Consolidação do PDI 2013-2016, através da realização de seminários e debates em temas como e realização de Debates, Palestras e Seminários que ocorreram no âmbito do PDI, sobre temas como Plano Nacional de Educação, Inserção Regional, **Gestão Democrática**; Desafios do Projeto Pedagógico da UFABC; e Papel das Ações Afirmativas. Adequação da UFABC às exigências da Lei de Acesso à Informação. Realização de Consultas à Comunidade Acadêmica no *website* do PDI, através de murais para debates *online e* contribuições sobre os temas: Qualidade de Vida na UFABC; Diretrizes para Tecnologias de Informação e Comunicação; Diretrizes para as políticas extensionistas. Contribuições foram compiladas e serviram como subsídios ao PDI 2013-2016.

[3] De acordo com a FUFABC (2014), o PDI foi baseado na ferramenta "Planejamento Estratégico Situacional", do economista chileno Carlos Matus. De acordo com Toni (2004), entre os princípios que orientam essa ferramenta, está a concepção de que "*Uma organização que pensa e planeja estrategicamente cria condições para o surgimento da liderança baseada na democracia interna e na delegação de autoridade, o monolitismo político e o dirigente autoritário surgem, quase sempre, no ambiente de ausência de planejamento estratégico e participativo*." (TONI, 2004: s.p.).

2013	Realização de 19 oficinas de planejamento com diversas áreas da UFABC. Apresentação do PDI ao Conselho Universitário em duas sessões para a aprovação de minuta do texto. Disponibilização da minuta gerada no Conselho no site do PDI para sugestões da comunidade, gerando nova versão deste documento. Disponibilização do histórico do PDI e outras referências ao tema em http://pdi.ufabc.edu.br.

Fonte: Elaborado a partir de FUFABC (2009); FUFABC (2010); FUFABC (2011); FUFABC (2012); FUFABC (2013); FUFABC (2013); FUFABC, s/d;

Nesse contexto, em que se percebe o progressivo amadurecimento institucional da UFABC em termos de governança, este trabalho tem por objetivo discutir as possibilidades de participação dos diferentes atores da comunidade acadêmica nas arenas decisórias da UFABC e verificar se, nesse aspecto, as práticas estão alinhadas ao tipo de formação proposto pela universidade, bem como a um aprofundamento da democracia na formulação e implementação de políticas internas. Para tanto, será realizada uma investigação de natureza teórico-empírica, incluindo levantamento bibliográfico das teorias sobre democracia e governança; e pesquisa documental sobre um caso específico, o caso da campanha pela paridade nos votos das categorias nas eleições de 2013 para reitor e vice-reitor da UFABC. Nas conclusões, serão discutidas as relações entre o debate teórico e a pesquisa empírica, e apontados temas para estudos futuros que podem esclarecer as questões apresentadas no artigo.

2. A questão da participação frente às teorias democráticas e de governança

Ao analisar a dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local, Frey (2001) aponta uma crescente desilusão com o potencial transformador do Estado, fenômeno que tem sido evidenciado pelas teorias da democracia participativa e da democracia deliberativa. Sobre a última, Avritzer (2000) destaca o debate que tem sido realizado em torno do conceito de deliberação, tratado por alguns autores como “um processo no qual um ou mais agentes avaliam as razões envolvidas em uma determinada questão". Para outros, trata-se do “momento no qual o processo de tomada de decisão ocorre.". Essa última concepção, denominada por Avritzer como concepção decisionística de deliberação, foi predominante na primeira metade do século XX.

Em seguida, iniciou-se um processo de reavaliação do peso do elemento argumentativo no processo deliberativo, onde John Rawls e Jurgen Habermas desempenharam um papel central. (ibid.: 31). Rawls inicia o processo de recuperação do conceito de deliberação argumentativa e Habermas procede à sua formulação mais completa. Joshua Cohen e James Bohman vão complementar as obras de Rawls e de Habermas. (ibid.: 41). Cohen assim define os procedimentos da democracia deliberativa:

> Nesses procedimentos os participantes tratam uns aos outros como iguais; eles tem a intenção de defender e de criticar instituições e programas em termos que os outros teriam razão para aceitar, dado que o fato do pluralismo supõe que o outro é razoável. Os indivíduos estão preparados para cooperar de acordo com os resultados dessa discussão tratando tais resultados como dotados de autoridade. (Cohen, 1997, p. 413, apud AVRITZER, 2000: 41).

Bohman parte da concepção habermasiana do consenso e define deliberação pública como "(...) um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não encontrariam resolução sem a coordenação e a cooperação entre as pessoas." (AVRITZER, 2000, p. 42). Ambas as definições vão subsidiar as discussões acerca do processo público de institucionalização da democracia deliberativa, norteando a criação de fóruns e mecanismos de participação como, no caso brasileiro, os conselhos e o orçamento participativo (OP). Essa concepção de democracia deliberativa geram prescrições que deveriam balizar os processos de gestão universitária.

De acordo com Avritzer (2008, p. 44), o país "(...) se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas".

A questão da participação também tem sido alvo de disputa no âmbito das teorias sobre governança, conforme explicita Frey (2007):

> Reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública, a literatura sobre gestão pública vem crescentemente enfatizando o tema de 'governança' (*governance*), salientando novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, particularmente a necessidade de mobilizar todo o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da

> *performance* administrativa e da democratização dos processos decisórios locais. (Frey, 2007: 138).

Ainda de acordo com o autor, essa discussão pode ser abordada tanto a partir da lógica e das necessidades administrativas, visão que enfatiza como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental, quanto sob um viés político-social, que aponta para o potencial democrático e emancipatório das novas abordagens de governança; ilustrando divergências relacionadas ao "pano de fundo ideológico das diferentes concepções" (Ibid.: 138).

As abordagens da governança participativa ou governança social negociada podem ser consideradas manifestações de "um novo estilo de governança e como uma fonte de novos experimentos na prática democrática" (FREY, 2007: 139). O autor caracteriza as duas abordagens como antagônicas à abordagem da *boa governança*, recomendadas pelo Banco Mundial e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que adotam como princípios o livre mercado com a criação de condições de governabilidade. Em comum, tanto as abordagens da *boa governança* como as da governança participativa têm como princípio norteador a necessidade de aumentar a interação entre os diversos atores sociais (Ibid.: 139).

Partindo desse referencial e tomando como base empírica o caso da campanha pela paridade na UFABC em 2013, as disputas travadas no campo teórico serão discutidas verificando-se como a convicção em diferentes concepções de democracia participativa estão presentes nas diferentes visões compartilhadas pelos diversos atores da comunidade acadêmica, e qual é a importância do embate para a instituição e sua prática de planejamento e gestão.

3. Histórico do processo relativo à campanha pela paridade na eleição de 2013 para reitor e vice-reitor

Uma das importantes discussões que têm sido realizadas nos últimos anos nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras, sobretudo nas universidades, diz respeito aos modelos de eleições de reitores, assim como aos

pesos dos votos das categorias nessas eleições, demonstrando que há uma crescente demanda por mais equidade na participação dos diversos atores que compõem as comunidades acadêmicas e apontando, também, a necessidade de se discutir a legitimidade democrática das redes e atores que compõem as arenas decisórias. Essas convicções são justificadas, além de valores intrinsecamente democráticos (viés político social), por um possível ganho de eficiência ao aumentar a diversidade de visões e opiniões nos processos de gestão das arenas decisórias superiores da universidade.

As eleições representam importantes janelas de oportunidades (*policy windows*[4]) para que as demandas das categorias sejam pautadas, buscando influenciar a formação da agenda que norteará as campanhas e, após os períodos eleitorais, as políticas e a gestão da universidade. Contudo, de acordo com o Decreto Lei Nº 1.916/1996, que regulamenta o processo de escolha dos dirigentes de instituições federais de ensino superior, no processo de consulta à comunidade prevalecerá "(...) o peso de setenta por cento dos votos para a manifestação do corpo docente no total dos votos da comunidade." Nota-se, assim, que os processos administrativos da "Universidade do Século XXI" são ainda condicionados pela legislação do século XX.

Esse aspecto dos processos eleitorais tem sido questionado em diversas instituições. Em 2012 foi iniciada na UFABC uma campanha pela paridade nos pesos dos votos das categorias, em função das eleições previstas para o ano seguinte. À época, um levantamento realizado pela UnB Agência[5] (agência de notícias da Universidade de Brasília) demonstrava que quase setenta por cento das IFES brasileiras utilizavam-se do modelo paritário.

No dia 30 de maio, os técnicos administrativos (TAs) da UFABC deflagraram greve na instituição, aderindo à greve nacional.[6] Em 30 de agosto, reunidos em assembleia, votaram pelo fim da greve diante da conquista de alguns pontos, dentre eles, o compromisso da reitoria em realizar uma consulta à comunidade acadêmica

[4] Kingdon (1995) desenvolveu um modelo de formação de agenda composto por três fluxos: problemas (*problems*), soluções (*policies*) e processo político (*politics*). De acordo com o modelo, um assunto entra na agenda governamental quando esses três fluxos se encontram simultaneamente, em um contexto em que há um processo político favorável (mudança no humor nacional, pressão de grupos de interesse, resultados de eleições e mudanças na administração).
[5] http://www.unb.br/noticias/unbagencia/unbagencia.php?id=6645
[6] http://greveufabc.wordpress.com

acerca da paridade. Antes, durante e depois da greve, os TAs promoveram, por meio do seu sindicato (SinTUFABC[7]), a campanha em defesa da paridade, realizando ações nos campi da universidade (fixação de cartazes; assembleias; etc.) e atuando também na internet, principalmente via facebook.[8] Com o tempo, aderiram à campanha o Diretório Acadêmico (DA); o Diretório Central dos Estudantes (DCE); a Associação de Pós-graduandos (APG-UFABC); a Associação dos Docentes da UFABC (ADUFABC[9]); e alguns integrantes das categorias que não estavam associados às entidades. Esse grupo intensificou as ações nos campi e na internet, chegando a criar um blog comum[10] para a veiculação de textos, vídeos e imagens em prol da campanha.

No dia 05 de março de 2013a ADUFABC encaminhou e-mail aos docentes informando que as cinco entidades de classe (ADUFABC, SinTUFABC, DA, DCE, e APG), em conjunto com a Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Políticas Afirmativas (PROAP)promoveriam a Consulta nos dias 21 e 22 de março (CAPUTI, 2013).

Três dias antes da Consulta, no dia 18 de março, a reitoria encaminhou e-mail à comunidade acadêmica alegando ter submetido anteriormente algumas considerações e propostas para a Consulta e que, em função da omissão das Entidades a respeito destas, bem como a iminência do prazo estabelecido inicialmente para a consulta estava desvinculando-se do processo. A mensagem mencionava também que, em 2012:

> (...) conselheiros do ConsEPE[11] foram ameaçados fisicamente por não terem alinhado seus votos ao resultado de 'consultas' realizadas de forma improvisada, por ocasião das deliberações sobre o plano de reposição de aulas após a greve. Tendo em vista a gravidade deste precedente, a Reitoria não pode descartar a hipótese de que esteja sendo montada uma encenação com o objetivo de, mais tarde, constranger os membros do Colégio Eleitoral na organização da lista tríplice. Assim sendo, o Reitor se sente no direito e na obrigação de propor ao Conselho Universitário a discussão de medidas no sentido de preservar a integridade do processo sucessório. (WALDMAN, 2013).

[7] Sindicato dos Trabalhadores das Universidades Federais do ABC
[8] https://www.facebook.com/DemocraciaUFABC
[9] Associação ligada ao Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES-SN, uma das principais entidades atuantes na defesa pela ampliação da participação dos membros da comunidade universitária no processo de gestão institucional
[10] http://democraciaufabc.wordpress.com
[11] Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

A resposta da ADUFABC no dia seguinte, 19 de março, questionava ponto a ponto os itens que haviam sido relacionados pela reitoria para justificar sua desvinculação do processo e concluiu que nutria esperanças de que as partes retornassem o diálogo visando o consenso sobre o assunto.

Em 27 de março, a reitoria informou à comunidade acadêmica que havia se reunido com os representantes das entidades sindicais e estudantis, para discutir a realização da consulta pública sobre os critérios mais adequados para serem seguidos na escolha do próximo reitor e vice-reitor. De acordo com a "Memória de Reunião,"[12] encaminhada anexada ao e-mail:

> Após a apresentação de argumentos de ambas as partes, a Reitoria afirmou que só participaria da consulta caso fosse incluída uma terceira alternativa às duas atualmente existentes, a saber: acrescentar uma opção para 50% de peso aos docentes e 50% para as demais categorias; além de paridade de 1/3 para cada categoria (proposta das entidades) e 70% de peso para os docentes (legislação federal).

A partir desse entendimento, a consulta foi realizada nos dias 07 e 08 de maio de 2013, por meio de uma votação presencial. O resultado está na Tabela 1.

Tabela 1. Consulta sobre o peso dos votos das categorias nas eleições para reitor e vice-reitor da Universidade Federal do ABC, 2013.

Opções	Docentes		TAs		Alunos		Total	
	Votos	*%*	*Votos*	*%*	*Votos*	*%*	*Votos*	*%*
Favoráveis à paridade (33%):	55	20,91	368	95,83	1092	91,61	1515	82,38
Contrários à paridade e favoráveis à distribuição 50/25/25:	46	17,49	11	2,86	62	5,20	119	6,47
Contrários à paridade e favoráveis ao sistema 70/15/15:	162	61,59	5	1,30	38	3,18	205	11,14
Total	**263**		**384**		**1192**		**1839**	

Fonte: Elaboração dos autores, com base nos dados publicados no Informativo interno da Fundação Universidade Federal do ABC nº 122 - maio de 2013 [13]

[12] Memória de Reunião, "Consulta Pública", p. 1-2. 21 mar. 2013. Encaminhada à comunidade acadêmica em 27 de março de 2013

[13] http://www.ufabc.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7746

No dia 25 de junho, o assunto foi tratado na reunião do Conselho Universitário (ConsUni), que aprovou uma nova distribuição da participação das categorias nas eleições para a reitoria. O peso de 50% foi aprovado com 19 votos favoráveis, 18 contrários e 2 abstenções.[14] No dia 05 de julho, os responsáveis pela campanha pela paridade veicularam uma publicação na internet e no facebook, com suas impressões acerca da reunião no ConsUni e enaltecendo o que, segundo eles, representou uma vitória do movimento: "(...) Embora a reunião tenha sido conturbada, com problema de queda de energia e muitas manifestações, ao seu final saímos vitoriosos com a conquista de um avanço na democracia dentro de nossa UFABC."[15]

No dia 15 de julho, um professor encaminhou, via e-mail, às listas de emails de "docentes" e "concursados técnicos administrativos", uma carta aberta aos representantes docentes no ConsUni. Assinada por outros 15 professores (16 no total), a Carta reunia argumentos que, resumidamente, sugerem ser legítimo que os docentes possuam o direito de terem mais influência no processo eleitoral por serem "(...) professores pesquisadores, que se prepararam praticando ensino e pesquisa por ao menos uma década em instituições dentro e fora do Brasil antes de adquirirem esta distinção." (LEÃO, 2013). Ao final do documento, os signatários clamavam que os representantes da categoria no Conselho refletissem sobre a situação e reavaliassem suas posições. Pouco mais de uma hora após o envio, um técnico respondeu a mensagem do professor, dando início a um debate online, via e-mail.

Em setembro, a reitoria convocou uma reunião extraordinária do ConsUni para o dia 25 com pauta única: Pedido de informações do Ministério Público Federal (MPF) acerca de supostas irregularidades na deliberação da Resolução ConsUni nº 114, que regulamenta a eleição para reitor e vice-reitor. O tema continuou sendo tratado no dia 07 de outubro, em outra reunião extraordinária do ConsUni, em que foi apresentada, pela reitoria, uma proposta de resolução alternativa, na qual não constavam informações acerca da consulta à comunidade, delegando ao colégio eleitoral (ConsUni) a decisão sobre o próximo reitor. As discussões prosseguiram até o ponto que, devido ao avançado da hora, a reunião foi suspensa e sua continuação foi acordada para o dia 14 de outubro, ocasião em que se estabeleceram os acordos

[14] ATA 02/2013 - Conselho Universitário UFABC
[15] https://www.facebook.com/DemocraciaUFABC

para a aprovação da nova resolução (nº 124).

Esse processo evidencia que a participação de TAs e alunos nos Conselhos Superiores da UFABC, tal como está – os Conselhos obedecem à lógica de 70% de representação docente – não chega a representar um poder de veto, nem isoladamente, nem em conjunto. Em outras palavras, mesmo que TAs e alunos estabeleçam um acordo para votar contra uma determinada matéria, caso os docentes votem a favor (seja por meio de um acordo ou mera coincidência), a mesma será aprovada (e vice-versa). Aponta também uma excessiva concentração de poder entre os dirigentes, caracterizando a implementação da UFABC como sendo do tipo *top-down*, em que há os que pensam/concebem/formulam as políticas (Docentes, Dirigentes) e os que executam (TAs, Burocratas).

Essa realidade tem implicações diversas, dentre as quais, uma que é cara para esse estudo, é a sensação criada, principalmente entre os alunos, de que a participação nesses fóruns é meramente proforma.

Conclusão

A partir das discussões apresentadas neste trabalho, identificou-se que a temática da participação tem sido historicamente alvo de disputas no interior das teorias sobre democracia e governança.

A partir da segunda metade do século XX, a retomada do conceito de deliberação argumentativa realizada por Rawls e Habermas, bem como as definições de democracia deliberativa e de deliberação pública, realizadas por Cohen e Bohman, respectivamente, subsidiaram as discussões acerca do processo público de institucionalização da democracia deliberativa, culminando na criação de fóruns e mecanismos de participação como, no caso brasileiro, os conselhos e o orçamento participativo.

Tais inovações, associadas a uma crescente desilusão com o potencial transformador do Estado, fizeram com que a participação fosse objeto de estudo também no âmbito das teorias da democracia participativa e da democracia deliberativa, assim como, da governança. Para além do “pano de fundo ideológico das diferentes concepções” (FREY, 2007, p. 138), tanto a concepção da *boa governança* como da governança participativa têm dado ênfase à necessidade de aumentar o grau de interação dos diversos atores sociais.

No caso da Universidade Federal do ABC, a “Universidade de Ponta para o Século XXI”, conforme o exposto sobre a campanha pela paridade no peso dos votos das categorias nas eleições para reitor e vice-reitor de 2013 e seus desdobramentos, nota-se que há uma tensão entre o movimento em prol da paridade e parte dos professores, que advoga pela manutenção do *status quo*, de concentração de poder nos dirigentes e assimetrias em relação às possibilidades de participação, com mais oportunidades para a categoria docente.

Tal concepção é notada também nos documentos de base da universidade, bem como em suas práticas de gestão, notando-se a quase ausência de discussões acerca da implementação de rotinas e instrumentos de governança democrática na Instituição.

Nesse sentido, consideramos que as reformas realizadas no Estado e nas políticas de educação de nível superior refletem disputas fundamentais de projetos de sociedade, de educação e de gestão pública. De um lado, o elitismo democrático e sua concepção de democracia representativa minimalista (AVRITZER, 2000, p. 27; CARVALHO, 2013, p. 352). Concepção à qual associamos os professores signatários da carta em defesa da manutenção do modelo de escolha de dirigentes da UFABC. Do outro lado, os partidários do modelo de gestão democrático-participativa, concepção compartilhada pelos teóricos da democracia participativa, democracia deliberativa e da governança participativa, à qual associamos os atores que se envolveram na campanha pela paridade na Universidade.

No caso da UFABC, cuja intenção é formar cidadãos que, para além do exercício profissional, estejam empenhados na busca de soluções democráticas para os problemas nacionais, a luta por mais espaço nas arenas decisórias e na escolha dos dirigentes se coloca como um desafio fundamental no processo de construção da Universidade, para que a instituição exerça seu papel formativo para além das inovações que têm sido implementadas no âmbito acadêmico. Torna-se assim imprescindível que a governança democrática tenha maior espaço para a discussão por toda a comunidade acadêmica, bem como pelos interessados externos.

Esse estudo inicial indica caminhos para estudos futuros que podem esclarecer a questão principal colocada pelo estudo de caso aqui apresentado: quais

concepções de democracia balizam o planejamento e a gestão dos novos modelos de universidade no Brasil, e até que ponto esse delicado assunto mostra a herança dos projetos de universidade anteriores ao novo modelo proposto pela UFABC. Tais estudos podem aliar a análise pormenorizada de documentos relacionados às instâncias de gestão da deliberação e tomada de decisão (Propladi, agentes de planejamento, atas de reuniões) e entrevistas com representantes das categorias envolvidas), ao aprofundamento da revisão teórica que indique as diversas ideologias envolvidas, indicando caminhos para o diálogo e o aprofundamento da democracia na gestão da UFABC.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. 1996. **A moralidade da democracia**. São Paulo, Perspectiva/UFMG.

_____. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, São Paulo, n. 50, 2000. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200003&lng=en&nrm=iso>. access on 16 Jan. 2015. http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003.

_____. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, June. 2008. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso>. access on 19 Jan. 2015. http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002.

BEDIN, E. P. **Competências necessárias para o desenvolvimento de gestores envolvidos em processo negocial em Universidades Federais Brasileiras: O caso da Universidade Federal do ABC- UFABC**. Especialização em Negociação Coletiva, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, 2010.
BRASIL. Lei Nº 11.145, de 26 de julho de 2005.

CAPUTI, A. **Consulta sobre as Eleições para a Reitoria da UFABC**. Disponível em: <docentes@ufabc.edu.br> em: 05 mar. 2013.

CARVALHO, Roberto Francisco de. **Limites, possibilidades e desafios no processo de gestão e participação das IFES/UFT**. Avaliação (Campinas), Sorocaba, v. 18, n. 02, ago. 2013. Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772013000200007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 17 jan. 2015.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC (FUFABC). **Estatuto**. São Paulo, 2011.

_____. **Prestação de contas 2006**. Santo André, 2007.

_____. **Prestação de contas 2007**. Santo André, 2008.

_____. **Prestação de contas 2008**. Santo André, 2009.

_____. **Prestação de contas 2009**. Santo André, 2010.

_____. **Prestação de contas 2010**. Santo André, 2011.

_____. **Prestação de contas 2011**. Santo André, 2012.

_____. **Prestação de contas 2012**. Santo André, 2013.

_____. **Prestação de contas 2013**. Santo André, 2014.

_____. **Resolução ConsUni nº 21**, que aprova a criação do “Bacharelado em Ciências e Humanidades" e especialidades (BC&H). Santo André, 2009.

FREY, Klaus. (2001). **A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local**. Ambiente & Sociedade, 9(9), 115-148. disponível em: http://www.scielo.br/pdf/asoc/n9/16878.pdf

_____. **Governança urbana e participação pública**. In: Revista RAC-Eletrônica, v. 1, n. 1, jan./abr. 2007. Disponível em: www.anpad.org.br/rac-e.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2.ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

LEÃO, C. R. **Carta Aberta aos representantes docentes do ConsUni**. Disponível em: <concursadosta@ufabc.edu.br> em: 15 jul. 2013.

WALDMAN, Helio. **Consulta sobre as Eleições para a Reitoria da UFABC**. Disponível em: <concursadosta@ufabc.edu.br> em: 18 mar. 2013.

ZIMERMAN, A.; SILVA, Sidney Jard da; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **A expansão do campo das políticas públicas na universidade brasileira: o caso da UFABC**. Temas de administração pública (UNESP. Araraquara), v. 1, p. 1-19, 2010.