II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)
ST 07 – Estado e gestão da participação social

A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA E O PERFIL DE ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA TUTELA COLETIVA: uma análise das ações civis públicas propostas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo entre os anos de 2007 a 2012

Graziela Prates Viol
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da
Universidade de São Paulo (FDRP/USP)

A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA E O PERFIL DE ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA TUTELA COLETIVA: uma análise das ações civis públicas propostas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo entre os anos de 2007 a 2012[1]

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 e a Lei n. 11.448/2007 garantiram à Defensoria Pública a sua legitimidade para a defesa de direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos. A presente pesquisa tem como objetivo geral estudar o cenário da democratização do sistema judicial e o perfil de atuação da Defensoria paulista na tutela coletiva a partir da análise das ações civis públicas, propostas por esta, no período de 2007 a 2012. Os dados foram coletados a partir de fontes indiretas e fontes diretas de dados. Tais dados registram a utilização desse instrumento pelas três Regionais (da Capital, da Grande São Paulo e do Interior) dessa Defensoria Estadual. Espera-se que essa análise possa ser útil para outras pesquisas dedicadas a temáticas como a democratização do acesso à justiça e a judicialização dos conflitos.

PALAVRAS-CHAVE: Defensoria Pública. Acesso à justiça. Estado de São Paulo. Ação civil pública. Pesquisa empírica.

1 Introdução

O governo tem desenvolvido ações, em especial, a partir da Emenda Constitucional n. 45, de dezembro de 2004, para o aprimoramento do sistema de justiça e de suas instituições a fim de que possa ser garantida uma justiça cidadã e próxima ao povo (CAMPOS, 2011). Essas políticas se inserem no cenário de consenso da constatação dos problemas judiciários, como lentidão dos processos judiciais, ineficácia, não cumprimento de decisões e restrições na transparência, os

[1] Bolsa de iniciação científica fomentada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), cujo título é “A democratização do acesso à justiça e o perfil de atuação da Defensoria Pública na tutela de direitos difusos e coletivos: uma análise das ações civis públicas propostas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo entre os anos de 2007 a 2012” (Processo nº 13/11481-0) sob a orientação da Profa. Dra. Fabiana Cristina Severi.

quais além de travarem o desenvolvimento do país, geram descrédito na população quanto ao regime democrático de direito (CAMPOS, 2011). De acordo com Fernandes (2011), o sistema de justiça passou a ser um meio de acesso à cidadania, sendo deixada, assim, a visão preponderante de um mecanismo de proteção do *status quo*.

Considerando a importância desse cenário, busca-se, com o presente artigo, abordar aspectos da atuação da Defensoria Pública na tutela coletiva, em especial, destacar dados concretos da defesa coletiva realizada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo entre o período de 2007 a 2012.

Esses últimos dados decorrem da pesquisa de iniciação científica concluída, denominada "A democratização do acesso à justiça e o perfil de atuação da Defensoria Pública na tutela de direitos difusos e coletivos: uma análise das ações civis públicas propostas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo entre os anos de 2007 a 2012". O objetivo da pesquisa analisa o cenário da democratização do acesso à justiça sob a ótica da Defensoria Pública. A pergunta que a orienta é: qual é a postura da Defensoria Pública paulista nas ações civis públicas (2007 – 2012), classificadas conforme ano de propositura, em relação ao tipo de direitos difuso e coletivo tutelados?

2 Metodologia

Foi realizada uma revisão bibliográfica que permitisse compreender o contexto de criação e algumas características da Defensoria Pública no país: os contornos jurídicos e controvérsias sobre sua atuação na tutela coletiva, em especial, a sua legitimidade para ajuizar ação civil pública por meio da Lei n. 11.448/2007 e, por fim, os dados coletados quanto à atuação coletiva das Defensorias Públicas do Estado de São Paulo.

Também foi feito o uso de fontes indiretas de dados, em especial, do III Diagnóstico da Defensoria Pública, elaborado em 2009; da dissertação de mestrado intitulada "Atuação da Defensoria Pública da União na Amazônia Legal em conflitos de natureza coletiva – período de 2004 a 2010"[2]; dos Anuários Estatísticos da

[2] Defendida por Stanley Botti Fernandes em 2011.

Defensoria Pública do Estado de São Paulo, do Resultado da Consulta Sobre Tutela Coletiva e das Respostas dos Questionários sobre Tutela Coletiva.

3 Defensoria Pública

A Constituição da República, promulgada em 05 de outubro de 1988, inaugurou uma nova história para a assistência judiciária brasileira, uma vez que ela estabeleceu no capítulo referente aos Direitos Fundamentais um dispositivo o qual garante a assistência jurídica de forma integral e gratuita (ALVES, 2005): o art. 5º, inciso LXXIV – "O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos".

Esse dispositivo seguiu o que já houvera no Brasil nas Constituições de 1934 e de 1946 e essa "nova história" consolidou o que já vinha se desenvolvendo no país nas duas décadas anteriores a 1988 (ALVES, 2005).

Ressalta-se que não somente foi garantida a assistência judiciária, mas sim a jurídica, a qual alcança e é mais ampla do que aquela (ALVES, 2005). A assistência jurídica, de acordo com Alves (2005), não somente compreende o patrocínio gratuito da causa pelo advogado e a isenção das taxas, custos e despesas, os quais estão presentes na assistência judiciária, mas sim alarga sua abrangência para o aconselhamento, a consultoria, a informação jurídica e a assistência extrajudicial, tal como proferiu Moreira[3] (1991 apud ALVES, 2005, p. 294-295), em 30 de outubro de 1990, em uma palestra para os Defensores do Rio de Janeiro.

Além dessa inovação da previsão da assistência jurídica como garantia constitucional, direito que não é comum nos países de modo geral, um aparato para se efetivar esse direito também foi prescrito pela Constituição no art. 134 do capítulo quanto à estrutura do Poder Judiciário: a Defensoria Pública, que pela primeira vez na história é prevista pela Constituição Federal, a qual compõe as "funções essenciais à Justiça", no mesmo patamar da Magistratura, do Ministério Público e da Advocacia (Pública e Particular) (ALVES, 2005).

Em relação às características da Defensoria Pública, de acordo com Bueno (2012), ela é entendida conforme o *caput*, do art. 134 da Constituição Federal, como:

[3] BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O direito à assistência jurídica. In: **Revista de Direito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, ano 4, n º 5, 1991. p. 130.

instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV. Essa instituição legitima o Estado Democrático de Direito, visto que viabiliza o "acesso à Justiça" da população carente (BUENO, 2012). Apresenta essa instituição, como função típica, a tutela dos necessitados econômicos, mas também detém, como função atípica, a atuação em favor do necessitado jurídico (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2011).

Assim, o objetivo da Defensoria Pública consiste em viabilizar que se efetive o direito fundamental do acesso à justiça aos hipossuficientes, favorecendo a garantia da igualdade material (BITTENCOURT, 2009).

Além da tutela jurídica dos direitos individuais dos necessitados, a Defensoria é incumbida da tutela dos direitos coletivos destes, tal como o expresso no art. 1º da Lei Complementar n. 80/1994 (com redação dada pela Lei Complementar n. 132/2009):

> A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1994).

Destaca-se, assim, que essa instituição exerce importante papel na tutela dos direitos coletivos ou transindividuais, uma vez que, conforme a Constituição Federal, os direitos e garantias não são apenas de índole individual, mas também coletiva (ZUFELATO, 2012).

Zufelato (2012) aponta que existe uma série de dispositivos infraconstitucionais, atestando a vocação dessa instituição à tutela de interesses transindividuais, como: a Lei Complementar n. 80/1994, Lei Orgânica da Defensoria Pública, em seu art. 4º, I, VII, VIII, IX e X.

No tocante ao Estado de São Paulo, por exemplo, há a Lei Complementar do Estado de São Paulo 988, de 09.01.2006, a qual trata da Defensoria Pública no Estado, dispondo as seguintes atribuições desse órgão (ZUFELATO, 2012):

> Art. 2º - A Defensoria Pública do Estado é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, e tem por finalidade a tutela jurídica

> integral e gratuita, individual e coletiva, judicial e extrajudicial, dos necessitados, assim considerados na forma da lei.
> (...)
> Art. 5º – São atribuições institucionais da Defensoria Pública do Estado, dentre outras: (...)
> VI – promover:
> c) a tutela individual e coletiva dos interesses e direitos da criança e do adolescente, do idoso, das pessoas com necessidades especiais e das minorias submetidas a tratamento discriminatório (ZUFELATO, 2012, p. 325).

Também tem a Defensoria Pública a legitimidade para ajuizar ação civil pública, sendo recente a disciplina legal (inc. II do art. 5º da Lei n. 7.347/1985 inserido pela Lei n. 11.448/2007) que a estabeleceu como legitimada (BUENO, 2012).

Essa legitimidade decorre de sua finalidade de tutelar os necessitados, isto é, a Defensoria poderá ajuizar ação para a tutela coletiva se repercutir diretamente no interesse dos necessitados, não sendo preciso, contudo, que os efeitos os atinjam exclusivamente, sendo possível que outros sejam abarcados por seus efeitos (MARINONI; ARENHART, 2009).

É válido ressaltar que "[...] *o instrumento processual coletivo é uma forma de alcançar os escopos constitucionalmente destinados à Defensoria Pública, no sentido de tutela coletiva de direitos.*" (itálico no original) (ZUFELATO, 2012, p. 325).

Assim, de acordo com Zufelato (2012), a atuação da Defensoria Pública concretiza princípios e valores estabelecidos pela Constituição Federal em razão da tutela dos necessitados, relacionando-se com objetivos fundamentais da República Federal do Brasil.

4 Legitimidade para propositura de ação civil pública

Embora, como afirmado anteriormente, tenha sido atribuída a legitimidade da Defensoria para propor ação civil pública apenas por meio da Lei n. 11.448/2007, de acordo com Grinover (2008), mesmo antes dessa Lei, demandas coletivas vinham sendo ajuizadas pela Defensoria, fundamentando-se no art. 82, III, do Código de Defesa do Consumidor, c/c o art. 21 da Lei da Ação Civil Pública.

Desse modo, a Defensoria Pública propôs demandas coletivas anteriormente à Lei n. 11.448/07, havendo o reconhecimento de sua legitimação pelos tribunais (GRINOVER, 2008).

Não obstante essa garantia legal da legitimação da Defensoria foi ajuizada uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.943/DF[4] pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Publico (CONAMP) contra a Lei n. 11.448/2007, cujo argumento é que a Defensoria Pública só deve atuar em prol dos necessitados, dispostos individualmente, sendo afastada, portanto, sua atuação coletiva (BUENO, 2010).

No entanto, Didier Jr. e Zaneti Jr. (2011) apontam que a legitimação da Defensoria à tutela coletiva é atribuída a fim de proteger o interesse da coletividade, não de prestigiar determinada instituição, e o aumento dos legitimados para a tutela coletiva é uma tendência do direito advinda desde 1985, em que houve a permissão de as associações promoverem ações coletivas.

No tocante a essa Ação Direta de Inconstitucionalidade, foi pedido um parecer à professora Ada Pellegrini Grinover em setembro de 2008, em nome da Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADEP, a respeito da arguição de inconstitucionalidade do inc. II do art. 5º da Lei n. 7.347/85 em discussão nessa ADI (GRINOVER, 2008).

Para Grinover (2008), alargar a legitimidade para ação civil pública se delineia como um poderoso instrumento de acesso à justiça e ampliar as demandas que tutelam interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos favorece a efetiva e adequada tutela dos direitos fundamentais de terceira geração – direitos de solidariedade. Assim, “a nova norma legal permite, simplesmente, que a Defensoria Pública venha somar esforços na conquista dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos da sociedade, podendo inclusive agir em litisconsórcio com o Ministério Público.” (GRINOVER, 2008, p. 10-11).

Por fim, apesar das controvérsias, opondo-se à legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública, esse órgão já assumiu e vem implementando na prática a propositura de ações civis públicas.

5 Atuação da Defensoria Pública na tutela coletiva

Como afirmado anteriormente, a Defensoria Pública tem atuado na tutela coletiva, os dados mencionados a seguir buscam destacar essa atuação.

---

[4] Recentemente, essa ADI foi julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal, reconhecendo-se a legitimidade da instituição (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2015).

Foi elaborado, em 2009, o III Diagnóstico da Defensoria Pública a fim de ponderar os avanços, mapear os obstáculos e nortear as futuras reformas e políticas públicas nessa instituição pela Secretaria de Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça (FAVRETO, 2011). No tocante à tutela coletiva desempenhada pela Defensoria Pública, é possível destacar alguns dados desse Diagnóstico.

Ao observá-lo, todos os estados brasileiros, exceto Amazonas, Espírito Santo, Maranhão e Paraná (aponta-se que o Amapá não respondeu à pergunta em questão), atuam na área dos direitos coletivos (BRASIL, 2009). 18 (69,23%) das unidades da Federação apresentaram experiência no manejo de ações coletivas (incluindo aqui, por exemplo, mandado de segurança coletivo e ação civil pública) (BRASIL, 2009).

Das unidades da Federação, 7 (28%) apresentaram, nesse Diagnóstico, disciplina ou normatização da atuação da Defensoria Pública na tutela dos interesses metaindividuais ou ajuizamento de ações civis públicas (BRASIL, 2009). Em 15 (60%) dos estados, é atribuída a todos os defensores públicos a possibilidade de ajuizar ações coletivas (BRASIL, 2009). Em 4 (16%) unidades da Federação, a possibilidade de ajuizar ações coletivas é atribuída exclusivamente a algum órgão e, em 14 (53,84%) das unidades da Federação, a possibilidade de ajuizar ações coletivas é atribuída concorrentemente a algum órgão especializado e aos defensores públicos (BRASIL, 2009).

Nesse III Diagnóstico, para avaliar a qualidade da atuação da Defensoria, foi estabelecido um índice de percepção interna de qualidade, o qual corresponde ao percentual dos defensores públicos que atribuiu notas iguais ou superiores a 7 (boa ou ótima) na área pesquisada (BRASIL, 2009).

A área de tutela dos interesses coletivos teve avaliação muito baixa, pois apresentou índice de qualidade de 48,75% na Defensoria da União e 52,52% na Defensoria do Estado (BRASIL, 2009).

Em relação ao índice de concordância, que significa o percentual de defensores favoráveis (nota igual a 7) ou totalmente favoráveis (nota superior a 7) a algumas medidas das Defensorias, a legitimação para atuação em ações coletivas foi a segunda medida mais favorável para os defensores estaduais (95,69%) e a medida mais favorável para os defensores da União (99,17%) juntamente com a autonomia funcional, administrativa e orçamentária (BRASIL, 2009).

Também, na avaliação das recentes alterações legislativas, a Lei n. 11.448/2007 foi a que teve o maior índice de concordância pelos defensores da União (95,42%) e foi a segunda em relação aos defensores estaduais (88,28%) (BRASIL, 2009).

Quanto às áreas de atuação dos defensores públicos da União, 43,8% atuam nos direitos coletivos (compondo uma das áreas com um dos maiores percentuais em que se atuam defensores da União), 36,7% não atuam e 1,2% atua com exclusividade (BRASIL, 2009). Referente aos defensores públicos do estado, 26,7% atuam na área de direitos coletivos, 34,3% não atuam e 0,6% atua com exclusividade (BRASIL, 2009).

Outro aspecto de atuação da Defensoria Pública é, por meio, de núcleos especializados. Há esses núcleos, pois, em muitos casos, os atendimentos especializados são feitos por núcleos específicos de defensores públicos, com atribuição exclusiva para aquela matéria, eles visam oferecer defesa mais eficiente a determinados segmentos dos destinatários, constituindo uma tendência recente de organização da Defensoria Pública (BRASIL, 2009). Embora existam núcleos especializados em direitos coletivos, apenas 9 estados do país, conforme o III Diagnóstico, possuem-nos (BRASIL, 2009).

Diante desse Diagnóstico, apesar de datar de 2009, é possível visualizar a atuação da Defensoria Pública, viabilizando o “acesso *coletivo*” (BUENO, 2010) dos necessitados à justiça, mas também se nota que são necessárias melhorias para o efetivo desempenho dessa atuação, como, por exemplo, em razão dos baixos índices de qualidade verificados *supra* quanto à tutela dos interesses coletivos e de os direitos coletivos constituírem uma das áreas com menor número de Defensorias Públicas atuantes (BRASIL, 2009).

Outro estudo que pode ser mencionado acerca da atuação da Defensoria na tutela coletiva é a dissertação de mestrado intitulada como “Atuação da Defensoria Pública da União na Amazônia Legal em conflitos de natureza coletiva – período de 2004 a 2010” (FERNANDES, 2011).

Nela há uma análise da atuação da Defensoria da União nos estados integrantes da Amazônia Legal (2004 – 2010) para a resolução de conflitos coletivos, sendo consideradas como questões, nessa análise, “[...] os critérios para a seleção de casos, visão dos membros dirigentes da instituição a respeito dos problemas da região, atuação extrajudicial e atuação judicial, considerando-se as

estratégias para o manejo de ações civis públicas, réus nas ações, objeto e direitos pleiteados e julgamento em primeira instância." (FERNANDES, 2011, p. 6-7).

Quanto à atuação judicial analisada, apenas ações civis públicas ajuizadas foram levadas em consideração (FERNANDES, 2011). Referente ao objeto das ações civis públicas, seis temas principais se destacaram: relações de consumo, educação, saúde, acesso a cargos públicos, benefícios previdenciários e assistenciais e habitação, predominando as ações para a defesa dos consumidores e para garantir o acesso a cargos públicos (FERNANDES, 2011).

Foi possível concluir que a atuação coletiva da Defensoria da União tem íntimo liame com a grande quantidade de processos individuais (aos quais é prestada a assistência jurídica), revelando uma estratégia da instituição para otimizar a prestação dos serviços (FERNANDES, 2011).

Para o autor, este dado pode ser visto positivamente em razão de gerar redução do número de demandas, da duração de processos individuais, economia de recursos financeiros, mas, especialmente, por ampliar o acesso à justiça. Assim, devido ao aspecto da familiaridade da Defensoria da União com determinados tipos de conflitos, é maior a probabilidade de que ela intervenha nesses conflitos de forma coletiva do que outros legitimados para propor ação civil pública (FERNANDES, 2011).

Segundo Fernandes (2011), duas grandes dificuldades são apontadas quanto à atuação da Defensoria Pública da União nesses conflitos coletivos. Uma de natureza pragmática que se relaciona a "[...] estruturas precárias, carência de recursos financeiros e número insuficiente de membros da instituição e de servidores." (FERNANDES, 2011, p. 144), recursos estes que se existissem, segundo esse autor (2011), proporcionariam maior nível de organização, capacitação e especialização, que são fundamentais para a coletivização de conflitos. Outra dificuldade é de natureza jurídica:

> [...] embora a Ação Civil Pública seja um importante instrumento para otimizar e agilizar a prestação da assistência jurídica, muitos juízes têm interpretado a legislação no sentido de que há necessidade de comprovação da hipossuficiência de todos os beneficiários de um eventual julgamento procedente da demanda, o que acaba por inviabilizar a atuação da Defensoria Pública da União, sobretudo considerando-se os casos em que os interesses são difusos e não há contabilização precisa de assistidos (FERNANDES, 2011, p. 143-144).

Como uma de suas conclusões, o autor considera que o crescimento, que houve no número de atendimentos em uma década de atuação da Defensoria Pública da União, indica a grande quantidade de demandas reprimidas e o potencial da instituição na defesa de direitos.

Quanto à atuação da Defensoria Pública no ajuizamento de ações civis públicas no Estado de São Paulo, defensoria objeto da presente pesquisa, é possível destacar sua atuação a partir de fontes de dados extraídos dos Anuários Estatísticos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, do Resultado da Consulta sobre Tutela Coletiva e das Respostas dos Questionários sobre Tutela Coletiva.

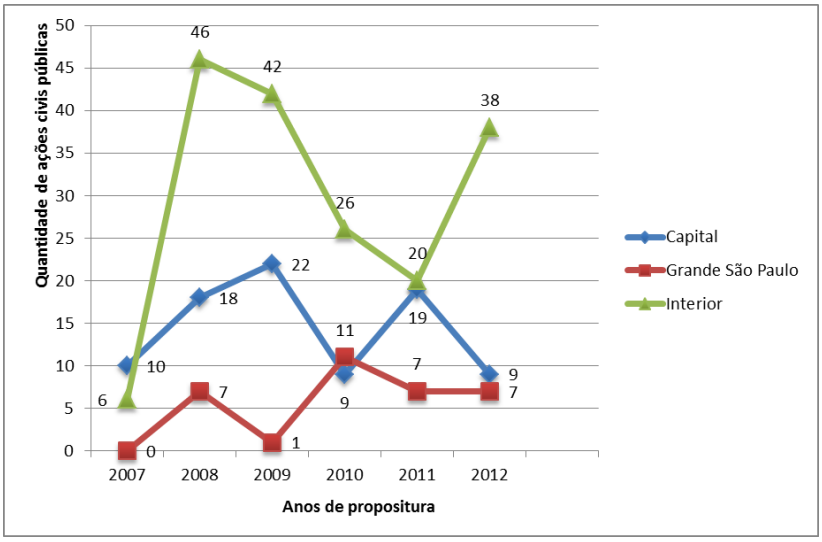
Conforme dados reunidos nos Anuários Estatísticos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, os quais provêm do preenchimento mensal por cada Defensor de um relatório eletrônico de atividades, 298 ações civis públicas foram ajuizadas por esta Defensoria Pública entre os anos de 2007 a 2012 (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2014a). Para facilitar a visualização desses dados quantitativos, houve sua sistematização em gráficos.

No gráfico 1, destacaram-se as Regionais da Defensoria do Estado de São Paulo da Capital, da Grande São Paulo e do Interior e a quantidade de ações civis públicas propostas por cada uma delas no período de 2007 a 2012. No gráfico 2, enfocou-se nas Regionais da Defensoria Pública da Capital a fim de comparar o total da quantidade de ações ajuizadas por ano (no período de 2007 a 2012) em cada Regional. Já, no gráfico 3, a disposição dos dados no gráfico também permite essa comparação da quantidade total de ações ajuizadas em cada Regional da Grande São Paulo. No gráfico 4, os dados são relativos às Regionais do Interior do Estado, sendo possível visualizar a quantidade total de ações propostas em cada uma dessas regionais no período de 2007 a 2012.

O gráfico a seguir aponta a quantidade de ações civis públicas propostas pelas Unidades da Defensoria Pública do Estado de São Paulo no período de 2007 a 2012, nota-se o alto crescimento das ações ajuizadas de 2007 a 2008 e também é possível perceber que as variações na quantidade de ações civis públicas são diferentes entre as Regionais, isto é, enquanto, entre 2008 a 2009, há uma diminuição de ações propostas nas Regionais Interior e Grande São Paulo, na Regional Capital, ocorre um aumento. Posteriormente, de 2009 a 2010, aumentam-se as ações na Regional Grande São Paulo, mas há um decréscimo nas Regionais

Interior e Capital. Entre 2010 e 2011, cresce o número de ações da Regional Capital, mas diminui nas Regionais Grande São Paulo e Interior. Já, de 2011 a 2012, o acréscimo ocorre na Regional Interior, decrescem as ações na Regional Capital e mantém-se o mesmo número na Regional Grande São Paulo:

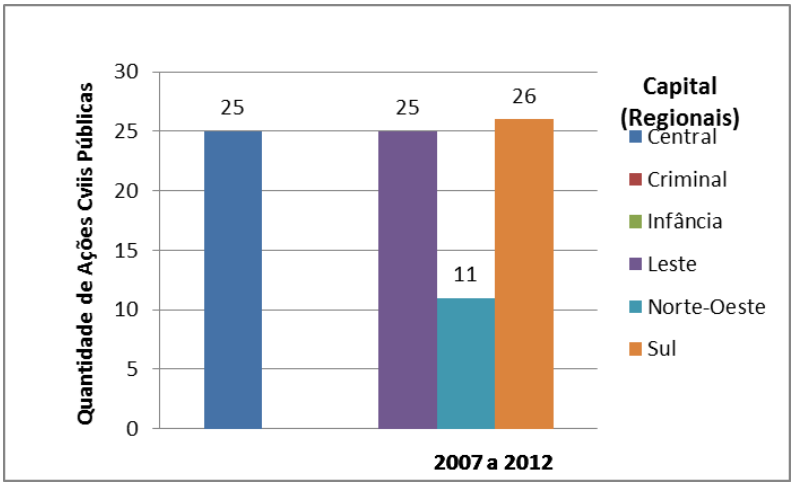
Gráfico 1 – Ações civis públicas ajuizadas pela Defensoria Pública Estado de São Paulo (2007 – 2012)



Fonte: Criado pela autora com dados extraídos dos Anuários Estatísticos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2014a)

Quanto aos dados quantitativos referentes às ações civis públicas propostas pelas Regionais da Defensoria Pública da Capital, observam-se, no gráfico a seguir, os seguintes números nas Regionais: Central – 25 ações civis públicas, Leste – 25, Norte-Oeste – 11 e Sul – 26.

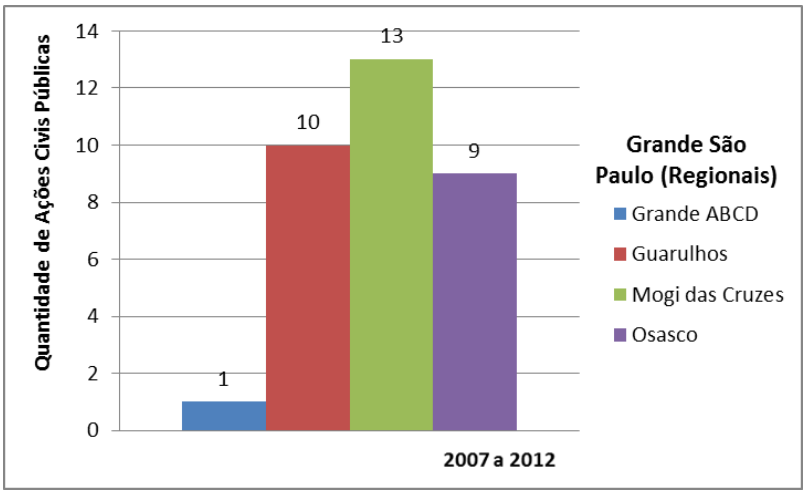
Gráfico 2 – Ações civis públicas ajuizadas pelas Regionais da Capital da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2007 – 2012)



Fonte: Criado pela autora com dados extraídos dos Anuários Estatísticos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2014a)

Nas Regionais da Grande São Paulo, entre 2007 a 2012, foram ajuizadas 13 ações civis públicas pela Regional Mogi das Cruzes, 10 pela Regional Guarulhos, 9 pela Regional Osasco e 1 pela Regional Grande ABCD, conforme ilustra-se abaixo:

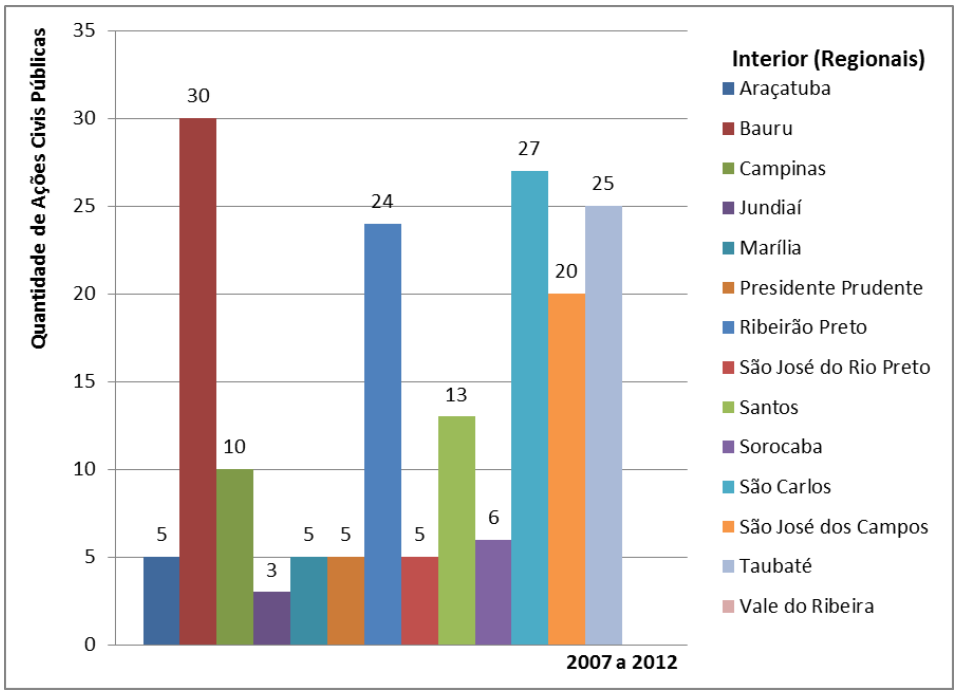
Gráfico 3 – Ações civis públicas ajuizadas pelas Regionais da Grande São Paulo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2007 – 2012)



Fonte: Criado pela autora com dados extraídos dos Anuários Estatísticos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2014a)

Nas Regionais do Interior, nota-se uma grande diferença entre as Regionais no tocante à quantidade de ações civis públicas ajuizadas no mencionado período. Enquanto as Regionais de Bauru, São Carlos, Taubaté e Ribeirão Preto, por exemplo, ajuizaram, respectivamente, 30, 27, 25 e 24 ações civis públicas, as Regionais de Araçatuba, Marília, Presidente Prudente e São José do Rio Preto propuseram (cada uma) 5 ações civis públicas e a Regionais de Jundiaí e Vale do Ribeira, respectivamente, ajuizaram 3 e nenhuma ação civil pública.

Gráfico 4 – Ações civis públicas ajuizadas pelas Regionais do interior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2007 – 2012)



Fonte: Criado pela autora com dados extraídos dos Anuários Estatísticos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2014a)

Além desses dados, consultas também foram realizadas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo às suas Unidades e aos seus Núcleos especializados no tocante à atuação coletiva. Foi elaborado um questionário sobre atuação em demandas coletivas nas unidades da Defensoria Pública do Estado de São Paulo pelos Núcleos Especializados, APADEP (Associação Paulista de Defensores Públicos), Segunda e Terceira Subdefensorias, cujo período de consulta foi de 11 de julho a 10 de agosto de 2012, sendo analisados 45 questionários

enviados pela Coordenação das Unidades da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2014b).

Afirmaram ter atuação em demandas coletivas 70% das Unidades que responderam ao questionário. As Unidades que responderam que “não” foram: Avaré, Butantã, Criminal, Ipiranga, Lapa, Nossa Senhora do Ó, Penha, Pinheiros, Plantão Cível, Santos, Sorocaba, Tatuapé e Vila Prudente. Dentre as áreas nas quais as Unidades têm procedimento administrativo (PA) de tutela coletiva em andamento, destacam-se: cidadania, direitos humanos e direitos sociais; direitos do idoso e da pessoa com deficiência; combate à discriminação; defesa da mulher; infância e juventude; questões agrárias, habitação e urbanismo; questões penais e penitenciárias; outros: questões habitacionais; meio ambiente; consumidor; administrativo; creches; drogas; violência doméstica; insuficiência de Conselhos Tutelares (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2014c).

Perguntou-se, nesse questionário, quais as principais dificuldades pela unidade na implementação da Deliberação CSPD n. 139/2009, a qual regulamenta a distribuição, organização, funcionamento e atribuições das Defensorias de Tutela Coletiva no âmbito das Regionais da Defensoria Pública do Estado, disciplina, junto aos órgãos de execução, a instauração de procedimento administrativo de tutela coletiva para defesa extrajudicial e judicial de direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos, pedindo que se identificasse qual o grau de influência de determinados elementos. Os elementos considerados mais influenciadores foram o tempo e a estrutura, enquanto o interesse e também o tempo foram apontados como os que menos influenciariam (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2014c).

Realizou-se também uma consulta entre os dias 10 e 21 de junho de 2013 sobre atuação em tutela coletiva nas Unidades e Núcleos Especializados da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, cujo resultado foi apresentado em um relatório (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013). Segundo esse relatório, 85% das unidades e 100% dos núcleos responderam à consulta, destes, 67% têm e/ou tiveram atuação em tutela coletiva (7 unidades que não tiveram atuação são unidades criadas em 2013).

Observa-se que, em andamento, conforme o mencionado Resultado da Consulta sobre Tutela Coletiva (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013), havia 109 ações civis públicas, 195 procedimentos preparatórios e 1

outro procedimento e, instaurados em 2012, havia 2 termos de ajustamento de conduta, 15 ações civis públicas, 77 procedimentos preparatórios e 33 outros procedimentos nos Núcleos especializados (a saber: Defesa do Consumidor, Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência, Habitação e Urbanismo, Infância e Juventude e Situação Carcerária). Já, nas Unidades, havia, em andamento, de acordo com dados de 2013, 106 ações civis públicas, 120 procedimentos preparatórios, 163 outros procedimentos e, instaurados em 2012, 26 termos de ajustamento de conduta, 61 ações civis públicas, 93 procedimentos preparatórios e 39 outros procedimentos.

Quanto às demandas, de acordo com esse relatório da Defensoria (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013), nos Núcleos especializados, as ações civis públicas em andamento compreendiam as seguintes áreas: questões penais e penitenciárias (12 ações civis públicas); habitação e urbanismo (11); direitos do consumidor (11); direitos do idoso (3) e infância e juventude (1). Nas Unidades, as demandas das ações civis públicas em andamento eram: habitação e urbanismo (28); meio ambiente (18); cidadania, direitos humanos e direitos sociais (17); questões penais e penitenciárias (10); direitos do consumidor (7); infância e juventude (6); questões agrárias (2); creche (5); direitos da pessoa com deficiência (5); saúde (4); combate à discriminação, racismo e preconceito (3) e outros (1).

6 Perfil das ações civis públicas propostas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo entre os anos de 2007 a 2012

Conforme os dados mencionados anteriormente, foram propostas 298 ações civis públicas pela Defensoria Pública paulista entre 2007 a 2012. Além da revisão bibliográfica, os objetivos dessa pesquisa foram selecionar as ações civis públicas (petições iniciais), voltadas à tutela coletiva, classificando-as conforme ano de propositura e dividindo-as de acordo com o tipo de direitos difuso, coletivo e individual homogêneo tutelados e analisar essas ações civis públicas, visando ao levantamento de dados de quais foram as demandas do período, sendo assim possível constatar quais direitos foram mais recorrentes, os que menos precisaram de tutela a fim de construir o perfil de atuação dessa instituição no âmbito coletivo.

Para tanto, as petições iniciais das ações dessa pesquisa foram obtidas por meio de autorização da Primeira Subdefensoria Pública-Geral, a qual afirmou não dispor de sistema integrado ou arquivo centralizado com acesso às ações civis públicas de 2007 a 2012. Todavia, solicitou aos defensores a remessa da cópia das ações, cujo material seria disponibilizado para o e-mail da pesquisadora. Várias petições iniciais das ações civis públicas foram obtidas por meio da troca de e-mails diretamente com os defensores públicos coordenadores das unidades devido à demora em encaminhá-las, apesar da solicitação da Primeira Subdefensoria Pública-Geral. Nota-se que a pesquisadora recebeu a fotocópia de algumas ações (petições iniciais) e muitas petições iniciais em arquivo com formato “word” ou “pdf”, não sendo possível, portanto, afirmar que as datas mencionadas nessas ações corresponderam de fato à data de sua propositura.

Um total de 140 ações civis públicas (petições iniciais) foi reunido, essas ações foram lidas e sistematizadas em uma tabela, sendo extraídos os seguintes dados dessas ações: Regional/ Unidade da Defensoria Pública do Estado de São Paulo que ajuizou a ação; comarca onde foi proposta; autor; réu; data de propositura; objeto; pedido e tipo de direito (direito coletivo, direito difuso ou direito individual homogêneo). As datas de propositura não significam com certeza que a ação foi ajuizada nessa data, como ressalvado anteriormente.

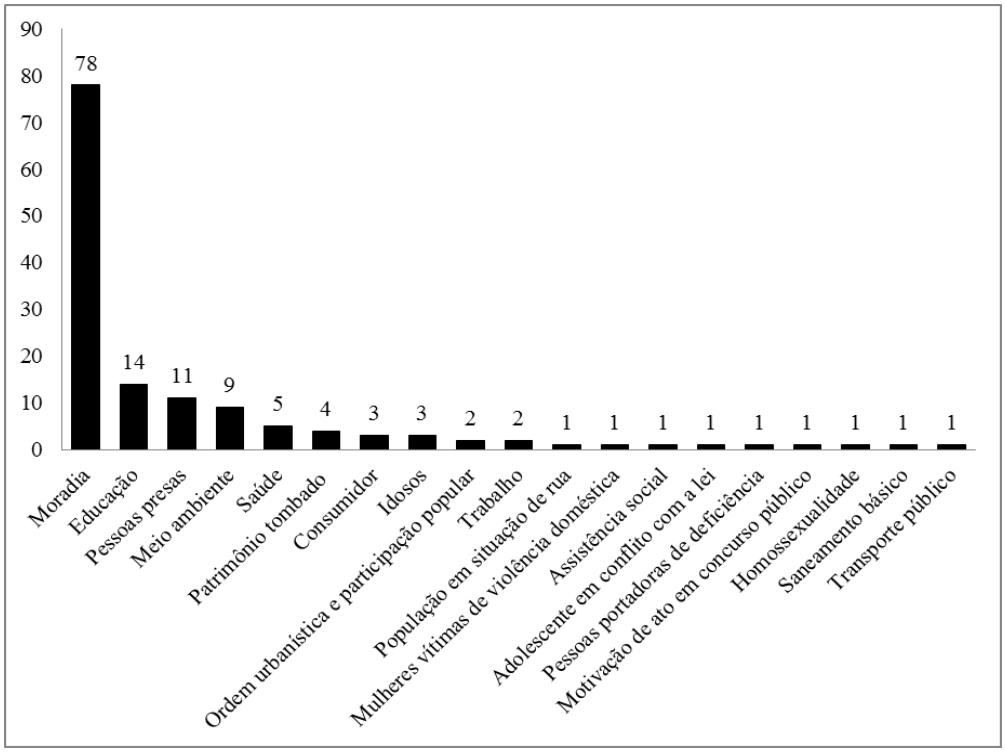
Essa pesquisa é de natureza predominantemente quantitativa e se configura como exploratória, uma vez que visa levantar informações sobre o perfil da Defensoria paulista no tocante às ações civis públicas propostas no período em análise, sendo delimitado, portanto, um campo de trabalho a fim de mapear o objeto em análise (SEVERINO, 2007), método esse que vai ao encontro da proposta de oferecer conteúdo e subsídios a esse contexto de acesso à justiça.

A partir da sistematização das ações civis públicas propostas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo entre os anos de 2007 a 2012, depreende-se a existência de diversos temas.

O gráfico a seguir ilustra a quantidade e o tema das ações civis públicas. O número ao lado desses temas corresponde à quantidade de ações, cujo objeto foram essas demandas. Para facilitar a disposição em números, foi levado em

consideração apenas um tema por ação, visto que foi possível perceber a existência de mais de um tema em uma mesma ação[5].

Gráfico 5 – Temas das ações civis públicas



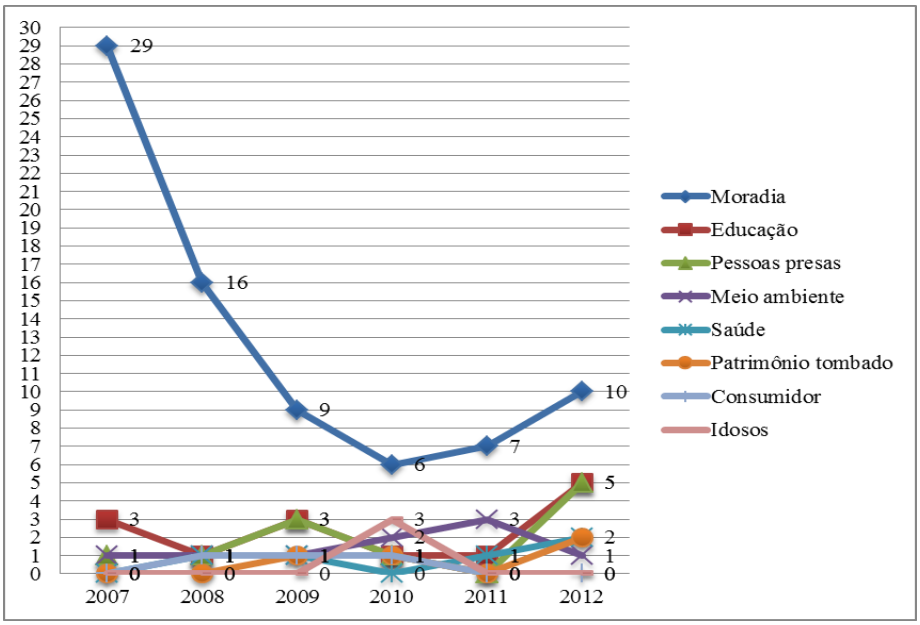
Fonte: Criado pela autora a partir de dados da pesquisa

Apesar de ainda não haver um Núcleo Especializado de Tutela Coletiva na Defensoria do Estado de São Paulo, se ele existisse, as demandas aqui apresentadas se enquadrariam nas seguintes Defensorias de Tutela Coletiva especializadas: Defensoria de Cidadania, Direitos Humanos e Direitos Sociais; Defensoria de Direitos do Idoso e das Pessoas com Deficiência; Defensoria de Defesa da Mulher; Defensoria da Infância e Juventude; Defensoria de questões agrárias, habitação e urbanismo; Defensoria de questões penais e penitenciárias e Defensoria do Consumidor (SÃO PAULO, 2009).

[5] A petição inicial, referente à população em situação de rua, estava incompleta, não especificando os pedidos, em razão de ter sido obtida por e-mail em formato “word”.

Destaca-se a variação dos temas das ações civis públicas ao longo dos anos de 2007 a 2012. Seu gráfico representativo, com as demandas mais recorrentes, apresenta a configuração abaixo:

Gráfico 6 – Variação dos temas das ações civis públicas ao longo dos anos

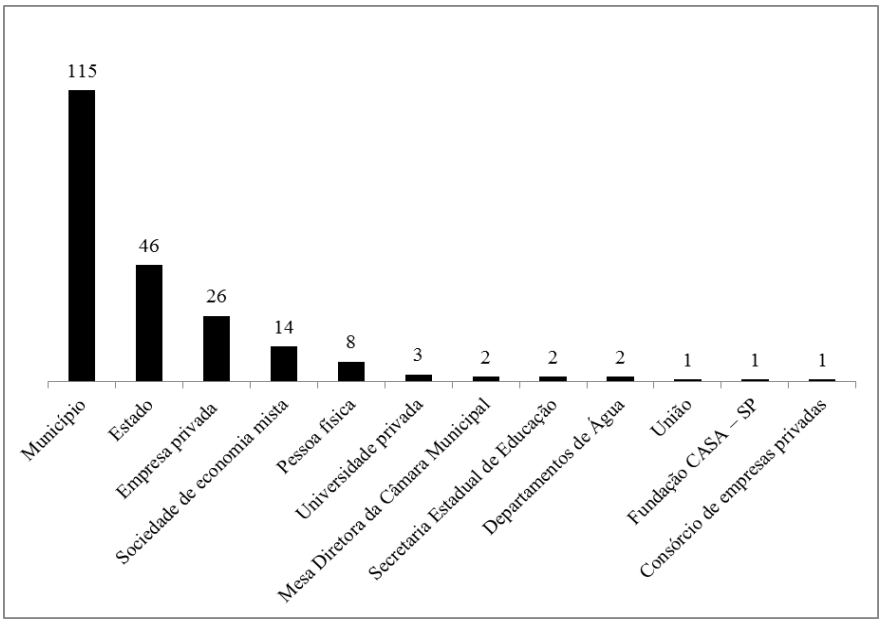


Fonte: Criado pela autora a partir de dados da pesquisa

Nota-se o crescimento da diversidade de demandas ao longo dos anos, embora não seja de maneira linear.

Em relação aos réus das ações propostas, conforme o próximo gráfico, vislumbra-se a predominância dos seguintes demandados conforme a frequência com que apareceram: Município ou Fazenda Pública do Município (115 vezes); Estado de São Paulo ou Fazenda Pública do Estado (46); empresas privadas (26); sociedades de economia mista (14); pessoas físicas (8); universidades privadas (3); Mesa Diretora da Câmara Municipal (2); Estado de São Paulo – Secretaria Estadual de Educação (2); Departamentos de Água e Esgoto/Água e Energia Elétrica (2); União (1); Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente do Estado de São Paulo (Fundação CASA – SP) (1) e consórcio de empresas privadas (1).

Gráfico 7 – Réus



Fonte: Criado pela autora a partir de dados da pesquisa

Conclui-se, assim, que a predominância é de entes públicos no polo passivo das ações civis públicas em questão. Cabe, assim, destacar a importância da Defensoria na medida em que fortalece o Estado Defensor, pois, de acordo com Portela Junior no II Diagnóstico da Defensoria Pública (2006), o Estado Julgador e o Estado Acusador não devem ser somente priorizados, deixando à revelia o Estado Defensor.

7 Conclusão

Em relação à legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública, no caso do Estado de São Paulo, os dados de 2007 a 2012 mencionados mostram a utilização desse instrumento pelas três Regionais (da Capital, da Grande São Paulo e do Interior). Ressalta-se também que, nesse período, o maior número de ações propostas foi em 2008, um ano após a inclusão da Defensoria Pública no rol dos legitimados para ajuizar ações coletivas.

De acordo com dados obtidos a partir das petições iniciais de 140 ações civis públicas coletadas na pesquisa, as demandas presentes nas ações são

variadas em quantidade e em conteúdo. Majoritariamente, entes públicos se configuraram como réus dessas ações.

Embora inicialmente tenha havido o questionamento à legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ação coletiva, verifica-se, na prática, a atuação desse ente por meio de diversas ações civis públicas ajuizadas, tendo como exemplo a pesquisa exploratória em comento, cujo recorte foi o Estado de São Paulo.

Referências

ALVES, Cleber Francisco. **A estruturação dos serviços de assistência jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no Acesso à Justiça.** 2005. 606f. 2v. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp067747.pdf. Acesso em: 23 set. 2013.

BITTENCOURT, Fabrízia da Fonseca Passos. Defensoria Pública: modelo constitucional de assistência jurídica. In: ORDACGY, André da Silva; FIGUEIREDO; Guilherme José Purvin de (Orgs.). **Advocacia de Estado e Defensoria Pública: funções públicas essenciais à justiça**. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 157-169.

BRASIL. **Lei complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm. Acesso em: 23 set. 2013.

_____. Ministério da Justiça. **III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil.** Brasília: [s.n.], 2009. Disponível em: http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/III%20Diagn%C3%B3stico%20Defensoria%20P%C3%BAblica%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 28 dez. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.943/DF**. Relatora: Cármen Lúcia, Brasília, 07 mai. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2548440>. Acesso em: 11 ago. 2015.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1.

_____. **Curso sistematizado de direito processual civil**: direito processual coletivo e direito processual público. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 2. t. III.

CAMPOS, Marcelo Vieira de. **Não basta a Justiça ser célere, precisa ser acessível.** [2011]. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7B2C6FA354-9062-4927-9767-DE925A5EA180%7D. Acesso em: 14 dez. 2012.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Corregedoria-Geral. **Anuário estatístico da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. Disponível em: http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2888. Acesso em: 05 dez. 2014a.

_____. **Endereços e Telefones.** Disponível em: http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2873. Acesso em: 10 jul. 2014b.

_____. **Respostas dos Questionários sobre Tutela Coletiva.** Disponível em: http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/0/Documentos/RESPOSTAS%20DOS%20QUESTION%C3%81RIOS%20SOBRE%20TUTELA%20COLETIVA.pdf. Acesso em: 09 mai. 2014c.

_____. **Resultado da Consulta sobre Tutela Coletiva**. São Paulo: DPESP, 2013.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 6. ed. Bahia: Juspodivm, 2011. v. 4.

FAVRETO, Rogerio. **Fortalecer a Defensoria Pública.** [2011]. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7B2C6FA354-9062-4927-9767-DE925A5EA180%7D. Acesso em: 14 dez. 2012.

FERNANDES, Stanley Botti. **Atuação da Defensoria Pública da União na Amazônia Legal em conflitos de natureza coletiva – período de 2004 a 2010**. 2011.152f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Pará. Disponível em: http://www.ppgcp.ifch.ufpa.br/arquivos/dissertacoes/STANLEY%20BOTTI%20FERNANDES,%2016.11.2011.pdf. Acesso em: 04 dez. 2013.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Parecer sobre a legitimidade da Defensoria Pública à ação civil pública**. 2008. Disponível em: http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/4820/Documento10.pdf. Acesso em: 23 set. 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de Processo Civil**: procedimentos especiais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. v. 5.

SÃO PAULO. Estado. **Deliberação CSDP n. 139, de 06 de novembro 2009.** Regulamenta a distribuição, organização, funcionamento e atribuições das Defensorias de Tutela Coletiva no âmbito das Regionais da Defensoria Pública do Estado, de acordo com o art. 47 da LC nº 988/06, bem como os artigos 5º, inciso II e § 6º, e 8º, caput, da Lei nº 7.347/85; disciplina, junto aos órgãos de execução, a instauração de procedimento administrativo de tutela coletiva para defesa extrajudicial e judicial de direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=6237&idModulo=5010. Acesso em: 25 out. 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Cortez, 2007.

ZUFELATO, Camilo. Da legitimidade ativa *ope legis* da Defensoria Pública para o mandado se segurança coletivo: uma análise a partir do microssistema de direito processual coletivo brasileiro e o diálogo das fontes. **Revista de Processo**, v. 203, p. 321-343, 2012.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

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

OS DISTINTOS SIGNIFICADOS DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO EDUCACIONAL:
contrapontos entre a lógica gerencial e a política de avaliação institucional participativa

Sara Badra de Oliveira - UNICAMP

Jean Zeferino Rodrigues- UNICAMP

Introdução

A Prefeitura Municipal da cidade de Campinas-SP, em abril de 2013, celebrou uma parceria com a organização Comunitas: Parcerias para o Desenvolvimento Solidário, materializada no "Projeto Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável", cujo objetivo é melhorar a eficiência e a gestão dos recursos públicos do município, "na perspectiva do equilíbrio fiscal de contas, ampliando as condições da prefeitura de implantar e gerenciar os programas e serviços", além de "mobilizar e engajar cidadãos e servidores públicos no desenvolvimento e implantação de soluções inovadoras nos serviços públicos" (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2013-2014, p. 1-2).

Com base no diagnóstico de que a gestão municipal é pouco eficiente e apresenta dificuldades para a captação de recursos, e que a iniciativa privada possui potencial elevado de investimentos porém com baixo impacto devido à precária articulação entre corporações, a Comunitas atua justamente promovendo essa integração entre diversas organizações e empresas, com a missão de "contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e, assim, estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento do país" (sítio Comunitas[1]). No caso de Campinas, o convênio nº 68/2013 entre Prefeitura e Comunitas apresenta como intervenientes o Instituto de Desenvolvimento Gerencial S/A- Falconi, o Instituto Tellus, e o Centro de Liderança Pública (CLP)[2]. Cada qual atuará em um eixo do Projeto, a saber: 1 - Equilíbrio Fiscal (Falconi), 2 - Alinhamento Estratégico, Governança e Desdobramento de Metas (Falconi); 3 - Fortalecimento da Sociedade Civil (Tellus); 4 - Fortalecimento das Lideranças Governamentais (CLP); 5 - Coordenação e acompanhamento geral das ações (Comunitas).

Apesar da inter-relação entre os diversos eixos, focaremos a análise em alguns desdobramentos do eixo 2, isto é, as ações da empresa Falconi junto à Secretaria Municipal de Educação que se materializam a partir do Projeto "Juntos pela Educação Pública de Qualidade". A escolha por analisar a

[1] comunitas.org.br

[2] A Comunitas se denomina associação civil sem fins lucrativos. A Falconi é uma sociedade anônima; O Tellus se denomina associação civil de interesse público sem fins lucrativos; e o CLP uma entidade sem fins lucrativos.

constituição da parceria Falconi/Prefeitura de Campinas, com foco na área educacional, deu-se a partir de uma conjuntura interessante. Por um lado, a que evidencia, na prática, a forma de agir das políticas gerenciais, isto é, um *modus operandi* que evita os conflitos conceituais, faz uso do discurso da complementaridade, dos objetivos comuns e da participação de todos e todas. Por outro, o envolvimento histórico da rede municipal em processos de resistência à lógica empresarial predominante.

Nesse sentido, cabe ressaltar que a política de Avaliação Institucional Participativa (AIP) coloca-se, política e conceitualmente, como alternativa às medidas gerenciais ao defender o fortalecimento do protagonismo da comunidade escolar nos processos decisórios e do papel da política pública estatal em prover condições de ensino e de trabalho adequadas.

Mesmo considerando a implementação na rede municipal da política de AIP, em 2013 é assinado o convênio entre Secretaria Municipal de Educação e a empresa Falconi, sob o argumento de que tal parceria pode e deve coexistir com os princípios da Avaliação Institucional Participativa. Prefeitura e as organizações conveniadas (Comunitas) e intervenientes (Falconi) autodenominam-se trabalhando em nome do “fortalecimento da gestão escolar democrática” (DOM, 10/10/2014), da participação da sociedade civil na promoção do bem estar social, e consideram que sua atuação na rede vem com o propósito de somar esforços, junto com os demais atores interessados no processo educativo, para a melhoria da qualidade educacional.

A implementação deste tipo de parceria relacionado à assessoria de gestão não é novidade no cenário educacional brasileiro (ADRIÃO et al., 2012). Longe da preconizada confluência entre as duas lógicas de gestão, pretendemos demonstrar que as políticas se assentam em princípios diametralmente opostos e que o discurso de “complementaridade” proliferado pelos interlocutores do convênio incorpora elementos ideológicos que buscam a cooptação e a subsunção a uma perspectiva societária distinta das prerrogativas da AIP.

Para tanto, o texto segue uma sequência que pretende, inicialmente, caracterizar a natureza da parceria Comunitas/Prefeitura de Campinas, contextualizando-a a partir da emergência do ideário e das estratégias da Terceira Via nos anos 1990 no Brasil; em seguida, problematizar em que

medida a participação ativa da “sociedade civil” preconizada pela Terceira Via - e que podemos ver defendida nos documentos e discursos da parceria público-privada em Campinas - se assemelha ou se distancia da participação defendida pela política de Avaliação Institucional Participativa que esta mesma rede implementa desde 2008.

As parcerias público-privadas sob o viés da Terceira Via

A intervenção que a Comunitas, a organização conveniada, exerce na Prefeitura de Campinas pode ser caracterizada como uma parceria do tipo “assessoria privada para gestão educacional”, entendida como uma modalidade pela qual o convênio firmado entre administração pública e instituição privada presta-se ao objetivo de elaborar diretrizes e estratégias educacionais e orientações gerais para o funcionamento da rede, relativas a planejamento e avaliação das escolas, estatuto do magistério, plano municipal de educação, formação de gestores escolares e pessoal da administração municipal, entre outros (ADRIÃO et al., 2012).

A Comunitas enquadra-se sob a forma de uma organização social, entidade de direito privado sem fins lucrativos, o que não a impede de buscar auferir renda para consecução de suas finalidades e de prestar determinados serviços que sejam remunerados. O convênio firmado entre esta organização e a Prefeitura de Campinas estabelece que “o projeto será financiado pela própria conveniada, podendo ela captar recursos financeiros para execução do Projeto perante empresas e institutos, sem qualquer restrição ou limitação”; e continua no parágrafo quarto: “não haverá ônus para o convenente para a realização do objeto. Dessa forma não será realizado nenhum desembolso de recursos públicos ou repasse de verba orçamentária à conveniada ou aos intervenientes para tal finalidade” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2013, p. 3).

No entanto, o mesmo documento prevê apoio da Prefeitura às instituições parceiras, sob a forma de “indicação de servidores públicos capacitados para o apoio”; disponibilização de equipamentos; fornecimento de “apoio político-institucional e dados técnicos necessários ao desempenho das

atividades a serem executadas"; além de prever a responsabilidade da Prefeitura em:

> efetuar a **articulação de parceiros financiadores** *do Projeto* que possam vir a oferecer apoio institucional para suprir as necessidades de hospedagem e alimentação que, porventura, os integrantes das equipes de trabalho envolvidas na execução do objeto vierem a apresentar. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2013, p. 4, grifos nossos).

As estratégias por meio das quais o setor privado incide sobre o espaço público são múltiplas e articuladas entre si. Aqui estamos tratando de uma modalidade de parceria relacionada à assessoria de gestão, que seria um "oferecimento" de serviços da esfera privada ao poder público. Porém, mais do que isso, e de forma articulada, o convênio abre a possibilidade de haver outras modalidades de parceria, ao prever parceiros financiadores do Projeto, em geral ligados à venda de produtos, naquilo que passa a se constituir como um lucrativo mercado educacional. Não é estranho vislumbrar como possibilidade que a assessoria, caso diagnostique a necessidade de compra de material didático e outros produtos educacionais, contemple outras formas de parceria relacionadas, por exemplo, à "aquisição de sistemas de ensino" (ADRIÃO et al. 2009).

Caracterizada a natureza da parceria Comunitas/Prefeitura de Campinas, buscaremos agora compreender a emergência dessas parcerias público-privadas em um contexto político de implementação da reforma administrativa do Estado brasileiro a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) elaborado por Bresser Pereira em 1995, quando este era ministro do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

O PDRAE traz proposições que defendem a adoção da administração gerencial como fio condutor da Reforma do Aparelho do Estado. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, deu respaldo jurídico para a concretização da Reforma. Adrião e Bezerra (2013) analisam o papel que os dispositivos legais da EC 19/98 exerceram para a ampliação das possibilidades de parceria entre o poder público e a iniciativa privada, o que facilitou a abertura da administração pública às práticas administrativas pautadas na lógica gerencialista.

As autoras destacam três marcos legais desta ementa, a saber: 1 - a nova regulamentação dada à criação de entidades da administração pública indireta e paraestatal (como organizações sociais; organizações da sociedade civil de interesse público entre outros) o que facilitou a generalização destas entidades; 2 - a introdução do contrato de gestão, que se trata de um compromisso institucional entre Estado e uma entidade pública não estatal (Organizações Sociais), com previsão de obtenção de recursos orçamentários e bens públicos e dispensa de licitação, e com finalidade de consecução de metas por meio de melhorias na gestão; 3 - e por fim, outro dispositivo legal apontado é a introdução do princípio da “eficiência”, que ganha status constitucional, com objetivo de assegurar à administração pública um “serviço de qualidade”. Em um contexto no qual a descentralização correspondeu à transferência das competências para os governos subnacionais sem os recursos correspondentes e necessários para executá-las, esses marcos estimularam a acentuada emergência das parcerias público-privadas no cenário educacional brasileiro (ADRIÃO, BEZERRA, 2013).

Aquele terceiro dispositivo representa, além de um marco legal, a formalização de um terreno ideológico que credita à lógica privada a solução para os problemas da administração pública. Por si só, a introdução da palavra “eficiência” não significa abertura à criação de parcerias público-privadas. Afinal, ela pode corresponder à defesa de que o serviço público simplesmente cumpra a essência de qualquer processo administrativo, que seria a conjugação de esforços e a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados (PARO, 2005). Desse ponto de vista, a administração pública inquestionavelmente deve ser eficiente. No entanto, na perspectiva reformista, eficiência é vista como um atributo próprio e exclusivo do setor privado, de modo que a introdução desse princípio na Constituição significou abrir precedentes para a adoção do modelo de gestão gerencial na administração pública.

De forma correspondente, essa perspectiva desenvolveu a crença de que o modelo burocrático de gestão, visto como inoperante e facilitador de processos de corrupção, deveria ser abolido do funcionamento do Estado (ABRUCIO, 1998). O autor situa a partir de 1970 a emergência de um clima intelectual e de senso comum favorável às mudanças na administração pública

e contrário à burocracia, pois esta era “classificada à época muito mais como um grupo de interesse do que como um corpo técnico neutro a serviço dos cidadãos” (p. 177).

O modelo de Estado montado no pós-guerra (keynesiano, de bem estar social, e burocrático) passa a ser profundamente questionado em países como Inglaterra e Estados Unidos, os quais introduzem em sua agenda política dos anos 1980 os princípios do neoliberalismo e do modelo gerencial puro como forma de modificar as atribuições do Estado nas áreas econômica e social e reformular seu funcionamento interno administrativo. Segundo essa reforma, a administração pública deveria concentrar-se na redução de custos, retração da máquina governamental a um número menor de atividades, e aumento da eficiência e da produtividade do serviço público.

Com o tempo, o projeto neoliberal e os preceitos do gerencialismo puro foram questionados nos países que tentaram seguir suas receitas. O Estado mínimo, além de não ter conseguido ser tão mínimo na prática (KING, 1988), deixa de fazer sentido à medida que a intervenção estatal é percebida como necessária diante dos problemas de exclusão social gerados pelas medidas neoliberais. Também o gerencialismo passa a incorporar novos conceitos, por exemplo, a flexibilidade de gestão, a efetividade do serviço público com foco na qualidade, valores como equidade, cidadania e participação dos cidadãos nas decisões políticas - o que começa a influenciar a agenda das reformas na administração pública e nas atribuições do Estado em diversos países a partir da década de 1990.

A reforma dessa década não significou abandonar os princípios gerenciais e a crítica à administração pública burocrática, tampouco um retorno aos princípios do Estado de bem-estar social. Essa nova reforma bebe nas fontes da Terceira Via, cuja inspiração teórica mais premente é Anthony Giddens, e assim denominada no contexto de implementação das políticas do Novo Trabalhismo Inglês, o qual visava oferecer alternativas ao neoliberalismo conservador de Margareth Thatcher. No Brasil, podemos dizer que a Reforma do Estado, implementada a partir do Plano Diretor (PDRAE) de 1995, é inspirada no ideário e nas estratégias da Terceira Via, pois nessa época já chegavam ao país as críticas ao neoliberalismo produzidas nos países que tentaram implementá-lo. Segundo Adrião et al. (2012, p. 57):

> As reformas no Estado brasileiro, formulada durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, diferiam das prescritas pelos neoliberais na medida em que não se assentavam exclusivamente na adoção do mercado como paradigma único e na transferência da esfera pública para o setor privado por meio da privatização pura e simples, cuja ilustração nos é dada pelas reformas dos anos oitenta ocorridas na Inglaterra e no Chile.

Ainda que as reformas na gestão pública desencadeadas nos anos 1990 partilhem de "pressupostos liberalizantes", não houve no Brasil uma privatização na educação no sentido de transferência de propriedade do setor público para o setor privado, nem mesmo uma diminuição do gasto público com educação (ADRIÃO, BEZERRA, 2013). No Plano Diretor, o "subsídio à educação básica" é ressaltado, inclusive, como uma "atividade exclusiva do Estado", sendo que este permanece como o responsável pelo financiamento e regulação deste bem público (BRASIL, 1995, p. 41).

Peroni (2013, p.235) completa:

> para a teoria neoliberal, está muito explícita a retirada do Estado das políticas sociais universais, a ênfase no lucro, a mercantilização da sociedade e a consequente desigualdade social. Já para a terceira via, a análise deve ser mais detalhada, pois apresenta em seu discurso o aprofundamento da democracia, o fortalecimento da sociedade civil, enfim conceitos muito caros às lutas sociais, o que tem confundido e feito com que grupos de centro, de esquerda e de direita apresentem as suas propostas com maior aceitação pela sociedade do que o neoliberalismo.

A Terceira Via define novas atribuições para o Estado e para a sociedade civil no provimento do bem-estar social e econômico. Defende, tal como o neoliberalismo, que o culpado pela crise econômica é o Estado, porque teve que se tornar "máximo" para responder às demandas sociais por bem-estar - o que teria gerado a crise fiscal - e porque ao intervir na economia teria atrapalhado o livre andamento do mercado (PERONI, 2013). Contudo, isso não significa ter de torná-lo mínimo como pretendeu o neoliberalismo, pois essa minimização teria produzido elevados graus de insegurança social destruindo as estruturas sociais e cívicas que tornam viável a economia capitalista (GIDDENS, 2001). Ao invés de mínimo ou máximo, a Terceira Via propunha que o Estado deveria assumir novas atribuições, como responsável último pelo financiamento e regulação dos bens e serviços sociais, mas incorporando o

papel de fomentador e articulador das iniciativas da sociedade civil para a produção conjunta do bem público (BRESSER PEREIRA, 2007).

Assim, a introdução da lógica gerencial na administração pública brasileira assenta-se na perspectiva da Terceira Via, a qual se pauta, *grosso modo*, "em certa revisão das orientações anteriores de cunho liberalizante e na percepção da necessária presença do Estado como agente indutor do desenvolvimento e da equidade" (ADRIAO, BEZERRA, 2013, p. 257). Nessa perspectiva:

> setores hegemônicos e governos formalizam pactos de atuação conjunta cada vez mais freqüentes, em que a lógica gerencial da esfera privada ganha espaço na administração pública, na perspectiva de consolidar um sentido de **corresponsabilização da "sociedade civil" no que diz respeito à garantia e à ampliação do acesso aos direitos sociais básicos** (ADRIAO, BEZERRA, 2013, p. 258, grifos nossos).

Essa corresponsabilização assenta-se no pressuposto de que todos os atores sociais - Estado, empresários, cidadãos organizados da sociedade civil - estão comprometidos com um projeto social comum, no qual os conflitos e interesses particulares estariam suprimidos. Para essa perspectiva, a ampliação do papel da "sociedade civil" significa um avanço à conquista do interesse público, uma vez que os interesses conflitantes de classe não teriam mais espaço nessa esfera, conforme analisa Peroni (2013, p. 239):

> [se] as classes sociais não são mais importantes para a análise de um mundo sem inimigos e para além da direita e da esquerda (GIDDENS, 2001b), é possível defender uma cultura cívica, onde os empresários estariam envolvidos com o bem comum e não apenas com o lucro.

Tal perspectiva, que atribui o "bem comum" ao âmbito de uma suposta sociedade civil "suprapartidária", pode ser ilustrada nos objetivos da Organização Comunitas que atuará em parceria com a Prefeitura de Campinas:

> A Comunitas tem como objetivo promover o desenvolvimento social do Brasil por meio do engajamento dos diversos setores da sociedade, estimulando e fomentando atuações coletivas em sinergia com um propósito comum: o enfrentamento das desigualdades sociais para a promoção de um Brasil mais sustentável.

E continua:

> Para a Comunitas, combater as desigualdades é fortalecer capacidades de pessoas e comunidades para agirem por si mesmas, satisfazendo necessidades, resolvendo problemas, e melhorando a sua qualidade de vida (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2013-2014, p. 3).

De fato, o enfrentamento das desigualdades sociais é um objetivo inquestionável que tem sido amplamente defendido por diversos setores da sociedade. No entanto, a questão que a terceira via encobre, sob o véu do discurso suprapartidário, é que existem diversas formas pelas quais essas desigualdades podem ser combatidas (ou maquiadas). Ao apresentar o discurso da participação da "sociedade civil" na produção do bem comum e camuflar os conflitos de concepções, a terceira via cumpre uma função ideológica de atribuir ao conjunto da sociedade os interesses de setores específicos vinculados ao mercado, ao poder da mídia e do capital financeiro (PERONI, 2013).

O trecho da Comunitas acima transcrito deixa explícito o que significa combater as desigualdades nessa perspectiva. Transfere-se a responsabilidade do Estado em prover o bem-estar social (visto como "bem-estar passivo") para o indivíduo e formas particularistas de organização (visto como "bem-estar ativo") (LATHAM, 2007). Isso significa que os indivíduos devem responsabilizar-se não apenas pelo seu sucesso pessoal, a partir da busca por aprimorar seu capital humano pela dedicação à educação. Significa também que são responsáveis em auxiliar na construção do bem-estar coletivo por meio da ajuda mútua, do voluntarismo, do engajamento em grupos comunitários e em organizações da sociedade civil, de forma a conciliar autonomia com interdependência, solidariedade, e responsabilidade social. Trata-se, segundo os defensores dessa perspectiva, de um "novo tipo de individualismo" (BRESSER PEREIRA, 2007).

Os distintos significados das palavras participação, solidariedade, coletivo...

No entanto, defendemos que por trás de palavras como solidariedade, coletivo, participação, há uma visão de mundo que embasa esse ideário da terceira via, comprometida com uma nova estratégia de legitimação da

sociedade capitalista e das desigualdades sociais. Nessa estratégia, a solidariedade sistêmica baseada em direitos universais e na vinculação destes direitos à atividade estatal é substituída por formas particulares e voluntárias de solidariedade dependentes da aleatoriedade da ajuda individual/organizacional, o que encobre um processo de desresponsabilização do Estado face à questão social, como afirma Montaño (2008, p.44):

> [trata-se de] um sistema em que cada um é solidário, desde que a isso se disponha com seus pares, com seus iguais ou semelhantes, com seu grupo de interesse particular. A substituição do princípio da solidariedade baseada em direitos universais (presente no sistema de tributação direta, na previdência única e na seguridade e nas políticas sociais do *welfare state*) faz com que cada grupo ou coletivo que apresenta uma necessidade ou carência particular tenha de se auto-responsabilizar (direta ou indiretamente) pelo financiamento/prestação da sua resposta.

Assim, determinados atores da sociedade civil, o chamado terceiro setor (ONGs, fundações, institutos, organizações públicas não estatais, Oscips), passam a protagonizar de forma voluntária e “solidária”, na modalidade de ajuda e filantropia, a função pública constitucionalmente atribuída ao Estado, enquanto este amplia sua função privada de garantir a hegemonia econômica e política do grande capital (MONTANO, 2008). Vale ressaltar que para os defensores da terceira via, a participação do terceiro setor no provimento das políticas sociais significa um processo de *publicização da ação social*, como se a esfera verdadeiramente pública fosse a não-estatal. No entanto, concordando com Adrião e Bezerra (2013), entendemos que tal processo significa, ao invés, uma *privatização da ação social*, uma vez que esta é retirada da alçada exclusiva do Estado e transferida para um setor específico da sociedade civil que apresenta interesses ligados ao mercado.

Nesse processo, o “direito de cidadania”, vinculado à ação social estatal, é transformado em benefício regido pelas regras do mercado; a universalidade das políticas sociais é substituída pelo assistencialismo e pela focalização nas populações carentes; a lógica do Estado é substituída pelas lógicas da sociedade civil e do mercado, baseadas na solidariedade individual e na concorrência. Tudo isso forma um cenário em que a política social estatal é cada vez mais precarizada e os direitos do trabalhador paulatinamente reduzidos (MONTANO, 2008).

Pode-se afirmar que “a terceira via acaba configurando-se como a preservação do que é fundamental do neoliberalismo, dando-lhe um frágil verniz social-democrático cada vez menos acentuado” (ANTUNES, 1999, p. 99). Nesse sentido, perguntamo-nos: em que medida essa estratégia tem contribuído para a democratização da participação dos múltiplos atores da sociedade civil na definição das grandes decisões que impactam a conquista de direitos sociais e a política econômica? A Comunitas afirma que o objetivo do projeto de parceria com a Prefeitura de Campinas é:

> A melhoria da gestão dos recursos públicos, na perspectiva do equilíbrio fiscal de contas, ampliando as condições da prefeitura de implantar e gerenciar os programas e serviços, além de promover a participação da sociedade civil e dos servidores públicos, **incorporando suas opiniões e interesses na tomada de decisões estratégicas**. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2013-2014, p.1) [grifos nossos].

Até que ponto a proclamada participação e transparência são acompanhadas da disponibilidade de informações sobre as políticas governamentais, da transparência nos processos de formulação de política e de alguma oportunidade para que os cidadãos possam influenciar a tomada de decisão sobre as políticas públicas? Borges (2003, p.130) analisa, a respeito do Banco Mundial, um dos organismos internacionais que mais representa a propagação das ideias da “boa governança”:

> mecanismos participativos são entendidos, assim, de maneira instrumental, como formas de obtenção de legitimidade política sempre que o *interesse público* coincidir com os interesses privados. Uma vez que o conceito de interesse público é necessariamente ambíguo, é preciso que se tenha uma concepção prévia do bem social, a qual parece estar relacionada ao caráter supostamente consensual das reformas “técnicas” defendidas pelo Banco Mundial. Em outras palavras, o Banco define “participação” como um processo essencialmente restrito e despolitizado, que envolve a deliberação público-privado sobre temas não-controversos.

Dessa forma, no contexto da reforma do Estado sob o viés da terceira via, palavras como *autonomia*, *participação* e *descentralização* assumem um significado funcional, como instrumentos essenciais de uma política de modernização e racionalização, como estratégia para abafar os conflitos institucionais e pacificar as relações de trabalho (LIMA, 2011).

No contexto brasileiro, a centralidade atribuída às escolas como núcleo do planejamento e da gestão veio acompanhada de um aumento do controle central das políticas e de uma padronização nos processos escolares (OLIVEIRA, 2008, p. 5). Nesse cenário, os exames nacionais de avaliação cumprem importante papel ao induzirem “processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições)” (FREITAS, 2012, p. 383), de forma que a autonomia conferida às escolas é fragilizada à medida que se vincula à maior responsabilização do professor e ao fortalecimento do nível central como condutor da direção política da reforma.

A direção da política educacional brasileira encontra-se cada vez mais pautada por “movimentos” empresariais que impõem às escolas os interesses privados destes grupos e sua concepção de formação, vinculada à adaptação às exigências do mercado e do setor produtivo (FREITAS, 2012). O autor reforça que no atual contexto de reestruturação produtiva, interessa especialmente aos empresários e capitalistas a melhoria da “qualidade educacional”, vista como aquela capaz de responder à formação de uma nova força de trabalho dotada das competências e habilidades exigidas no novo contexto. Ainda que os interesses capitalistas postulem à educação um papel além da formação de trabalhadores, vinculado também à construção da cidadania e à gestão da pobreza (OLIVEIRA, 2008), tais papéis permanecem limitados aos interesses de adaptação e fortalecimento da ordem capitalista vigente, sem que se busque tocar nos determinantes causais da desigualdade.

Esta concepção de qualidade, forjada sob os atuais interesses do capitalismo, é tão mais forte e hegemônica quanto mais é revestida de um caráter técnico de neutralidade e objetividade, afastando o que há de político em sua construção. Nesse cenário, os atores locais da comunidade escolar não participam da definição de qualidade: a eles é reservado o papel de implementadores de diretrizes externamente definidas como sendo as melhores, senão as únicas possíveis.

Contrapontos entre os princípios gerenciais e os princípios da Avaliação Institucional Participativa

Inicialmente, a Secretaria Municipal de Educação (SME), em parceria com Falconi, explicitou a intenção de implantar um “projeto piloto” a partir de dez escolas servindo como modelo para as demais unidades da rede municipal. No entanto, sem explicação clara a SME reduziu o número de escolas participantes para três[3]. Nestas unidades a empresa tem realizado um trabalho de consultoria de gestão, promovendo encontros com pais e responsáveis pelos alunos; supervisores pedagógicos; representantes regionais; Secretária de Educação e professores interessados. A pauta dos encontros gira em torno da elaboração do diagnóstico dos problemas das escolas, das possíveis causas, além de estabelecer e encaminhar supostas soluções.

Segundo seus documentos, o objetivo da Falconi na área da educação é realizar um trabalho de introdução de “uma cultura de gestão nas escolas”, de forma a “auxiliar o município a alcançar suas metas e melhorar resultados do processo ensino-aprendizagem, traduzido nos resultados do IDEB, entre outros” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2013-2014, p. 5). Para tanto, por mais que as reuniões do projeto sejam caracterizadas como soma de esforços de todos os segmentos na melhoria da qualidade da educação e, formalmente, sugiram a necessidade de participação, evidencia-se como solução aos problemas encontrados a utilização de certas ferramentas gerenciais.

Nesse sentido, a empresa pretende implementar nas escolas um método de gestão focado em resultados, denominado PDCA (em inglês *Plan, Do, Chek* e *Action*), que compreende algumas etapas: diagnóstico dos problemas da organização, levantamento de suas causas e elaboração de um plano de ação; fornecimento de conhecimento e apoio para implementação do plano na prática; acompanhamento das ações e verificação do cumprimento de metas; e por fim, elaboração de planos adicionais para garantia do cumprimento das metas e padronização das melhores práticas.

A iniciativa, afirma a assessoria, tem como objetivo “democratizar o ensino, por meio da participação da comunidade, e melhorar a qualidade da

[3] Os motivos para a escolha inicial das dez escolas, bem como para a posterior redução deste número para três, não foram divulgados abertamente pela empresa e pela Prefeitura, porém, observou-se ampla movimentação da comunidade escolar destas escolas, sobretudo os professores. Em grande parte destas unidades o Conselho de Escola posicionou-se contrariamente à intervenção da prefeitura e da empresa. Veja mais detalhes no endereço: http://avaliacaoeducacional.com/?s=falconi .

formação de nossas crianças", conforme consta no panfleto entregue a escolas de Campinas pelos agentes multiplicadores da assessoria.

Já a política de Avaliação Institucional Participativa (AIP) vem sendo implementada na rede municipal desde 2008, respaldada pela criação de espaços coletivos próprios - como as Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), internas às escolas, e as Reuniões de Negociação, que são momentos de encontro entre escolas e Secretaria - nos quais as unidades de ensino possam engajar-se em um trabalho coletivo de pactuação e monitoramento de metas, estratégias, responsabilidades e demandas, respaldado no movimento de reflexão e construção da qualidade negociada entre os diversos atores comprometidos com os fins da educação pública.

Nos espaços coletivos previstos pela política, os atores elaboram e avaliam seu Projeto Político Pedagógico, estabelecem objetivos para as diversas dimensões que afetam a qualidade de ensino (recursos físicos, formação docente, práticas pedagógicas, condições de trabalho), e constantemente monitoram e criam estratégias para que as metas sejam alcançadas (SORDI, 2012). Nesse processo de negociação da qualidade, as escolas exercem um tipo de participação que lhes permite protagonizar decisões relativas ao tipo de qualidade de ensino e de formação pretendida, a partir do que todos os seus atores se comprometem com o processo de definição, implementação e avaliação do cumprimento dos acordos coletivos (SORDI, 2012).

À primeira vista, os princípios do método proposto pela Falconi parecem aproximar-se daqueles que a política de Avaliação Institucional propõe. Diagnóstico de problemas, planejamento, estabelecimento de metas, implementação e avaliação do alcance de objetivos, são de fato etapas comuns que devem permear processos de gestão preocupados com a melhoria da qualidade educacional. Paro (2005) nos lembra que a atividade de gerir, de administrar, cuja essência é a conjugação de esforços e a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados, é inerente ao ser humano, independente das condições sociais e materiais nas quais se encontra. Entretanto, o autor acrescenta que, sob as condições materiais da sociedade capitalista, a administração converte-se em um instrumento nas mãos da classe dominante, e então a racionalidade dos recursos e a conjugação de

esforços adquirem um caráter particularista, pois limitam-se à consecução dos objetivos particulares da classe detentora do poder (PARO, 2005).

Nesse sentido, entendemos que a intervenção gerencialista (assessoria Falconi) na gestão da política educacional de Campinas assenta-se não como complementar, diferente ou distoante, mas como antagônica aos preceitos conceituais e políticos que embasam a política de Avaliação Institucional Participativa. Isso significa que não há possibilidade de coexistência já que a implementação de uma pressupõe a anulação de outra. No intuito de esclarecer e destacar os contrapontos existentes, identificamos dois conceitos centrais que delineiam as distintas formulações políticas: a noção de participação e de qualidade. O objetivo é explorar como esses dois conceitos são desdobrados no interior de cada concepção.

Sobre participação, a política de AIP aponta que os sujeitos das escolas, alunos, famílias, professores, gestão e demais funcionários, protagonizem processos decisórios a respeito das concepções de qualidade, de formação, de educação que orientam as diretrizes políticas do município. A horizontalidade das decisões constitui um processo que transcende os limites pragmáticos, imediatos e a-históricos propostos pela visão gerencial filiando-se a uma perspectiva que compreende o indivíduo como sujeito histórico. Nesse sentido, são observadas possibilidades amplas e profundas nas deliberações que podem abarcar desde a discussão da própria razão de ser da escola como quais são suas atribuições e funções sociais.

A noção de participação para a AIP considera os diversos elementos contraditórios presentes na sociedade e parte do pressuposto que a disputa por um projeto educacional assenta-se, inicialmente, em um projeto societário. Para tanto, a participação dos indivíduos nos espaços da CPA poderá ser marcada por disputas por consenso a partir de posicionamentos que, muitas vezes, se colocam de maneira antagônica no cenário social. Consequentemente, conflitos, disputas e consenso torna-se o tom balizador das ações da AIP, isso porque a AIP e a CPA trazem para seu interior as disputas contidas na própria sociedade de classes.

Embora a noção de participação seja utilizada de forma recorrente pela Falconi nos documentos, palestras e reuniões, tal perspectiva pauta-se por fundamentos antagônicos aos apresentados pela AIP. Naquela primeira, a

participação e as deliberações ocorrem sob uma plataforma fragmentada - se considerarmos a totalidade social que envolve a educação - e orientada por uma lógica previamente definida, cabendo aos “partícipes” apontar melhorias sem, no entanto, romper com os pressupostos centrais.

> O discurso gerencialista oferece representações particulares da relação entre problemas sociais e soluções. É linear e orientado para um ‘pensamento único’. Preocupa-se com metas e planos mais que com intenções e julgamentos. Refere-se à ação mais que a reflexão. Concentra-se em análises mais que em sínteses. Estabelece fronteiras entre políticas e fornecimento, ‘estratégia’ e ‘implementação’, pensamento e ação. Oferece um discurso tecnicista que priva o debate sobre suas bases políticas, de modo que a discussão sobre os meios suplanta a dos fins. (CLARKE e NEWMAN, 1996, p.148)

Concordamos com Paes de Paula (2005, p.41) ao afirmar que a abertura das instituições políticas à participação social sob a perspectiva gerencial ocorre ao “(...) nível do discurso uma vez que é centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.” É possível deduzir considerando as afirmações acima que os processos de participação sob a gestão gerencial envolvem situações decisórias secundárias, não centrais, desconsiderando a política e focando-se nos aspectos técnicos e procedimentais servindo, muitas vezes, mais como instrumento de legitimação do geral a partir do fragmentado.

Para a Falconi, a melhoria da educação virá como produto da melhoria dos processos a partir da utilização de métodos gerenciais do setor privado no setor público. No entanto, vimos que a utilização dessa perspectiva gerencial significa a verticalização do controle sobre os processos e resultados educacionais, e induz um determinado tipo de qualidade educacional afeita aos interesses de grupos específicos da sociedade civil vinculados ao mercado. No Projeto “Juntos pela educação de qualidade”, firmado entre SME/Falconi em Campinas, a concepção de qualidade aparece previamente dada. Não estão abertas à discussão as finalidades da escola, as concepções de educação, de qualidade, de formação.

De fato, a busca pela melhoria da educação é um objetivo inquestionável. Dificilmente se poderia discordar da ideia de políticas educacionais que

perseguissem ações para a melhoria da qualidade do ensino. No entanto, a perspectiva gerencial, sob aparência da neutralidade e revestindo-se de um caráter meramente técnico, encobre que seus métodos carregam necessariamente um viés político, pois se vinculam a determinadas concepções de participação e de qualidade, referidas em uma visão de educação e de mundo específica.

No panfleto direcionado às escolas participantes, observamos um dos objetivos do Projeto Juntos:

> Atingir os objetivos de formação integral: (...) Acreditamos que a escola é o lugar para se descobrir como o mundo é, como o mundo funciona e também para aprender a conviver. A parceria busca, com pais, educadores e parceiros, respostas para um ensino mais adaptado à nossa realidade (grifo meu).

Aqui fica clara a concepção de "formação integral" da empresa: aprender como o mundo funciona e adaptar-se a ele. O método de gestão gerencial não fala em Projeto Político Pedagógico, em negociação de objetivos, não permite questionar essa concepção de formação integral.

A perspectiva gerencial refere-se à qualidade a partir de uma visão meramente econômica, técnica, pragmática e administrativa (SILVA, 1996). Para Souza (1999, p.118) "A qualidade, nesta perspectiva, encontra-se subordinada à concepção de produtividade do sistema educacional, de redução das perdas (evasão e repetência), de tempo de trabalho, de custos e de força de trabalho." Na mesma linha Santos (2004) afirma que a qualidade da educação se define mediante a quantidade de dinheiro utilizado perpassado pelos critérios operacionais de economia, eficiência e efetividade.

Nesse sentido a concepção de qualidade apontada pela Falconi, aproxima-se da chamada Gerência da Qualidade Total (GQT). Esta disseminou-se amplamente para fora dos espaços empresariais sendo difundida vigorosamente nas gestões públicas e, consequentemente, para a realidade escolar. A GQT tem sua metodologia alicerçada para extrair o máximo de eficiência da empresa, por outro lado, no âmbito público, "(...) suprime, esconde, silencia o fato de que a qualidade de um bem social como a educação está estreitamente ligada a desigualdades sociais organizadas em

torno da classe social, do gênero e da raça, entre outros eixos.” (SILVA, 1996, p.173).

A política da qualidade total implica indiretamente um modelo de sociedade que se organiza a partir dos valores do mercado elegendo como arena central da regulação social instrumentos forjados a partir da competitividade e da meritocracia, ou seja, qualidade, nesta perspectiva, é compreendida como bom desempenho nas avaliações externas que permitem classificação, publicização e responsabilização pelo desempenho.

Contrapondo-se a essa lógica, a política de Avaliação Institucional Participativa defende uma concepção de *gestão pública democrática* que fortalece o protagonismo dos sujeitos da escola, alunos e servidores públicos e que atribui ao Estado o papel de vincular os direitos de cidadania de forma a responsabilizar-se pelo financiamento, pela regulação e pela execução dos serviços públicos.

Essa lógica enxerga a formação na perspectiva do sujeito histórico, concebido como aquele ao mesmo tempo formado pelas circunstâncias históricas, pela coletividade da qual faz parte, e também produtor e criador de tais circunstâncias. Isso significa formar os sujeitos para além da aquisição de habilidades e competências necessárias à constante adaptação à sociedade de mercado; diz respeito à formação para a compreensão crítica dos processos sociais e sua transformação.

Tal concepção de formação vale para todos os sujeitos envolvidos com o trabalho pedagógico da escola, de alunos e seus responsáveis aos profissionais da educação. Ao invés de colocar o professor como um “colaborador” ou “partícipe” dos processos de ensino, pretende-se colocá-lo na condição de sujeito histórico, protagonista dos processos de reflexão e decisão que impactam os rumos da educação.

Nesse sentido, a lógica da AIP pauta-se na busca constante pelo alcance da qualidade social, entendida como uma concepção de qualidade não subordinada aos interesses do mercado, que desenvolva muito além da formação do “básico” esperado na “porta das empresas”, muito além da formação de trabalhadores e de consumidores esperada pelos setores empresariais. A qualidade social da educação escolar não se ajusta aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas que possam medir o resultado de processos tão

complexos, cujos objetivos devem conduzir à emancipação humana e a uma sociedade efetivamente mais justa, por meio do trabalho nas escolas com o desenvolvimento de valores “socialmente relevantes” (SORDI, 2010).

Isso significa atentar para a transformação da escola em um lugar onde ocorrem “vivências efetivamente democráticas” e “aprendizagens significativas” em múltiplas dimensões para além da dimensão cognitiva, incluindo-se as dimensões afetiva, ética, política, cultural, física, social; um lugar onde se compreende as potências e limites da sociedade e das políticas nas quais se está inserido; onde se “luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação”; onde se “atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação” (SILVA, 2009, p. 225); em suma, onde se reflete sobre o papel social de transformação da realidade circundante.

Por fim, pretendemos com esse artigo demonstrar as diferenças entre os princípios que pautam a lógica gerencial e aqueles que procuram balizar a política de avaliação institucional participativa, do ponto de vista da comparação das dimensões “participação” e “qualidade” e a forma como são defendidas em cada uma das duas abordagens. Defendemos que a parceria vai muito além da simples implementação de um método técnico de gestão. A relação firmada entre Prefeitura de Campinas e Comunitas/Falconi (compreendida aqui como representante da perspectiva gerencial de educação) aponta, conforme a literatura consultada, em uma estratégia por meio da qual o setor privado amplia seu mercado[4] (ROBERTSON, 2012), de forma que empresas e organizações privadas, além de receberem recursos públicos, controlam a elaboração da agenda política, dos objetivos da educação pública municipal e das conseqüentes concepções de formação e finalidades da

[4] Segundo Robertson (2012) há um grande movimento do mercado apontando para a constituição de condições políticas e legais para que o empresariado opere nos meios educacionais. Em Campinas, observamos movimentos no cenário político que indicam a articulação em benefício da constituição de um mercado educacional. O projeto de lei 10/2015 aprovado em 17/03/2015 pela Câmara Municipal de Campinas prevê ao poder público qualificar pessoas jurídicas d direito privado (Organizações Sociais) para atuarem nas áreas de educação, saúde, cultura assistências social, e esporte. Para maiores informações ver: http://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2015/03/com-clima-tenso-camara-campinas-aprova-terceirizacao-de-servicos.html; http://avaliacaoeducacional.com/2015/03/22/campinas - privatiza-servico-publico/ e http://correio.rac.com.br/_conteudo/2015/03/ig_paulista/248434-contrato-com-cuidadora-e-rescindido.html

educação, afastando os educadores (professores, diretores, orientadores, coordenadores e supervisores pedagógicos) da atividade de proposição, planejamento e avaliação do Projeto Político Pedagógico da escola e da política educacional.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. Avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In PEREIRA, Bresser L. C., SPINK, P. K. (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Editora Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 1998.

ADRIÃO, T. BEZERRA, E. O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. **Currículo sem fronteiras**. v. 13. n. 2. maio/ago 2013.

ADRIÃO, T. et al. As Parcerias entre prefeituras paulistas e o Setor Privado na Política Educacional: expressão de simbiose? **Educ. Soc.** Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, abr.-jun. 2012.

ADRIÃO, T. et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educ. Soc.** Campinas, vol. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.

BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Rev. Bras. Ci. Soc**. vol. 18, n. 52. Jun/2003.

BRESSER PEREIRA, L. A nova esquerda: uma visão a partir do sul. In GIDDENS, A. **O debate global sobre a Terceira Via**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

CLARKE, John and NEWMAN, Janet. **The Managerial State**. London: Sage Publications, 1996.

Diário Oficial do Município de Campinas (DOM). 10/10/2014. Disponível em http://www.campinas.sp.gov.br/uploads/pdf/1788193395.pdf

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, v. 33, n. 119, Campinas-SP, abr.-jun.2012, p. 379-404.

GIDDENS, Antony. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia.Rio de Janeiro: Record, 2001.

HARVEY, D. O Estado neoliberal. In: ____. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2005.

KING. D. O Estado e as estruturas sociais de bem estar. In **Novos estudos CEBRAP**. n. 22, São Paulo, 1988.

LATHAM, M. A Terceira Via: um esboço. In GIDDENS, A. **O debate global sobre a Terceira Via**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

LIMA, L. **A escola como organização educativa**. Uma abordagem sociológica. 4ª edição- São Paulo: Cortez, 2011.

MONTAÑO, C. As novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político-ideológico do chamado "terceiro setor". In ADRIAO, T; PERONI, V. **O público e o privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

OLIVEIRA, D. A. Os trabalhadores docentes no contexto de nova regulação educativa. Análise da realidade brasileira. **II Seminário Redestrado** - Nuevas Regulaciones En América Latina, Buenos Aires, 3, 4 y 5 de julio, 2008.

PAES DE PAULA, Ana Paula**, Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social,** Revista de Administração e Empresas, vol. 45, no. 1, p. 36 a 49, 2004.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução critica. 13. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2005.

_____. Parem de preparar para o trabalho!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. In FERRETTI, Celso João et al.; orgs. **Trabalho, formação e currículo**: para onde vai a escola. São Paulo, Xamã, 1999.

PERONI, V. As relações entre o Público e o Privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. **Currículo sem fronteiras**. v. 13. n. 2. maio/ago 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. **Plano de Trabalho Prefeitura/Comunitas.** Juntos Pelo desenvolvimento sustentável. 2013-2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. **Termo de Convênio n. 68/2013**. 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado.** Brasília, 1995.

ROBERTSON, S. L. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro. v. 17, n. 50, maio-ago. 2012.

SANTOS, Lucíola L. C. P. Formação de professores na cultura do desempenho. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, p. 1145-1157, Set./Dez. 2004.

SILVA, M. A. Qualidade Social da Educação Pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago 2009.

SILVA, T. T. O projeto educacional da nova direita e a retórica da qualidade total. In GENTILI, Pablo; SILVA, T. T. (orgs.) **Escola S.A. quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo.** Brasília: CNTE, 1996.

SORDI, M. R. L. Implicações ético-epistemológicas da negociação nos processos de avaliação institucional participativa. **Educação e Sociedade**. vol.33 no.119. Campinas, SP: abril/junho 2012.

_____. Há Espaços para a Negociação em Políticas de Regulação da Qualidade da Escola Pública? **Educação: Teoria e Prática**. Rio Claro: Unesp - v. 20, n.35, jul.-dez.-2010, p. 147-162.

SOUZA, Aparecida Néri de. **As políticas educacionais para o desenvolvimento e o trabalho docente**. 1999. 203 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 1999.

E-participação em dispositivo de política pública: a Rede HumanizaSUS

Celina Lerner

Universidade Federal do ABC
Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)
ST 07 – Estado e gestão da participação social

Resumo:

Desde a década de 1990, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) vem sendo gradativamente utilizadas na construção de dispositivos de políticas participativas, como facilitadores da interação entre governo e cidadãos. Neste artigo, analisamos a Rede HumanizaSUS (RHS), uma rede social na web criada pelo Ministério da Saúde e que articula pessoas envolvidas em processos de humanização da gestão e do cuidado no Sistema Único de Saúde (SUS). A RHS é uma experiência pioneira de produção colaborativa de conteúdo em ambiente governamental. Verificamos, na análise das dimensões chave da e-participação, que a RHS é uma rede aberta, de fácil acesso e cuja participação possibilita o empoderamento dos usuários no processo de implementação e efetivação da Política Nacional de Humanização (PNH). A Rede pode ser encarada como encontro dos ideais democratizantes da Reforma Sanitária, movimento que embasou os princípios do SUS, com as novas possibilidades de relação em rede potencializadas pelas TICs. Concluímos com a proposição de uma agenda de pesquisa que possa contribuir para o entendimento da dinâmica da participação em redes colaborativas de políticas públicas.

Palavras chave: e-participação, e-governo, HumanizaSUS

1. Apresentação

A **Rede HumanizaSUS (RHS)** é uma rede social na internet construída para ampliar o diálogo em torno da **Política Nacional de Humanização (PNH)** do Ministério da Saúde. Ela pode ser descrita como um blog colaborativo ou uma "comunidade de blogs" inteiramente aberta e que articula uma rede social de pessoas interessadas ou já envolvidas em processos de humanização da gestão e do cuidado no **Sistema Único de Saúde (SUS)**.

Como estratégia do Ministério da Saúde, que elaborou e mantém a rede, a RHS representa uma aposta nas possibilidades democratizantes oferecidas pelas novas **Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).** Uma aposta de que a participação em uma rede colaborativa/social temática na web possa impactar positivamente no desempenho das redes de trabalho em saúde no mundo off line.

No presente artigo analisamos a RHS enquanto um dispositivo de formação de potência de ação coletiva para a produção de saúde (TEIXEIRA, 2011), um dispositivo de governo eletrônico, ou e-governo, que proporciona a criação de redes e de uma inteligência coletiva com o objetivo de alterar positivamente as instâncias da micropolítica. O artigo está estruturado em três partes. Na primeira é discutida a relação entre governo e as TICs, com especial atenção para as possibilidades de incremento e fortalecimento que as últimas trazem para a participação cidadã nos processos de gestão e deliberação; na parte seguinte, investigamos o cenário político que deu origem a RHS; na terceira parte avaliamos as dimensões chave da e-participação na RHS e concluímos a análise das principais características da apropriação das TICs na construção do dispositivo colaborativo de e-governo sugerindo uma agenda de pesquisa do objeto no campo das políticas públicas.

2.1. Tecnologias da informação, governo e participação

Uma revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da informação começou a remodelar a base material da sociedade em ritmo acelerado a partir dos anos finais do século XX, alterando as relações de produção, experiência e poder.

Entre as características do novo paradigma apontado por Castells (1999), destaca-se a lógica de redes, forma pela qual operam as novas tecnologias e que penetra em outras esferas de ação. Uma rede é formada por um conjunto de nós capazes de trocar informações e partilhar recursos entre si. Ela não é uma estrutura, ao contrário, pode ser considerada uma não-estrutura. Suas principais características são a horizontalidade ou ausência de hierarquia nas relações, a descentralização e a flexibilidade: caso algum nó se desligue da rede, ela própria não deixa de existir. A organização em redes não é uma novidade na história ocidental, mas a configuração topológica em rede pode ser agora implementada materialmente em todos os tipos de processos e organizações graças à Tecnologia da Informação (CASTELLS, 1999).

É nesse tempo e espaço descrito por Castells, mais precisamente na década de 1990, que o esforço de incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) pelos Estados passou a ser denominado de governo eletrônico ou e-governo. Num primeiro momento, essa incorporação foi motivada pela possibilidade de melhoria do seu processo interno de administração pública e aumento de arrecadações (SANTOS, 2008) e, gradativamente as TICs passaram a ser utilizadas como ferramenta para interação entre governo e cidadãos (MENEZES e FONSECA, 2005).

A Rede HumanizaSUS pode ser entendida como uma experiência de e-governo, proporcionada pela expansão da presença das TICs em diferentes esferas da vida social, em especial, a ampliação do acesso à rede mundial de computadores, a internet, e a popularização o uso de mídias sociais. Mas sua origem está ligada a movimentos sociais muito mais antigos.

2.2. Macro e micropolíticas da saúde no Brasil

A participação social e a incorporação de trabalhadores e usuários do sistema nos processos de gestão da Saúde são respostas a dois movimentos sociais importantes da redemocratização brasileira: de um lado, o movimento sanitarista que envolveu médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde e se tornou forte no final dos anos 70 no meio acadêmico (ESCOREL, 2002) e, de outro lado, o chamado movimento popular da saúde, que teve a sua origem na zona leste da cidade de São

Paulo e envolveu mães e outros usuários da saúde cujo objetivo principal era controlar a qualidade dos serviços. (SADER, 1988; JACOBI, 1986). A aprovação do capítulo 186 da Constituinte, que define a universalidade, a integralidade, a equidade, a descentralização e a participação social como os princípios fundamentais da política pública em Saúde, foi uma enorme vitória dos movimentos populares da sociedade civil naquele período (AVRITZER, 2008).

O processo de implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) foi acompanhado da passagem de um sistema extremamente centralizado para um cenário em que centenas de gestores – municipais e estaduais – tornaram-se atores fundamentais no campo da saúde (MACHADO ET AL, 2011). A descentralização na saúde apresenta a especificidade de estar atrelada à ideia de um sistema integrado de serviços e ações de saúde, implicando novas formas de articulação entre esferas de governo, instituições e serviços de saúde (VIANA, 1995). Não só os gestores, mas os trabalhadores da saúde passam a ser entendidos como atores fundamentais na efetivação dos princípios norteadores do SUS nas práticas de cuidado e atenção. Problemas no campo da organização e da gestão do trabalho em saúde produzem reflexos desfavoráveis tanto na produção de saúde como na vida dos trabalhadores e impossibilitam a prestação de um serviço público de qualidade.

No início dos anos 2000, o Ministério da Saúde reconhece avanços no SUS como a presença da rede de atenção pública de saúde em todos os municípios, impacto na qualidade de vida do cidadão, articulação de ações de prevenção com ações de cura e reabilitação, fortalecimento do processo de descentralização e a criação de um sistema de gestão colegiada incluindo usuários nos processos decisórios e construindo cidadania. Mas, ao mesmo tempo, reconhece que há problemas e desafios a serem enfrentados como condição para a sustentação política e social do SUS. Em 2003, é criada a Política Nacional de Humanização do Sistema Único de Saúde (PNH), em resposta às situações de fragmentação e verticalização dos serviços, ao despreparo de equipes para lidar com as dimensões sociais e subjetivas

nas práticas de trabalho, ao baixo investimento em qualificação e constituiu-se como uma busca de resposta à crise do Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2004).

A PNH é uma política transversal, “entendida como um conjunto de princípios e diretrizes que se traduzem em ações nos diversos serviços, nas práticas de saúde e nas instâncias do sistema, caracterizando uma construção coletiva” (BRASIL, 2004, p.7). Trata-se de uma proposta transversal, que atravessa diferentes ações e instâncias do SUS pretendendo romper as barreiras do saber/poder e capilarizar-se “em micropolíticas no cotidiano dos serviços” (WEBER, 2012, p.27). A humanização não se limita à emergência de novas propostas, mas é também uma estratégia de valorização da experimentação do SUS que já se dá no âmbito da micropolítica. A PNH visa diminuir a distância entre a tradicional normatização e prescrição do aparato burocrático do Estado e o agir concreto na experiência cotidiana de produzir saúde: “Ao fomentar movimentos de lateralidade e transversalidade entre sujeitos, espera-se fazer circular saberes e poderes, alterando o padrão organizacional e de gestão verticalizados e hierarquizados, visando a melhorar os processos comunicacionais. Para a PNH, a produção de saúde se dá por meio de encontros, a partir das relações entre sujeitos na construção de contratos terapêuticos que possam servir à qualificação da vida, bem como na ampliação dos sentidos do trabalho em saúde que produzam sujeitos mais livres e autônomos” (CARDOSO e HENNINGTON, 2011, p.91).

Compreende-se assim, que as mudanças no SUS não dependem apenas de definições estruturais como o financiamento e o pacto sanitário federativo que redistribui e redefine recursos e responsabilidades na saúde, entre outras. Em que pese a influência e a força desses elementos é necessário apontar na direção da valorização e problematização da experiência no cotidiano do trabalho em saúde, que tem potência de transformação, portanto de reinvenção dos serviços e práticas (PASCHE ET AL 2010).

É nesse sentido que a PNH propõe em suas orientações gerais o apoio à construção de redes cooperativas, solidárias e comprometidas com a produção de saúde e com a produção de sujeitos (BRASIL, 2004).

Rede HumanizaSUS (RHS) surge nesse cenário como mais um dispositivo da PNH. Um dispositivo de formação de redes sociais entre coletivos de trabalhadores, gestores, usuários, “enfim, militantes, construtores, defensores do SUS”. A apropriação das TICs pela PNH é resultado de uma aposta “na exploração de todo o potencial democrático que há nessas novas tecnologias de socialização de afetos e conhecimentos” (TEIXEIRA, 2013).

A RHS é, portanto, uma iniciativa governamental de utilização das TICs para o fomento do diálogo entre gestores, trabalhadores e usuários do SUS interessados no tema da humanização em saúde que merece ser compreendida a fundo. Desta forma, procedemos de à análise e caracterização da RHS seguindo orientações propostas por Ann Macintosh (2004).

3. Quadro metodológico de análise

O interesse nas possibilidades inovadoras de aplicação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) nos processos participativos em políticas públicas tem aumentado progressivamente desde o final da década de 1990. Porém, as iniciativas esparsas são, muitas vezes, analisadas pelos próprios agentes ou por pesquisadores sem uma uniformidade que permita avaliar comparativamente diferentes projetos. Neste sentido, verifica-se desde meados da década passada um esforço para a criação ferramentas e métodos de avaliação das experiências que fazem uso das TICs como suporte para a participação política, a chamada e-participação (MACINTOSH, 2004. GOMES, 2005. TAMBOURIUS, 2007).

Ann Macintosh (2004) observa um crescente número de iniciativas governamentais – inicialmente na Inglaterra e posteriormente em países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) – que fazem uso da tecnologia para prover acesso a informações e colher respostas da população sobre políticas públicas. A autora infere que os principais objetivos da utilização das TICs para a participação são:

1. atingir um público maior, para permitir uma participação mais ampla;

2. suportar a participação através do oferecimento de uma gama de tecnologias capazes de atender às diversas capacidades técnicas e comunicativas dos cidadãos;

3. fornecer informações relevantes em um formato que é ao mesmo tempo mais acessível e mais compreensível para o público-alvo para permitir contribuições melhor embasadas;

4. envolver um público mais amplo para fornecer contribuições mais profundas e apoio ao debate deliberativo.

Identificando a e-participação a partir dos objetivos que levam à adoção das TICs, a autora sugere um quadro de análise para a caracterização dessas boas práticas baseado em dez dimensões chave. São elas:

Quadro 1. Dimensões chave da e-participação

Dimensão	**Descrição**
1. Nível de participação	o quanto os cidadãos são engajados
2. Estágio de tomada de decisão	quando engajar (no ciclo de políticas públicas)
3. Atores	quem deve ser engajado e por quem
4. Tecnologias utilizadas	como e com que engajar os cidadãos
5. Regras de engajamento	que informações pessoais são Necessárias/coletadas
6. Duração e sustentabilidade	por que período de tempo
7. Acessibilidade	quantos cidadãos participam e de onde
8. Recursos e Promoção	quanto custa e quão ampla é sua divulgação
9. Avaliação e Resultados	abordagem metodológica e resultados
10. Fatores críticos para o sucesso	fatores políticos, legais, culturais, econômicos e tecnológicos.

Fonte: Macintosh (2004, p. 6, tradução nossa).

As dimensões chave são pontos fundamentais para entender como as experiências práticas de e-participação obtém sucesso na realização de seus objetivos. Utilizamos, então, a metodologia desenvolvida por Ann Macintosh (2004) para a caracterização e análise da RHS. Em primeiro lugar analisamos o uso das TICs na RHS; em seguida, verificamos que os objetivos desse uso correspondem aos objetivos

dos mecanismos de e-participação apontados acima; realizamos a análise das dimensões chave da e-participação na RHS; e observamos mais atentamente alguns resultados recentes de mobilização mediadas pela RHS.

4. Análise da Rede HumanizaSUS

A Rede HumanizaSUS, é uma "comunidade de blogs" inteiramente aberta que articula uma rede social de pessoas “interessadas e/ou já envolvidas em processos de humanização da gestão e do cuidado no SUS”, oferecendo-se como um espaço favorecedor da livre expressão e da conversação qualificada. Possui conteúdo inteiramente aberto na web, planejado de forma colaborativa por técnicos, consultores e colaboradores da Política Nacional de Humanização. (WEBER, 2012).

De modo pioneiro no campo das políticas públicas de saúde[1], a Política Nacional de Humanização (PNH) optou por um projeto de rede colaborativa em que todo conteúdo do site é produzido e moderado pela própria comunidade. Seus participantes podem publicar textos, fotos e vídeos que vão diretamente para seus blogs pessoais e que podem ir para a página de abertura da rede caso alcancem um número determinado de votos do coletivo. Os usuários também comentam as publicações e há espaço para a criação de fóruns de debate.

A RHS foi lançada em 2008 e hoje conta com mais de 31 mil usuários cadastrados: “Um amplo coletivo de trabalhadores, gestores e usuários de todo país, que são os atores que efetivamente fazem a PNH acontecer nos territórios "físicos" do SUS, tem também podido explorar esse potencial democrático da nova mídia, inventando um **território HumanizaSUS no ciberespaço,** capaz de modificar a percepção pública do que é o SUS, tanto para aqueles que atuem ou vivam, de algum modo, a realidade cotidiana do SUS (...), como para aquelas parcelas da sociedade que acreditem estar ou de fato estejam mais distante desse mundo” (TEIXEIRA, 2013).

[1] A RHS teve inspiração em experimentações no campo das políticas públicas de cultura, em especial o site colaborativo Overmundo (http://www.overmundo.com.br/).

Os quatro **objetivos** de utilização das TICs para a participação identificados por Macintosh se aplicam à Rede HumanizaSUS, com ressalvas apenas à questão do apoio ao debate deliberativo, no quarto item:

1. A RHS pretende atingir o maior público possível ligado ao trabalho em saúde, englobando as três esferas de governo – federal, estadual e municipal –, com a participação do gestor, do trabalhador e do usuário e em todos os municípios do país;

2. visa suportar a participação e estimular a cogestão criando um espaço de troca de informações e experiências através da internet;

3. vem se constituindo o maior banco de dados colaborativo sobre o tema Humanização na Saúde e fala diretamente com os trabalhadores e gestores do SUS. Vale ressaltar que a Rede não é a voz do governo, quem fala é o próprio usuário que constrói colaborativamente o conteúdo;

4. o cadastro na rede para publicação é aberto a todos e todo o conteúdo pode ser livremente acessado sem necessidade de cadastro. As contribuições, diferentemente das iniciativas investigadas na proposição do quadro de análise, não são para apoio a debate deliberativo da macropolítica, mas são voltadas para a micropolítica da gestão do trabalho e do cotidiano da prestação de serviço, servindo de apoio e incentivo à humanização da gestão e do cuidado em saúde.

Portanto, a RHS, mesmo não sendo um instrumento de apoio à deliberação, pode ser compreendida como uma iniciativa de e-participação.

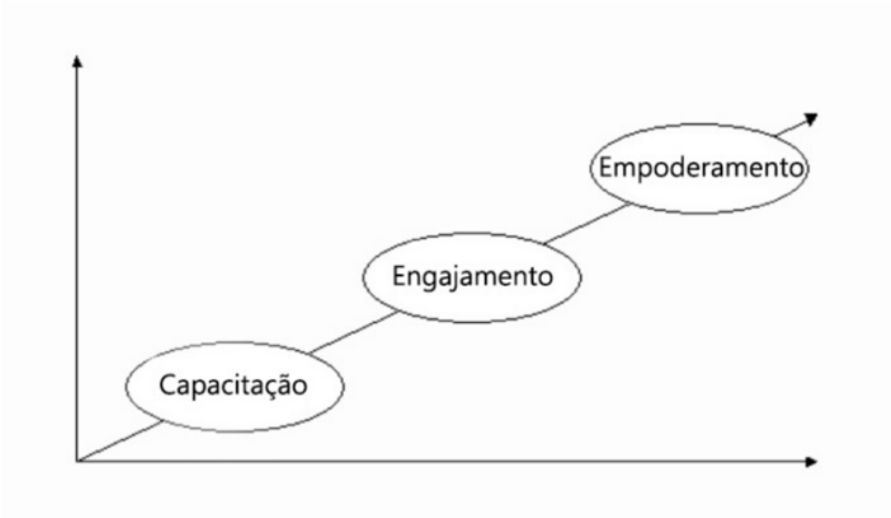
4.1. Dimensões chave da e-participação na Rede HumanizaSUS

4.1.1. Nível de Participação

A primeira dimensão chave considera qual nível ou quanto os cidadãos são engajados no processo de e-participação. As TICs podem ser usadas (i) como meio de informar os cidadãos, numa relação de “mão única”, em que o governo produz e entrega informação para os cidadãos; (ii) como forma de trazer o cidadão para a tomada de decisões, numa relação de “mão dupla”, em que o governo consulta os

cidadãos e obtém deles um retorno; e (iii) como meios para a participação ativa, uma relação baseada em parceria entre governo e cidadãos. Derivam dessas formas de uso das TICs três níveis de participação: (i) e-capacitação; (ii) e-engajamento; e (iii) e-empoderamento. Estes níveis indicam uma escala de e-participação tal qual representada abaixo:

Figura 1. Níveis de Participação



Fonte: Macintosh (2004, p. 3, tradução nossa).

Mais do que estabelecer uma relação de parceria entre governo e sociedade civil, a RHS promove a colaboração e o diálogo entre os gestores e trabalhadores do SUS. A questão da cidadania, da participação o e da cogestão no SUS não se restringe à inclusão dos usuários nas esferas de decisão, mas também inclui a escuta ativa dos próprios trabalhadores do sistema de saúde. Essa é uma das características mais marcantes da RHS, ser um espaço para a livre expressão de pensamentos sobre a Humanização e para o diálogo sobre às práticas cotidianas de cuidado e gestão. A RHS se constrói numa parceria entre gestores e trabalhadores (e usuários do SUS em menor grau) que ativamente colaboram para a produção de conteúdo. Sendo assim, a RHS se enquadra no terceiro nível de e-participação, o e-empoderamento.

Vale ressaltar que o primeiro nível de e-participação – a e-capacitação – também é um aspecto importante na RHS. Além da construção ativa e coletiva de conteúdo, os textos publicados no blog são totalmente abertos e a RHS constitui-se em importante instrumento de consulta sobre o tema Humanização na saúde. Se expandirmos a participação para além do universo de usuários cadastrados que publicam textos, fotos, vídeos e outros, diversos internautas fazem uso da RHS como fonte de consulta sobre Humanização na saúde. Tornar-se fonte de consulta é uma consequência de seu desenho, sendo a marca mais forte da RHS o e-empoderamento.

4.1.2. Estágio de tomada de decisão

Essa dimensão diz respeito ao momento relativo ao ciclo de políticas públicas os cidadãos são chamados a participar. Sendo o ciclo de implantação de uma política esquematizado em cinco fases: 1. Estabelecimento de Agenda; 2. Análise dos desafios e oportunidades; 3. Criação da política; 4. Implementação da Política; e 5. Monitoramento da política.

A RHS é um dispositivo da PNH, lançado com o objetivo de disseminar e fortalecer os princípios, o método e as diretrizes desta política nacional conforme descrito anteriormente na sessão 2.2.A e-participação na RHS, portanto, acontece no momento 4. Implementação da Política.

4.1.3. Atores

Essa dimensão chave considera quem deve ser engajado e por quem. A RHS começou a ser planejada no final de 2007, por um grupo de técnicos e consultores da PNH, no Ministério da Saúde, em conjunto com colaboradores e entusiastas da humanização e da participação em rede (WEBER, 2012). Foi lançada de forma experimental em fevereiro de 2008 e, durante três meses, praticamente só foi utilizada pelo Coletivo Nacional de técnicos e consultores da PNH. Nessa fase, a nova ferramenta passou por um processo de "design colaborativo" e de ajustes no seu funcionamento. A RHS abre-se para o mundo web a partir de maio de 2008 (TEIXEIRA, 2012). Neste primeiro momento os principais atores da RHS são ligados diretamente à

PNH, sendo então o governo querendo estimular a participação de cidadãos muito específicos: os trabalhadores e gestores do SUS. De uma certa maneira, é um ator governamental estimulando outros atores também ligados ao governo para a efetivação de uma política transversal, que atravessa diferentes ações e instâncias do SUS.

Ao núcleo inicial de pessoas que elaborou e lançou a rede foram incorporados trabalhadores e gestores de todo país que passaram pelos cursos de formação de apoiadores institucionais da PNH. Nessa fase inicial, os eventos presenciais organizados pelo Ministério da Saúde foram essenciais para a divulgação da rede e o engajamento de novos usuários. Até hoje, quase sete anos após o lançamento da RHS, há um significativo aumento no número de cadastros na rede após eventos presenciais do Ministério da Saúde.

Mas, hoje o engajamento de novos usuários também ocorre em virtude da própria rede, pelo conteúdo que ela oferece e pelas possibilidades de troca e formação de redes de apoio bastante interessantes às pessoas envolvidas com o SUS.

A RHS atingiu seu primeiro milhar de usuários cadastrados em agosto de 2008, três meses depois de ter sido aberta ao público geral. Em novembro de 2009, a rede chegava aos cinco mil usuários. Em janeiro de 2015, são mais de 31 mil usuários cadastrados.

O público alvo da Rede HumanizaSUS, ou as pessoas a quem se pretende engajar, são gestores e, principalmente, trabalhadores do SUS. O esforço de engajamento vem da própria rede e das oportunidades que ela oferece aos envolvidos com o SUS.

4.1.4. Tecnologias utilizadas

A RHS pode ser descrita como uma “comunidade de blogs”. Trata-se de um portal colaborativo, desenvolvido em Drupal, um software livre que estimula a construção colaborativa do conhecimento e a inteligência coletiva, endereçado em www.redehumanizasus.net. Planejado por técnicos, consultores e colaboradores da

Política Nacional de Humanização tudo na RHS - o conteúdo, as ferramentas e o design do portal – resulta de práticas colaborativas (WEBER, 2012).

A tecnologia da RHS se enquadra na categoria de instrumento de e-empoderamento: comunidades online de interesses, na qual problemas relativos à política são debatidos e propostas alternativas são formuladas baseadas nessas discussões (MACINSTOSH, 2004). No caso da RHS, não há formulação de políticas alternativas, mas há a busca de práticas alternativas capazes de introduzir os valores da Humanização no cotidiano dos profissionais de saúde.

4.1.5. Regras de engajamento

Esta dimensão chave considera que informação pessoal é necessária/coletada, como ela é usada pelo sistema e também o que os cidadãos podem e não podem fazer durante a e-participação.

O conteúdo da RHS na internet é totalmente aberto. Para postar ou comentar é preciso cadastrar-se escolhendo um apelido e informando uma conta de email. O email fornecido é usado como forma de contato, para ele são enviados resumos semanais das publicações em destaque. É também por essa conta de email que o usuário é convidado a fazer parte da lista de discussões por email do Coletivo HumanizaSUS.

Ao cadastrar-se, o usuário automaticamente pode comentar e publicar textos, imagens, vídeos ou áudios em seu blog pessoal. As publicações novas são encaminhadas para a “fila de votação” onde podem ser lidas e votadas durante uma semana. As publicações que atingem 10 votos ganham destaque na página inicial da RHS. Caso não atinjam 10 votos, as publicações permanecem nos blogs pessoais e podem ser também acessadas via mecanismos de busca.

Não há qualquer tipo de moderação às publicações nos blogs pessoais e nem nos comentários. O que ocorre é a edição coletiva da primeira página, através da votação nos posts que merecem destaque. Para poder votar nos posts é necessário fazer parte do Coletivo HumanizaSUS, que inicialmente era formado pelo grupo que

construiu a RHS e convidados. Hoje, também fazem parte do Coletivo todos os usuários que tiveram uma publicação com pelo menos 10 votos.

No ato da inscrição, há um espaço para que o usuário se apresente. Tal descrição, assim como a quantidade de postagens e comentários já feitos, fica disponível em seu blog pessoal.

A facilidade para o cadastro e a não restrição ou moderação prévia de publicações aponta para o desejo inclusivo dos idealizadores da rede de contar com ampla participação.

4.1.6. Duração e sustentabilidade

A RHS vai completar em maio de 2015 sete anos de atividades abertas ao público geral. O número de usuários cadastrados, postagens e visitas crescem a cada dia. A rede pode, portanto, ser considerada como uma iniciativa bem estabelecida em andamento.

4.1.7. Acessibilidade

Ao todo, a RHS tem mais de 31 mil usuários cadastrados, destes, aproximadamente 1800 contribuem com publicações. Não há vinculação de perfil de usuário com a sua localidade, uma vez que no momento do cadastro apenas o email é solicitado. Mas há dados sobre o acesso fornecidos pela ferramenta Google Analitcs, e há registros de usuários ativos em todos em todos os estados da federação e até fora do Brasil – Portugal Moçambique e Itália (MARTINS, 2010). A RHS pode ser acessada de qualquer dispositivo ligado à internet, podendo ser vista no PC de casa, do trabalho, a partir de aparelhos celulares e outros. Os dados de atividade na rede indicam que a maior parte dos acessos está ligada aos períodos de trabalho – durante as férias de final de ano e fins de semana, as postagens e visitações diminuem, o que leva a crer que a maior parte dos acessos é feita dos locais de trabalho.

4.1.8. Recursos e promoção

Os recursos para a elaboração e para a manutenção técnica da RHS são oriundos do Ministério da Saúde. A divulgação da rede se dá principalmente por dois mecanismos: 1. Em eventos presenciais promovidos pela PNH; e 2. por mecanismos de busca na rede ou links e indicações em mídias sociais.

Nos primeiros anos de RHS, o Coletivo Nacional de técnicos e consultores da PNH adotou como estratégia divulgar a rede nos cursos de formação de apoiadores da PNH por todo o Brasil. Até hoje são observados incrementos nos registros de novos usuários durante e logo após eventos presenciais da PNH.

Figura 2. Número de visitas diárias de 01/06/2008 a 19/08/2009

Fonte: TEIXEIRA (2009)

A maior parte dos visitantes, ou potenciais novos usuários, chega à RHS por mecanismos de busca na internet. Mais de 80% das visitas de 2008 até março de 2012 vieram originalmente de sites de busca.

Figura 3. Origem do tráfego na RHS de agosto de 2008 a março de 2012

Fonte: TEIXEIRA (2012)

Recentemente, o Coletivo Nacional de técnicos e consultores da PNH tem usado a RHS como ferramenta de mobilização, lançando concursos e campanhas que envolvem ações pela rede. Essas iniciativas também têm servido para a divulgação da rede atraindo novos usuários.

4.1.9. Avaliação e resultados

Não foram feitas até o momento pesquisas de satisfação com os usuários da RHS. O debate sobre a RHS é intenso na própria rede e os usuários frequentemente postam análises pessoais da rede ou de suas experiências nela. Há uma relação de intensa afetividade expressa nos posts e comentários. Essa afetividade é, ao mesmo tempo, resultado de e condição para um engajamento nas questões de Humanização da saúde.

As tecnologias empregadas na construção e manutenção do site estimulam o engajamento e a e-participação. O cadastro, a publicação de posts e os comentários podem ser feitos de maneira intuitivas, o que possibilita a participação de usuários sem muita experiência na internet. Além da tecnologia simples e baseada em software livre – Drupal, o próprio processo de concepção e construção da RHS pode ser considerado

um estímulo à participação, uma vez que a rede foi criada de forma participativa por um coletivo que desde o princípio teve a colaboração como um valor fundamental.

As contribuições dos participantes tem sido essenciais para a construção coletiva do conteúdo da comunidade de blogs. Dados do Google Analitics de agosto de 2008 a março de 2012 demonstram que em 50% das páginas visualizadas a duração da visita é superior a 3 minutos e em quase 15% é superior a meia hora. Isso significa que metade das 2,5 milhões de páginas visualizadas foram visitadas por pelo menos três minutos. Infere-se daí que há uma considerável relevância dos conteúdos publicados para aqueles que acessam RHS.

O objetivo geral da RHS é influenciar a micropolítica da gestão do trabalho e do cotidiano da prestação de serviço efetivando a humanização da gestão e do cuidado em saúde. O Ministério da Saúde desenvolve metodologias para a avaliação dos resultados esperados da PNH, porém essa avaliação não distingue se a melhora em algum indicador teve origem em uma ação específica de um dispositivo ou se é resultado de um conjunto de ações.

Um indicativo de que a RHS se relaciona com práticas off line dos trabalhadores da saúde – e portanto colabora para humanização do setor – pode ser inferido a partir de iniciativas de mobilização mediadas pela rede. Em 2013, o Ministério da Saúde lançou o Concurso Cultural “Somos Parte do SUS que dá certo”, convidando gestores e trabalhadores da saúde a mandar vídeos sobre boas práticas em humanização. As dez melhores práticas passariam a compor um documentário institucional oficial da PNH. A resposta à mobilização que aconteceu pela RHS foi maior do que a esperada. No total, foram inscritos 284 vídeos de experiências em humanização nas cinco regiões do país.

Uma nova experiência aconteceu em 2014: o Ministério da Saúde utilizou a RHS para produzir parte da programação da Semana Nacional de Humanização. Foram inscritas pela rede 846 atividades, entre debates, oficinas, fóruns, plenárias, rodas de conversa, atividades culturais e outras ações de mobilização que aconteceram em 202 cidades distribuídas por todos os estados do país. No ano seguinte, usuários da RHS

demonstraram espontaneamente seu desejo em repetir a experiência mesmo sem um chamado oficial do Ministério da Saúde.

4.1.10. Fatores críticos para o sucesso

A RHS é fruto de um longo processo que se inicia muito antes da existência da rede mundial de computadores. Seus ideais, que influenciam seu desenho e dinâmica de funcionamento, ligam-se ao movimento democratizante da Reforma Sanitária nas décadas de 1960 e 1970, em que se fundam os princípios de integralidade, universalidade e equidade do SUS. A Rede nasce dentro da Política Nacional de Humanização (PNH), uma estratégia política de fortalecimento dos princípios do SUS, instituída em 2004 em resposta às situações de fragmentação e verticalização dos serviços, ao despreparo de equipes para lidar com as dimensões sociais e subjetivas nas práticas de trabalho, ao baixo investimento em qualificação e constituiu-se como uma busca de resposta à crise do Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2004).

As condições para sua elaboração e funcionamento são fortemente ligadas a ideais democráticos de apoio à construção de redes colaborativas e solidárias, de corresponsabilidade na gestão e no trabalho prático da atenção em saúde, de fortalecimento do controle social e da valorização da dimensão subjetiva e coletiva (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004). A RHS nasce após a institucionalização desses valores na forma de uma política transversal, a PNH. Sua manutenção e consequente sucesso dependem da continuidade dessa linha ideológica na gestão das políticas publicas na Saúde.

Com relação ao conteúdo e o uso da rede como espaço para troca e construção de redes de apoio mútuo, a RHS depende dos próprios produtores de conteúdo e do público interessado nas questões de humanização da saúde. Quanto mais as pessoas usam a RHS, quanto mais publicam, comentam, apropriam-se das informações, mais a Rede se fortalece.

5. Considerações Finais

A Rede HumanizaSUS (RHS) apresenta-se como um dispositivo potente para a participação ativa de trabalhadores e gestores da saúde na construção de uma inteligência coletiva. O desenho da ferramenta, de fácil entrada e participação quase que intuitiva, demonstram a intenção de seus idealizadores de que a construção colaborativa do conteúdo fosse feita por um amplo público. Esse objetivo tem sido alcançado. A RHS conta hoje, quase sete anos depois do início de suas atividades, com mais de 31 mil usuários cadastros. Destes, cerca de 1.800 já contribuíram com a postagem de algum texto, imagem, vídeo ou áudio. Ao todo, o blog colaborativo sobre humanização na saúde conta com quase 10 mil postagens.

A RHS é definida por seus usuários como uma rede de troca de saberes, uma rede de apoio mútuo, onde o próprio conceito de humanização vai tomando corpo através do debate e das narrativas pessoais. É um dispositivo de uma política que a efetiva no momento em que promove o debate horizontal, o pensamento sobre a humanização e possibilita a disseminação de boas práticas e o surgimento de práticas humanizadas na gestão e no cuidado em saúde.

A ação pioneira da Rede e sua experiência duradoura a tornam um objeto merecedor de atenção dos estudos em políticas públicas, em especial das pesquisas de políticas participativas. Nesse sentido, propomos uma agenda de pesquisa que venha a se adicionar aos estudos já realizados pelo próprio Ministério da Saúde e por centros parceiros como o Laboratório de Inteligência Coletiva e Biopolíticas/PUC-SP e a Escola do Futuro/USP. Faz-se interessante somar esforços para uma compreensão maior do objeto analisando-o a partir de duas perspectivas: (1) compreensão do dispositivo, considerando seu desenho tecnológico específico. Ou seja, o desempenho da RHS, em termos de parâmetros “intrínsecos” – análises centradas no desempenho da ferramenta colaborativa (volume de atividade, fluxos e estrutura de rede); (2) análise do funcionamento do dispositivo, considerando como sua produção se articula às ações de uma política pública e, deste modo, a transforma. Ou seja, o desempenho da RHS, em termos de parâmetros “extrínsecos” (TEIXEIRA, 2011).

A melhor compreensão da RHS contribuirá para o entendimento das dinâmicas de participação em uma rede de construção colaborativa de conteúdo e suas implicações nas políticas públicas participativas. Analisar cientificamente a Rede e seus componentes possibilitará a replicação de sua experiência em outras áreas das políticas públicas em que haja uma tendência à ampliação da participação e ao aprofundamento da interação entre governo – gestores e trabalhadores – parceiros, e cidadãos.

6. Referências

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opin. Publica, 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 13 Jan. 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Núcleo Técnico da Política Nacional de Humanização. Humaniza/SUS: documento base para gestores e trabalhadores do SUS. 1.ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

BAUM, C.; DI MAIO, A. Gartner's four phases of e-government model. Stanford: Gartner Group: 2000.

CARDOSO, Cíntia Garcia; HENNINGTON, Élida Azevedo. Trabalho em equipe e reuniões multiprofissionais de saúde: uma construção à espera pelos sujeitos da mudança. Trab. educ. saúde (online), Rio de Janeiro, v. 9, supl. 1, 2011. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462011000400005&lng=en&nrm=iso>. access on 10 Jan. 2015

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DELOITTE & TOUCHE. The citizen as customer. CMA Management. Dec2000.Jan2001, 74(10):58, 2001

ESCOREL, S. Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1998.

EGLER, T. Redes tecnossociais e democratização das políticas públicas. Sociologias, Porto Alegre, Nr 23, jan/ abr 2010.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. Revista Fronteiras, São Leopoldo, v. 7, n. 3, p. 214-222, set./dez. 2005

HILLERM J.; BÉLANGER,F. Privacy strategies for electronic government. E-government Series. Arlington, VA: Price water house Coopers Endowment for the Business of Governement, 2001

JACOBI, P. Políticas públicas de saneamento básico e reivindicações sociais no município de São Paulo. 1974-1984. São Paulo: Editora: Cortez, 1986

LAYNE, K.; LEE, J. Developing fully functional e-government: a four stage model. Government Information Quarterly, 18, 2001

MACHADO, C.V.; LIMA, L.D.; BAPTISTA, T.W.F. Princípios organizativos e instâncias de gestão do SUS. In: Gondim R, Grabois V, Mendes Junior WV, organizadores. Qualificação dos Gestores do SUS. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz/ENSP/EAD; 2011. p.47-72. Disponível em: http://www4.ensp.fiocruz.br/biblioteca/home/exibedetalhesBiblioteca.cfm?ID=12544&Tipo=B, Acesso em: 10 jan. 2015.

MACINTOSH, A. Characterizing e-participation in policy-making. Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii. Computer Society Press, 2004. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan038449.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2014.

MARTINS, Dalton. Rede Humaniza SUS: estrutura e dinâmica da Rede - 2.5 anos de história, online, 2010. disponível: <http://www.redehumanizasus.net/1580-indicadores-da-rede-humaniza-sus> Acesso em: 16 dez. 2014.

MENEZES, Ana Maria Ferreira; FONSECA, Manoel Justiniano Melo da. Governo eletrônico: um novo caminho para a administração pública? Bahia, Análise & Dados Salvador, v. 15, n. 2-3, set./dez. 2005.

MOON, M. The evolution of e-government among municipalities: rhetoric or reality? Public Administration Review, 2002

PASCHE, Dário Frederico; PASSOS, Eduardo; HENNINGTON, Élida Azevedo. Cinco anos da política nacional de humanização: trajetória de uma política pública. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 16, n. 11, Nov. 2011 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011001200027&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 Jan. 2015

SADER, E.Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, E. M. Desenvolvimento e Implementação de Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico no Brasil, Tese/Doutorado, FEA/USP, 2008

SIAU, K.; LONG, Y. Innovations through information technology. Hershey: Idea Group Inc, 2004

TAMBOURIUS, E. et al. Introducing eParticipation: DEMO_net Consortium. IST Network of Excelence Project. 2007. Disponível em: <http://www.ifib.de/publikationsdateien/Introducing_eParticipationDEMO-net_booklet_1.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2014

TEIXEIRA, Ricardo, A rede HumanizaSUS em números, online, 2009. Disponível em: <http://www.redehumanizasus.net/7541-a-rede-humanizasus-em-numeros> Acesso em: 17 dez. 2014

_____, Rede HumanizaSUS: uma experiência de rede colaborativa como dispositivo de uma política pública, online, 2011. Disponível em: <http://www.redehumanizasus.net/11763-rede-humanizasus-uma-experiencia-de-rede-colaborativa-como-dispositivo-de-uma-politica-publica> Acesso em: 17 dez. 2014

_____, Alguns dados sobre a RHS... , online, 2012. Disponível em: <http://www.redehumanizasus.net/12807-alguns-dados-sobre-a-rhs> Acesso em: 17 dez. 2014

_____, CiberespaSUS, online, 2013. Disponível em: <http://www.redehumanizasus.net/61298-ciberespasus> Acesso em: 17 dez. 2014

VIANA, A. l. A. Modelos de intervenção do estado na área da saúde. In: Estudos de Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: UERJ/Instituto de Medicina Social, 1995.

WEBER, L. PRODUZIR (NOS) ponto COM: a constituição do coletivo Rede HumanizaSUS e a produção cooperativa. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Porto Alegre, 2012

WERTHEIN, Jorge. A sociedade da informação e seus desafios. Ci. Inf., Brasília , v. 29, n. 2, Aug. 2000 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652000000200009&lng=en&nrm=iso>. access on 21 Jan. 2015.

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

Participação Social e Efetivação de Ações Públicas: o caso do PROINF nos Territórios Rurais e da Cidadania no Rio Grande do Norte

Thiago Ferreira Dias – PPGP/UFRN

Juarez Azevedo de Paiva – PPGA/UFRN

Introdução

A sociedade brasileira vem, gradativamente, avançando em estratégias de controle de políticas públicas efetivadas pelo Poder Executivo nas várias instâncias federativas. Tal fenômeno vem ocorrendo, com base legal, desde a Constituição de 1988, quando foi instituído o instrumento do controle social assegurando a participação da sociedade civil na efetivação das políticas públicas no país. Mais especificamente, vê-se, ao longo da década de 1990, uma proliferação de fóruns, conselhos, comitês e parcerias que buscam instituir, nos diversos níveis de governo e nas mais variadas áreas de atuação do Estado, novos espaços de representação.

Ressalte-se que a emergência de novos atores coletivos representa o alargamento das fronteiras temáticas do espaço público. As inovações institucionais em andamento estruturam-se de modo a incorporar representantes da sociedade civil e do Estado, inclusive aquelas categorias e grupos sociais que antes estavam excluídos do espaço público institucional e do debate com as representações formais do Estado. Tais fatos, portanto, tornam-se relevantes quando se pensa e se atua na avaliação de políticas públicas.

De acordo com Pellini (2003), todavia, a efetividade desses instrumentos da sociedade civil, na formulação e implementação de políticas públicas, tem se mostrado restrita, uma vez que as informações hoje utilizadas, centradas em aspectos financeiros, são insuficientes à efetiva participação e à subsequente tomada de decisões qualificada.

Além desta restrição, relacionada à ênfase no aspecto financeiro e à reduzida preocupação com indicadores sociais, há um fator anterior, relacionado à própria prática do exercício do controle social no Brasil a partir do funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas. Aqui, o desafio está na dificuldade das organizações da sociedade civil em ocupar os espaços dos conselhos de modo propositivo, conforme registra Santos (2005), uma vez que há, em certo grau, centralidade nos representantes governamentais por residir, nestes, o domínio na elaboração e na execução financeira e orçamentária.

De acordo com Lüchmann (2005), alguns fatores têm sido apontados como relevantes na implementação e sustentação de experiências

participativas, dentre as quais se destacam: o empenho, vontade e compromisso político-governamental; a capacidade de organização e articulação da sociedade civil; e o desenho institucional. A finalidade é a efetivação dos princípios de pluralidade, igualdade e publicidade. Porém, o desafio continua sendo a desigualdade social e as diferenças de interesses.

O espaço ocupado pelos conselhos, no Brasil, ganha complexidade na medida em que as políticas públicas buscam incorporar os princípios da universalidade e da equidade em um contexto de retração das perspectivas que nortearam a institucionalização do Estado do Bem-Estar durante a vigência do ciclo virtuoso do fordismo, que se entende do pós-guerra até o início da década de 1970 quando ocorre a chamada crise do petróleo.

Há, assim, em meio a uma série de inovações nos campos político e organizacional, uma nova pauta na gestão dos assuntos de natureza pública, o que envolve a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas numa perspectiva pública não-estatal. Instituições não-estatais de interesse público – genericamente denominadas de Organizações Não-Governamentais – passaram, desde a Reforma do Estado no Brasil – especialmente no Governo Fernando Henrique Cardoso – a participar da prestação de serviços sociais em um contexto de crescente retração do Estado no que concerne ao financiamento e à gestão dos serviços públicos (DAIN; SOARES, 1998).

Neste contexto, com criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, com a missão de pautar o desenvolvimento sustentável no meio rural brasileiro, pela via do fomento à agricultura familiar, permitiu a estruturação do Programa Territórios da Cidadania, ação do Governo Federal que, do mesmo modo que o PRONAT buscou o desenvolvimento regional sustentável e a universalização de programas básicos de cidadania por meio da superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, da inclusão produtiva de populações pobres dos territórios, do planejamento e da integração de políticas públicas e da ampliação da participação social na gestão das políticas públicas.

Como forma de auxiliar o alcance dos resultados do Programa e desenvolver forte coesão social, em parceria entre governo-sociedade civil, foi instituído o espaço do Colegiado Territorial, instituição que reúne organizações da sociedade civil e poder público no papel de elaborar e aprimorar o Plano

Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS e promover e integrar a gestão pública e conselhos territoriais na execução e controle das políticas públicas.

Assim, os Territórios Rurais e da Cidadania e seus respectivos Colegiados Territoriais são espaços heterogêneos "(...) *de formulação e gestão de políticas públicas onde estão presentes as disputas de interesses, os conflitos, a coesão social e a inclusão de novos sujeitos*" (FILIPPI, 2008, p.11). Tal entendimento conduz ao reconhecimento do território como espaço político e, por essa razão, na obra Por uma geografia do poder, Raffestin (1986) entende território como espaço onde se projetam trabalho, energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. De modo similar, Saquet destaca viés político ao afirmar que "o território é produzido espaço-temporalmente pelas relações de poder engendradas por um determinado grupo social. Dessa forma, pode ser temporário ou permanente e se efetiva em diferentes escalas [...]" (SAQUET apud BORDO et al., 2012, p.5).

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), o Programa Territórios da Cidadania e o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR) estão entre as principais iniciativas do Governo Federal que, desde 2004, se voltam ao fortalecimento da Agricultura Familiar e à promoção do desenvolvimento rural sustentável pela via da ação pública governamental e não governamental, neste último caso, envolvendo organizações sociais, solidárias e de controle social. Tal ação define e efetiva políticas estabelecidas sob a tutela da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) e descritas nos documentos de base e orientação geral da estratégia de implantação e consolidação dos Territórios Rurais.

No Brasil, o planejamento local pela via territorial é tido como alternativa à construção de um projeto de sociedade que mobilize atores sociais e permita participação no processo de decisão (AJARA, 2003; BUARQUE, 2008). A criação de espaços públicos de debate é entendida como arena social em que atores e organizações sociais, externos ao sistema político tradicional, buscam novas práticas de interlocução entre Estado e sociedade civil, ou seja, "um *locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais" (DELGADO et al., 2007, p.6).

No bojo desta política o PROINF torna-se uma ação de inclusão produtiva que contribua para promover a segurança alimentar e nutricional, geração de renda, convivência com o Semiárido, superação da pobreza e das desigualdades sociais de gênero, etnia e geração, possibilitando as condições para a melhoria da qualidade de vida dos/as agricultores/as e suas famílias nos Territórios Rurais e da Cidadania.

Assim, este artigo analisou os resultados da gestão da governança territorial a partir da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), operacionalizada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) nos Colegiados Territoriais do Rio Grande do Norte.

Para tanto, o artigo está estruturado inicialmente com referencial acerca das políticas públicas territoriais, participação social e governança territorial, posteriormente explana-se os caminhos metodológicos percorridos e por fim analisam-se os dados obtidos à luz do referencial teórico em questão.

2. Controle Social e Participação na Política Pública

Observa-se a crescente ascensão de instrumentos e apropriação de aspectos da participação e controle social pós- processo de redemocratização do Brasil. Resultados de estudos no Brasil apontam impasses importantes no exercício do controle social. No texto *O controle social e a democratização da informação: um processo em construção*, Assis e Villa (2003) discutem desafios postos ao sistema de saúde, pioneiro na implantação do controle social no Brasil. Afirmam que demandas referentes aos sistemas de informação no Brasil, especialmente no âmbito municipal, constituem um dos principais problemas para a organização do sistema de saúde, em que pesem avanços recentes advindos com a descentralização das ações.

Entre outros autores que estudam o tema, a exemplo de Rizec (2003), Cunha (2003), Dagnino (2004) e Cerrano (2011), apontam para uma série de desafios. Entre os pontos críticos do controle social encontram-se: centralização e não transparência de informações e da própria gestão, manipulação de dados, uso de artifícios contábeis no manuseio dos recursos, uso deliberado de linguagem e termos técnicos que inviabiliza o entendimento

e a participação de representantes da sociedade civil, influência política na escolha dos conselheiros, manipulação de conselheiros na aprovação de propostas e relatórios, fragilidade política das entidades representadas, domínio restrito dos conselheiros em relação aos assuntos pautados nos conselhos, ausência de canais de comunicação entre representantes e representados, desarticulação da sociedade civil em defesa de propostas de interesse comum, corporativismo de conselheiros em defesa de interesses particulares, restrito acesso às informações necessárias à tomada de decisões pelos conselheiros, desconhecimento do conselheiro em relação ao papel e obrigações a desempenhar.

De acordo com Pellini (2003), cinco estratégias ocorrem no exercício do controle social pela sociedade civil que são através das organizações não-governamentais, mediante participação do orçamento público, a partir da colaboração do Poder Legislativo, no controle da execução financeira e através dos conselhos comunitários.

Todavia, lembra a autora, a efetividade desses instrumentos da sociedade civil, na formulação e implementação de políticas públicas, tem se mostrado restrita, uma vez que as informações hoje utilizadas, centradas em aspectos financeiros, são insuficientes à efetiva participação e à subsequente tomada de decisões qualificada. Por essa razão, defende:

> Há que se encontrar uma forma de apresentar, à população, indicadores de como a ação governamental interfere na vida das pessoas, pois, o que interessa, em última análise, é o bem-estar dos indivíduos e famílias. Em outras palavras, é essencial que se introduza, ao lado dos números financeiros, indicadores sociais que meçam a qualidade de vida da população. (PELLINI, 2003, p. 19).

Além desta restrição, relacionada à ênfase no aspecto financeiro e à reduzida preocupação com indicadores sociais, há um fator anterior, relacionado à própria prática do exercício do controle social no Brasil a partir do funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas. Aqui, o desafio está na dificuldade das organizações da sociedade civil em ocupar os espaços dos conselhos de modo propositivo, conforme registra Santos (2005), uma vez que há, em certo grau, centralidade nos representantes governamentais por residir, nestes, o domínio na elaboração e na execução financeira e

orçamentária.

O ponto central do debate do controle social pela sociedade civil é a participação, o que, para Silva (2008), tem sido um desafio permanente para estudiosos e ativistas da democracia. É discutida a qualidade da participação a partir do preparo dos representantes, dos vários segmentos sociais, para tal exercício. Além disso, fala-se no poder e na centralização dos órgãos executivos tanto na condução do debate quando na execução das medidas tomadas coletivamente. Há, neste eixo de análise, a defesa de que tal experiência é relativamente nova no Brasil e se encontra desde a implantação em 1988, tensionada por distintas formas quanto ao modo de instalação e de funcionamento dos conselhos e por vieses adotados por representantes governamentais e governos de diferentes matizes políticas e ideológicas (SILVA, 2008).

Calvi (2007) analisa o controle social a partir de duas vertentes: o controle social típico do capitalismo que é o controle do capital exercido pelo Estado sobre a sociedade, para controlar as classes subalternas e suas organizações, mas, há que se reconhecerem os processos desencadeados nas décadas de 1970 e 80 pelo movimento social no Brasil, ao qual chama de controle social democrático “[...] entendido como a possibilidade da sociedade civil organizada participar da formulação e fiscalização das políticas sociais, com como acompanhar e fiscalizar as ações do Estado brasileiro em seus três níveis federados” (CALVI, 2008, p. 288).

Desde a década de 1990 vêm sendo implementados, cada vez mais no Brasil, a participação e o controle social, através dos mecanismos tradicionais de democracia representativa: os Conselhos. Os elos entre o Estado e a sociedade civil intensificam- se, com discussões e deliberações que buscam ampliar os serviços oferecidos através das políticas públicas, possibilitando o acesso de direitos à população.

De acordo com Lüchmann (2011), alguns fatores têm sido apontados como relevantes na implementação e sustentação de experiências participativas, dentre as quais se destacam: o empenho, vontade e compromisso político-governamental; a capacidade de organização e articulação da sociedade civil; e o desenho institucional. A finalidade é a

efetivação dos princípios de pluralidade, igualdade e publicidade. Porém, o desafio continua sendo a desigualdade social e as diferenças de interesses.

Neste sentido, o espaço ocupado pelos conselhos, no Brasil, ganha complexidade na medida em que as políticas públicas buscam incorporar os princípios da universalidade e da equidade em um contexto de retração das perspectivas que nortearam a institucionalização do Estado das Políticas Públicas no Brasil.

Para efeitos desta pesquisa criação dos Colegiados Territoriais via Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT),o qual é uma instância denominada de fórum ou conselho, que deve representar a diversidade de instituições, organizações e segmentos sociais e produtivos existentes no território. O colegiado territorial tem entre as suas atribuições a orientação, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação de iniciativas para o desenvolvimento do território. Suas atribuições caracterizam-se ainda pelo ato de deliberar sobre o processo de desenvolvimento territorial, defendendo os interesses dos diversos segmentos sociais, representar o território perante entes públicos e privados, sensibilizar e articular os atores sociais do território.

Estes colegiados surgem no bojo do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), o Programa Territórios da Cidadania e o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR) estão entre as principais iniciativas do Governo Federal que, desde 2004, se voltam ao fortalecimento da Agricultura Familiar e à promoção do desenvolvimento rural sustentável pela via da ação pública governamental e não governamental, neste último caso, envolvendo organizações sociais, solidárias e de controle social. Tal ação define e efetiva políticas estabelecidas sob a tutela da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) e descritas nos documentos de base e orientação geral da estratégia de implantação e consolidação dos Territórios Rurais.

Como estratégia de fortalecimento da política territorial, o Programa Territórios da Cidadania, surgido em 2008, derivou-se do propósito de incrementar ações do Governo Federal, surgidas em 2004, momento em que foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do

Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) e, simultaneamente, implantado o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR), inscrito no Plano Plurianual 2004/2007.

Assim, a política territorial busca promover uma perspectiva de construção de políticas públicas com viés *bottom-up* – política pública construída de baixo para cima, assim envolvendo os vários agentes da sociedade civil e governos municipais, estaduais e federal –, no qual há possibilidade de participação de múltiplos atores sociais na construção e consolidações de ações públicas para o desenvolvimento socioeconômico territorial, o qual explorar-se-á no próximo item do referencial.

2.1. Governança e Gestão Colegiada

A pobreza está diretamente relacionada à privação de capacidades, ao contrário da visão convencional de que estaria ela vinculada exclusivamente à condição de baixa renda. Tal abordagem baseia-se em três argumentos: a pobreza deve ser analisada de modo tal que se concentre nas privações *intrinsecamente* importantes, não apenas *instrumentalmente*, como a renda baixa; há outros fatores que incidem na privação de capacidades além do baixo nível de renda; a relação entre baixa renda e baixa capacidade tem influência variável entre comunidades e indivíduos (SEN, 2000).

A leitura do desenvolvimento, a partir das capacidades, amplia o entendimento da origem e consequências do problema, extrapolando a visão de que o meio (renda) seja a principal explicação para privações. Em conformidade ao que expõe Sen, Sachs (2008, p. 14) complementa:

> Igualdade, equidade e solidariedade estão, por assim dizer, embutidas no conceito de desenvolvimento [...]. Em vez de maximizar o crescimento do PIB, o objetivo maior se torna promover a igualdade e maximizar a vantagem daqueles que vivem nas piores condições, de forma a reduzir a pobreza, fenômeno vergonhoso, porquanto desnecessário, em nosso mundo de abundância.

Assim, o desenvolvimento depende da remoção de fontes de privação de liberdades, sejam elas de natureza econômica ou de carência no acesso a serviços básicos e de assistência social (SEN, 2000).

Sen (2000, p.28) defende que “a utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter”. O desenvolvimento assim interpretado relaciona-se à melhoria da qualidade de vida e à garantia das liberdades que permitem escolhas individuais, e, desta forma, “o crescimento é uma condição necessária, mas, de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo) para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos” (SACHS, 2008, p.13).

Embora as definições sobre desenvolvimento territorial incorporem a visão de que o território engloba atividades de setores econômicos diferentes (agricultura, indústria, etc.) e supera a clivagem rural-urbano, não são ainda suficientemente esclarecidas as relações dos territórios com a dinâmica social e econômica mais ampla.

Segundo Veiga (2003), é primordial que se ignore as concepções e dicotomias entre rural e urbano. O território deve ser apropriado nas suas dimensões relacionais constituindo um todo e, o grande desafio está, por conseguinte, em nomear uma estratégia realista que possibilite a efetivação de ações setoriais para uma articulação horizontal de intervenções.

Portanto, acredita-se que estudos que procure entender como o Território, através do Colegiado, vem tentando lidar com esta problemática merece atenção. Em que medida os representantes dos Colegiados conseguem apresentar resultados das políticas debatidas para o território? Trata-se de pensar como o local se articula com o territorial e a dimensão espacial de correspondência entre a atuação dos atores sociais e a institucionalidade da política.

No Brasil, esses dilemas incorporam o controle dos recursos no plano territorial, fato que potencializa tensões nas relações socioeconômicas. Para que consequências socioambientais negativas, decorrentes do esgotamento do modelo desenvolvimentista e do planejamento centralizado no Estado, sejam solucionadas, o planejamento local é tido como alternativa à construção de um projeto de sociedade que mobilize atores sociais e permita participação no processo de decisão (AJARA, 2003; BUARQUE, 2008). A criação de espaços públicos de debate é entendida como arena social em que atores e organizações sociais, externos ao sistema político tradicional, buscam novas

práticas de interlocução entre Estado e sociedade civil, ou seja, “um *locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais” (DELGADO et al., 2007, p.6).

Considerando que os colegiados são espaços de decisão, negociações, participação e articulação de interesses coletivos e de políticas públicas, não é recomendável que o mesmo seja constituído apenas por representantes da sociedade civil, por exemplo, ou por maioria de representantes do poder público governamental. Tanto em um caso quanto noutro está situação pode impedir ou dificultar a necessária articulação, negociação e implementação de ações em torno dos interesses reais da população e do desenvolvimento do território (CARDOSO, 2012).

Deve-se buscar o equilíbrio entre estas duas forças compreendendo que, nesta perspectiva, uma não substitui a outra. Conforme as Resoluções 48 e 52 do CONDRAF, bem como com os documentos orientadores e institucionais da SDT/MDA, para que o Colegiado Territorial faça a gestão do desenvolvimento territorial com eficiência deve se estruturar, minimamente, a partir das seguintes instâncias: plenária, núcleo dirigente, núcleo técnico e câmaras temáticas ou câmaras setoriais. A plenária é a instância máxima do colegiado territorial e tem papel político de orientação e tomada de decisões estratégicas. Já o núcleo dirigente tem a função de coordenar as ações definidas pela plenária do colegiado territorial, articular atores sociais, instituições e políticas públicas para a construção e implementação do desenvolvimento territorial. O núcleo técnico é uma instância de apoio técnico ao colegiado territorial e deverá ser composto por organizações de ensino, pesquisa e assessoria técnica, representativas do poder público e da sociedade civil. As câmaras temáticas ou setoriais são espaços criados pela plenária do colegiado, e vinculados ao núcleo dirigente para subsidiar suas decisões. Tem o papel de propor, dialogar e articular temas específicos relacionados ao desenvolvimento territorial.

3. Metodologia

Para realização desta pesquisa adotou-se uma abordagem qualitativa e quantitativa a partir da utilização da Base de Dados do Sistema de Gestão

Estratégia do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em especial, os dados acerca da pesquisa sobre a Gestão dos Colegiados Territoriais, desenvolvida com financiamento do CNPq e MDA e executada por instituições de ensino superior brasileira.

Os dados foram oriundos de entrevistas e observação direta já que os autores fizeram parte da equipe de pesquisadores para o Rio Grande do Norte.

De posse das informações foram realizados dois tipos de tratamento dos dados. Os dados quantitativos foram tabulados no Excel 2013 e tratados inicialmente com base no método de Análise Exploratória de Dados (AED), que utiliza a estatística descritiva, apresentando a frequência absoluta e relativa. Segundo Triola (2005), AED é o processo de uso das ferramentas estatísticas para investigar um conjunto de dados, com o objetivo de compreender suas características importantes. Nesse sentido, tal técnica mostra-se adequada e permite caracterizar a participação da sociedade civil e dos representantes do poder público nos colegiados territoriais, enquanto espaço de gestão participativa, e ponderar acerca do desenvolvimento da governança territorial.
Como amostra social para este estudo delimitou-se aos três Colegiados Territoriais estudados no Rio Grande do Norte (Brasil) – Mato Grande, Açú-Mossoró e Sertão do Apodi.

Justifica-se tal delimitação pelo fato dos autores estarem utilizando base de dados governamental, os quais ajudaram a fomentar via atuação como pesquisadores nas Células Territoriais desenvolvidas via chamada pública pelo CNPq e MDA, o qual estudou entre novembro de 2010 à setembro de 2011 uma amostra representativa dos Colegiado dos Territórios da Cidadania em todas as regiões brasileiras.

Verificou-se que foram aplicadas entrevistas com 9 membros de colegiados territoriais na condição de representante governamentais nos Colegiados Territoriais Açú-Mossoró e Sertão do Apodi, sendo que na base de dados governamental não consta entrevistas com membros do colegiado do Mato Grande. A opção de apenas representantes do poder público foi uma orientação na pesquisa financiada pelo CNPq e MDA pelo fato que a aplicação do recurso se dê em patrimônio público, o que significa dizer que o investimento deve ocorrer em uma área de propriedade do poder público (PROINF, 2012).

Com as variáveis qualitativas oriundas das análises do Banco de Dados, foi empregada a análise de conteúdo numa perspectiva de compreensão, e, descrição e análise para atribuir um significado à complexidade do tema, sem apego a aspectos quantitativos (DELLAGNELO e SILVA, 2005), assim, para análise dos dados estabeleceu-se duas categorias de análise. A primeira com foco no planejamento dos projetos explorando sua elaboração. Na segunda categoria explorando acerca da gestão dos projetos e se está alinhada á premissa de um processo de governança territorial e a resultados alcançados.

4. Análise dos Dados

4.1. Contextualizando os Territórios em análise do Rio Grande do Norte: Territórios do Mato Grande, Açú-Mossoró e Sertão do Apodi

O Mato Grande localiza-se a nordeste do Rio Grande do Norte e é composto por dezesseis municípios: Bento Fernandes, Caiçara do Norte, Ceará Mirim, Jandaíra, Jardim de Angicos, João Câmara, Maxaranguape, Parazinho, Pedra Grande, Poço Branco, Pureza, Rio do Fogo, São Bento do Norte, São Miguel do Gostoso, Taipu e Touros. O Território abrange uma área de 5.986,20 km² estando 90,69% inserida no semiárido potiguar. A irregularidade de chuvas e o plano superficial geologicamente sedimentar dificultam a acumulação de água de superfície. Apresenta, ainda, considerável faixa litorânea e algumas bacias hidrográficas, principalmente a do Rio Ceará Mirim. Quanto à população, possui 217.519 habitantes, correspondendo a 7,2% do total do estado, dos quais, 113.054 residem na zona rural e 104.465 na zona urbana.

Os municípios de Ceará Mirim e João Câmara são os mais populosos, com população de 68.141 e 32.227 respectivamente, de acordo com o último Censo (IBGE, 2010). O reduzido grau de urbanização é característica dos municípios do Mato Grande explicada, dentre outros aspectos, pela baixa densidade demográfica. A população média por município é de 13 mil habitantes. Apesar de municípios como São Bento do Norte (localizado no litoral) apresentar PIB *per capita* de R$5.573, o percentual de pobreza é elevado e alcança 69,81% da população. Este fato é exemplo que denota a má

distribuição de renda evidente em todo o Mato Grande. As atividades produtivas de maior expressão, fortemente caracterizada como agricultura familiar, são apicultura, pesca e aquicultura, beneficiamento da castanha de caju, além do cultivo de mandioca, abacaxi e banana. Outra atividade que cresce é o turismo, beneficiada pela extensa faixa litorânea, pela proximidade com a capital e pelo fácil acesso a partir de Natal, pela BR-101, que, desde 1998, transcorre por municípios do leste do estado alcançando Touros e São Miguel do Gostoso.

Já o Território da Cidadania Açu-Mossoró localiza-se no Noroeste do Estado do Rio Grande do Norte (RN), abrange uma área de 7.974 Km², constituído por 14 (quatorze) municípios: Assú, Areia Branca, Alto do Rodrigues, Baraúna, Carnaubais, Grossos, Mossoró, Itajá, Ipanguaçu, Pendências, Porto do Mangue, São Rafael, Serra do Mel e Tibau, conforme a Figura 1. As coordenadas geográficas correspondem à faixa de 36°43’ e 37°43’ de longitude (W) e 5°11’ a 5°34’ de latitude(S), fazendo limites com o oceano Atlântico no Litoral Norte, ao Leste com o

Território Sertão Central, ao Sul com o Território Sertão do Apodi e a Oeste com a fronteira do Estado do Ceará. Esses municípios compõem as microrregiões Oeste Potiguar e Vale do Açu. (PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – PTDRS, 2010).

Segundo dados do último censo demográfico realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) O Território Açu-Mossoró agrega uma população total de 455.521 habitantes. É importante ressaltar ainda que esse aumento demográfico foi superior tanto na zona urbana (9,5%), quanto na zona rural (5%).

O ambiente político institucional no território Açu/Mossoró é marcado pela atuação das instituições da sociedade civil que agem diretamente na organização e no desenvolvimento de atividade junto às famílias da zona rural.

Observa-se a presença marcante dos sindicatos de trabalhadores rurais, das colônias de pescadores, das associações dos assentamentos de reforma agrária, de comunidades quilombolas, de cooperativas de comercialização da agricultura familiar, cooperativas de assessoria técnica a agricultura familiar, organizações não governamentais - ONGs que trabalham com gênero e

gerações jovens. Além, dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável, saúde, educação, desenvolvimento comunitário, entre outros.

Por outro lado o Território Sertão do Apodi abrange a área de 8.280,20 km², é composto por 17 municípios: Apodi, Campo Grande, Itaú, Janduís, Rodolfo Fernandes, Umarizal, Caraúbas, Felipe Guerra, Governador Dix-Sept Rosado, Messias Targino, Olho-d`Água do Borges, Paraú, Patu, Rafael Godeiro, Severiano Melo,Triunfo Potiguar e Upanema.

O Território está localizado na Zona Homogênea do Estado do Rio Grande do Norte, denominada Médio Oeste, no semiárido nordestino. Caracteriza-se, de acordo, com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, por ser um território tipicamente rural, em razão da população total dos municípios serem inferior ou igual a 50 mil habitantes. É uma das regiões potiguares de maior capital social, onde existem mais de 120 grupos produtivos, compreendendo associações, cooperativas, ONGs, sindicatos e assentamentos. Segundo o PTDRS (2010), possui 9.453 agricultores familiares, 2.860 famílias assentadas e 01 comunidade quilombola. Seu IDH médio é 0,63.

A população total do território é de 157.203 habitantes, dos quais 64,51% residem na zona urbana e 35,49% vivem na área rural (IBGE, 2011). Vale ressaltar que embora o território apresenta uma diversidade de instituições que podem contribuir com os arranjos políticos institucionais entre poder público e sociedade civil, é visível uma fragilidade entre o diálogo e o processo de execução, sejam estas de ações, projetos e das próprias políticas públicas de desenvolvimento territorial.

4.2. O caso dos PROINF's no Rio Grande do Norte – a experiência dos Territórios do Mato Grande, Açú- Mossoró e Sertão do Apodi

Os PROINF's realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, via Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT ocorre via cooperação com os estados e municípios, o qual tem sua elaboração efetuada no âmbito do colegiado territorial, que discute e seleciona os projetos e define o proponente que executará o projeto de infraestrutura, bem como, neste espaço ocorre às

definições quanto aos empreendimentos que obterão comodato ou termos de permissão de uso das infraestruturas de apoio à produção.

Assim, tem uma construção *bottom-up* no processo desenvolvimento da proposta, no qual há efetiva participação social da diversidade do colegiado territorial, como trata Pellini (2003), todavia na implementação da política pública a participação social apresenta-se restrita haja vista que a execução ocorre de modo *top-down*, pois financia apenas projetos via entes públicos, mas com a recomendação que a gestão do empreendimento possa ser compartilhada com os beneficiários do projeto. Contudo, a manutenção, conservação e posse dos bens é de responsabilidade do proponente.

Dadas estas explicações, parte-se para iniciar a análise acerca dos projetos aprovados nos âmbitos do Colegiados Territoriais do Mato Grande, Açú-Mossoró e Sertão do Apodi com foco na descrição e percepção de membros sobre o planejamento e gestão dos PROINF's.

No Território do Mato Grande – RN foi contemplado com 2 (dois) Projetos de Investimentos ambos para aquisição de 2 (duas) motocicletas, 1 (uma) para o município de Ceará-Mirim e outra para o município de Taipu, vale ressaltar que ambos os projetos foram concluídos no ano de 2005.

Os valores destes investimentos foram da ordem de R$ 7.900,00 e R$ 7.648,00 respectivamente, sendo R$ 14.016,00 de recursos financiados pelo MDA. Entretanto, é importante registrar que depois de feita consulta junto aos consultores do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA para dirimir dúvidas quanto a avaliação destes projetos, a orientação dada foi que a Célula de Acompanhamento e Informação desconsiderasse a avaliação tendo em vista que os resultados obtidos pelos investimentos com relação a eficácia e efetividade seriam mínimos e pouco representativos para uma análise mais substancial.

Acresce-se ao fato que tais projetos não podem ser encarados como propulsores do desenvolvimento e estruturação da organização produtiva da agricultura familiar. Este fato põe em xeque a efetividade e representatividade do Colegiado como instancia promotora do desenvolvimento territorial, devido ao baixo impacto das ações de infraestrutura tão importantes para dinamização socioeconômica do território.

Já no Território Açú-Mossoró entre 2005 e 2010 verificou-se os investimentos na política de desenvolvimento territorial nos Estados no qual contabilizou 15 (quinze) PROINF's, destes 11 (onze) se concentram nos municípios do Vale do Açu, a saber: Assú, Alto do Rodrigues, Ipanguaçu, São Rafael, Pendências, já o núcleo do Oeste Potiguar possui 4 (quatro) projetos, sendo beneficiados Serra do Mel e Mossoró.

De 2005 a 2010, os investimentos via território da cidadania no Açu/Mossoró totalizam R$ 2.858.593,82, a contrapartida dos municípios proponentes foi de R$ 726.934,18. A soma desses valores é de R$ 3.585.528,00 investidos em cinco anos. Todavia, as obras para construção de espaços de beneficiamento da produção da agricultura familiar ou apoio a produção não estavam concluídos até 2011, apenas a aquisição de veículos para suporte a cadeia da pesca (caminhão e motos) estão concluídos e em uso pelos beneficiários.

É válido lembrar que, além dos PROINF's que foram conveniados via prefeituras municipais, há projetos de custeio produtivo executados por instituições da sociedade civil atuantes no território. Os custeios são para fortalecer atividades produtivas, via formação de membros do território, consideradas estratégicas no desenvolvimento territorial, uma vez que se torna imprescindível, o processo de capacitação para a autogestão dos empreendimentos produtivos existentes no território, considerando que os investimentos nos últimos cinco não atenderam os anseios dos beneficiários.

Assim, a pesquisa realizada com o colegiado do Território Açú-Mossoró, quando questionados sobre ações para gestão dos projetos de desenvolvimento territorial, são mencionados basicamente critérios técnicos. Constata-se que pontos importantes como as questões ambientais, sociais, de etnia, etc., apresentam uma lacuna.

No entanto, para se alcançar resultados satisfatórios, como pretendidos com os projetos é importante considerar toda uma infraestrutura de acesso a saúde, a educação, a saneamento básico, a coleta e o gerenciamento de resíduos sólidos, a moradia, o lazer, a organização dos grupos, fatores que possibilitam a sustentabilidade integrada dos projetos territoriais, bem como pensar as melhorias vindas com os investimentos destes em médio e em longo prazo.

As limitações apresentadas nas ações de gestão dificultam por vezes o alcance dos resultados pretendidos pelos projetos e externaliza a fragilidade dos atores sociais e representantes governamentais nas etapas a serem seguidas para que estes sejam iniciados, concluídos e que funcionem, pois processo de gestão deve ocorrer de forma transparente e descentralizada.

O proponente, beneficiário do projeto e membro do colegiado destacaram que no que concerne à avaliação de projetos apenas dois dos catorze projetos foram concluídos, e mesmos assim, estes concluídos não estão em funcionamento. Esta constatação demonstra fato preocupante acerca da efetividade dos projetos dada à situação que se encontram.

Os entrevistados realçaram a preocupação em relação ao alcance dos resultados pretendidos com os projetos, a necessidade de pensar estratégias que contribuam para o seu funcionamento e atendimento das reais necessidades de desenvolvimento dos beneficiários, possibilitando um ambiente que fortaleça as relações na dinâmica social, política, econômica, produtiva, ambiental e de comercialização no território.

Por sua vez no Território Sertão do Apodi no período de 2003 a 2012 constatou-se a existência de 10 (dez) projetos no valor total de R$ 5.045.982,00 (SGE, 2011), distribuídos entre as cadeias produtivas territoriais da apicultura (construção do entreposto de mel); da bovinocultura (construção de 01 unidade de beneficiamento de leite e tanques de resfriamento); dos recursos hídricos (construção de Barragens sobre o Rio Umari e o Rio Upanema, tornando o rio perene para irrigação com custo baixo de energia para os agricultores que vivem as margens dos rios; de equipamentos de apoio à comercialização para as feiras agroecológicas, do Centro de Comercialização da Agricultura Familiar e aquisição de veículos para três cooperativas do território.

Dos projetos, seis foram propostos via Secretaria da Agricultura, Pecuária e da pesca do Estado do Rio Grande do Norte – SAPE. Os quatro foram via prefeituras de Apodi, Janduís e Umarizal. Do total de projetos uma barragem e o entreposto de mel encontram-se concluídos, todavia o último não está em funcionamento. Até o ano de 2012 foi efetivamente implantado apenas os equipamentos das feiras, aquisição de veículos (caminhão, carros e motos) para cadeia produtiva do mel, base de apoio à comercialização e kit de

irrigação e tarifa verde que estão em pleno uso pelos beneficiários. Os demais não foram efetivados por vários motivos, entre eles, a falta de celeridade dos órgãos proponentes, seja Estado ou município, no processo de execução dos trâmites burocráticos para efetivação dos projetos de infraestrutura.

De modo geral nos Territórios Açú-Mossoró e Sertão do Apodi no que concerne ao processo de gestão dos projetos no âmbito do colegiado os entrevistados afirmam que não há processo de gestão específico, só o fato de membros do colegiado que buscam acompanhar e ter informações dos projetos, mas sem definição prévia de indicadores de acompanhamento que possibilite uma atuação sistematizada nas etapas de implementação e avaliação.

Os beneficiários não estão sendo atendidos devido à falta de término e efetivo funcionamento da maioria dos projetos, assim difícil avaliar o quanto o projeto atendeu às expectativas na visão dos beneficiários

Quanto aos aspectos de planejamento os entrevistados apontam que a definição dos projetos no colegiados territoriais em estudo ocorre em sua maioria em face do PROINF ofertado pela SDT/MDA e acesso a Emendas Parlamentares. Verifica-se na fala que pouco utiliza-se o espaço como diálogo entre os municípios do território para a promoção de consórcios ou de ações estruturadoras articuladas que tenham efeito na dinâmica socioeconômica do território.

Ainda, segundo os entrevistados, os beneficiários em tese participam apenas de aspectos da concepção do projeto, como diagnóstico e definição de componentes do projeto, assim elabora e avalia, mas não tem ingerência sobre a implementação e o processo de auditoria e acompanhamento financeiro do projeto fica a cargo dos órgãos de controle federal

Por outro lado, as entidades públicas que executam os projetos dada condição de repasse financeiro ser restrito a instituições públicas, estas pouco participam na elaboração da proposta, mas sim no co-financiamento e apoio técnico.

Cruzando com dados do SDT/MDA acerca da pesquisa Gestão do Colegiados nos territórios em estudo, pondera-se que a capacidade de decisão de cada um dos membros do colegiado, está associado a percepção da participação por parte dos mesmo, neste caso, os membros apontam que a

capacidade de decisão é maior por parte dos representantes da sociedade civil – associações e sindicatos, agricultores familiares, movimentos sociais e ONG's – todavia no outro externo verifica-se há uma percepção da menor capacidade de decisão dos representantes do poder público no âmbito das decisões tomadas nos Colegiados Territoriais estudados. Este fato é referendado pela constatação da falta de assiduidade destes atores nas reuniões dos colegiados e sua ausência nas tomadas de decisões, além da rotineira mudança de representações oriundas das mudanças governamentais nas instâncias municipais, estaduais e federal.

Diante deste quadro, pode-se inferir que a participação inexpressiva do poder público municipal e estadual nos colegiados como um fator que conduz a ineficiência na implantação e gestão dos projetos a serem desenvolvidos no território, já que estes legalmente, devem ser os executores dos projetos oriundos do MDA via projetos do PROINF. Assim, tais constatações não corroboram com premissa defendida por Ajara (2003) e Buarque (2008) acerca da discussão do desenvolvimento da capacidade endógena via financiamento a governo subnacionais no qual o desenvolvimento do planejamento local é tido como alternativa à construção de um projeto de sociedade que mobilize atores sociais e permita participação no processo de decisão.

Nos casos em estudo verifica-se uma dissociação no processo de planejamento, no qual o colegiado territorial participa ativamente do processo de elaboração do PROINF e o ente público fica ausente no processo, todavia quando ocorre a implementação o mesmo torna-se protagonista do processo de forma solitária e isolada.

Este fato contribui para que membros do colegiado encontrem-se desacreditados quanto a execução do PROINF, haja vista que experiências anteriores nas quais partes dos membros do colegiados pertencentes a sociedade civil vivenciaram outros programas serem executados sem a participação dos beneficiários (PRONAF Global implantado via políticos, vereadores, etc) e acreditava-se que a falha destes estava na ausência da participação da sociedade civil, todavia, com o PROINF verificou-se que, mesmo com o esforço coletivo e participação na execução da política pública via colegiado, o mesmo não vêm obtendo êxito no que concerne à governança do arranjo institucional gestão pública e sociedade civil.

Tais constatações traz à tona, a partir de Lüchmann (2011), que aspectos como empenho, vontade e compromisso político-governamental são alguns dos fatores apontados como relevantes na implementação e sustentação de experiências participativas, e nos casos em estudos torna-se notório.

As principais decisões ou ações de desenvolvimento rural continuam nas "mãos" ou na vontade dos gestores públicos do estado ou dos municípios que com exceção de alguns denotam desinteresse em oportunizar autonomia, geração de renda e melhoria para os agricultores(as) nos mais diversos lugares do território onde a pobreza ainda persiste. É necessário criar estratégias de envolvimento dos gestores públicos, senso de pertencimento destes ao Colegiado Territorial, para resultar na maior participação dos gestores públicos nas ações do Colegiado.

Essa realidade suscita reflexões e um longo debate sobre os rumos que remete a promoção de ações para o desenvolvimento sustentável, tendo como princípio, o comprometimento dos gestores públicos com a implantação das políticas para o território e a compreensão da potencialidade da governança territorial para o desenvolvimento de uma região.

Considerações Finais

A política territorial trouxe novos atores para o cenário público, por um lado, e, por outro, dificuldades dos governos locais em operar sob a orientação de um novo paradigma de desenvolvimento. As explicações para tal fato passam necessariamente por demandas institucionais, que vão, desde o fenômeno da *path dependence* – que atua no sentido de perpetuar as formas institucionais já estabelecidas – até a carência de diálogo entre instâncias econômicas e sociais e diferentes níveis de governo. Esta deficiência institucional opera fundamentada na lógica setorial dos investimentos e das ações públicas que se confronta com a visão voltada para os territórios, esta, adotando uma lógica intersetorial e multidimensional. No campo formal, percebe-se que as instituições encarregadas de promover ou induzir ações e políticas públicas têm, em seu próprio desenho, um fator limitador da capacidade de articulação de estratégias de desenvolvimento territorial.

Além destes limitadores de natureza institucional, prevalecem demandas políticas focadas em interesses setoriais e em modelos orientados pela tradicional subordinação do rural ao urbano. Outro ponto a ser considerado é a dinâmica envolvendo interesses políticos e econômicos locais em confronto com diretrizes de políticas públicas formuladas em escalas mais amplas, o que traz à tona a necessidade de se entender como as particularidades locais são levadas em conta pelo Estado brasileiro no contexto da formulação de amplos programas de ação.

Bem como, o descompasso entre formulação e implementação, no qual distintos atores estão dispostos nestas etapas da política territorial do PROINF, acabam por terem uma visão fragmentada do processo, além da falta de uma gestão específica que delineie estratégias participativas que envolvam todos os atores sociais fundamentais para o êxito no processo de consecução do PROINF.

A relação entre o ambiente sócio-político e a mudança institucional é, então, um ponto central em estudos acerca do desenvolvimento territorial, pois, estando os agentes institucionais motivados por interesses que se defrontam, é de se esperar que a construção de novas instituições dependa da morfologia social local. Esta constatação fundamenta a emergência de uma visão crítica das teses institucionalistas tradicionais, que condicionavam o desenvolvimento socioeconômico a uma estratégia de construção ou de fortalecimento de instituições capazes de refletirem os valores da modernidade que se buscava instaurar. De acordo com os críticos “neoinstitucionalistas” (também identificados como neodesenvolvimentistas), nenhuma estratégia de desenvolvimento pode vingar se não apoiada em modelos institucionais inspirados localmente, capazes de construir alternativas criativas de governança democrática, e claro com o envolvimento de atores governamentais e não governamentais no processo de formulação, implementação e avaliação das ações territoriais.

Referências

AJARA, Cesar. **As difíceis vias para o desenvolvimento sustentável:** gestão descentralizada do território e zoneamento ecológico-econômico. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2003.

ASSIS, M. M. A.; VILLA, Tereza C. S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, mai./jun., 11(3): 376-82, 2003.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**: metodologia de planejamento. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CALVI, K. U. O Controle Social nos Conselhos de Políticas e de direitos. **Revista Emancipação**, Ponta grossa, v.8, n.1, 09-20, jan/jun, 2008.

_____. **Serviço Social e Conselhos de Políticas e de Direitos:** contradição entre o projeto Ético-Político e a condição do assalariamento. Dissertação de mestrado em Política Social – UFES, 2007, 330p.

CARDOSO, Bruno L. D. **Desenvolvimento sustentável:** um estudo nos territórios da cidadania do Rio Grande do Norte. Trabalho de conclusão de curso, 2012.

CERRANO, Angela Zilli. **O controle social da Administração Pública:** exercício de cidadania. Acessado em 8 de outubro de 2013. Disponível em: http://angelazillijuridico.blogspot.co.uk/2011/05/o-controle-social-da-administracao.html

CUNHA, Sheila Santos. **O controle social e seus instrumentos**. Salvador, fevereiro/2003 Acesso em 8 de outubro de 2013. Disponível em http://socialiris.org/imagem/boletim/arq493428c8bc3db.pdf

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización.** Caracas/Venezuela 2004: Universidad Central de Venezuela. Acessado em 8 de outubro de 2013. Disponivel em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP-test/Venezuela/faces-ucv/uploads/20120723055520/Dagnino.pdf

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S.P. **Desenvolvimento territorial:** articulação de políticas públicas e atores sociais. Rio de Janeiro: IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ, 2007.

DELLAGNELO, E. H. L.; SILVA, R. C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

LUCHMANN, Ligia Helena H. Os sentidos e desafios da participação. **Anais do XXI Congresso Brasileiro de Sociologia - SBS,** UFMG, Belo Horizonte, 2005.

PELLINI, Ana Maria. **Os Sistemas de Planejamento, Execução e Controle da Gestão Pública:** uma nova proposta para o Rio Grande do Sul, 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

PROINF**. Manual operacional do Proinf 2012:** ação orçamentária de apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais. Brasília: MDA, 2012. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/Manual_PROINF_2012.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2012.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

RIZEK, Cibele Saliba. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um balanço necessário. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo, vol.18, número 51, fevereiro de 2003. Acessado em 8 de outubro de 2013. Disponível em http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100011

SANTOS, B. (ORG). **Democratizar a Democracia.** Os caminhos da Democracia Participativa, 3ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira 2005.

SGE. **Sistema de Gestão Estratégica**. Disponível em:<http://sge.mda.gov.br>. Acesso em: 11 de junho de 2014.

SILVA, V.R.; et al. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre v. 7 n. 2 p. 250-265. jul./dez. 2008.

TRIOLA, M. F. . **Introdução à estatística** (9 ed.). Rio de Janeiro: LTC, 2005.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável, o desafio do século XXI.** Rio de Janeiro: Editora Garamond. 2003.

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

Sistemas deliberativos em perspectiva meso: o subsistema dos conselhos de política na Cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais - Brasil.

Autores:
Eduardo Moreira da Silva (Doutor em Ciência Política)
Pesquisador do Projeto Democracia Participativa (PRODEP/UFMG)

Antônio Carlos Ribeiro (Doutorando em Sociologia / Mestre em Ciência Política)
Professor do Departamento de Ciências Humanas da Universidade Federal de Alfenas
Pesquisador do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Análise de Redes Sociais (GIARS/UFMG)

Introdução

O estudo da democracia deliberativa evoluiu muito nos últimos anos. Desde seu surgimento, quando foram formulados os primeiros modelos teóricos (HABERMAS, 1995, 2003, BOHMAN, 1996) passando pela discussão procedimental em torno de quais arranjos institucionais poderiam melhor promover processos deliberativos inclusivos e capazes de aumentar a intensidade da democracia (AVRITZER, 2009; FUNG, 2004), até chegar à vasta literatura construída a partir de inúmeros estudos de casos focados no perfil dos participantes, na estrutura organizacional, nos seus efeitos sobre a distribuição do poder e na efetividade das instituições participativas(AVRITZER, 2010; PIRES, 2011).

Recentemente, a literatura sobre o tema deu mais um passo em direção à construção de uma teoria deliberativa mais robusta. Embora as formulações teóricas tenham retornado a um patamar de abstração extremamente elevado, o qual aumenta novamente o fosso entre a dimensão teórica e o trabalho empírico realizado para testar as teorias, a formulação de uma teoria deliberativa elaborada de um ponto de vista sistêmico, pode contribuir significativamente para compreensão das democracias contemporâneas.

A perspectiva dos sistemas deliberativos, como vem sendo chamada, concebe os resultados dos processos democráticos como produtos de um sistema de instituições políticas integradas por diversos mecanismos. Assim, o processo democrático é visto como um "liga e desliga" dos múltiplos componentes deste sistema por onde circulam ideias, propostas, interesse e outros elementos que estão envolvidos no processo de construção de decisões políticas. Esse modelo sustenta que só podemos ter uma compreensão adequada das democracias contemporâneas se apreendermos os mecanismos que sustentam esse sistema. O processo deliberativo não pode ser compreendido se abordado apenas no nível micro. É preciso entender como as diversas instituições políticas influenciam umas às outras.

Neste artigo, buscamos oferecer uma contribuição à esse debate a partir de um estudo empírico. Assumimos a impossibilidade de abordar os sistemas deliberativos tal como formulado pela teoria. Consequentemente, propomos abordar o estudo dos sistemas deliberativos de uma perspectiva de nível meso, então, formulamos a ideia de subsistemas deliberativos. Estes correspondem aos subconjuntos dos sistemas deliberativos (nível macro) formados por algumas instituições (nível micro) reunidas por determinados critérios que apresentaremos. O objeto de estudo analisado aqui é o subsistema dos conselhos de política da cidade de Belo, capital do Estado de Minas

Gerais - Brasil. Este é formado por 22 conselhos, para os quais conseguimos levantar informações. Nós abordamos esse subsistema a partir de um único mecanismo de integração, qual seja a co-afiliação dos conselheiros em mais de um conselho, doravante conectores. A literatura sobre o tema tem destacado esses mecanismos considerando o papel das burocracias nestes conselhos sem, entretanto, deixa escapar a dimensão da participação dos atores da sociedade civil.

Para realizar o estudo, aplicamos a metodologia de *Social Network Analysis (SNA)*, especificamente as técnicas *Affiliation Network Analysis (or Two-Mode Network Analysis)*. Nós acreditamos que essa metodologia é a mais apropriada para testar o modelo dos sistemas deliberativo, cujos elementos fundamentais são os mecanismos que conectam o sistema. Sem esses mecanismos seria impossível produzir resultados, por isso nosso argumento destaca que para explicar resultados (como e por que foram produzidos) é necessário entender os mecanismos de interação dos sistemas deliberativos.

Os resultados mostram que o subsistema dos conselhos de políticas de Belo Horizonte, em outubro de 2014, encontrava-se totalmente integrado por meio da co-afiliação dos conselheiros. Identificamos papeis diferentes desempenhados pelos conselheiros representantes do poder público e os da sociedade civil. No primeiro caso, os dados apontam para uma especialização, já identificada pela literatura, dos conselheiros do poder público. Esses têm a função de realizar a integração interna desse subsistema. No segundo caso, embora tenham menor importância como conectores internos do subsistema analisado, nossa análise sugere que os representantes da sociedade civil são, em hipótese, os conectores externos do subsistema dos conselhos de política. Isto é, eles representam um dos mecanismos que conectam o subsistema analisado aos outros subsistemas do sistema deliberativo total. Além disso, esses atores cumprem a função de criar laços diretos entre alguns conselhos.

A primeira seção desse artigo apresenta a teoria dos sistemas deliberativos. Destacamos os principais aspectos deste quadro analítico e oferecemos nossa contribuição ao propor a abordagem empírica dos subsistemas. Em seguida, apresentamos as hipóteses elaboradas com base na literatura abordada. Na terceira seção, explicitamos aspectos da metodologia aplicada: notas sobre a *SNA* e descrição do dado analisado. Na quarta seção, descrevemos as características do subsistema considerando a integração via co-participação dos atores nele imersos. Por fim, nas considerações finais apontamos caminhos para que o trabalho realizado aqui seja levado

adiante. Sob esse aspecto, destacamos a importância de produzir dados tendo em vista os demais mecanismos que podem contribuir para integração do subsistema de conselhos, a identificação e análise de outros subsistemas segundo os critérios que destacaremos e a construção de dados que permitam entender melhor a função dos atores da sociedade civil como conectores de subsistemas.

A teoria deliberativa e a visão sistêmica na produção de políticas públicas[1].

O tema da legitimidade das decisões produzidas em regimes democráticos foi alçado ao centro principal das atenções de um significativo conjunto de autores, desde o início dos anos 1990, com emergência de uma ampla produção teórica nomeada por Dryzek (2010) como *deliberative turn*. Os propositores do modelo deliberativo partilham o entendimento de que a legitimidade da democracia depende, em parte, da qualidade da deliberação realizada pelos cidadãos e seus representantes (MANSBRIDGE *et al*, 2012). A produção teórica deste modelo contribuiu para a aproximação das pesquisas desenvolvidas por dois modelos inicialmente "antagônicos" – *participativo* e *representativo* -, porque a qualidade da deliberação democrática passou a ser objeto de análise tanto nos parlamentos quanto nas iniciativas participativas e deliberativas que emergiram em diversas partes do mundo.

No âmbito internacional, a análise dos diferentes fóruns deliberativos e suas relações com o sistema político tem ganhado a atenção recente de autores que se dedicam ao estudo da teoria deliberativa, reunidos em torno da discussão sobre o que denominaram de um *modelo sistêmico de democracia deliberativa*. Embora a abordagem sistêmica não seja inteiramente nova, inclusive no âmbito da teoria deliberativa na qual já tinha sido objeto da atenção de Habermas (2003), o enfoque dado à questão pode ser considerado promissor, na medida em que busca propor uma análise das diversas instâncias deliberativas do sistema político e suas formas de interação mútua. Assim, busca-se observar tanto a deliberação no âmbito dos corpos legislativos quanto das "pequenas iniciativas deliberativas" (MANSBRIGDE et al, 2012, p.1).

A origem da discussão sobre um sistema deliberativo está em um artigo publicado por Mansbrigde (2009[1999], p.207), no qual a autora sugere a influência da "conversação cotidiana" no "amplo sistema deliberativo das democracias", isto é, a

[1] Este tópico é uma versão reformulada de parte de um texto anteriormente apresentado (SILVA, 2014) no IX Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política. Agradecemos aos comentários preciosos de Adrian Lavalle recebidos naquela ocasião, a partir dos quais o presente artigo foi elaborado.

conversação entre representantes formais e informais em fóruns públicos, na mídia, entre ativistas políticos em espaços privados sobre assuntos que o público deveria discutir. Em outros termos, esteve em relevo, neste primeiro momento, a proposição da existência de um amplo sistema deliberativo, que seria influenciado pelas discussões realizadas entre os cidadãos nos espaços formais e informais de discussão sobre as questões e assuntos relacionados à política.

Mais recentemente, Mansbridge *et al* definiram um sistema como

> um conjunto de partes diferenciadas, mas interdependentes, com funções distribuídas e conectadas de forma a construir um todo complexo. Ele requer diferenciação e integração entre as partes, alguma divisão funcional de trabalho bem como alguma interdependência funcional de forma que a mudança em um componente redundará em mudanças em outros. Ele envolve conflito e solução de problemas políticos baseado na fala. Porque a fala? Por ser uma forma de comunicação menos exigente que pode envolver desde a demonstração, a expressão e a persuasão até o próprio debate (2012, p.4, *tradução livre*).

O modelo sistêmico seria, então, um instrumental analítico importante para se refletir sobre a influência de cada uma das partes sobre o todo e vice-versa. Antes de passarmos à descrição e análise crítica do modelo, no entanto, faz-se necessário apresentar suas características principais, suas origens históricas e as categorias analíticas propostas pelos autores que tem se dedicado à proposição do modelo.

No livro *Deliberative Systems,* J. Mansbridge, J. Bohman, S. Chambers, T. Christiano, A. Fung, J. Parkinson, D. F. Thompson e M. E. Warren buscam uma resposta analítica vigorosa à difícil tarefa de se repensar as relações e as dinâmicas estabelecidas entre os diversos fóruns deliberativos. Presentes em vários regimes democráticos, esses funcionam em contextos de larga escala. Em outros termos, o principal objetivo do livro é oferecer um modelo para se repensar a relação entre deliberação e democracia em contextos caracterizados pela vasta extensão territorial, pela pluralidade de atores e pela multiplicidade de arenas deliberativas.

Percebe-se, portanto, no objetivo do livro uma proposta de ajuste no foco central do modo como as arenas deliberativas vinham sendo estudadas, isto é, avaliavam-se individualmente as arenas e fóruns deliberativos, a partir da sua capacidade de incrementar a legitimidade das decisões políticas ali produzidas. Os autores se referem aos estudos sobre a qualidade da deliberação tanto nos *corpos legislativos* quanto nas *pequenas iniciativas deliberativas*. Constatam, no entanto, a necessidade do desenvolvimento de pesquisas com foco em um amplo sistema interdependente, dado que nenhuma arena deliberativa, isoladamente, teria a capacidade de incrementar a legitimidade da maior parte das decisões e das políticas produzidas pelos regimes

democráticos (MANSBRIDGE *et al,* 2014, p. 1-2, *tradução livre*). Tem-se assim, a passagem de um nível micro de análise ao nível macro.

A abordagem sistêmica traria três importantes contribuições. Em primeiro lugar, permite pensar sobre a democracia deliberativa em contextos societais de larga escala. Com isto busca-se oferecer uma nova solução a um desafio antigo da teoria democrática deliberativa, qual seja: o problema da escala. Isto porque a deliberação *face a face* só é viável em pequenos grupos, pois a ampliação dos atores afeta e pode até inviabilizar a qualidade dos processos de discussão e deliberação (PARKINSON, 2006). Trata-se de uma questão central para o estudo dos regimes democráticos, que perpassa a discussão de autores defensores dos modelos *representativo, participativo e deliberativo*[2]*.* Isto é, a literatura acerca da participação política destaca como variável relevante para seu estudo a questão da *extensão territorial* (escala) dos locais nos quais ela se desenvolve. Esta discussão está presente em autores "precursores" do modelo da *democracia participativa*, tal como Macpherson (1978) e Pateman (1992), que já apontavam como possíveis limites aos arranjos institucionais inseridos no modelo, a ampliação do número de participantes e dos horizontes nos quais ela se desenvolve.

Os diversos modelos de análise da democracia, tanto na corrente deliberativa quanto representativa, reconhecem que as deliberações realizadas nas diferentes arenas são organizadas pelos estados ou unidades subnacionais e estão confinadas à esta esfera. Neste sentido, questionam Mansbrigde *et al* (2012), como se poderia afirmar que a sociedade como um todo, o *demos,* as pessoas que a compõem deliberam em conjunto? A resposta dos autores caminha no sentido de afirmar as potencialidades de se pensar em termos de um modelo sistêmico, uma vez que ele "expande a escala da análise para além da consideração dos espaços isoladamente e nos permite pensar acerca das deliberações e interações desenvolvidas entre os espaços ao longo do tempo" (MANSBRIDGE *et al,* 2012, p. 2, *tradução livre*).

A segunda contribuição do *modelo sistêmico* advém da proposição de se analisar a *divisão de trabalho* entre as partes do sistema, mas sem a exigência de que cada uma delas seja caracterizada por todas as virtudes da boa deliberação. Soma-se a esta consideração o fato de que o relacionamento entre as partes nem sempre é marcado pela relação de complementaridade. Os autores mencionam a existência, também, de

[2] Não está nos propósitos deste artigo apresentar as especificidades desses modelos e a "disputa" teórica estabelecida entre eles. Desenvolvemos esta discussão em outro lugar (SILVA, 2013). Para uma discussão mais detalhada sobre as especificidades de cada um dos modelos recomenda-se ver: Chambers (2012); Cunningham (2009); Santos e Avritzer(2002); Young (2001).

alguns momentos de deslocamentos (*displacement)* no sistema. Nesta circunstância, mesmo quando a deliberação de uma única parte pode ser avaliada como problemática, não necessariamente produzirá um impacto negativo sobre o todo, pois as outras partes podem compensar essa deficiência. Inversamente, uma arena institucional que pareça exemplar do ponto de vista da deliberação ali produzida, pode parecer menos benéfica sob a perspectiva do sistema. Em outros termos, a existência de deslocamentos pode não ser totalmente prejudicial ao sistema deliberativo, na medida em que não se considera que cada parte tenha necessariamente uma única função. Além do mais, como algumas partes podem compensar a deficiência de outras, mesmo com a presença de deslocamentos é possível se chegar à deliberação democrática (MANSBRIDGE *et al,* 2012, p. 2, *tradução livre*).

A terceira contribuição da abordagem sistêmica relaciona-se à introdução de grandes questões contextuais que impactam os espaços individuais e conformam as possibilidades de deliberações efetivas (MANSBRIDGE *et al,* 2012, p. 2, *tradução livre*). Logo, uma abordagem sistêmica nos permite observar mais claramente onde o sistema pode ser aperfeiçoado e, assim, recomendar instituições ou outras inovações que possam suplementar o sistema em suas áreas de fraqueza (MANSBRIDGE *et al,* 2012, p. 4, *tradução livre*).

A seguir, Mansbridge e demais autores se dedicam a analisar três elementos característicos dos sistemas políticos que, usualmente, não são considerados como parte do exercício da deliberação democrática. Para tanto, explora-se o papel desempenhado pelos *experts*, pelos *protestos e formas de pressão da sociedade* e, por fim, pela *mídia partidária*.

A presença de *experts* em espaços e instituições tende a aumentar a qualidade da informação disponível para a deliberação, mas, simultaneamente, desrespeita o saber popular e representa um problema relacionado à inclusão democrática de todos os cidadãos leigos naquele assunto. Isto é, são excluídos do processo decisório os cidadãos não especialistas.

No que se refere aos *protestos e formas de pressão da sociedade*, a distinção analítica importante refere-se à consideração de que estes elementos podem violar a condição ideal de deliberação, na acepção habermasiana, segundo a qual deve prevalecer a força do melhor argumento. Mansbridge *et al* (2012) sugerem que uma teoria sistêmica consistente requer a elaboração de uma interpretação capaz de estabelecer uma linha divisória entre a pressão e a persuasão, em condições nas quais

se espera a prevalência do melhor argumento. A influência não deliberativa pode advir de várias formas e as duas mais difíceis de serem enfrentadas pela teoria deliberativa relacionam-se ao *dinheiro* e à *pressão*. Estes dois elementos podem funcionar como mecanismos de *distinção* entre os participantes de uma arena deliberativa, isto é, a presença desses elementos em arenas deliberativas pode romper com os pressupostos da igualdade, do respeito mútuo e da não coerção entre os participantes. Por outro lado, os protestos e as formas de pressão da sociedade podem cumprir um importante papel, no contexto das arenas deliberativas, relacionado ao fato de conseguirem inserir, na agenda destas instituições, as demandas e temáticas vocalizadas por aqueles atores que estão, geralmente, excluídos destes espaços (YOUNG, 2001).

Por fim, no que se refere à atuação da *mídia partidária*, embora ela seja "parte crucial do sistema deliberativo em qualquer democracia moderna, ela não tem desempenhado um papel substantivo na teoria deliberativa recente" (MANSBRIGDE *et al,* 2012, p. 19, *tradução livre*). A análise sistêmica da mídia desenvolvida pelos autores coloca em foco três critérios: o *epistêmico*, o *ético* e o das *funções democráticas* desempenhadas por ela nos sistemas deliberativos. No que se refere ao primeiro critério, a "mídia partidária" pode incrementar a transmissão de informações confiáveis e úteis, que ajudam os cidadãos a interpretar os fatos e produzir conexões entre estes fatos e as políticas públicas, tornando-se cidadãos críticos e vigilantes. Por outro lado, também tem crescido as reportagens partidárias nos EUA que provocam a falsificação dos fatos e a disseminação de informações falsas. Em relação ao critério *ético,* as notícias e os outros meios de comunicação podem afetar o grau de civilidade e de respeito entre os cidadãos. Certos tipos de notícias partidárias podem incrementar o grau de incivilidade entre os cidadãos, mas não está claro se "partidarismo" (*partisanship*) é, em si mesmo, incivil ou envolve a falta de respeito entre os cidadãos. Finalmente, a mídia pode desempenhar um importante papel de inclusão política democrática. Embora a internet seja uma fonte que propicia o aumento da informação acerca da política obtido pelos cidadãos, ela pode dividir os cidadãos e debilitar a função deliberativa da inclusão política (MANSBRIGDE *et al,* 2012, p. 21).

Após a realização da caracterização do SD, os autores passam a descrever alguns problemas da abordagem sistêmica, por meio da apresentação de cinco *patologias* que a caracterizariam. A primeira delas foi denominada de *tight-coupling* e diz respeito às situações nas quais as partes do sistema estão fortemente acopladas umas às outras e, por isto, existe uma dificuldade para que os mecanismos de correção se

façam presentes e atuantes. A segunda está relaciona à uma condição contrária à primeira, ou seja, uma situação denominada de *decoupling,* que se refere à um grau de dissociação tão alto entre as partes do sistema, que mesmo quando se observa a existência de boas razões emergentes em uma das partes, elas não penetram as demais partes, tamanha é a separação entre elas. O terceiro problema é o da *dominação institucional,* isto é, aquela situação na qual uma das partes do sistema consegue exercer o domínio sobre todas as demais, tal como ocorre em sociedades autoritárias. A quarta patologia é a *dominação social.* Ela emerge quando um interesse social particular ou uma classe social específica influencia as demais partes do sistema deliberativo. Por fim, a quinta patologia ocorre quando os cidadãos, os legisladores e os gestores estão muito divididos em razão da forte adesão aos princípios ideológicos, às questões étnicas, à religião, ou outras clivagens capazes de acirrar a divisão entre as partes, de tal forma que não são consideradas como válidas as opiniões daqueles indivíduos pertencentes aos grupos diferentes dos seus.

Na mesma coletânea, o artigo de Thomas Cristiano (2012) propõe uma análise importante acerca da divisão do trabalho entre *experts* e os cidadãos comuns, no interior do processo de discussão e deliberação de uma sociedade democrática. O autor questiona se tal divisão é possível de ser caracterizada como democrática e se pode ser considerada e analisada de forma integrada. Em outros termos, importa saber se uma sociedade democrática pode utilizar adequadamente os recursos intelectuais da divisão do trabalho, que seja capaz de dar sustentação à um formato institucional compatível com a ideia da discussão racional entre os cidadãos acerca das leis e das políticas públicas. A resposta do autor ao questionamento é afirmativa, isto é, sustenta-se que é possível se alcançar uma forma razoavelmente democrática de divisão do trabalho, que inclua os *experts* no processo de discussão com os cidadãos. A confluência desses atores traria benefícios e ganhos ao processo deliberativo, por duas razões principais: 1) pelo fato de que os *experts* são os responsáveis por descobrir os meios mais adequados para se alcançar os melhores resultados, sob a perspectiva epistêmica; 2) os cidadãos são os responsáveis por prover os objetivos básicos de uma sociedade (CHRISTIANO, 2012, p. 29). Com base nesta divisão do trabalho as deliberações podem ser iniciadas pelo segundo grupo, que vai definir os objetivos a serem alcançados pela sociedade, que, por sua vez, serão aperfeiçoados pelo primeiro grupo, em conjunto com os gestores públicos, com o propósito de implementar tais objetivos por meio das leis e das políticas públicas.

O artigo de John Parkinson (2012) aborda a democratização dos sistemas deliberativos. Embora a deliberação ocorra em várias esferas da vida social, nem sempre ela é democrática. Ademais, a participação pública pode facilmente tornar-se mais reativa do que propositiva. O objetivo principal do autor é mostrar se faz sentido falar não apenas da deliberação em termos macro, mas de uma macro democracia deliberativa, entendida como a democratização das decisões oriundas dos processos de uso público da razão. A análise desenvolvida "dá suporte, com precauções, à ideia de que um sistema deliberativo possa funcionar em princípio, mas com algumas especificações importantes acerca dos procedimentos". Sustenta-se algumas condições necessárias para a democratização do SD, quais sejam: 1) um modelo de representação baseado nas relações fluidas entre representantes e representados; 2) demanda-se critérios mais exigentes de justificação pública, para se alcançar uma maior capacidade decisória dos sistemas deliberativos e gerar mecanismos de *responsividade*; 3) aborda-se a importância dos "mecanismos de transmissão" capazes de traduzir os atos de contestação em atos de governança e, mais ainda, transformar as deliberações realizadas no âmbito micro em deliberações de larga escala macro (PARKINSON, 2012, p.152, p.162-163).

Apesar de toda a consistência do modelo apresentado no livro e dos avanços descritos em cada um dos artigos, no sentido de caracterizar uma abordagem sistêmica da política deliberativa, alguns problemas permanecem em aberto. Em primeiro lugar, o caráter inédito e propositivo do modelo, no sentido de produzir interpretações capazes de descrever as contribuições oriundas das partes do sistema e seus possíveis impactos sobre o todo, ainda demanda avanços e aperfeiçoamentos. Não fica claro para o leitor como se dá a interação e a conexão entre as partes (MENDONÇA, 2013; FARIA, 2013). Em segundo lugar, além do aperfeiçoamento do modelo teórico presente no primeiro ponto, permanece o desafio metodológico de se construir técnicas de pesquisa capazes de captar a análise das partes em relação ao todo e vice-versa, ou seja, faz-se necessário o desenvolvimento de estratégias metodológicas capazes de indicar o modo como as partes se relacionam, a importância de cada uma das partes sobre o sistema e, também, os efeitos do sistema sobre as partes. Neste sentido, um ponto de partida importante seria identificar os avanços acumulados no amplo conjunto de pesquisas realizadas sobre as iniciativas deliberativas desenvolvidas no âmbito micro analítico, Por outro lado, as técnicas da *Social Network Analysis* oferecem as ferramentas que podem contribuir.

Mendonça (2013) realiza uma ampla revisão dessa literatura e identifica uma lacuna, qual seja, a ausência de conectores entre as diferentes partes do sistema. Neste sentido, sugere aos democratas deliberativos prestar a atenção nos seguintes elementos, que potencialmente poderiam induzir a conexão entre as partes: “1) burocracia; 2) a mídia; 3) a circulação de participantes e seus representantes; 4) o desenho e as normas que constituem as instituições participativas” (MENDONÇA, 2013, p.1). Percebe-se, a partir dos elementos sugeridos, um aperfeiçoamento do modelo e um avanço no sentido de pensar a realidade de outros países, para além da realidade anglo-saxônica na qual se baseiam a maior parte dos exemplos de sistemas mencionados por Mansbrigde *et al* (2012).

Cunha e Almeida (2012) partem da mesma literatura e do sugerido modelo de sistema deliberativo para compreender as arenas deliberativas da política de Assistência Social no Brasil. As autoras se valem de uma ampla análise normativa do desenho da política pública em questão e identificam os diversos fóruns componentes do “sistema deliberativo da política de assistência social”. Deste modo, buscam realizar uma combinação entre os achados empíricos das pesquisas realizadas sobre a política de assistência social e os ganhos conceituais trazidos pelo modelo de sistema deliberativo. Mansbrigde *et al* já apontava para a necessidade de se produzir estudos capazes de realizar uma combinação entre os achados empíricos e os avanços conceituais (2012, p. 19).

Faria e Lins (2013) apresentam contribuição importante, também baseada na estratégia analítica de se avaliar um *sistema integrado de participação e deliberação.* As autoras interpretam a dinâmica de operação das conferências de políticas pública de saúde, no Brasil, e buscam investigar o processo de conexão e coordenação entre as partes, desde o âmbito local até o nacional. Elas concluem sustentando a existência de um sistema na área, embora apresente problemas e necessidade de aperfeiçoamento. Faria, Silva e Lins (2012), também ancoradas na teoria de sistemas, buscam aplicar o modelo para descrever o caráter sistêmico presente nas conferências de políticas públicas de duas áreas temáticas: assistência social e políticas para as mulheres. Concluem que as duas áreas possuem todos os requisitos institucionais para operar como um sistema integrado de participação e deliberação.

A literatura brasileira que tem utilizado a perspectiva sistêmica para a realização de estudos empíricos apresenta algumas limitações estruturais. Em primeiro lugar, a proposição de Cunha e Almeida (2012) ainda está centrada em uma única área de

política pública. Neste sentido, embora elas consigam demonstrar e sustentar a presença de elementos sistêmicos nas normas que regem o funcionamento desta área de política pública, ela ainda é pensada de forma isolada em relação às demais áreas e arenas da política, tal como os corpos legislativos, ou desacoplada das arenas da mesma natureza, mas de políticas temáticas diferentes. Faria, Silva e Lins (2012) apresentam um avanço ao pesquisar comparativamente duas áreas de políticas públicas (mulheres e assistência social), nos três níveis de governo. Consegue-se mostrar os fluxos e conexões estabelecidos entre os atores dos diferentes níveis. Ademais, demonstra-se também o modo como os resultados do nível local podem se transferir aos demais (estadual e nacional) na realização das conferências de políticas públicas. No entanto, uma lacuna persistente refere-se à possível existência de conexões entre as instituições e atores das duas áreas de política em questão e, também, destas com as demais.

Diante do novo modelo dos sistemas deliberativo e da literatura que vem se adensando em torno dele, nosso objetivo nesse artigo é oferecer uma contribuição empírica que forneça elementos para o desenvolvimento da teoria e, principalmente, contribua para diminuir o fosso entre a formulação teórica e as pesquisas empíricas. Nesse sentido, julgamos necessário conceber um nível meso dentro da teoria que facilite a aproximação empírica dos pressupostos teóricos formulados e assim possibilite o teste de algumas hipóteses passíveis de serem formuladas. Entre o micro (as partes do sistema) e o macro (conjunto completo das partes) que estruturam a teoria dos sistemas deliberativos, destacamos a existência de subgrupos de arenas deliberativas que encontram-se mais densamente conectadas. Esses formam subsistemas que se permitem apreender mais facilmente. Conceitualmente, os subsistemas são subconjuntos das partes dos sistemas deliberativos conforme definidos por Mansbridge *et al* (2012).

Subsistemas pode ser identificado por diferentes critérios. Inicialmente, sugerimos que: podemos delimitá-los em função da natureza das arenas deliberativas, assim podemos falar de subsistemas de fóruns participativos, tais como, conselhos de política, audiências públicas, conferências, etc; ou falar de um subsistema de legislativos municipais ou estaduais. Um segundo critério para identificarmos subsistemas são as temáticas que orientam a ação política em torno da qual se organiza o processo deliberativo, assim podemos falar em subsistemas da educação, da juventude, da assistência social, dos direitos da criança e adolescentes. Ainda destacamos um terceiro critério para delimitação dos subsistemas deliberativos e que pode contribuir para a

operacionalização empírica da teoria discutida aqui. O terceiro critério está relacionado a territorialidade, isto é, subsistemas podem ser definidos por sua vinculação a um espaço geográfico: uma cidade, uma região etc.

Esses critérios não são excludentes e podem ser combinados para melhor delimitar um subsistema. Neste artigo, elegemos o primeiro critério (natureza das arenas deliberativas) com elemento principal na definição do subsistema aqui analisado. Todavia, aplicamos também o terceiro critério para definir as fronteiras do subsistema. Destarte, o objeto de análise nesse artigo é composto pelos conselhos de políticas públicas da cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Outras combinações seriam possíveis, contudo o impacto direto da escolha feita será sobre a construção do dado analisado. Isto é, a definição dos critérios para identificar subsistemas afeta o alcance dos dados que permitiram abordar empiricamente os sistemas deliberativos (ou subsistemas dentro destes).

Assumimos aqui, que tal como formulada a teoria dos sistemas deliberativos é impossível de ser testada no momento. Por essa razão a abordagem dos subsistemas se coloca como uma estratégia frutífera. Particularmente, essa abordagem mantém em primeiro plano o que julgamos ser o elemento central da teoria dos sistemas deliberativos: a interação entre as partes do sistema. Portanto, além de delimitar os subsistemas é necessário tornar claro quais são os mecanismos que conectam suas partes. Esses podem ser formais ou informais, variando de regras claramente formuladas às relações de amizade. Para os subsistemas baseados na natureza das arenas deliberativas, sugerimos alguns elementos: a co-afiliação dos atores que atuam no subsistema, as normas que regulam as relações entre as instituições, as relações de amizades entre os membros das instituições, a realização de reuniões entre membros das arenas e outras formas de colaboração, tais como promoção de eventos, emissão de pareceres, notas técnicas, posicionamentos conjuntos. Para esse estudo, os dados levantados se limitam à análise da integração do subsistema a partir da co-afiliação dos conselheiros aos conselhos de políticas públicas analisados. Este é um trabalho exploratório e visa apontar um caminho para operacionalizar a teoria dos sistemas deliberativos. Em trabalhos futuros, buscaremos investigar os efeitos de outros mecanismos sobre a integração do subsistema analisado.

Do ponto de vista metodológico, este trabalho inova ao aplicar técnicas da *Social Network Analysis* para analisar os dados produzidos. Essa metodologia assume como pressuposto que as interações entre as partes devem ficar no primeiro plano da análise,

constituindo assim o elemento principal para explicar os efeitos das estruturas de relações entre as partes. Discorremos sobre as vantagens dessa abordagem e construção dos dados na seção de metodologia abaixo.

Problemas e hipóteses

A análise da literatura precedente sugere o desafio de se realizar pesquisas empíricas capazes de explicitar a existência de um amplo sistema deliberativo nas democracias contemporâneas. Nestes termos, é possível sustentar a existência de um sistema participativo e deliberativo integrado no Brasil? Em caso afirmativo, quais seriam os componentes destes sistemas? A existência de precondições normativas que induzam a formação de sistemas de gestão das políticas está presente apenas nas áreas da saúde (SUS) e assistência social (SUAS) ou pode ser encontrado também em outras áreas? Quais seriam os principais conectores destes sistemas? Eles seriam formais ou informais? Embora não seja possível responder todas estas questões no âmbito deste artigo, concentraremos a atenção na última delas. Para tanto, buscaremos testar a relevância de um dentre os quatro conectores sugeridos por Mendonça(2013), quais sejam: 1) burocracia; 2) mídia; 3) relações entre os participantes e seus representantes; 4) normas e o desenho das instituições participativas. Concentraremos a atenção no item 1. A nossa hipótese é a de que os conectores mais expressivos são aqueles de natureza informal, baseados na dinâmica de funcionamento e interação entre as instituições e atores, em especial aqueles oriundos da burocracia.

Metodologia

A abordagem metodológica desse artigo é a *Social Network Analysis* (doravante SNA). Com foco nas relações entre as partes da estrutura de relações entre as partes (pessoas ou organizações), a metodologia leva o pesquisador a centrar-se nos mecanismos que integram partes isoladas. Nesse sentido, ela permite uma abordagem especial que inclui, ao mesmo tempo, o nível micro, meso e macro de análise. Assim, é possível entender tanto a importância dos atores individualmente, quanto dos subgrupos e do conjunto total de atores que compõe um determinado sistema. Atores podem ser constrangidos ou dominantes em uma estrutura de relação, mas a estrutura pode dificultar ou facilitar determinados processos (comunicação, difusão, inovação etc)

dentro de um sistema. Os subgrupos por sua vez, podem tanto atuar como atores isolados, quanto no âmbito da estrutura.

Fica claro que as técnicas da SNA permitem analisar as cinco patologias identificadas pelos teóricos dos sistemas deliberativos. Especificamente, situações de *tight-coupling* podem ser verificadas por meio de análises do grau de coesão da rede, por meio da análise de densidade, proximidade e distância entre os atores. *Decoupling* é facilmente verificado pela análise de subgrupos, entre elas: *island*, *blockmodeling*, *cliques*, *k-core analysis.* Situações de dominação institucional podem ser verificadas por meios de análise de *centrality and power analysis*. As outras duas patologias, dominação social e clivagens, podem ser estudas com apoio da SNA combinando dados sobre as relações entre as partes (estruturais) com variáveis de atributo que revelem características dos atores que atuam nas partes dos sistemas associadas às dimensões econômicas, de consumo, ideológica, étnica, religiosa etc.

A SNA ajuda a produzir uma interpretação *realista da política*, que busca compreender conjuntamente a dinâmica deliberativa, desde os corpos legislativos até as micro iniciativas deliberativas. É realista porque pode incorporar no modelo variáveis características da luta cotidiana pelo poder; seja pela abordagem dos efeitos do jogo de *interesses* dos grupos, tal como compreendida pela competição pluralista; seja pela reprodução das *desigualdades* derivada do acesso diferenciados dos indivíduos aos recursos de poder, principalmente, o dinheiro e a capacidade de pressão, e; por fim, pela constatação de que o poder decisório dos formuladores de políticas e das *elites* (políticos e gestores) podem prevalecer sobre as deliberações oriundas das micro arenas deliberativas.

Assim, podemos vencer o desafio metodológico de se construir técnicas de pesquisas capazes de produzir achados empíricos que mostrem, ao mesmo tempo, a dinâmica de funcionamento das partes e seus impactos sobre o sistema deliberativo como um todo. Neste sentido, a abordagem da SNA, que também tem sido utilizada no desenvolvimento de pesquisas sobre as políticas públicas brasileiras, pode oferecer avanços consistentes. Neste estudo, mobilizamos uma técnica específica da SNA, qual seja: *Affiliation Network Analysis* (or Two-Mode Network Analysis). Essa é uma ferramenta que permite estudar a relação entre dois grupos de dados de natureza diferentes, chamados eventos e atores (BORGATTI & HALGIN, 2011; NOOY, BATAGELJ & MRVAR, 2011; RIBEIRO & ANDRADE, 2013).

Este tipo de abordagem permite identificar o modo como os elementos de um grupo conectam-se com os de outro grupo. Seu pressuposto fundamenta-se na ideia de que, por um lado, atores que frequentam os mesmos espaços são similares em seus gostos e atitudes. Por outro lado, os espaços que compartilham participantes tendem a ser iguais em estrutura e nas decisões que produzem, pois os atores transportam ideias, inovações e normas de uma instituição a outra. Neste estudo assumimos estes pressupostos e destacamos que os conselheiros, ao participar de mais de um conselho, facilitam a difusão de razões, ideias e interesse nos subsistemas e assim contribuem para o aumento da legitimidade das decisões ali produzidas.

Os dados foram coletados no dia 07 de outubro de 2014 diretamente do portal da Prefeitura de Belo Horizonte[3]. Levantamos o nome dos conselheiros titulares e suplentes em 22, dos 23 conselhos relacionados pela prefeitura. Apenas para o Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor não encontramos informação disponível nem no portal da PBH, nem através de ferramenta de busca. Os dados de dois conselhos (Educação e Saúde) foram encontrados através da ferramenta de busca Google, uma vez que não havia informação sobre a composição deste no portal da Prefeitura. Os dados foram tratados dando origem à uma matriz de incidência que apontou os conselhos que cada conselheiro participa. Estes dados foram inseridos no *Software Pajek 4.01 for social network analysis e Ucinet 6.461 for social network analysis.* Após esses procedimentos levantamos um *Two-mode network* com 870 vértices, sendo 22 conselhos de política e 848 conselheiros.

Resultados

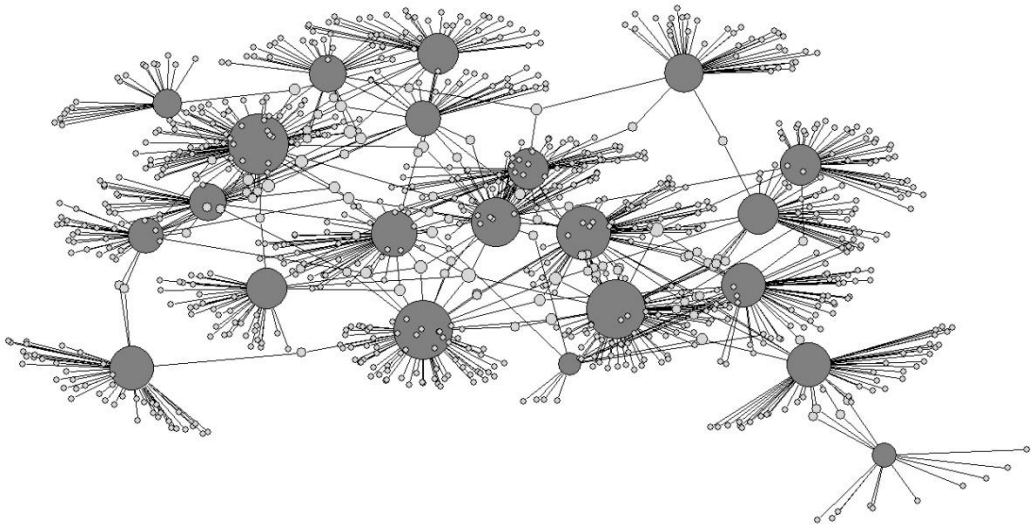
Com o objetivo de fornecer nossa contribuição ao debate, analisamos o conjunto de conselhos de políticas públicas da cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais - Brasil, a partir de uma perspectiva sistêmica. Nossa abordagem é exploratória e o argumento central destaca que os conselhos formam um subsistema deliberativo. Como parte do sistema deliberativo mais amplo, o qual envolve movimentos sociais, ONGs, Secretarias e Ministérios, Câmeras Legislativas, Executivos etc, este subsistema destaca-se como uma inovação que permitiu ampliar a democracia ao criar novos espaços de participação na política formal para atores tradicionalmente excluídos. Nesta análise inicial, concentramos na forma como os atores que atuam neste subsistema (conselheiros) conectam suas partes (os conselhos). Enquanto o primeiro grupo se distingue por ser

[3] http://colegiados.pbh.gov.br/sgc/iFramePortalPbh.php?int_codigoColegiado=5&tc=

originário da sociedade civil, do poder público ou do mercado, o segundo se distingue pela natureza das políticas públicas as quais os conselhos estão associados. Assim, temos as seguintes categorias de conselhos: 1) *políticas sociais* (educação, saúde, assistência social, segurança alimentar, alimentação escolar, auxilio do transporte escolar, cultura, drogas etc.); 2) *políticas urbanas* (mobilidade, habitação, saneamento, turismo, desenvolvimento econômico, patrimônio histórico); e 3) *conselhos de direitos* (juventude, mulher, idoso, criança e adolescente, igualdade racial, deficiência, consumidor).

A primeira aproximação dos dados mostra que, tal como argumentado pela teoria, os espaços deliberativos nas democracias modernas encontram-se conectados. Ao observar apenas um aspecto da conexão entre estes espaços deliberativos (a coparticipação de alguns membros), verificamos, conforme mostra a figura 1, que o subsistema de conselhos na cidade de Belo Horizonte encontra-se completamente conectado por alguns atores que participam de mais de um conselho e por conselhos que compartilham a participação de alguns conselheiros. Estes atores formam uma classe especial através dos quais ideias, razões e informações podem fluir de um conselho a outro. Neste sentido, o subsistema tende a produzir um maior grau de legitimidade de suas decisões, ao mesmo tempo que permite uma maior influência entre os atores que ali atuam.

Figura 1 - Subsistema deliberativo dos conselhos de políticas de Belo Horizonte - Minas Gerais, Brasil - conectividade e centralidade.



Fonte: Elaboração Própria
Legenda:

Cinza escuro = Conselhos; Cinza Claro = Conselheiros

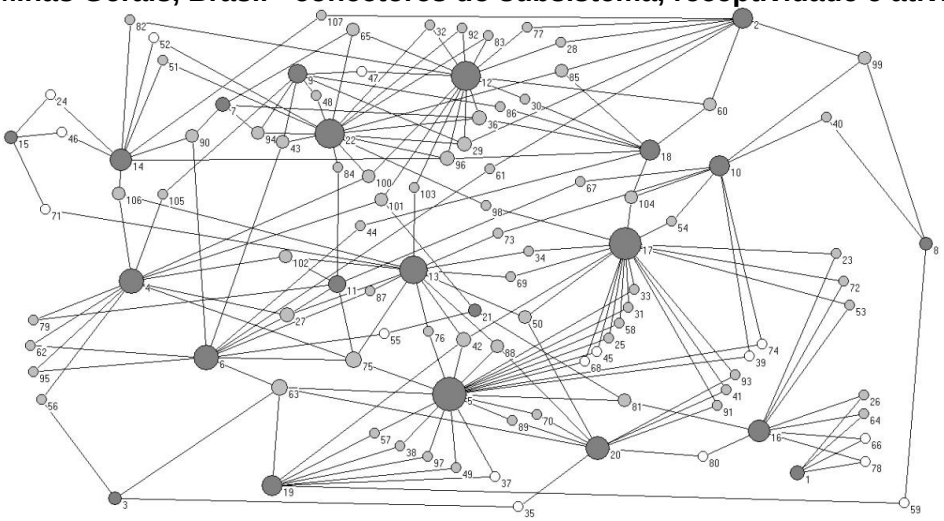
O subsistema dos conselhos de políticas analisado aqui é formado por 22 conselhos e 848 conselheiros. Embora com uma densidade baixa de 0,05%, o subsistema apresenta uma alta taxa de transitividade (0,769). Enquanto a primeira característica pode apontar o afastamento da patologia do *tight-coupling* e suas consequências seja positiva (possibilidade de se disparar mecanismos de correção) ou negativa (dificuldade de difusão de razões e informações), a segunda característica mostra que os conselhos que coafiliam conselheiros, e conselheiros que coparticipam em um conselho, tendem a aumentar sua sobreposição. O fenômeno da transitividade observado, pode resultar na formação de subgrupos que, por sua vez, criam um ambiente propício para a segunda patologia destacada pela literatura: *decoupling*. Consequentemente, para este subsistema, reforça-se a hipótese da dificuldade de se desencadear um processo de difusão de razões e opiniões.

Além da conectividade e da transitividade do subsistema, a figura 1 mostra que alguns conselheiros são mais ativos que outros (círculos cinza-claros maiores). Estes são os atores que conectam os conselhos ao participar de várias instituições do subsistema. Neste caso, os mais ativos são representantes do poder público que participam, em geral de 4 ou 5 conselhos. Por outro lado, os conselhos que se destacam como aqueles que mais compartilham membros com outros conselhos são: Conselho Municipal da Assistência Social (21 conselheiros), Conselho Municipal do Idoso (19), Conselho Municipal de Política Urbana (16), Conselho Municipal de Mobilidade Urbana (16), Conselho Municipal da promoção da Igualdade Racial (14).

A figura 2 mostra o subsistema dos conselhos de política de Belo Horizonte, excluindo os conselheiros que apenas participam de um conselho. Nesta figura, fica claro que a relação entre os conselhos acontece, principalmente, em função da participação de conselheiros representantes do poder público (círculos cinza-claros). Entretanto, foram identificados alguns casos de representantes da sociedade civil conectando dois conselhos (círculos brancos). Estes atores da sociedade civil desempenham uma função especial no sistema ao conectar, por exemplo, o conselho municipal de saúde (número 15 no canto esquerdo da figura) ao restante do sistema. Também se destacam a estabelecer uma relação direta entre o Conselho Municipal de Educação (nº 8) e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (nº 19), bem como o Conselho Municipal da Cultura (nº 6) e o Conselho Municipal do Auxílio ao Transporte Escolar (nº

21) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (nº 5) e de Pessoas Portadoras de Deficiência Física (nº 10).

Figura 2 - Subsistema deliberativo dos conselhos de políticas de Belo Horizonte - Minas Gerais, Brasil - conectores do subsistema, receptividade e atividade.



Fonte: Elaboração Própria
Legenda:
Cinza escuro = Conselhos; Cinza Claro = Conselheiros representantes do Poder público; Branco = Conselheiros representantes da Sociedade Civil

A participação dos atores da sociedade civil como conectores do subsistema de conselhos é pequena, pois representam apenas 14,95% dos casos. O que pode ser explicado em partes devido a questão da pluralidade da sociedade civil e sua atuação mais especializada. Isto é, a diferença encontrada deriva do fato dos conselheiros da sociedade civil atuarem de forma mais especializadas em áreas temáticas. Seus membros atuam em diferentes instituições que compõe o sistema deliberativo mais amplo, mas instituições que trabalham com a mesma temática. Por exemplo, os membros de uma ONG da saúde, tendem a se interessar prioritariamente por outras partes do sistema deliberativo ligadas à saúde: o conselho de saúde, a conferência de saúde, movimento de saúde, as audiências públicas relacionadas à questão da saúde etc. Isso indica que esses atores encontram-se conectados em outros subsistemas e seu papel de conectores pode ser melhor analisados em um subsistema delimitado pela temática que guia a ação política.

Por sua vez, os representantes do poder público representam 64,49% dos conectores do subsistema. A participação maior desse tipo de ator na função de conector do subsistema de conselhos, pode ser explicada pela natureza diferente da relação entre

atores e os conselhos. Os atores estatais, podem ser nomeados à revelia da sua vontade e, dependendo da pasta na qual trabalham (Secretaria da fazenda, Secretaria do Planejamento). Diferente dos atores da sociedade civil, sua relação com o subsistema não responde exclusivamente à afinidade temática. Representantes do poder público podem ser indicados para vários conselhos, pois suas áreas de origem podem ser muito generalistas[4].

Os achados apontam que a exclusão dos conselheiros da sociedade civil do subsistema de conselhos causaria poucos prejuízos para sua integração. São os representantes do poder público os principais conectores deste subsistema sob o ponto de vista da coafiliação. Todavia, este achado não significa que a sociedade civil possua um papel pouco relevante para o sistema deliberativo mais amplo. Ao contrário, sua função pode estar associada à sua capacidade de conectar subsistemas formais aos subsistemas informais. Logo, considerando o sistema deliberativo no nível agregado, esses atores podem ser considerados importantes conectores de subsistemas. Eles se destacam por circular nos diferentes espaços de deliberação, conselhos de políticas, fóruns, movimentos, audiências públicas, casas legislativas etc, conforme indicado acima. Em função dos diversos acoplamentos e desacoplamentos em diferentes partes do sistema geral, são atores portadores de informações valiosas, importantes para o funcionamento adequado do sistema deliberativo. Esta é uma hipótese que deve ser trabalhada em outro momento, a análise apresentada aqui não é suficiente para testá-la, mas aponta a marginalidade desses atores enquanto conectores dos subsistemas dos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte.

As contribuições da sociedade civil e demais cidadãos para o processo decisório são destacadas por muitos autores. Dentre eles, Thomas Cristiano (2012) aponta a importância da sociedade civil e dos atores sociais para trazer as discussões do senso comum para serem discutidos juntamente com os *experts.* Este processo traz um ganho ao processo decisório ao incorporar razões e opiniões não especializadas para a solução de problemas. Young (2001), por sua vez, sustenta a importância da presença dos movimentos sociais nas arenas decisórias, pois cumprem a função de problematizar as exclusões nestes espaços, conferindo voz aos atores sociais geralmente ausente destas arenas. Parkinson (2012) enfatiza a presença da sociedade nos *minipúblicos* como um

[4] Os conselhos correspondem aos 20,56% dos conectores restantes. Neste trabalho não analisamos as relações entre os conselheiros a partir da co-participação nos conselhos. Tecnicamente, isso significa que não analisamos a One-Mode Networks de conselheiros.

canal de transmissão capaz de viabilizar o exercício da razão pública e trazê-la da sociedade para o Estado.

A análise dos conectores neste subsistema sugere, ainda, que no caso analisado houve uma especialização dos representantes do poder público na função de conselheiro, haja vista o número considerável de atores que se repetem atuando em diferentes conselhos. Alguns autores (TATAGIBA, 2002, SILVA, 2013, CUNHA, 2013) chamam a atenção para esse fenômeno, destacando que ele é próprio de municípios de pequeno porte. O caso analisado mostra, também, o fenômeno da especialização dos representantes do Estado em uma Metrópole. Esse achado leva-nos a indagar se o processo de amadurecimento das instituições participativas do tipo conselhos de políticas tornou o fenômeno da especialização dos representantes do poder público um fenômeno generalizado para este tipo de subsistema.

Os dados analisados revelam, todavia, que a especialização destes conselheiros encontra-se submetida à natureza das políticas públicas às quais os conselhos estão vinculados. A coparticipação dos conselheiros vinculados ao poder público coloca em relação conselhos que trabalham com políticas da mesma natureza. Nossa análise mostra que os conselhos se conectam mais fortemente quando o tipo de política a qual estão vinculadas encontram-se na mesma categoria. Portanto, políticas cuja decisões em seus conselhos tendem a se afetar mutuamente, característica que tende a reforçar a legitimidade das decisões tomadas. Porém, essa dinâmica presente no subsistema tende a contribuir para emergência da patologia de *decoupling*, haja vista que ocorrer a formação de subgrupos dentro dos subsistemas que dificultaram a difusão de razões, ideias e informações, limitando, assim, o debate entre as partes do subsistema.

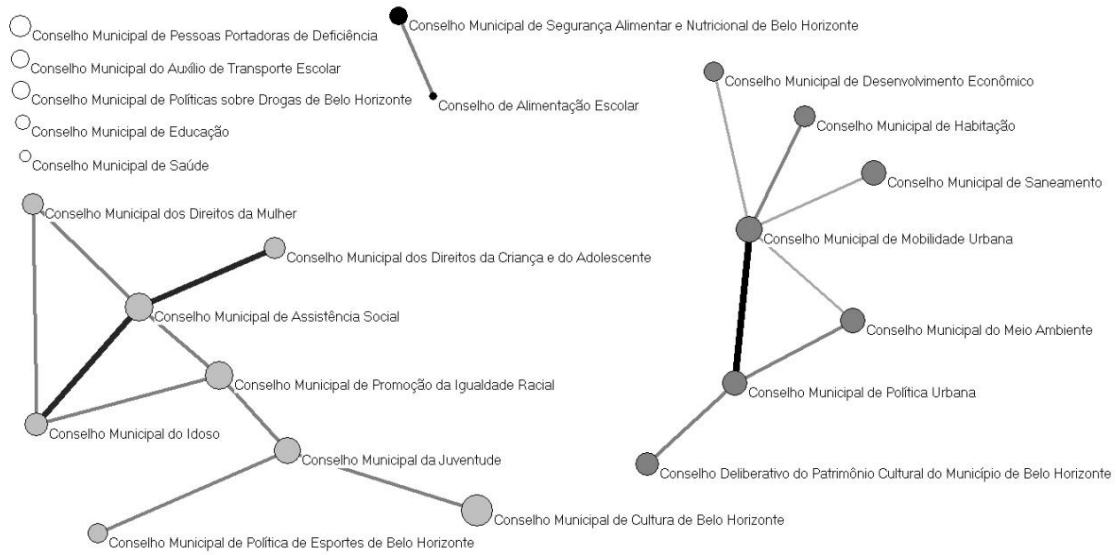
Para ilustrar e explorar esse achado, separamos a *one-mode network* de conselhos da *two-mode network* e realizamos uma *island analysis*. Isto é, isolamos o grupo de conselho da rede original e analisamos a forma como os conselheiros conectores estabelecem a relação entre os conselhos a partir da co-afiliação. A partir dessa abordagem foi possível identificar os subgrupos de conselhos que estão mais fortemente conectados entre si por compartilhar um número maior de conselheiros[5].

[5] A abordagem da análise de ilhas exige que o pesquisador defina o tamanho mínimo e máximo dos subgrupos que devem ser encontrados. Isso significa definir o número de atores que podem ser incluídos num subgrupo considerando a intensidade dos laços entre eles. Nesta análise definimos o mínimo de 2 e o máximo de 9, sob esses critérios o programa *Pajek* para análise de redes sociais procurou subgrupos de no mínimo 2 e no máximo 9 atores. O número máximo só é completado quando todos os atores que se ligam ao grupo pelos laços de menor intensidade não ultrapassam a 9 atores, caso isso ocorra o programa seleciona para o subgrupo o número mais próximo do máximo definido, mas ligados pela mesma intensidade à ilha. Metaforicamente, essa situação é similar a dizer que só podem participar de uma festa

Dentro desses subgrupos, podemos observar quais os conselhos são mais similares por compartilhar um maior número de conselheiros. Considerando que as razões trocadas nos diferentes conselhos podem circular, via conselheiros compartilhados dentro do subsistema, especialmente, de modo mais fácil entre os subgrupos de conselhos encontrados, nosso argumento destaca que a legitimidade das decisões ali produzida tende a ser reforçada.

A figura 3 mostra os resultados. Há, no subsistema de conselhos, três ilhas definidas pelo número de conselheiros compartilhados entre os conselhos. Encontramos uma pequena ilha com dois conselhos (centro parte superior), composta pelos conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional e os conselhos de alimentação escolar, sendo clara a relação entre as duas políticas. Estes conselhos compartilham 4 conselheiros (dois do poder público e dois da sociedade civil). Neste subgrupo, a centralidade dos conselhos dentro do subsistema (tamanho dos círculos) mostra que o primeiro conselho encontra-se, mais fracamente conectado aos outros, pois o conselho de alimentação escolar compartilha poucos membros com outras instituições do subsistema.

Figura 3 - Ilhas no Subsistema deliberativo dos conselhos de políticas de Belo Horizonte - Minas Gerais, Brasil - Centralidade total.



fonte: Elaboração Própria
Legenda:
Preto = Ilha 1; Cinza escuro = Ilha 2; Cinza Claro = Ilha 3; Branco = Conselhos isolados.

---

atores que são queridos na mesma intensidade pelo grupo, respeitando a capacidade máxima de lotação do espaço onde a festa ocorrerá.

Uma segunda ilha chama atenção, encontra-se à direita na figura. Esta é composta por conselhos associados, de um modo geral, ao planejamento e desenvolvimento urbano. Este subgrupo reuni os conselhos municipais de desenvolvimento econômico, habitação, saneamento, mobilidade urbana, meio ambiente, política urbana e patrimônio cultural. Uma característica marcante dessa ilha é a posição central ocupada pelo conselho municipal de mobilidade urbana, o qual é o que mais compartilha membros dentro deste subgrupo. Em função dessa posição, este conselho é o que encontra melhores condições para acessar as informações de debates sobre a questão de desenvolvimento e planejamento da cidade. Essa característica revela a possibilidade de ocorrência da patologia de dominação institucional dentro do subgrupo. Entretanto, dada a configuração geral do subsistema analisado, nenhum conselho apresentou condições de dominar todo o subsistema deliberativo dos conselhos da cidade de Belo Horizonte. Do ponto de vista dos conselheiros, tornar-se conselheiro nesta instituição pode trazer grandes vantagens ao indivíduo. Destaca-se, ainda, sua forte relação com o conselho municipal de política urbana.

A terceira ilha do subsistema é formada por um conjunto de conselhos ligados às políticas de direitos. Constatamos que esta parte do subsistema encontra-se fracamente dividido. Há, no subsistema deliberativo de conselhos, a presença de um setor organizado em torno do conselho de juventude. Em parte, isto pode ser reflexo de uma concepção de política de juventude que envolve diretamente as políticas de esporte, cultura e promoção da igualdade racial. Por outro lado, os conselhos de políticas de direitos de minorias se organizam em torno do conselho municipal de assistência social, onde se observou uma forte relação entre esse conselho e os conselhos municipais de direitos da criança e adolescente e de idoso. Essa relação com o conselho de assistência social pode ser explicada, principalmente, em função das suas conexões com a área da criança e do adolescente e do idoso. Certamente, isto deriva das normativas das políticas e da presença dos equipamentos públicos relacionados à promoção dos serviços nessas áreas (asilos, centros de passagem, abrigos etc).

Podemos verificar, ainda, a presença - no subsistema deliberativo analisado - de cinco conselhos municipais fracamente conectados via co-afiliação dos conselheiros. Os conselhos municipais de pessoas portadoras de deficiência, auxílio de transporte escolar, políticas sobre drogas, educação e saúde estão menos integrados ao subsistema. Embora alguns compartilhem poucos conselheiros com muitos conselhos

do subsistema,[6] nenhum dos 5 conselhos indicado se conectou aos subgrupos que existem no subsistema. Consequentemente, esses são os espaços deliberativos nos quais as decisões são construídas com menos probabilidade de se tomar em conta as razões presentes em outros conselhos. Assim, são conselhos que precisam encontrar outros mecanismos para reforçar a legitimidade de suas decisões.

Considerações finais

Mostramos no artigo uma mudança no enfoque dos estudos realizados a partir da perspectiva da teoria deliberativa. Inicialmente, os teóricos envolvidos no desenvolvimento dos estudos dos *minipúblicos* e das arenas deliberativas que emergiram em várias partes do mundo, estavam concentrando suas atenções na capacidade de cada uma destas arenas incrementar a legitimidade das decisões produzidas no âmbito daquela arena decisória. Recentemente, autores expressivos do campo se reuniram para propor um modelo de análise *sistêmico*, no qual se procura oferecer as ferramentas analíticas para se pesquisar o amplo sistema deliberativo das democracias contemporâneas (MANSBRIDGE *et al,* 2012). Isto é, pretende-se verificar as condições para a deliberação em larga escala, considerando-se tanto a pluralidade de atores quanto a vasta extensão territorial dos regimes democráticos contemporâneos.

Apresentou-se uma caracterização do modelo sistêmico proposto por Mansbrigde *et al* 2012, com o intuito de apresentar suas particularidades e potencialidades. Em seguida, procurou-se explicitar as dificuldades derivadas da aplicação do modelo para a realização de pesquisas empíricas. Realizou-se uma revisão da literatura nacional que tem partido do modelo sistêmico para produzir estudos sobre as instituições participativas. Foi possível observar avanços na proposição de modelos mais amplos de análise, capazes de incorporar diversas dimensões do funcionamento das instituições participativas analisadas. No entanto, os estudos ainda estão muito concentrados na análise de instituições de uma mesma área temática de política pública. Mesmo os estudos que introduziram mais de uma área temática na pesquisa, ainda não conseguiram mostrar as conexões existentes entre as diferentes áreas de políticas

[6] O tamanho dos círculos mostra o grau de conexão de um conselho com todos os outros. Assim, os círculos maiores representam conselhos que mais compartilham conselheiros dentro do subsistema. Entretanto, alguns conselhos nessa situação compartilham apenas um conselheiro com outros conselhos. Isto é, eles estão fracamente conectados com outros conselhos considerando que os pares identificados nas ilhas compartilham de 3 a 8 conselheiros. A intensidade desses laços está indicados na figura 2 pela espessura e cor das linhas. As conexões fortes estão representadas por linhas mais grossas e mais escuras.

públicas. Também é preciso avançar para a construção de estudos capazes de captar as conexões entre as diferentes partes do sistema.

Diante desses desafios, procurou-se construir um modelo de análise exploratório capaz de incluir 22 (vinte e duas) áreas temáticas de políticas públicas, que contam com a participação de mais de 800 (oitocentos) conselheiros. Com base nestas informações, procurou-se verificar quais seriam os conselhos que compartilham a participação dos mesmos atores com outros conselhos. Por outro lado, procurou-se também investigar os atores com a participação em vários conselhos, que pudessem, assim, fazer alguma conexão entre estas diferentes instituições. Em outras palavras, diante da dificuldade de realizar estudos empíricos capazes de indicar os conectores dos sistemas deliberativos, realizou-se uma investigação que pudesse identificar as possíveis conexões estabelecidas entre os vinte e dois conselhos de políticas públicas de Belo Horizonte.

Os resultados encontrados permitem afirmar a existência de conselheiros que participam de vários conselhos. Neste sentido, podem ser considerados elos de conexão entre as instituições, uma vez que as experiências vivenciadas em cada instituição podem ser compartilhadas com as demais nas quais este ator se faz presente. Principalmente, quando as áreas temáticas são afins, é possível que a experiência vivenciada em um conselho possa ser compartilhada com os conselheiros de outras áreas, favorecendo o intercâmbio de informações e a comunicação entre as áreas.

A análise de ilhas revelou a existência de subgrupos dentro do subsistema de conselhos de Belo Horizonte fortemente conectados e a presença de um conjunto de conselhos menos conectado ao sistema. Entretanto, resta investigar a conexão dos conselhos da cidade com outros espaços deliberativos. Isto é, é preciso investigar como este subsistema deliberativo se integra ao restante do sistema deliberativo da cidade. A análise apresentada aqui, mostra que os representantes do poder público em Belo Horizontes são importantes conectores do subsistema de conselhos, o que não acontece com os atores da sociedade civil. Sobre estes coube levantar a hipótese de que eles podem ser os principais elos entre o subsistema de conselhos com outros subsistemas do sistema deliberativo geral.

Referências Bibliográficas

ALMEDIA, Débora C. Rezende. Resenha do Livro 'Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale'. **Revista Brasileira de Ciência Política** (Impresso), v. 11, p. 243-255, 2013.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

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

BOHMAN, James. **Public Deliberation**: pluralismo, complexity and democracy. New Barskerville: MIT, 1996.

BOHMAN, James. "Representation in the deliberative system". In.: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p.72-94.

BORGATTI, Stephen & HALGIN, Daniel "Analyzing Affiliation Networks". In.: CARRINGTON, P. J. & SCOTT, J. **The sage Handbook of social network analysis**. SAGE Publications. Capítulo 28, 2011.

CHAMBERS, Simone. "Deliberation and mass democracy". In.: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p.52-71.

CHRISTIANO, Thomas. "Deliberation among experts and citizens". In.: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p.72-92.

CUNHA, Eleonora Schettini; ALMEIDA, Débora Rezende de. "Sociedade civil e representação nas arenas deliberativas da Assistência Social no Brasil". LASA's XXXI International Congress, Washington-DC, 29 May – 1st June of 2013.

DRYZEK, John S. "Deliberative Turns". In: DRYZEK, John S. **Foundations and frontiers of deliberative governance**. New York: Oxford University Press, 2010. Cap 1, p.3-17.

FARIA, Claudia Feres; LINS, Isabella Lourenço. "Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional". In.: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (orgs). **Conferências Nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013. p. 73-94.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli and LINS, Isabella Lourenço. "Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?". **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** [online]. 2012, n.7, pp. 249-284. ISSN 0103-3352.

FUNG, A. "Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências". In: SCHATTAN, V. e NOBRE, M. **Participação e Deliberação**. São Paulo: 34 Letras, 2004.

HABERMAS, Jürgen. "Três modelos normativos de democracia". Lua Nova: revista de cultura e política, n.36, p.39-53, 1995.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Demcracia:entre facticidade e validade. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Cap. VII e VIII.

MACKENZIE, Michael k.; WARREN, Mark E. “Two trust-based uses of minipublics in democratic systems”. In.: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p.95-124.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p.97-116.

MANSBRIDGE, Jane et al. “A systemic approach to deliberative democracy”. In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems.** New York: Cambridge University Press, 2012. p.1-26

MANSBRIGDE, Jane. “A conversação cotidiana no sistema deliberativo”. In: MARQUES, Ângela Cristina Salqueiro(org. e tradução). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas** [textos fundamentais]. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MENDONÇA, Ricardo. “The Conditions and Dilemmas of Deliberative Systems”. APSA 2013 Annual Meeting Paper. 2013.Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=2303025. acesso em: 19 de outubro de 2013.

NOOY Wouter; BATAGELJ, Vladimir & MRVAR Andrej**. Exploratory Social Network Analysis with Pajek**. Cambridge University Press, New York. Capítulo 5, 2011.

PAPADOPOULOS, Yannis. “On the embeddedness of deliberative systems: why elitist innovations matter more”. In.: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p.125-150.

PARKINSON, John. “Democratizing deliberative systems”. In.: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p.151-172.

PARKINSON, John. **Deliberating in the Real World**: problems of legitimacy in deliberative democracy. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p.9-63.

PAVEZ, Thais Regina; TOLEDO, Demétrio Gaspari Cirne de; GONÇALVES; Renata da Rocha. “Atores e redes no debate de segurança pública”. In.: MARQUES, Eduardo César (org). **Redes Sociais no Brasil**: sociabilidade, organizações civis e políticas públicas. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p.305-304.

PIRES, Roberto Rocha Coelho(org). **Efetividade das instituições participativa no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

RIBEIRO, Antônio Carlos & ANDRADE, Mayra Thaís Silva. “A rede Mercocidades: a participação dos atores locais na integração regional sul-americana”. XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología. Santiago – Chile. 2013.

SILVA, Eduardo Moreira da. Sistemas deliberativos e análise de redes: similitudes e diferenças nas pesquisas sobre instituições participativas. IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – Brasília - DF - Brasil. 2014.

SILVA, Eduardo Moreira da; FARIA, Cláudia Feres. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **As ressignificações da representação e da legitimidade política**: um estudo sobre representantes no CEDCA-MG, 2013, 276f. enc.: Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política.

YOUNG, Iris Marion. “Representation and social perspective”. In: YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. New York: Oxford University Press, 2000. *e-book*. Introdução, Cap 1, 2, 3 e 4.

II ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

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

Participação, Deliberação e Financiamento Habitacional: um estudo exploratório dos debates nas Instituições Participativas

Walkiria Zambrzycki Dutra[1]

Leonardo Barros Soares[2]

Seminário Temático 07 – Estado e gestão da participação social

[1] Bolsista de doutorado CPNq. Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), mestre em Ciência Política (UFMG), bacharel em Relações Internacionais (PUC-Minas). Diretora de Fomento à Habitação (2011-2012) e Assessora (2010-2011) da Superintendência de Habitação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Governo do Estado de Minas Gerais (SHIS/SEDRU-MG).

[2] Bolsista de doutorado CAPES. Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Ciência Política pela mesma instituição, psicólogo pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Coordenador Acadêmico do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais – SGPR/PRODEP/UFMG (desde 2012) e membro da Coordenação de Participação Popular da Prefeitura Municipal de Fortaleza (2009-2011). Desenvolve a pesquisa "*Zonas Especiais de Interesse Social: participação popular e função social da propriedade no caso do conselho gestor da ZEIS da Nova Luz em São Paulo*", sob os auspícios do Lincoln Institute of Land Policy.

Participação, Deliberação e Financiamento Habitacional: um estudo exploratório dos debates nas Instituições Participativas

RESUMO

Este trabalho visa entender o processo de participação social dos atores políticos envolvidos no âmbito das políticas habitacionais, a partir do propósito firmado para a execução de tal política social via formatos institucionalizados de participação adotados pelo governo Lula (2003-2010) e mantidos pelo governo Dilma (2011-2014). Almejamos entender, de forma mais aprofundada, em que medida a organização dos atores envolvidos em uma política pública influencia de forma decisiva as instituições participativas das quais fazem parte. Com viés exploratório e comparativo entre dois contextos específicos (os períodos de 2009/2010 e 2013/2014), serão analisados atas e resoluções emitidos pelos três conselhos componentes do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) – o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CGFGTS), o Conselho do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS) e o Conselho das Cidades (ConCidades). Para a análise dos 85 documentos dos colegiados em tela, propomos a categoria "discursos politicamente relevantes sobre o financiamento habitacional" como aquela capaz de nos fornecer um panorama geral sobre a importância deste tipo de discussão nas Instituições Participativas durante o período analisado. Concluímos que o CGFNHIS encontra-se esvaziado politicamente e que o ConCidades se debruça sobre o financiamento habitacional como parte de um escopo mais amplo da política urbana. Ressaltamos o CCFGTS como o principal colegiado relacionado ao tema do financiamento habitacional, apresentando mais discussões e decisões substantivas a ela relacionadas.

Palavras-chave: Participação Social; Deliberação; Política Habitacional

INTRODUÇÃO

A questão urbana no Brasil vem, nos últimos quinze anos, ganhando relevo e institucionalização conforme atestam distintas iniciativas no âmbito do executivo e do legislativo federal. Durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso à frente do

Governo Federal, no ano 2000, foi aprovado, à guisa de direito Constitucional, o "Direito à Moradia", como importante marco normativo para a concepção de cidadania no país. Na sequência, após longa tramitação no Congresso Nacional logrou-se, em 2001, a aprovação do assim chamado "Estatuto das Cidades"[3], instrumento jurídico basilar para a elaboração das políticas urbanas nacionais. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por sua vez, foi criado o Ministério das Cidades (MCid), em 2003. A partir de 2005, começou o processo de formulação da Nova Política Nacional de Habitação (PNH) mediante a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e aprovação, via Lei Federal, do Sistema Nacional Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)[4]. Resumidamente, estes são alguns dos principais passos legais e institucionais tomados pelo governo brasileiro, após 1988, rumo a novas práticas e perspectivas para a política urbana e habitacional.

A fim de entender o processo atual de participação social no financiamento de programas ligados à política habitacional criados pelo governo Lula e mantidos ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2010-2014), este trabalho visa comparar os formatos institucionalizados de participação adotados por ambos os governos para os atores políticos envolvidos no âmbito das políticas habitacionais previstas no PlanHab. Estes mecanismos são: 1. O Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS); 2. O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFHNIS) e; 3. O Conselho das Cidades (ConCidades). Consideramos que as três instituições interagem e condensam os pontos mais relevantes no que se refere à política urbana no país. Além disso, são de escopo nacional, o que as torna, portanto, comparáveis do ponto de vista da abrangência de suas resoluções e discussões. Na parte três deste

[3] A Lei Federal n. 10.257/01, também conhecida como Estatuto da Cidade, representa a materialização dos esforços concentrados de diversos atores sociais envolvidos na regulamentação do capítulo constitucional que dispõe sobre a política urbana. Uma de suas concepções vertebrais é a de função social da terra, uma mudança paradigmática com relação às normativas jurídicas anteriores a este diploma legal que diz respeito ao fim e escopo amplo da própria *raison d'être* das cidades e da propriedade urbana. Para uma discussão mais aprofundada deste conceito, ver Mattos (2001, 2002) e Vichi (2007).

[4] A Lei Federal n. 11.124/05, institui o SNHIS enquanto tentativa de centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social. A aplicação dos recursos ocorreria de forma descentralizada entre os níveis de governo, essencialmente via FNHIS. Portanto, a lei também apresenta os dispositivos e regras de funcionamento deste. Para uma discussão mais aprofundada destes mecanismos, ver Dutra (2013).

trabalho discutiremos de forma detalhada nossa estratégia de geração e de análise de dados, além das especificidades do corpus de pesquisa.

Trabalhamos com duas premissas. A primeira afirma que a organização das instituições participativas previstas no PlanHab permite aos atores políticos envolvidos na política habitacional perseguirem seus interesses para esta área de política social. A segunda premissa afirma que política habitacional, além de ser processada como uma política social, é também implementada como uma política de crescimento econômico. Almejamos, portanto, entender de forma mais aprofundada, em que medida a organização dos atores envolvidos em uma política pública influenciam de forma decisiva as instituições participativas nas quais têm assento. Para isso, consideramos como atores políticos envolvidos na política habitacional: 1. a sociedade civil (Centrais sindicais, movimentos sociais, organizações patronais, *think tanks*, dentre outros); 2. organizações ligadas ao governo federal (Ministérios, autarquias, secretarias, órgãos de controle, representantes dos governos subnacionais, dentre outros); e 3) a classe empresarial ligado à construção civil (sindicato e organizações ligados à indústria, comércio, serviço, dentre outros)[5].

Nossa hipótese entende que, no caso da política habitacional, em períodos de crise econômica – ou seja, 2009 e 2013 - o governo federal prioriza os mecanismos de participação temáticos disponíveis, mas altera a forma com que os demais atores políticos envolvidos na política habitacional perseguem seus interesses. Em outras palavras, momentos de crise econômica tendem a fortalecer o viés “de mercado” da política habitacional, o que no caso brasileiro reveste-se nos resultados e promessas do PMCMV. Como consequência, o espaço deliberativo promovido pelo viés “social” do PlanHab é menos expressivo, o que diminui a influência deliberativa dos atores que dela fazem parte.

1. ATORES POLÍTICOS E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE LULA E DILMA

A política habitacional inaugurada com o governo Lula (2003-2010) pode ser resumida a partir de dois marcos institucionais. O primeiro deles é a clara tentativa de retomar a organização da política habitacional à centralidade decisória

[5] Esta classificação foi adaptada das discussões melhor apresentadas em Melo (1988) e Dutra (2013).

anteriormente exercida pelo Governo Federal (com destaque para o período do Banco Nacional de Habitação, BNH, entre os anos de 1964 a 1985) (DUTRA, 2013).

Em relação à estrutura funcional do MCid, ao criar quatro secretarias para lidar com a temática urbana - sendo uma delas voltada exclusivamente para a habitação – sinalizou-se positivamente para a quebra de paradigmas na área habitacional por integrá-la em sentido mais amplo à questão urbana. Em termos práticos, em paralelo à produção de unidades habitacionais, estavam ações voltadas para desenvolvimento Institucional e Cooperação técnica dos agentes públicos envolvidos, além da urbanização de assentamentos precários (as três diretorias da Secretaria Nacional de Habitação, respectivamente), fato de grande relevância no histórico da política habitacional brasileira.

Além da inovação em termos de programas implementados, é importante ressaltar a tentativa de integração entre os entes federados para a promoção de uma política habitacional descentralizada (DUTRA, 2013), e o poder inédito atribuído à participação popular nas decisões sobre a implementação e financiamento da política habitacional. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, superar os padrões tradicionais da relação entre o Estado e a sociedade civil tem ocorrido via conselhos, conferências de políticas públicas e as experiências de Orçamento Participativo. A mobilização em políticas públicas também tem assumido diversas formas, incluindo fóruns públicos de participação e debate, formas mediadas por tecnologias de informação, dentre outras comissões e comitês específicos (PIRES, 2013).

No caso do MCid, a criação do Conselho das Cidades (ConCidades) e dos Conselhos Gestores dos fundos de habitação em âmbito federal(CGFNHIS), estadual (FEH) e municipal (FMHIS) – sempre no âmbito do SNHIS - demonstravam sinais de mudança no padrão de formulação da política pública pelo seu caráter deliberativo[6]. A aprovação do FNHIS responde ao primeiro projeto de lei popular pós-constituição 88 e foi recebido com grande entusiasmo no início dos anos 2000 pelos movimentos populares. A importância do CGFNHIS para a estrutura do SNHIS está no fato que este conselho deve aprovar “todas as ações de dispêndio dos recursos e da sistemática operacional dos programas financiados deste fundo” (DUTRA, 2013, p. 108).

[6] As siglas em nível estadual e municipal podem sofrer alterações, segundo a estrutura institucional de cada estado e município brasileiro que aderiu ao SNHIS.

No entanto, apesar do positivo cenário descrito, a política de habitação é sensível em dois itens: a) o grau de influência dos atores políticos envolvidos; e b) o poder de decisão desses atores no que se refere ao financiamento. No primeiro caso, a habitação é uma política pública de aspecto privado, uma vez que a principal forma de intervenção governamental tem ocorrido via promoção de um bem individual: a unidade habitacional (ARRETCHE, 1990; DUTRA, 2012). Aqui é importante ressaltar o papel do Estado em uma área de política social que se encontra:

> numa espécie de 'área de interseção' entre, de um lado, as análises que dizem respeito à política econômica e suas implicações sobre o desenvolvimento de uma determinada atividade produtiva – no caso, o setor de construção habitacional – e, de outro lado, as análises que dizem respeito à emergência e evolução de políticas estatais, sejam elas políticas sociais ou urbanas (ARRETCHE, 1990, p. 10).

Como veremos ao longo deste trabalho, é primordial discutir a política habitacional considerando esta peculiaridade, uma vez que os atuais programas de ordem governamental ressaltam tal lógica. Em relação ao financiamento habitacional, ainda é sensível o grau de entendimento que práticas de participação e deliberação assumem perante o tema, em causa e consequência direta da interferência dos interesses privados nesta área de política social. A mobilização do Poder Público, dos agentes privados e da sociedade civil tem, nesse sentido, seguido trajetórias distintas.

Ao longo do segundo mandato do Presidente Lula (2006-2010), o governo federal institucionaliza seus projetos e ações de investimento de maneira conjunta e integrada via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Soma-se a esse cenário a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009, em resposta à crise econômica internacional (CARDOSO *ei al*, 2011; LOUREIRO *et al*, 2014). Como resultado, desloca-se a lógica habitacional anteriormente preocupada com o aspecto urbano previsto na PNH para aquela voltada a uma preocupação com o crescimento econômico via fortalecimento da construção civil (BONDUKI, 2009; CARDOSO *ei al*, 2011; LOUREIRO *et al*, 2014).

A partir de então, começam a surgir críticas acerca do papel exercido pelo ConCidades: apesar do caráter vinculante às decisões do MCid, o ConCidades tem tido dificuldade de desempenhar suas funções relacionadas à deliberação sobre a política habitacional (LITWINCZIK, 2013). Também passa a ser questionada a

função dos demais instrumentos da nova Política Nacional de Habitação (PNH) dado o número de obras contratadas, financiadas e executadas *vis-a-vis* às do PMCMV.

Ao longo da gestão do governo Dilma (2011-2014), deu-se início ao PAC 2 e consequente aumento no número de unidades habitacionais a serem produzidas pelo MCMV, concomitante à estagnação de ações e programas no âmbito do SNHIS. Nesse sentido, acreditamos que tanto para o governo Lula quanto Dilma, a estrutura mais "popular" e preocupada com a política urbana e social está revestida no SNHIS; àquela considerada mais "de mercado" e econômica está fortemente centrada no PMCMV. Esta análise comparativa nos parece, até então, pouco explorada e se faz importante em termos do grau de participação ascendido pela sociedade civil, setor privado e os governos subnacionais (os estados e os municípios) na política habitacional.

2. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: HÁ ESPAÇO PARA DELIBERAÇÃO E FINANCIAMENTO?

Cabe, aqui, uma breve reflexão sobre o papel das Instituições Participativas no que se refere à sua capacidade – ou ausência dela – de deliberar consequentemente sobre a gestão financeira de uma determinada política pública. Uma vez que estamos nos debruçando sobre o tema da organização dos diversos atores sociais em torno da política habitacional brasileira, cumpre darmos um passo atrás e nos perguntarmos: há espaço para a deliberação sobre financiamento nos colegiados participativos? Como podemos, à luz da teoria mais recente sobre participação e deliberação, aumentarmos o entendimento sobre este ponto específico dos debates travados nestas instituições? Para avançamos nesta compreensão, entendemos que são necessários discutirmos a natureza deste tipo de arranjo institucional, apresentando suas características definidoras.

O surgimento de instituições participativas[7] tais como as aqui estudadas deve ser compreendido com referência ao contexto político brasileiro pós-Constituição de 1988, no qual se tem atribuído às instâncias de participação popular no Estado – notadamente os conselhos, as conferências de políticas públicas e as diversas experiências de Orçamento Participativo (OP), dentre outras - o potencial de

[7] Este ponto foi elaborado com mais profundidade em Soares (2013).

superação dos padrões tradicionais da relação entre este e a sociedade civil. O horizonte vislumbrado pela atuação concreta destes canais evidenciaria, para inúmeros *scholars* e pesquisadores, as possibilidades de realização de justiça social através da inclusão direta dos cidadãos e cidadãs na democratização dos processos decisórios das cidades ao possibilitarem mecanismos efetivos de reconstrução, em linhas democráticas, da cultura política de uma sociedade estruturalmente autoritária, hierarquizada, violenta e economicamente desigual (AVRITZER e NAVARRO, 2003; AVRITZER, 2007; BRASIL, 2004; BRASIL, 2011; CUNHA, 2012; GRAZIA e RIBEIRO, 2002)[8].

Diante do desafio de promover a participação popular nos rumos decisórios de políticas públicas diversas e, no limite, na definição das linhas estruturantes dos governos em diversos níveis, a variável "desenho institucional" tem se apresentado como de imensa relevância para a compreensão das experiências participativas levadas a termo em diversas partes do mundo e no Brasil. Fung (2004) e Fung e Wright (2003), por exemplo, vêm chamando a atenção para a complexidade inerente e os efeitos decorrentes das escolhas procedimentais e metodológicas realizadas quando se institui mecanismos de acesso cidadão às instâncias decisórias da administração pública.

Quais seriam, então, os desenhos de políticas públicas que "encorajariam" a participação popular em seu interior? Que características devem apresentar para serem considerados "porosos" às contribuições dos cidadãos comuns? Segundo Fung e Wright (2003), o *design* de políticas públicas capaz de abrigar a participação e a deliberação populares deve forçosamente apresentar três elementos constitutivos: 1. a propriedade da *devolução*, ou seja, favorecer a reorganização do aparelho estatal para que seja delegada a unidades locais uma considerável capacidade deliberativa sobre os elementos de uma política; 2. Apresentam a necessidade de *supervisão e coordenação centralizadas*, buscando evitar que as unidades de uma política pública ou conselho se tornem entidades atomizadas, sem

[8] A proliferação destas experiências foi objeto de diversos estudos (GRAZIA e RIBEIRO, 2002). Somente a título de exemplo, o balanço realizado pela Secretaria-Geral da Presidência da República das experiências de participação popular promovidas ou apoiadas pelo Governo Federal durante os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) apresenta números expressivos não apenas no que se refere à criação, expansão e consolidação de Conselhos Nacionais de Políticas Públicas (foram criados 16 neste período) e na realização de Conferências Nacionais de Políticas Públicas (com 74 edições realizadas), mas também na construção de diversos Planos Nacionais estratégicos, no debate sobre a política externa brasileira e no estabelecimento de mesas de negociação salarial permanentes, dentre outras iniciativas (BRASIL, 2011).

comunicação entre si e; 3. Finalmente, devem estar *focadas no Estado* e serem de *caráter não voluntarista*, visando a "colonização" do Estado e uma consequente revisão de seus procedimentos ao longo da orientação central de facilitação e promoção da participação popular. Neste sentido, a política urbana nacional parece reunir tais características, o que a torna especialmente apta ser objeto de análise de nossa proposta, uma vez que se apresenta como constituída pelos três colegiados participativos objetos de nossa análise.

Os conselhos de políticas públicas se configuram como uma instituição participativa baseada sobretudo na lógica representativa que implica existência de deliberações inclusivas, de publicidade de suas decisões e de autonomia no que tange à sua estrutura de funcionamento interno. Ao contrário de instituições desenhadas para a participação massiva dos cidadãos, os conselhos são desenhados para favorecer a interação face a face de cidadãos implicados num processo coletivo de tessitura pública de razões. Neste sentido, favorecem a participação de um número menor de indivíduos, ao passo em que, supostamente, promovem um maior aprofundamento do exercício da troca argumentativa e da sustentação pública de preferências, *deep core* da concepção mais abrangente de deliberação (CUNHA, 2009; AVELINO, 2012).

É nestes ambientes institucionais que há uma proliferação de discursos relacionados ao amplo campo da política urbana. Na sequência, propomos o delineamento experimental de uma categoria analítica que nos permitirá observar, de forma mais fidedigna, em que medida os atores sociais participantes dos Conselhos em tela se debruçam sobre o tema do financiamento habitacional.

3. DISCURSOS POLITICAMENTE RELEVANTES SOBRE O FINANCIAMENTO HABITACIONAL: ELEMENTOS DEFINIDORES DE UMA CATEGORIA DE ANÁLISE

O nosso trabalho apresenta como categoria principal a ser analisada a de "discursos politicamente relevantes", especialmente aqueles proferidos em relação à participação da sociedade civil na tomada de decisões sobre o financiamento da política habitacional. Objetivaremos, desta feita, vasculhar os diferentes conjuntos de discursos desta natureza e tentar compreender sua expressividade (ou, ao contrário, sua pouca importância) no conjunto geral de discussões empreendidas no interior

dos conselhos aqui analisados. Em termos simples, os discursos “politicamente relevantes” apresentam, para Dryzek (1996), as seguintes características:

> 1. uma ontologia, ou um conjunto de entidades cuja existência é reconhecida.
> 2. atribuição de agência a algumas entidades: estas entidades, sejam elas indivíduos, grupos, instituições, ninfas da madeira (*wood nymphs*), ou classes sociais podem agir; outras entidades podem tão somente sofrer ações.
> 3. para agentes, alguma atribuição de motivo e concomitante negação de outros motivos.
> 4. relações tomadas como dadas (especialmente hierarquias) entre agentes e outras entidades (DRYZEK, 1996, p. 109, tradução nossa).

Esta categoria se reveste de especial interesse para nosso estudo porque será a lente através da qual nos debruçaremos sobre o *corpus* sob análise para trazer à lume a discussão aqui empreendida sobre a o poder decisório dos atores sobre o financiamento habitacional. No presente estudo, estamos interessados sobretudo em, pelo menos, um tipo de discurso, qual seja, o discurso centrado na conferência de agência a um ator social qualquer, envolvido direta ou indiretamente no processo de financiamento.

Com vistas à elaboração de instrumento metodológico que dê conta dos objetivos do trabalho, propusemos uma combinação de alguns princípios da Análise do Discurso com procedimentos simples da Análise de Conteúdo Clássica (KRIPPENDORF, 1989; BAUER e GASKELL, 2002), quais sejam: 1. A teoria e a prática clássica da análise de conteúdo reforçam a necessidade de uma seleção de textos específicos a serem analisados; 2. A construção de um referencial de codificação se faz necessária para guiar a leitura do analista diante da miríade de textos com que se depara; 3. A tendência em focalizar nas freqüências da ocorrência de palavras ou argumentos pode ser potencializada com a análise aprofundada do teor efetivo das grandes tendências apresentadas. Assim, não interessa apenas saber que este ou aquele argumento se repetiu mais que outro mas, fundamentalmente, o teor destes argumentos e como estes interagem no âmbito dialógico característico de um fórum participativo como o aqui apresentado.

Ademais, operacionalizamos a categoria dryzekeana de “discurso” a partir de três níveis, compondo, desta feita, três unidades de análise: A) fragmento de fala/vocalização (por exemplo, uma frase no interior de uma vocalização mais ampla, interjeições e assertivas positivas ou negativas, dentre outras similares); B) fala/vocalização completa (o conjunto completo das sentenças proferidas por um

indivíduo num determinado momento); C) conjunto de falas (como, por exemplo, num debate). Debruçamo-nos sobre um conjunto de 17 atas das reuniões realizadas no CCFGTS entre março e dezembro de 2009 e março a dezembro de 2013. Em relação ao FNHIS levamos em conta 17 resoluções exaradas entre fevereiro de 2009 a dezembro de 2010 e março de 2013 a dezembro de 2014. Por fim, em relação ao ConCidades coletamos 51 resoluções no mesmo período considerado para o CGFNHIS. Estes dados se encontram compilados no quadro 3, no apêndice.

3.1 Conselho Gestor do FNHIS

Como já ressaltado anteriormente, o FNHIS tem caráter simbólico e político importante para o contexto habitacional, haja vista que foi uma proposta pioneira enquanto projeto de lei popular, que tramitou no Congresso Federal por mais de uma década até ser finalmente aprovado em Lei Federal, em 2005. Segundo a mesma lei, o FNHIS é um dos meios de aporte de recursos financeiros ao SNHIS – conjuntamente ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o FGTS. Para além dessa característica, o diferencial do FNHIS para a política habitacional implementada via SNHIS é a centralização e gerência dos recursos orçamentários de todos os programas que fazem parte desse sistema. Nesse âmbito, o CGFNHIS é a principal instância decisória dos recursos financeiros a serem aportados nas ações que revestem o SNHIS.

Vale ressaltar outra característica do FNHIS. A aplicação dos recursos ocorre de duas formas: via repasse a entidades privadas sem fins lucrativos; ou ocorre via transferência fundo a fundo de forma descentralizada para com os demais níveis de governo, à medida que estes cumprem com processo formal de adesão ao SNHIS.

Em relação à composição do CGFNHIS, Segundo a Lei Federal n. 11.124/2005, este conselho tem caráter deliberativo e a composição de seus membros deve ser paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil. Ainda, é necessário que a proporção de ¼ (um quarto) do total de vagas seja composta por representantes dos movimentos populares.

O presidente do Conselho é exercida pelo MCid. Os integrantes da sociedade civil são definidos pelo ConCidades. A estrutura dos seus membros está apresentada na tabela 1, no apêndice deste trabalho. No entanto, vale ressaltar, a

título de informação para a análise a seguir, a composição de seus membros. São eles: 12 representantes do Poder Público Federal; quatro representantes de movimentos populares, três representantes da área empresarial; três representantes da área dos trabalhadores, um representante dos profissionais, acadêmicos e pesquisadores; e um representante de organizações não-governamentais. Os membros da sociedade civil são os mesmos que compõem o ConCidades.

As competências do CGFNHIS incluem:

> Art. 15. Ao Conselho Gestor do FNHIS compete:
> I – estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observado o disposto nesta Lei, a Política e o Plano Nacional de Habitação estabelecidos pelo Ministério das Cidades e as diretrizes do Conselho das Cidades;
> II – aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS;
> III – deliberar sobre as contas do FNHIS;
> IV – dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência;
> V – fixar os valores de remuneração do agente operador; e
> VI – aprovar seu regimento interno.
> Parágrafo único. Na aplicação de recursos pelo FGTS na forma de subsídio na área habitacional serão observadas as diretrizes de que trata o inciso I deste artigo (BRASIL, 2005).

O principal documento emitido pelo CGFNHIS é a resolução, todas elas publicadas no Diário Oficial da União (DOU), e disponíveis no sítio virtual do MCid. Optou-se pela análise somente das resoluções aprovadas pelo mesmo. Para os anos de 2009 e 2010, foram aprovadas 14 resoluções (correspondentes às de número 24 a 37) e para os anos de 2013 e 2014, foram aprovadas três resoluções (correspondentes às de número 53 a 55). Do total de 17 resoluções publicadas, adotamos como parâmetro de análise a identificação do conteúdo de cada uma delas, selecionando somente aquelas cujas proposições estavam vinculadas a financiamento habitacional[9]. Os resultados encontram-se no quadro 1, abaixo:

[9] A relação entre as resoluções e suas propostas encontra-se no apêndice deste trabalho.

QUADRO 1 - Análise do conteúdo das Resoluções do CGFNHIS ligadas a financiamento (2009/2010 e 2013/2014)

Tipo	Total
Aprova as contas do FNHIS (em relação ao exercício do ano anterior)	4
Diretrizes de execução e critérios de seleção de propostas e alocação de recursos, no âmbito dos programas do FNHIS	2
Diretrizes para participação financeira dos beneficiários da “Ação Apoio à produção social da moradia”, do FNHIS	1
Distribuição de recursos entre as ações orçamentárias vinculadas ao FNHIS	1
Processo seleção de propostas de habilitação aos recursos do FNHIS	1
Regras de Adesão ao SNHIS	6
TOTAL	**15**

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2015b)

Do total de 17 resoluções, 15 delas estão ligadas à função de financiamento habitacional. Atribuímos tal fato, em primeiro lugar, ao próprio perfil e as atribuições colocadas ao CGFNHIS. Todas as resoluções aprovadas estão de acordo com as competências previstas no artigo 15 da Lei Federal 11.124/2005.

Para além do aspecto formal, duas considerações são importantes. Vale observar o número de resoluções que se referem aos prazos e condições para adesão ao SNHIS: do total de 14 resoluções no período de 2009/2010, são 05 (cinco) as que se relacionam às regras de adesão ao SNHIS, sendo que a maior parte delas trata da extensão do prazo para o cumprimento das obrigatoriedades de adesão ao Sistema. Inicialmente, o prazo era dezembro de 2009. Ao final do ano de 2010, o prazo havia sido adiado para dezembro de 2011. A importância no cumprimento dessas obrigatoriedades é simples: sua não realização implica no bloqueio de repasses de recursos federais via FNHIS aos fundos habitacionais das unidades federadas. Nesse sentido, grande atenção do CGFNHIS foi dada para garantir que o SNHIS funcionasse de forma descentralizada entre os níveis de governo.

A segunda observação ressalta a clara a vinculação dos investimentos programáticos e recursos financeiros do FNHIS às ações do PAC. Nas resoluções que alteram e/ou propõem diretrizes para execução ou definição de critérios de financiamento dos programas do FNHIS, encontra-se no preâmbulo de muitas

resoluções a adaptação dos programas do FNHIS àquelas do PMCMV – uma vez que o primeiro foi criado em 2005, ao passo que o segundo foi criado no ano de 2009. Vale lembrar que o FNHIS tem como principal fonte de recursos o Orçamento Geral da União OGU), que de certa forma foi contingenciado pelo PAC, enquanto estratégia prioritária do governo federal para superar a situação de baixo crescimento econômico e apresentar taxas mais elevadas de crescimento (LOUREIRO *et al*, 2013).

Em relação ao período de 2013/2014, é claro o esvaziamento do CGFNHIS em termos do número de resoluções aprovadas: somente 03 (três), sendo que duas delas são ações rotineiras tais como a aprovação das contas do FNHIS do exercício do ano anterior. Em relação à terceira resolução aprovada, esta também está relacionada aos prazos e condições para adesão ao SNHIS. No entanto, seu caráter é substancialmente diferente daquele encontrado no período anterior; se até o ano de 2012 a preocupação era para com as datas para apresentação das condicionalidades para adesão ao SNHIS, a resolução do ano de 2014 trata do critério de prestação de contas dos recursos vinculados à Ação "Provisão Habitacional de Interesse Social" (a principal ação em termos de aporte financeiro do FNHIS), cujo objeto é: "a conclusão e entrega aos beneficiários das unidades habitacionais contratadas pelo Banco Morada S/A, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida" (BRASIL, 2014). Neste caso é possível não somente observar a vinculação das atividades de financiamento do FNHIS àquelas propostas pelo PMCMV, como também parece diminuir a necessidade de adesão ao SNHIS, conforme as regras previstas em sua criação, no ano de 2005.

Em suma, o que podemos afirmar do CGFNHIS, em termos do conteúdo das suas resoluções é a preponderância das regras necessárias à adesão ao SNHIS. No entanto, em termos de participação e representatividade, há um grande déficit: dos atores que compõem o CGFNHIS, não fazem parte representantes dos demais entes federados. As regras e normas aprovadas para a execução financeira dos programas do FNHIS e as condicionalidades impostas aos demais níveis de governo têm consequências para que o Sistema funcione de forma integrada e descentralizada, princípio basilar da proposta colocada pelo MCid na condução de uma nova política habitacional. Não é nosso objetivo destacar as implicações

políticas deste cenário[10], mas de indicar que a forma com que esta instância participativa foi articulada pode ser um dos fatores de baixa institucionalização do SNHIS enquanto programa habitacional.

3.2 Conselho Curador do FGTS

O Conselho Curador do FGTS faz parte da estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego do Governo federal e sua composição pode ser visualizada na tabela 01, no apêndice. A título de esclarecimento, os três principais grupos de representantes são: o poder público federal (ministérios, Caixa Econômica Federal e Banco Central do Brasil); representantes dos trabalhadores; e representantes dos empregadores (via confederações).

De acordo com a Lei Federal 8036/199, compete ao CCFGTS:

> I - estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FGTS, de acordo com os critérios definidos nesta lei, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana estabelecidas pelo Governo Federal;
> II - acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas aprovados;
> III - apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do FGTS;
> IV - pronunciar-se sobre as contas do FGTS, antes do seu encaminhamento aos órgãos de controle interno para os fins legais;
> V - adotar as providências cabíveis para a correção de atos e fatos do Ministério da Ação Social e da Caixa Econômica Federal, que prejudiquem o desempenho e o cumprimento das finalidades no que concerne aos recursos do FGTS;
> VI - dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, relativas ao FGTS, nas matérias de sua competência;
> VII - aprovar seu regimento interno;
> VIII - fixar as normas e valores de remuneração do agente operador e dos agentes financeiros;
> IX - fixar critérios para parcelamento de recolhimentos em atraso;
> X - fixar critério e valor de remuneração para o exercício da fiscalização;
> XI - divulgar, no Diário Oficial da União, todas as decisões proferidas pelo Conselho, bem como as contas do FGTS e os respectivos pareceres emitidos.
> XII - fixar critérios e condições para compensação entre créditos do empregador, decorrentes de depósitos relativos a trabalhadores não optantes, com contratos extintos, e débitos resultantes de competências em atraso, inclusive aqueles que forem objeto de composição de dívida com o FGTS (BRASIL, 1990).

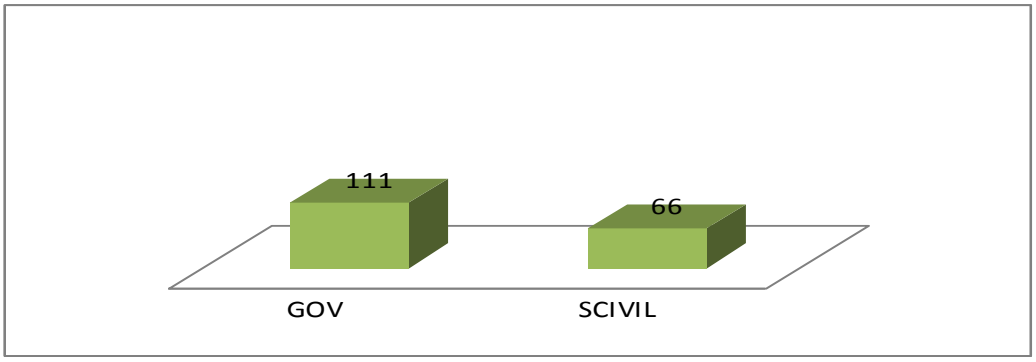
Os documentos analisados em relação ao CCFGTS foram as atas de reuniões disponíveis no sítio virtual do FGTS, ligado à Caixa Econômica Federal

[10] Para uma análise sobre essa questão, ver em DUTRA (2013).

(CEF). No ano de 2009 foram realizadas 11 reuniões, ao passo em que 2013 foram 6. As atas do Conselho Curador do Fundo de Garantia (CCFGTS) mereceram de nossa parte uma atenção especial devido ao fato de que as mesmas apresentavam um alto grau de detalhamento, condição necessária para a aplicação da metodologia por nós proposta. Por isso, consideramos que análise já relevante poderia ser encontrada em dois anos de análise, ao invés de quatro anos (2009 e 2010; e 2013 e 2014). Ao nos debruçarmos sobre 266 páginas das reuniões realizadas nos anos de 2009 e 2013, buscamos sobretudo discernir a presença de discursos politicamente relevantes sobre o financiamento habitacional (DPOL) e, mais ainda, os núcleos temáticos destes.

Na contagem geral dos discursos politicamente relevantes sobre o financiamento habitacional percebe-se que o grupo que aglutina os ministérios e demais órgãos da administração federal que fazem parte do Conselho apresenta um maior número destes (111) em contraposição ao número menor dos membros que compõem a bancada da sociedade civil (66), ou seja, uma preponderância de 62 % em relação ao total (177). Os dados estão no gráfico 1, abaixo.

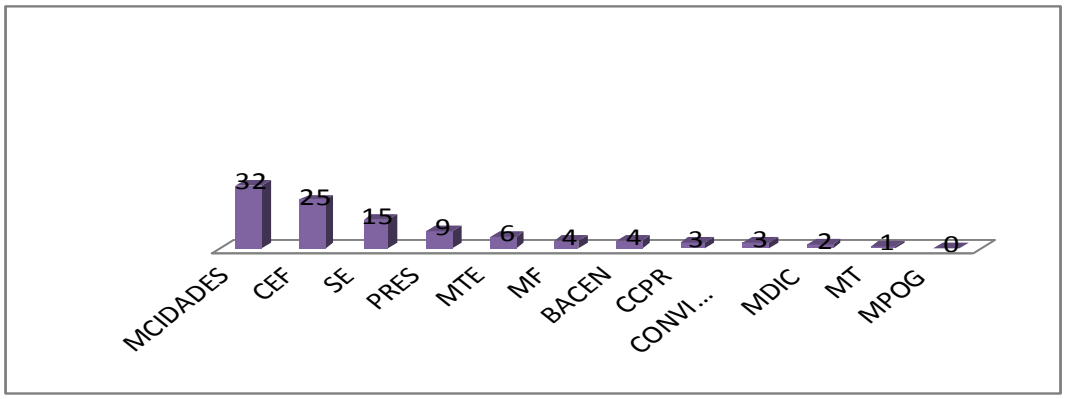
Gráfico 1: total de discursos politicamente relevantes por segmento (2009 e 2013)



Abreviaturas: Governo (GOV); Sociedade Civil (SCIVIL)
Fonte: elaboração própria a partir de CEF (2015)

Este dado, desagregado para favorecer a observação dos discursos politicamente relevantes emitidos por cada organização individualmente, revela achados interessantes. Conforme podemos observar no gráfico 2 abaixo, no que se refere ao segmento governamental, a distribuição acontece da seguinte forma:

Gráfico 2: total de discursos politicamente relevantes por órgãos do governo federal (2009 e 2013)



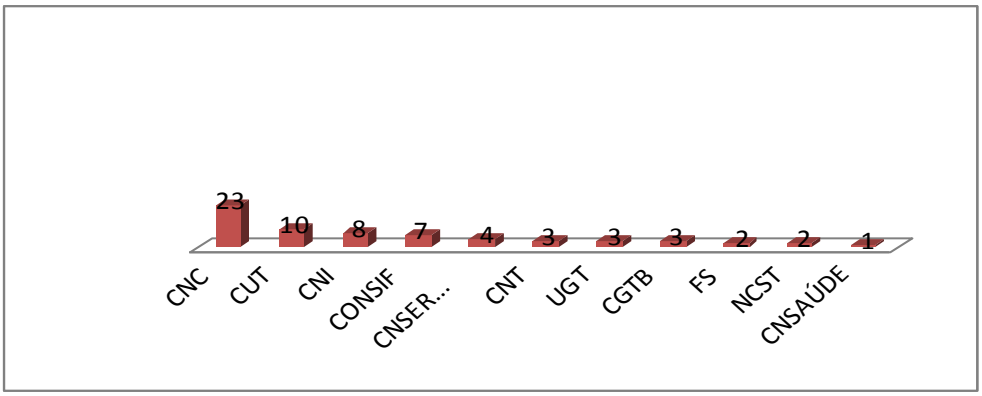
Abreviação: Ministério das Cidades (MCidades); Caixa Econômica Federal (CEF); Secretário-Executivo (SE); Presidência (PRES); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério da Fazenda(MF); Banco Central do Brasil (BACEN); Casa-Civil da Presidência da República (CCPR); Convidados (CONV); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); Ministério dos Transportes (MT); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG);
Fonte: elaboração própria a partir de CEF (2015)

Percebe-se que o Ministério das Cidades (MCidades) e a Caixa Econômica Federal (CEF) são os órgãos governamentais que mais vocalizaram, individualmente, discursos politicamente relevantes sobre o financiamento habitacional, apresentando, respectivamente, 32 e 25 discursos deste tipo. Se considerarmos que o Presidente (PRES) e o Secretário-Executivo (SE) do Conselho pertencem ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) demonstra-se também sua enorme influência nestes debates.

Julgamos que esta conformação parece sugerir que o MCid faz valer seu papel de principal formulador da política habitacional em âmbito federal, pautando as discussões sobre seu financiamento. Este, por sua vez, é operado pela CEF, que contribui para o debate balizando as questões técnicas nele implicadas. Tendo em vista, por fim, que se trata do investimento de recursos oriundos da contribuição dos trabalhadores brasileiros (e também da contribuição patronal), parece plausível que o MTE, através de seus representantes, também tenha participação expressiva nos debates do colegiado em tela.

Quando nos voltamos para os dados desagregados relativos à bancada da sociedade civil, o seguinte cenário se apresenta, conforme pode ser visualizado no gráfico 3 abaixo:

Gráfico 3: total de discursos politicamente relevantes por organizações da sociedade civil (2009 e 2013)



Abreviação: Confederação Nacional do Comércio (CNC); Central única dos Trabalhadores (CUT); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional de Serviços (CNServiços); Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF); Confederação Nacional dos Transportes (CNT); União geral dos Trabalhadores (UGT); Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB); Força Sindical (FS); Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST); Confederação Nacional da Saúde (CNSaúde).
Fonte: elaboração própria a partir de CEF (2015)

Destacam-se, na qualidade de maiores vocalizadores da sociedade civil de discursos politicamente relevantes sobre o financiamento habitacional no CCFGTS, em primeiro lugar, a Confederação Nacional do Comércio (CNC), seguida da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI), com 23, 10 e 8 discursos deste tipo, respectivamente.

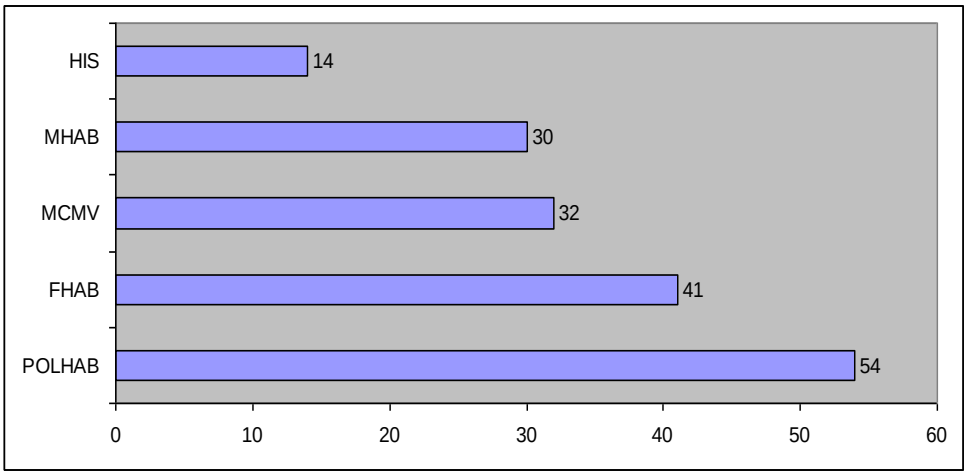
Avaliamos que a expressiva maioria de discursos oriundos da representação do CNC diz respeito sobretudo ao seu amplo comprometimento com toda a cadeia produtiva relacionada à produção habitacional, o que se reflete em seu interesse nos debates travados no interior do Conselho. O mesmo pode ser dito da CNI, uma vez que aglutina a representação dos empresários donos das grandes empreiteiras da construção civil, diretamente envolvidas na confecção e implementação das políticas de habitação, notadamente o PMCMV. Por fim evidencia-se um baixo número de discursos emitidos pelas representações sindicais, com a exceção da CUT. Aventamos a possibilidade de que a maior presença discursiva deste grupo possa denotar um maior amadurecimento político e apropriação técnica em relação aos debates travados no CCFGTS.

Por fim, faz-se necessário examinarmos o teor destes discursos politicamente relevantes, buscando auferir os núcleos centrais das vocalizações referentes ao financiamento da política habitacional e seus temas correlatos. Classificamos cinco

categorias, a saber: 1. Financiamento Habitacional (FHAB) – relacionado às alíquotas de financiamento, indexação de preços, remunerações para obras contratadas, limites de teto de financiamento, limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, montante disponível para investimentos e oferta de crédito habitacional, relatórios de gestão e afins; 2. Habitação de Interesse Social (HIS) – em que se discutiu o déficit habitacional, a provisão de habitação de interesse social e sua definição; 3. Programa Minha Casa, Minha Vida – quando foram catalogados todos os discursos que tinham como objeto central o referido programa; 4. Mercado Habitacional (MHAB) – em que constam a discussão sobre a participação das empresas privadas nos programas habitacionais, compra de cotas de fundos imobiliários, a discussão sobre a imagem do FGTS junto ao público de tomadores de crédito e temas correlatos; e 5. Política Habitacional (POLHAB) – que se refere à disputa por redução ou acréscimo de alíquotas e valores, divergência na interpretação de resoluções, debates sobre algum aspecto mais amplo da política habitacional, orientações emanadas pelos diversos agentes políticos envolvidos nas discussões e apreciações sobre a conjuntura política do país.

No gráfico 4 abaixo, apresentamos a quantidade de discursos por cada núcleo temático identificado:

Gráfico 4: Núcleo temático dos discursos politicamente relevantes (2009 e 2013)



Abreviação: Habitação de Interesse Social (HIS); Mercado Habitacional (MHAB); Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)/ Financiamento Habitacional (FHAB); Política Habitacional (POLHAB).
Fonte: elaboração própria a partir de CEF (2015)

Segundo os dados apresentados, podemos inferir que o CGFGTS é também um local de forte articulação da política habitacional de um modo geral, uma vez que 54 discursos tiveram como objeto o delineamento de balizas políticas para a realização da política de financiamento habitacional que, por sua vez, apresentou 41 discursos com esse núcleo temático. Evidencia-se assim, a nosso ver, uma forte articulação entre discussão política e concretização técnica das propostas mediante o debate de limites financeiros, faixas de renda e indexação de preços dos imóveis e das obras contratadas.

O PMCMV, por sua vez, apresenta na sequência 32 discursos que o tiveram como tema central, denotando, desta forma, sua centralidade na condição de política estruturante da macropolítica anticíclica adotada pelo Governo Lula em 2009 para o enfrentamento da crise econômica de 2008. Este dado deve ser observado em conjunto com aqueles relativos ao Mercado Habitacional (MHAB), que aglutinou aqueles discursos que abordaram a questão do envolvimento da iniciativa privada na política habitacional.

Em relação ao tema da HIS, diretamente vinculado ao SNHIS, vale lembrar que a principal fonte de recursos para este é oriundo do FNHIS. Este fundo, por sua vez, tem como grande aporte de recursos o Orçamento Geral da União e não o FGTS. Todos os discursos ligados a essa categoria encontram-se nas atas referentes ao ano de 2009, inexistindo no ano de 2013, o que é condizente com o período de implementação do SNHIS. No entanto, a criação do PMCMV, de certa forma “atropela” esta diretriz, fortalecendo os programas ligados à política de mercado, qual seja, aqueles diretamente relacionados à dinâmica da produção de unidades habitacionais.

3.3 Conselho das Cidades

O Conselho das Cidades é o colegiado responsável por emanar as diretrizes mais amplas da política pública urbana em nível federal. Composto por 86 conselheiros[11], esta instituição se debruça sobre a pluralidade de temas que compõem a política urbana como um todo, tais como as políticas de saneamento, mobilidade urbana e habitação, além de estabelecer parâmetros específicos

[11] A sua composição pode ser apreciada em detalhes no Decreto Federal n. 5790/06, esquematizado no quadro 05, no apêndice.

relativos a determinados instrumentos urbanísticos, participar de atividades institucionais e deliberar sobre sua própria composição e organização interna.

Segundo o Decreto Federal n. 5.790 de 25 de maio de 2006,

> Art. 3º Ao ConCidades compete:
> I - propor programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
> II - acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em especial os programas relativos à política de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte urbano, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
> III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;
> IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
> V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
> VI - incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano nos níveis municipais, regionais, estaduais e do Distrito Federal;
> VII - promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses indicadores, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano;
> VIII - estimular ações que visem propiciar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas urbanas;
> IX - promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades;
> X - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável;
> XI - propor diretrizes e critérios para a distribuição regional e setorial do orçamento anual e do plano plurianual do Ministério das Cidades;
> XII - propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos federais que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano;
> XIII - promover, quando necessário, a realização de seminários ou encontros regionais sobre temas de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área de desenvolvimento urbano sustentável e da propriedade urbana, a serem firmados com organismos nacionais e internacionais públicos e privados;
> XIV - eleger os membros para o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, na forma e no quantitativo fixados pelo regulamento previsto no art. 10, § 3º, da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005;
> XV - dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões;
> XVI - convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades, nos termos do art. 15; e
> XVII - aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.
> Parágrafo único. Em consonância com as resoluções a serem emitidas pelo ConCidades, previstas no inciso IV, o Ministério das Cidades

> disciplinará, no âmbito da suas competências, as matérias relativas à aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2006).

Três tipos de resoluções são exarados pelo Concidades: administrativas, normativas e recomendadas. Para os anos de 2009 e 2010, foram duas (02) resoluções administrativas, três (03) resoluções normativas, e 23 resoluções recomendadas, totalizando 28 resoluções para o período[12]. Para os anos de 2013 e 2014, foram seis resoluções administrativas, uma resolução normativa, 16 resoluções recomendadas, totalizando 23 resoluções para o período. Nesse sentido, fica clara a preponderância de resoluções recomendadas, o que nos possibilita prever, de antemão, o caráter político assumido por essa instituição.

No quadro 02, abaixo, podemos observar a tabulação dos dados referentes a este corpus de pesquisa em termos dos temas que compuseram as resoluções analisadas no período selecionado.

QUADRO 02

Análise do conteúdo das Resoluções do ConCidades (2009/2010 e 2013/2014)

Tema	Total
Conselho das Cidades	13
Copa do Mundo Fifa 2014	2
Legislação	16
Mobilidade	3
Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) I	1
Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) II	1
Política Nacional de Habitação (PLANHAB)	1
Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)	4
Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)	7
Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)	1
Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)	2
TOTAL	**51**

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2015a)

No período analisado, a primeira característica que chama a atenção a partir dos dados compilados é a diversidade de temas discutidos pelo ConCidades. Tal

[12] O número, data, natureza e tema das resoluções podem ser vistos com detalhes no quadro 04 no apêndice.

resultado é esperado diante do próprio escopo de atividades proposto para este Conselho. O tema que aparece no maior número de resoluções refere-se à própria estrutura do ConCidades em seu funcionamento interno: foram 13 do total de 51 resoluções emitidas.

Nesta seara, percebe-se que a temática habitacional *strictu sensu* não se configura como a principal preocupação do colegiado, representando aproximadamente 20% do total (um total de 10 resoluções entre as 51 emitidas). Em relação ao conteúdo substancial destas, podemos discernir sete (07) resoluções cujo objeto foi o PMCMV com duas (02) resoluções relacionadas ao SNHIS e uma relacionada ao PLANHAB. Interessante ressaltar que esta última delibera sobre a própria aprovação do PLANHAB, o que parece estar de acordo com a estrutura institucional criada inicialmente pelo governo Lula na condução das novas diretrizes da Política Nacional no Brasil.

Este, por si só, não é um dado que nos autorize a afirmar peremptoriamente que o PMCMV seja mais importante, do ponto de vista do ConCidades, do que o SNHIS e mesmo frente a outras temáticas abordadas pelo Conselho. É necessário, para tanto, que passemos a uma avaliação em conjunto dos três colegiados analisados, na seção conclusiva deste artigo.

4. O MERCADO E O SOCIAL: A ANÁLISE DE DUAS INSTÂNCIAS PARA A HABITAÇÃO

Este trabalho buscou mapear, de forma introdutória, o debate relativo ao financiamento habitacional no âmbito dos três colegiados que fazem parte do PlanHab: o Conselho das Cidades, o Conselho do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Conselho Curador do FGTS. Nosso objetivo era entender em que medida a organização dos atores envolvidos em uma política pública influencia de forma decisiva as instituições participativas das quais fazem parte. Para tanto, analisamos as resoluções emanadas pelos dois primeiros entre 2009/2010 e 2013/2014, assim como as atas das reuniões do último colegiado referentes aos anos de 2009 e 2013.

Em relação aos atores, percebe-se que a estrutura institucional dos conselhos convoca atores de segmentos semelhantes: o Poder Público está majoritariamente representado pelo do Governo Federal a partir dos Ministérios e dos Bancos que

atuam como gestores ou agentes financeiros do sistema habitacional. O setor privado está composto por representantes de entidades empresariais, e os demais membros presentes nas três esferas são os representantes dos trabalhadores. Acadêmicos, organizações não-governamentais e os movimentos populares se fazem representados somente no CGFNHIS e no ConCidades. Ainda que o volume de recursos financeiros não tenha sido item de análise ao longo do trabalho, podemos argumentar que é marcante a vinculação dos recursos ligados à habitação segue a lógica de financiamento via FGTS, e este ligado diretamente à política de geração de empregos e renda. Ou seja, o ciclo econômico do país parece estar atrelado ao bom funcionamento da política de provisão e financiamento habitacional.

No que se refere ao escopo dos conselhos aqui analisados, tomados isoladamente em suas particularidades, cada um dos colegiados se debruça sobre escopos diferenciados de temas que orbitam no grande campo da política urbana, numa divisão de trabalho que tem por objetivo abranger todas as decisões relacionadas a investimentos, legislações e funcionamento da máquina pública envolvidas em seu processo. Neste sentido, observar cada uma das instituições em tela revela as principais matérias de deliberação com as quais as mesmas se ocuparam no período analisado.

Cumpre ressaltar que, no que se refere ao tema do financiamento habitacional nas instituições participativas analisadas, tanto o CGFNHIS quanto o CCFGTS se definem pelo fato de serem responsáveis pela gestão de fundos monetários que, muito embora sejam compostos por fontes de recursos distintos, se destinam ao investimento habitacional de forma ampla. Neste sentido, é esperado que ambos os Conselhos discutam e apresentem propostas em relação: 1. diretrizes de execução orçamentária; 2. definição de critérios de seleção de propostas e alocação de recursos de seus programas; 3. distribuição de recursos entre ações orçamentárias vinculadas aos respectivos fundos; 4. aprovação de decisões de investimento; 5. aprovação das contas do exercício contábil do ano anterior; 5. diretrizes para a participação financeira dos beneficiários. O ConCidades, por sua vez, apresenta um caráter mais político e de articulador entre os atores sociais envolvidos na política habitacional.

A análise das resoluções CGFNHIS, primeiramente, demonstra, de forma clara, o esvaziamento político de seu poder decisório, fortemente centrado em temas relativos à organização federativa do SNHIS e pouco conclusivo no que se refere a

decisões de investimento em provisão habitacional. Evidenciamos tal fato nos dois períodos analisados. Entre 2009 e 2010, foi preponderante deliberar sobre as regras de adesão ao SNHIS. As demais questões referentes a critérios de seleção de beneficiários e ações orçamentárias também estiveram presentes.

No entanto, para o segundo período, as poucas resoluções aprovadas (3), cumpriram diretriz pró forma do regimento e não se discutiu critérios de alocação de recursos, uma vez que não foram implementados programas geridos por recursos deste fundo. Dessa forma percebe-se que, os atores políticos envolvidos nessa instância, exerceram pouca influência no computo geral da política habitacional brasileira.

O ConCidades, por sua vez, demonstrou forte atuação, para os dois períodos analisados, em termos de atenção à legislação referente a política urbana. Nesse sentido, foram temas de debate na questão habitacional tanto o PMCMV, quanto o SNHIS e o PlanHab, e parece ter o financiamento habitacional como apenas mais um dos temas de deliberação, sem se apresentar como seu foco principal.

Por fim, em referência à análise do CGFGTS, podemos destacar que o governo se mantém como o principal mediador político dos debates sobre o financiamento habitacional, apresentando um grande número de discursos politicamente relevantes concentrados em três atores principais, quais sejam, o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal e o Ministério do Trabalho e Emprego. Ademais, tendo em vista que a maioria dos discursos emitidos diz respeito à arquitetura da política habitacional latu sensu e as formas de concretização financeira das decisões nele tomadas, nos autoriza a afirmar que o CGFGTS é o ator político mais relevante quando se aborda o tema do financiamento habitacional no país.

Neste âmbito, é necessário ressaltar o papel histórico que tal fundo representa historicamente para a construção e consolidação da política habitacional brasileira, desde sua criação em 1966. Ou seja, apesar dos grandes avanços promovidos recentemente pelos governo Lula e Dilma, há de se pesar a influência do FGTS enquanto avalista não apenas desta política mas também em relação ao crescimento econômico do Brasil como um todo.

Ao buscarmos, entretanto, o discernimento de linhas gerais de ação e rumos mais amplos da política habitacional brasileira refletida nestas instituições, podemos afirmar que sua observação nos conduz a sublinharmos, muito fortemente, que a

orientação geral desta converge, atualmente, com grande clareza para a centralização dos investimentos e esforços políticos na elaboração e implementação do PMCMV em detrimento das decisões relacionadas ao financiamento da política de habitação de interesse social. Desde o seu lançamento em 2009, o referido programa, inicialmente concebido como uma resposta anticíclica vigorosa à crise econômica internacional de 2008, progressivamente tornou-se o “carro-chefe” do PAC em todas as suas fases.

Em outras palavras, para propormos uma dicotomia de simples entendimento, a política habitacional brasileira, analisada desde o ponto de vista do tema do seu financiamento, se pauta por uma lógica fortemente voltada para o mercado privado de habitação, em detrimento da provisão de habitação de interesse social para uma ampla faixa da população que não tem condições de aceder às faixas de financiamento do programa. Um dos indícios encontrados em nossa análise que vai ao encontro dessa afirmação está na ausência observada de propostas e discussões referentes a ações e/ou programas habitacionais alternativos a: 1. o PMCMV; 2. à produção de unidades habitacionais. Nas três instâncias analisadas, o único programa discutido de alguma forma neste sentido foi o “Ação Apoio à Produção Social da Moradia”. Este, por sua vez, embora seja ligado ao SNHIS, mas não ofereceu novas chamadas públicas a partir de 2010.

Do ponto de vista metodológico, cremos ter engendrado uma ferramenta de investigação de discursos que, embora apresente pontos a serem melhor trabalhados, apresenta a flexibilidade necessária à captação dos discursos politicamente relevantes sobre o financiamento habitacional em atas com maior grau de detalhamento, como foi o caso daquelas oriundas do CCFGTS. Nossa investigação foi capaz de revelar não apenas os principais atores envolvidos no processo deliberativo deste colegiado como, também, demonstrou a centralidade dos debates em torno do PMCMV desde seu lançamento em 2009. Estamos certos de que uma ampliação do número de atas observadas conferiria ainda mais fidedignidade aos dados aqui apresentados.

Destaque-se que, por fim, consideramos que este estudo é apenas uma primeira aproximação ao instigante debate das instituições participativas no âmbito da política urbana, com especial foco para as decisões relacionadas ao financiamento habitacional, um dos setores estratégicos do desenvolvimento nacional dos últimos quinze anos no país. A agenda de pesquisa que se descortina

a partir daí será, certamente, matéria instigante para o campo da ciência política para os anos vindouros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. *Estado e mercado na provisão habitacional*: três modelos de política. 1990, 269f. Dissertação (mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. *Democracia em conselhos*: análise do processo decisório em conselhos nacionais. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (Org.). *A democracia brasileira*: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. NAVARRO, Zander. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil***:** o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003;

BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, vol. 82, p. 8-14, 2009.

BAUER, Martin. ; GASKELL, George W. (org.). *Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som.* 2ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

BRASIL. Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. *Diário Oficial da União,* Brasília, 14 de maio de 1990.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas dos anos 90. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V. 6, n.º2, 2004.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União,* Brasília, 17 de junho de 2005.

BRASIL. Lei nº5.7904, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. *Diário Oficial da União,* Brasília, 26 de maio de 2006.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; *et al*. Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (Concidades). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 5-18, 2013.

BRASIL, *Democracia Participativa*: nova relação do estado com a sociedade. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Reuniões do Conselho das Cidades*. 2015a. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/reunioes-do-conselho-das-cidades.html>. Acesso em: 22 mar, 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Resoluções.* 2015b. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/conselho-gestor-fnhis/resolucoes.html>. Acesso em: 22 mar, 2015.

CARDOSO, Adauto Lúcio; et al. Habitação de interesse Social: Política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *XIV Encontro Nacional da ANPUR*, Rio de Janeiro, maio 2011.

CEF. FGTS. *Quem administra*. 2015. Disponível em <http://www.fgts.gov.br/quem_administra.asp>. Acesso em: 06 mar. 2015.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Conferências de políticas públicas e inclusão participativa*. Brasília: IPEA, nº 1733, série Texto Para Discussão, 2012.

DRYZEK, John S. The informal logic of institutional design. In: GOODIN, Robert E. (Ed). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

DUTRA, Walkiria Z. Entre a Produção Habitacional Estatal e as Moradias Precárias: uma análise da popularização da casa própria no Brasil. *Configurações*, vol. 10, p. 151-164, 2012.

DUTRA, Walkiria Z. *A Institucionalização da Política Nacional de Habitação no Brasil: uma perspectiva federativa*. 2013, 197f. Dissertação (mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

FUNG, Archon. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2004

_____, WRIGHT, Eric Olin. Thinking about empowered participatory governance. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Eric Olin. *Deepening democracy:institutional innovation in empowered participatory governance*. London: verso, 2003.

GRAZIA, Grazi de; RIBEIRO, Andrea Carla (Org.) *As experiências de Orçamento Participativo no Brasil*: período de 1997-2000. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

KRIPPENDORF, Klaus. *Content analysis*: an introduction to its methodology. Sage Publications, 1989.

LITWINCZIK, Marta. Quando “velhos” personagens entram em cena: o movimento popular e o conselho de cidades. In: SILVA, Eduardo Moreira; SOARES, Leonardo Barros (org). *Políticas Públicas e Formas Societárias de Participação*. Belo Horizonte: UFMG / FAFICH/UFMG, 2013.

LOUREIRO, Maria Rita; *et al*. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa Minha Casa, Miha Vida. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*: lei n.10.257, de 10 julho de 2001. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

_____. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MELO, Marcus André B. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. In: XII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 1988, Águas de Lindóia. *Anais...* Águas de Lindóia. Associação Nacional de Pós-Graduação e pesquisa em Ciências Sociais, 1988. p. 1-24.

PIRES, Roberto Rocha. Introdução. In: SILVA, Eduardo Moreira; SOARES, Leonardo Barros (org). *Políticas Públicas e Formas Societárias de Participação*. Belo Horizonte: UFMG / FAFICH/UFMG, 2013.

SOARES, Leonardo Barros. *Morar, participar e decidir: análise da dinâmica deliberativa do Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social da Nova Luz em São Paulo*. 2013, 115f. Dissertação (mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

VICHI, Bruno de Souza. *Política urbana*: sentido jurídico, competências e responsabilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

APÊNDICES

QUADRO 03 - NÚMERO TOTAL DE DOCUMENTOS ANALISADOS

INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA DO PLANHAB	PERÍODOS DE ANÁLISE		TOTAL
	2009/2010	2013/2014	
CC FGTS	11	6	17
ConCidades	28	23	51
CG FNHIS	14	3	17
TOTAL	**60**	**38**	**85**

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2015a; 2015b), e CEF (2015).

TABELA 01: Composição dos membros do CGFNHIS

Poder Público Federal		Sociedade Civil	
Quant	*Órgão*	*Quant*	*Vinculação*
2	Ministério das Cidades	04	Movimentos populares
1	Ministério da Ciência e Tecnologia	03	Área empresarial
1	Ministério da Cultura	03	Área dos trabalhadores
1	Min. Desenvolvimento Social e Combate à Fome	01	profissionais, acadêmicos, pesquisador
1	Min. Planejamento, Orçamento e Gestão	01	Org. não governamentais
1	Ministério da Integração Nacional		
1	Ministério do Meio Ambiente		
1	Ministério da Fazenda		
1	Ministério da Saúde		
1	Ministério do Trabalho e Emprego		
1	Caixa Econômica Federal		
TOTAL	**12**	**TOTAL**	**12**
SOMA: 24			

[1] Os membros da sociedade civil são eleitos pelo ConCidades.
Fonte: Elaborado por DUTRA (2013).

TABELA 2: Composição dos membros do CCFGTS

Poder Público Federal		Sociedade Civil	
Quant	*Órgão*	*Quant*	*Vinculação*
1	Ministério do Trabalho e Emprego	1	Força sindical
1	Ministério das Cidades	1	CUT
1	Casa Civil da Presidência da República	1	União Geral Trabalhadores
1	Sec.Gel da Presidência da República	1	Central Trabalhadores
1	Min. desenvolvimento, indústria, e comex	1	Nova Central Sindical
1	Min. Planejamento, Orçamento e Gestão	1	Conf. Nacional Indústrias
1	Minstério da Saúde	1	Conf. Nac. Sistema Financeiro
1	Ministério dos Transportes	1	Conf. Nacional do Comércio, bens, serviços e turismo
1	Caixa Econômica Federal	1	Conf. Nac. Serviços
1	Banco Central do Brasil	1	Conf. Nac. saúde, hospitais, estabelecimentos e serviços
		1	Conf. Nac. Transporte
TOTAL	**10**	**TOTAL**	**11**
SOMA: 21			

Fonte: Elaboração própria a partir de CEF (2015).

QUADRO 04

Resoluções do ConCidades ligadas ao Financiamento (2009/2010 e 2013/2014)

NÚMERO	DATA	TIPO	OBJETO
70	24.03.2009	Recomendada	Divulgação critérios MCMV
72	26.03.2009	Recomendada	Diretrizes PAC I
73	26.03.2009	Recomendada	Política de Mobilidade urbana
10	30.06.2009	Normativa	Regimento 4a conferência ConCidades
19	02.07.2009	Administrativa	Eleição membros GT Terra Legal
20	02.07.2009	Administrativa	Eleição membros GT Serviço Moradia Social
74	02.07.2009	Recomendada	Revisão da lei 6.766/1979
75	02.07.2009	Recomendada	PLANSAB
77	02.07.2009	Recomendada	Cumprimento do decreto n. 5296/2004
83	08.12.2009	Recomendada	Acompanhamento Estatuto das Cidades
84	08.12.2009	Recomendada	V Fórum Urbano Mundial
86	08.12.2009	Recomendada	PLANSAB
87	08.12.2009	Recomendada	Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos
79	15.10.2009	Recomendada	Pauta para a 4a conferência ConCidades
80	15.10.2009	Recomendada	Critérios de priorização programas Mcid
81	15.10.2009	Recomendada	Aperfeiçoamento Projeto de Lei nº. 1.687/2007
11	26.05.2010	Normativa	Eleição membros ConCidades

89	26.05.2010	Recomendada	Diretrizes PAC II
90	26.05.2010	Recomendada	Projeto de Lei do Senado nº 99/ 2010
91	26.05.2010	Recomendada	Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades
12	21.10.2010	Normativa	Eleição entidades CGFNHIS
85	21.10.2010	Recomendada	Aprovação PLANHAB
92	21.10.2010	Recomendada	Regularização fundiária urbana
93	21.10.2010	Recomendada	SNHIS
95	21.10.2010	Recomendada	GT Copa do Mundo Fifa 2014
98	06.12.2010	Recomendada	Conflitos fundiários urbanos
96	07.12.2010	Recomendada	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
97	07.12.2010	Recomendada	Programa Bicicleta Brasil.
17	07.06.2013	Normativa	Eleição membros ConCidades
144	07.06.2013	Recomendada	PLANSAB
145	07.06.2013	Recomendada	GT PLANSAB
146	07.06.2013	Recomendada	PMCMV
148	07.06.2013	Recomendada	Política Fundiária
153	02.10.2013	Recomendada	Desenvolvimento urbano
154	02.10.2013	Recomendada	PMCMV
155	02.10.2013	Recomendada	PLANSAB
156	02.10.2013	Recomendada	PMCMV
159	02.10.2013	Recomendada	SNHIS
161	26.03.2014	Recomendada	PMCMV
163	26.03.2014	Recomendada	Copa
164	26.03.2014	Recomendada	Legislação
165	25.07.2014	Recomendada	Apoio PNPS
24	26.03.2014	Administrativa	Cria Comissão
25	26.03.2014	Administrativa	GT PAC MOBILIDADE
26	26.03.2014	Administrativa	GT políticas Mcid
28	12.05.2014	Administrativa	Procedimento
29	25.07.2014	Administrativa	GT reunião HABITAT III
151	25.07.2014	Recomendada	Pacto Nacional da Mobilidade
168	25.07.2014	Recomendada	PNRS
31	31.10.2014	Administrativa	GT 6a reunião ConCidades
172	03.12.2014	Recomendada	GT Energia Elétrica

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2015a)

QUADRO 05: Composição dos membros do ConCidades

Poder Público Federal		Poder Público Estadual		Poder Público Municipal		Outros	
Quant	Órgão	Quant	Órgão	Quant	Órgão	Quant	Órgão
3	MCid	9	Representantes do Poder Público Estadual, do Distrito Federal; ou de entidades civis de representação do Poder Público Estadual e do Distrito Federal, observado o critério de rodízio entre os Estados, o Distrito Federal e as entidades civis[1]	12	Representantes do Poder Público Municipal; ou de entidades civis de representação do Poder Público Municipal	8	Entidades Empresariais
1	Casa Civil da Presidência da República					8	Ent. de Trabalhadores
1	Ministério da Cultura					6	Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa
1	Ministério da Integração Nacional						
1	Ministério da Saúde						
1	Min. do Des. Social e Combate à Fome						
1	Ministério do Meio Ambiente					4	Organizações não-governamentais
1	Min. Do Planejamento, Orçamento e Gestão						
1	Ministério do Trabalho e Emprego					23	Movimentos Populares
1	Ministério do Turismo						
1	Min. Da Ciência e da Tecnologia						
1	Sec. Rel. Inst. Presidência a República						
1	CEF						
SOMA	**16**	**SOMA**	**9**	**SOMA**	**12**	**SOMA**	**49**
TOTAL DE MEMBROS: 86							

[1] Segundo o decreto federal 5790/2006, parágrafo segundo, nove representantes dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos representantes legais têm com direito a voz e sem direito a voto, o que os coloca na condição de observadores, condicionando o direito de participar à existência de Conselho Estadual das Cidades, ou outro órgão colegiado com atribuições compatíveis no âmbito da respectiva Unidade da Federação.
Fonte: Elaborado por Dutra (2013)

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

ST 07 – Estado e gestão da participação social

Participação da sociedade civil no planejamento governamental

Jovani Augusto Puntel[1]

Este artigo pretende trazer elementos que possam contribuir para a reflexão sobre o tema da participação da sociedade civil no planejamento governamental, a partir da elaboração do Plano Plurianual do Estado do Rio Grande do Sul, no período do Governo Tarso Genro (2011/2014). Nesse período o governo do Estado estimulou a participação da sociedade civil na esfera governamental desenvolvendo um amplo arranjo institucional denominado de "Sistema de Participação". Fundamentalmente, pretende-se apresentar os mecanismos participativos desenvolvidos e analisar os reflexos dessa participação na elaboração do Plano Plurianual (2012-2015), verificando ainda, a continuidade das metodologias participativas na elaboração do PPA (2016/2019). Os elementos para este debate são trazidos através de pesquisa documental e entrevistas com os principais atores envolvidos na elaboração do PPA para os períodos citados.

Palavras chave: participação, planejamento governamental.

Sobre os processos de planejamento

Conforme Cardoso (2011), um plano de desenvolvimento consiste em um esquema coerente e fundamentado de objetivos, com metas quantitativas e qualitativas, com ações de caráter econômico, social e político. Um bom plano deve ter objetivos, metas e ações escolhidas, avaliadas e implementadas de acordo com certos critérios, a serem cumpridos, atingidos e executados em determinado tempo. Deve haver instrumentos que permitam ao plano ser implementado e monitorado para as devidas ações de controle, revisões e correções de rumos. Um plano de longo prazo ou uma política de desenvolvimento partem do diagnóstico, objetivos e metas,

[1] Doutorando em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

instrumentos, atividades ou ações. São resultados de atividades de pesquisa aplicada e de planejamento de problemas e soluções, de seleção de critérios, de análise de alternativas e meios para viabilizar o alcance dos objetivos daquilo que foi proposto resolver.

Para Mindlin (2010) o planejamento é um modelo teórico para orientar a ação, sendo que as primeiras experiências de planejamento governamental surgiram na União Soviética com o Plano Quinquenal em 1929. Até então, o único país que usava o planejamento. Nos países capitalistas as discussões sobre planejamento partem da necessidade de se atingir certos objetivos econômicos e sociais. Até a década de 1930 não era plausível se falar em planejamento, pois acreditava-se que qualquer intervenção na economia era nociva por romper com a competição, e que o “ótimo de pareto”, através da livre competição levava ao melhor dos mundos, ao contrário que ocorria na economia socialista onde os preços eram estabelecidos pela Comissão Central. Não tardou à se perceber que a expansão dos mercados e as pequenas intervenções do Estado eram incapazes de proporcionar os resultados esperados pela sociedade. Frente a diversas crises cíclicas, desemprego, instabilidade do sistema econômico e a nova ênfase pelo desenvolvimento econômico, optou-se pela elaboração de planos racionais de política econômica. A crença na capacidade do automatismo do mercado estava desacreditada, surgindo assim novos instrumentos de análise econômica e maneiras para atuar sobre a realidade.

No Brasil, a década de 1930 marca o início de uma série de eventos e práticas que visam dar nova dinâmica ao desenvolvimento econômico do país, sob uma política centralizadora e intervencionista do Estado que prevaleceu até o final dos anos de 1980. A partir de deste período são tomadas iniciativas que mudam o eixo dinâmico da economia, da agricultura de base exportadora para o conjunto de atividades industriais e de serviços. Parte-se do princípio de que a partir de 1940 mostra-se um período apropriado para se analisar os processos de planejamento e desenvolvimento encampados pelo Estado brasileiro. Trata-se de um período de transição no sistema político, do início da revolução industrial brasileira, e que marca as tentativas de se usar o planejamento como instrumento para definir o modelo de desenvolvimento.

Somado a este contexto brasileiro, a Crise de 1929 gerou tensões importantes no comércio exterior, forçando mudanças estruturais que marcaram o início do processo de industrialização brasileira, determinado pelas hegemonias econômicas,

sob organização política do Estado. No contexto político, o Estado nacional que se apoiava num equilíbrio de forças tradicionais vivia um período de crise. O enfraquecimento da hegemonia cafeeira (São Paulo, Minas Gerais) originou o enfraquecimento do poder central, o que poderia gerar um ambiente de guerras civis, dado as contendas políticas de grupos regionais. Vargas procurou recompor essa estrutura de poder através da aliança com grande parte da classe política tradicional e as forças armadas, porém, sem alterar as estruturas tradicionais de poder já constituídas.

Dessa forma o Estado foi amparado por grupos ou setores hegemônicos e se organizou para viabilizar primeiramente os interesses daquela classe que lhe oferecia suporte. Considerando que há disparidades regionais, interesses de grupos regionais econômicos, a definição de políticas governamentais pressupõe uma unidade de comando que é constantemente tencionada por processos hegemônicos. Tendo em vista priorizar tais interesses de tais grupos que detinham maior poder, o Estado brasileiro assume o papel de promotor do desenvolvimento, intervindo crescentemente nos aspectos econômicos, na política fiscal, salarial e de crédito, conduzindo seu modelo de planejamento com vistas a dar suporte a uma ampla política de desenvolvimento econômico, fundamentada nos padrões do industrialismo.

Com esse intuito os grupos políticos detentores do poder realizaram importantes mudanças nos órgãos governamentais e inovaram na política financeira, esboçando as novidades na relação entre poder público e os setores produtivos, apontando para a necessidade de uma reorganização dos mercados de capital e da força de trabalho. A montagem do Estado ganha importância

> na medida em que o Brasil já se integra no sistema mercantil engendrado pela extensão do capitalismo comercial e em que a ruptura dos nexos coloniais formais não implicava nenhuma alteração profunda nas formas dessa integração, impunha-se uma revolução paralela interna, que implantasse no país concepções econômicas, técnicas sociais e instituições políticas essenciais para o intercambio e a associação com as nações hegemônicas do sistema. (FERNANDES, 1981, p.35).

Com esse intuito o Governo Federal criou departamentos, planos, comissões, conselhos, promulgou leis e decretos e incentivou debates oficiais em torno dos problemas econômicos administrativos, educacionais, tecnológicos com vistas a reorientar e incentivar as atividades produtivas. A Constituição de 1937 fortaleceu os princípios nacionalistas e intervencionista frente a orientação liberal adotada até então. Em síntese, a origem da ideologia e das práticas de planejamento no Brasil

> foi uma combinação privilegiada de condições (economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do Estado, nova constelação de classes sociais) que transformou a linguagem e a técnica do planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo. Ou melhor, a linguagem e a técnica do planejamento foram incorporadas de forma desigual e fragmentária, segundo as possibilidades apresentadas pelo sistema político-administrativo e os interesses predominantes do setor privado da Economia. (IANNI, 1986, p. 68).

Seguindo Ianni (1986), a partir das décadas de 1930 e 1940 foram realizados importantes diagnósticos da economia brasileira, que apontavam os principais gargalos para o desenvolvimento, com destaque para o relatório Simonsen (1944-1945) e os estudos das missões técnicas americanas: Missão Taub de 1942, que apresentou um programa de investimentos de dez anos que nunca foi executado; a Missão Abbink (1943); a Comissão Mista Brasil - EUA (1950-1953), que identificou os "pontos de estrangulamento" que apontava para a necessidade de investimentos prioritários, incentivou a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e recomendou o estudo de viabilidades tanto para investimentos públicos ou privados. Também foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e elaborado o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional para o período de 1939 a 1943. A partir de 1945 há uma reestruturação do aparelho econômico voltado para o liberalismo e aprofundamento dependente da economia brasileira. Draibe chama a atenção que nesse período

> foram objetos de extinção ou neutralização exatamente os órgãos potencialmente capazes de cumprir funções centralizadoras de coordenação e planejamento. A supressão da Comissão de Mobilização Econômica, do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e da Comissão de Planejamento Econômico, a reestruturação do DASP e a imediata revogação do artigo que disciplinava a instalação do Conselho de Economia Nacional implicaram efetivo desarmamento do aparelho estatal, afetando particularmente o organismo administrativo naquilo que, no período anterior, consistira na tentativa de dotar o Estado de instrumentos de coordenação e planificação econômica. (1985, p. 141).

Devido ao avanço do processo de industrialização brasileira, questionava-se sobre que caminhos o país deveria seguir: se pela restauração do projeto liberal orientado pela teoria das vantagens comparativas ricardianas e pela divisão internacional do trabalho, ou por um novo projeto de desenvolvimento por meio da industrialização induzida pelo Estado. Aos poucos, o conceito de planejamento e desenvolvimento econômico passaram a ser apropriados tanto para governantes, políticos, empresários e técnicos, como por boa parte da sociedade brasileira.

Neste contexto o Estado brasileiro assume o papel de promotor do desenvolvimento, intervindo crescentemente nos aspectos econômicos, na política

fiscal, salarial e de crédito, conduzindo seu modelo de planejamento com vistas a dar suporte à uma ampla política de desenvolvimento econômico fundamentada nos padrões do industrialismo. Com esta perspectiva de desenvolvimento foram criadas instituições, órgãos, e desenvolvido vários planos. Dentre os diversos planos e departamentos, Giacomoni (2006) cita que foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e elaborado o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional – 1939-1943). Em 1943, o DASP preparou o Segundo Plano Qüinqüenal, o Plano de Obras e Equipamentos (POE), que viria ser implementado entre 1944-1948. A terceira tentativa de planejamento foi o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia - 1950-1954), mas acabou sendo abandonado. No Governo Juscelino Kubitschek foi elaborado o Plano de Metas (1956-1961), que articulou investimentos entre o capital privado nacional, entre o capital estrangeiro e o Estado, para se investir no processo de industrialização e estimulo ao crescimento econômico.

Ainda, conforme Peiffer (2006), entre 1979 e 1994 foram testados 13 planos econômicos ortodoxos, com políticas monetária e fiscal restritivas, e heterodoxos que incluíam controle de preços e política de rendas. As primeiras tentativas com viés ortodoxo e alinhado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), buscava o ajuste do balanço de pagamentos: o plano Delfim I (1979), combina a máxima desvalorização cambial com medidas de manutenção do crescimento e a conclusão dos projetos do II PND. O plano Delfim II, em 1981, promove o arrocho monetário; e o Delfim III/FMI em 1983, faz uma nova máxi, arrocho monetário e fiscal e as famosas cartas de intenções ao FMI e a intervenção do Fundo. O plano Dornelles, em 1985, no início da Nova República, congela as tarifas públicas, comprometendo ainda mais o equilíbrio financeiro das empresas estatais; o Plano Cruzado I, em fevereiro de 1986, decreta o congelamento dos preços; o Cruzado II, em 1986, três dias após as eleições, flexibiliza alguns preços e tarifas públicas; o Plano Bresser, em 1987, cria a Unidade Referencial de Preços (URP) como novo indexador fixo por 90 dias, e decreta o fim do gatilho salarial. Os planos do Maílson elevaram a taxa de juros à estratosfera; o Plano “Feijão com Arroz”, em 1988, o Plano Verão, em 1989; o Plano Collor I (1990), faz o confisco da poupança; o Collor II, em janeiro de 1991, congelou preços e ajustou tarifas; o Plano Marcílio, de 1991-1992, tenta o ajuste gradual com ortodoxia e promove a renegociação da dívida externa e o Plano Real, que com méritos mantém a inflação sob controle desde junho de 1994.

Entre equívocos e acertos foram desenvolvidos uma série de planos, destituídas e criadas diversas instituições e órgãos de planejamento e apoio ao planejamento. O mérito deste processo consiste e entender que sem planejamento as possibilidades e dificuldades de encontrar soluções para as mazelas de um país tão grande e diverso, “carregado de vícios” políticos e administrativos pareciam se complexibilizarem cada vez mais. Entretanto, o que predominou nesta trajetória foi a ruptura e as descontinuidades dos planos desenvolvidos, além do mais, os processos de avaliação de tais planos ou foram inexistentes ou pouco aproveitados, considerando que em diversos períodos os planos subsequentes pouco se relacionavam com os planos anteriores, isso quando não estavam totalmente desconectados.

Tendo em vista superar tais desafios, buscava-se aperfeiçoar a máquina pública, direcionando o foco da administração pública para a melhoria da performance do aparato estatal, enfatizando a modernização e o incremento de sua capacidade operacional, na linha das proposições gerencialistas da denominada nova gestão pública, como enfatizou Jenkins (1998), ao tratar sobre as Reformas no Estado. A intenção era reduzir a incompetência e a ineficiência frente a burocracia governamental, partindo de uma crítica, até certo ponto reducionista da burocracia pública. Esse modelo se assentou em novos conceitos e práticas de gestão, inspirados na administração privada, tendo em perspectiva assegurar maior responsabilidade e, principalmente, maior eficiência na provisão de serviços públicos à população.

A partir de 1995 o Estado deixa de seguir o modelo burocrático de caráter weberiano e começa a Reforma Gerencial, sendo que a administração é orientada pelos critérios da eficiência. Conforme Spink (1998), até o final dos anos 1960 e início dos 1970 os processos de aperfeiçoamento eram orientados pelas Nações Unidas e eram tratados como “reforma administrativa”, englobando mudanças na administração pública, como a estrutura administrativa, fluxo de processos, estrutura de pessoal, entre outros. Com a inclusão de novas atribuições da administração pública na década de 1990, passou-se a utilizar o termo Reforma do Estado[2], trazendo uma ampla reflexão sobre as relações entre a sociedade e o aparelho estatal.

---

[2] As Reformas de Estado devem ser entendidas como tentativa do Estado se adequar aos novos desafios, que na sociedade contemporânea do século XX foram decorrentes dos processos de globalização, pelo fato de o capitalismo haver-se tornado dominante em nível mundial e os mercados

A institucionalização dos Planos Plurianuais

Considerando a retomada do Estado democrático e da Constituição de 1988, a década dos 1980 representa um importante avanço institucional na concepção de políticas subnacionais de desenvolvimento. Somado a esses elementos, aquela década conviveu com um intenso movimento de globalização econômica e crise financeira do Estado, o que orientou a mudança do modelo de Estado intervencionista para um padrão de crescimento orientado pelo mercado, com menor intervenção do Estado no desenvolvimento econômico e por propostas de ação pública quase que exclusivamente voltadas para o ajuste macroeconômico de curto prazo. As instituições de desenvolvimento regional montadas no período precedente perderam a sua capacidade de formulação e intervenção, tornando-se órgãos incapacitados para o exercício da função para a qual foram criados. Para Alves,

> os anos 80 podem ser considerados a "década das inovações capitalistas", da flexibilização da produção, da "especialização flexível", da desconcentração industrial, dos novos padrões de gestão da força de trabalho, tais como just–in–time / Kan–ban, CCQ's e Programas de Qualidade Total, da racionalização da produção, de uma nova divisão internacional do trabalho e de uma nova etapa da internacionalização do capital, ou seja, de um novo patamar de concentração e centralização do capital em escala planetária. Na verdade, foi a década de impulso da acumulação flexível, do novo complexo de reestruturação produtiva, cujo "momento predominante" é o toyotismo. (1999. p.81)

Os impasses do Estado desse período revelam sua posição subalterna dentro de uma ordem social que imperava a racionalidade do capital. Frente a uma forte crise econômica foi transferido para o setor privado tudo aquilo que poderia ser controlado pelo mercado, cabendo ao Estado o subsídio para a saúde, educação, cultura e pesquisa científica, recusando o papel de regulador social. Buscava-se desonerar o Estado terceirizando atividades do setor público, criando Agências Executivas, Agências Reguladoras e fomentando a criação de Organizações Sociais. Porém o problema não era

> diminuir o tamanho do Estado, mas sim, adequá-lo à nova realidade, na qual os governos terão menos recursos e poder e enfrentarão uma realidade social mais complexa em que os atores serão mais autônomos e fluídos. Em tal panorama, o Estado será cada vez mais importante porque não há outra instituição ou agente que dê conta, sozinho, das demandas coletivas da sociedade contemporânea. E para atingir este fim, os governos terão que otimizar seus recursos, estabelecer parcerias com a comunidade, com o mercado e com o Terceiro Setor, descentralizar tarefas, aumentar sua capacidade de regulação econômica e modificar a forma de provisão dos

---

terem sido todos abertos para a competição capitalista e pelo avanço do regime democrático, que recentemente tem se tornado regime político predominante.

> serviços públicos, principalmente na área social. (ABRUCIO e FERREIRA COSTA, 1998: p.5).

Neste contexto de mudança, a tarefa de planejar as ações públicas mostrava-se como um desafio a ser enfrentado. Com esta perspectiva, no ano de 1988 foi institucionalizado o Plano Plurianual de Desenvolvimento (PPAs) como instrumento de planejamento oficial do Estado. Este instrumento deveria se constituir num instrumento coordenador de todas as ações governamentais e orientar as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), os Orçamentos Anuais (LOAs), além de orientar os Planos Setoriais. Elaborado para um período de quatro anos, esse instrumento busca eliminar a duplicidade de planejamento e otimizar a utilização dos recursos públicos nas ações governamentais. (BRASIL 1988, art. 165, 166 e 167).

Ao criar este instrumento de planejamento, os constituintes atentaram para que o plano explicitasse as intenções do governo, que oferecesse coerência às ações ao longo do tempo e que organizasse consistentemente as intervenções parlamentares nos orçamentos. Constata-se ainda a preocupação em criar condições para o exercício regular da avaliação e controle das ações e das despesas públicas, aperfeiçoando assim o modelo de planejamento que se habituava a realizar até então.

O artigo 74, I e II da Constituição Federal determinou que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, devem avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Exige ainda a comprovação da legalidade e avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Esse processo culminaria com o Congresso Nacional exercendo sua competência de a cada ano, julgar as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. (BRASIL, CF, 1998. art. 49, IX).

Entretanto, com a institucionalização dos Planos Plurianuais nem os debates, nem tampouco as questões sobre o planejamento estatal foram dadas como enceradas. Conforme Garcia (2001), o primeiro PPA (1991-1995) não pode ser considerado um plano de desenvolvimento. Foi preparado somente para cumprir a regra constitucional, sendo uma peça burocrática limitada e que não estabelecia os vínculos entre o planejamento plurianual e os orçamentos anuais, não cumprindo com seu propósito.

Assim cada plano apresentava as peculiaridades da época, sendo que o PPA (1996-1999) expôs como estratégias de ação para o desenvolvimento a construção de um Estado moderno e eficiente, a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; a inserção competitiva e modernização produtiva. Chama a atenção nesse plano que a estratégia da “redução dos desequilíbrios espaciais e sociais” consistia em criar as condições para que o mercado promovesse a redução das desigualdades. Esse período foi marcado pela redução da intervenção do Estado, estímulo da parceria público-privado e uma série de mudanças estavam sendo dadas, tendo em vista a reforma gerencial que se encaminhava.

O Decreto no 2.829, de outubro de 1998 estabeleceu normas importantes para elaboração e gestão do PPA e dos orçamentos da União, já utilizadas no PPA para o período 2000-2003. Nesse plano o foco da ação do governo estava na preocupação com os resultados a serem atingidos na sociedade, na transparência e responsabilização. Além do mais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais precisam de ser compatíveis com o que dispõe o Plano Plurianual (PPA), bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, ou seja, nenhum gasto de governo poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem a lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

O artigo 74, I e II da Constituição Federal de 1988 determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, um sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Exige comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Ao tratar sobre os desafios do planejamento e do aperfeiçoamento do próprio PPA, Garcia (s/d) salienta que não é possível continuar fazendo remendos nos PPA, na inglória esperança de torná-lo um plano estratégico de governo. Deve-se reconhecer seus limites e usá-los a favor de uma maior direcionalidade na atuação governamental, reduzindo ritos burocratizantes, oferecendo maior visibilidade aos processos administrativos. Neste contexto, permanece o desafio de organizar um verdadeiro processo de planejamento governamental, o que passará pela criação das

bases constitucionais e legais para tanto, mas, também, por um intenso esforço cognitivo e conceitual, cultural e normativo, organizativo e gerencial capaz de desenhá-lo e levá-lo a prática. O autor finaliza constatando que existem condições objetivas para tanto, e que a sua necessidade crescentemente é sentida pelos atores sociais responsáveis.

Os Planos Plurianuais e o processo participativo no Rio Grande do Sul

Para Carneiro (2014), desde o contexto de redemocratização do país nos anos de 1980 e, sobretudo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, há uma proliferação de canais de participação na formulação e implementação de políticas públicas no país. Desse processo resultou um repertório amplo e heterogêneo de práticas e instâncias de participação direcionadas à incorporação das organizações civis nas deliberações concernentes a assuntos de interesse público, em especial aqueles relacionados a provisão de bens e serviços à população. Conforme o mesmo autor, esse fenômeno tem se manifestado de forma mais intensa nos níveis subnacionais de governo, em especial nos governos locais, para os quais, em várias ocasiões, há determinação legal de criação de instâncias participativas.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre criado em 1989, serviu como modelo de participação da sociedade civil no planejamento governamental e, a partir dessa experiência, na década de 1990, se espalharam no Brasil vários espaços voltados à participação da sociedade civil (a exemplo dos orçamentos participativos, conselhos, fóruns), na esteira dos princípios da democracia participativa, objetivando o exercício da cidadania através da participação, contemplados na Constituição de 1988. (AVRITZER, 2007).

Essa importância da participação da sociedade civil nas decisões de gestão governamental, na agenda nacional e mundial, tem ocorrido num contexto histórico de mudanças socioeconômicas, culturais e políticas, que influenciaram significativamente em diversas dimensões da vida social e na forma de tratar a coisa pública. Nesse contexto, organismos internacionais e o próprio Estado viram se agravar os desafios para se construir projetos coletivos, considerando que cada vez mais tem se agravado as relações de confiança entre a classe política, as instituições de Estado, e a sociedade civil, apesar das diversas formalidades democráticas instituídas por diversos governos ao longo dos anos. (FEDOZZI, s/d).

Por sua vez, o Estado do Rio Grande do Sul apresenta larga tradição em processos participativos, tanto no âmbito orçamentário ou estritamente político, como também em outras esferas da vida social, tais como em associações de bairros, clubes de mães, conselhos populares, conselhos de políticas públicas, conselhos de direitos – que, ao longo do tempo, acumulam experiências e disseminam habilidades próprias do processo participativo. (BROSE, 2010).

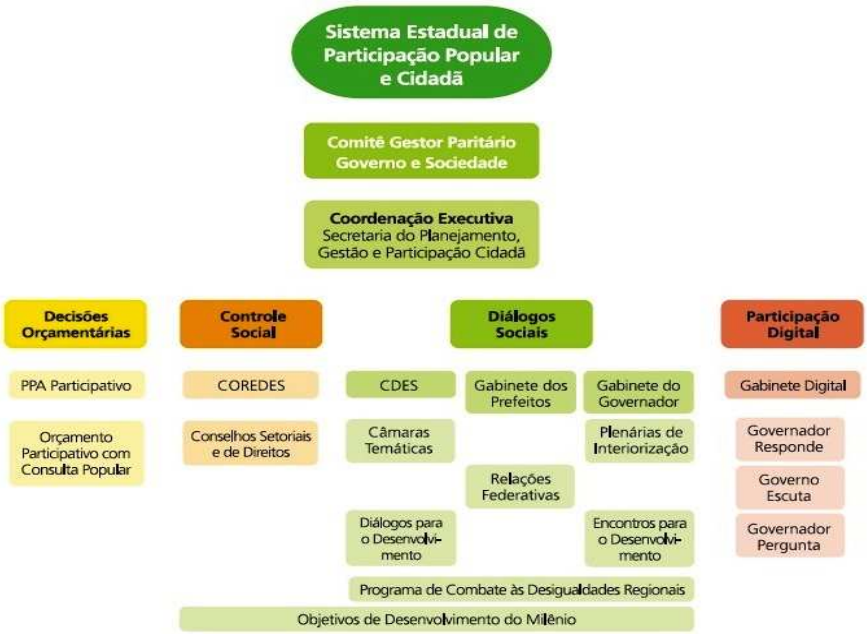
A participação da sociedade civil no planejamento governamental foi institucionalizada no Governo Alceu Collares (1991-1994), quando foram criados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), e posteriormente, no Governo Antônio Britto (1995-1998), foi instituída por Lei, a “Consulta Popular”, também com o objetivo de estimular a participação da população na elaboração do orçamento estadual. Segundo Carginin (2014), o retorno de temas e preocupações relacionados ao planejamento, à elaboração de políticas de desenvolvimento regional e à instituição de mecanismos de participação popular no Rio Grande do Sul foi influenciado, em grande medida, pela emergência da questão da estagnação do desenvolvimento da Metade Sul, que apresentou uma ação política de cunho regional, iniciada em meados da década de 1980, em favor da sua emancipação como unidade federativa, provocando uma reação do Governo do Estado, que, associado ao Governo Federal, propuseram iniciativas para apoiar o desenvolvimento daquela região.

Esses processos participativos, de planejamento governamental e de participação da sociedade civil são referendados pela Carta Magna de 1988, que destacou o Plano Plurianual (PPA), como instrumento que baliza a ação governamental e culmina na programação orçamentária do poder executivo. Enquanto tal, o PPA define as prioridades de governo num horizonte temporal de quatro anos, estabelecendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes. Com base no PPA, o poder executivo elabora a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, aprovada pelo poder legislativo, estabelece as prioridades e metas para o ano subsequente, orientando a formulação da proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA). (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

No governo Tarso Genro (2011-2014) foi criado um amplo “Sistema de Participação”, buscando fortalecer o diálogo da sociedade civil com o governo, seja via internet, fóruns regionais, participação individual e participação institucional, estimulando a participação da sociedade nas decisões orçamentárias, seja através da

votação das prioridades da Consulta Popular, dos fóruns dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Assim, a elaboração Plano Plurianual Participativo para os anos de 2012-2015 oportunizou uma ampla rede participativa na sua construção, como demostrado na figura abaixo.

Figura 1 – Sistema Estadual de Participação Popular



Fonte: Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, 2012, p.11.

Conforme ressaltou o “entrevistado 1”, estes mecanismos de participação serviram para a elaboração do PPA 2012-2015, para a eleição das prioridades dos orçamentos anuais e para estreitar o diálogo entre governo e sociedade. Serviram como mecanismos de consulta à sociedade, como ainda serviram para a prestação de contas sobre a realização do planejamento e diálogo com o governo em outros campos, como, por exemplo, um canal de comunicação virtual onde “a comunidade pergunta e o Governador responde”.

A elaboração do PPA Participativo 2012-2015 foi elaborado com base no Plano de Governo, nos Objetivos Estratégicos, discutidos com a população também em Seminários Regionais e via internet. Os Seminários Regionais foram organizados em

cada uma das nove Regiões Funcionais de Planejamento,[3] sendo que esses eventos reuniram 6.000 pessoas e mais de 350 instituições. Conforme frisou o Secretário do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, João Motta, "a discussão pública do Plano Plurianual, de forma participativa e deliberativa, é inédita no Brasil. Temos a responsabilidade de legitimar o que foi debatido nos seminários regionais e através das ferramentas virtuais e apresentar programas que ofereçam alternativas à execução das principais demandas".

Autores como Acharya, Houtzager e Lavalle (2004) mencionam que diversos pesquisadores, líderes políticos e formuladores de políticas públicas acreditam que a participação direta da sociedade civil na elaboração de políticas públicas contribui para democratizar o Estado e para dar voz a grupos politicamente marginalizados, o que demanda que, cada vez mais, se estude esses desenhos institucionais e as dinâmicas de tomada de decisão no interior desses processos participativos.

Neste sentido o PPA Participativo 2012/2015 beneficiou-se da estrutura de um amplo Sistema de Participação Cidadã no Rio Grande do Sul, constituído por um processo de diálogo, um processo de escuta por parte dos governantes e técnicos sobre as necessidades da população, no sentido de adequar a ação governamental às demandas apontadas pelos cidadãos. Nesta seção há o link Conheça o PPA, onde se explica o que é o PPA e quais eram os 4 grandes desafios (econômico, regional, social e democrático), bem como são mostrados os Planos Estratégicos por COREDES. Informa, ainda, sobre o Conselho do PPA Participativo (relação dos conselheiros e período de vigência). Apresenta também os estudos sobre os Perfis das Regiões Funcionais de Planejamento e as Propostas em discussão relacionadas ao processo participativo. Este processo possibilitou à população manifestar, de forma aberta, suas expectativas para a elaboração do atual PPA.

De acordo com o “entrevistado 3”, entre abril e maio de 2011, foram colhidas aproximadamente 12.000 (doze mil) propostas por meio digital, sendo que, 1.626 (mil e seiscentas e vinte e seis) foram publicadas e “discutidas/apoiadas” no Portal da Participação. As propostas não publicadas ou não atendiam à “Política de Publicação”, ou eram repetidas (por exemplo, escolas mobilizaram sua comunidade escolar para demandar algo, assim uma mesma demanda foi enviada 500 vezes). Essas

[3] O Rio Grande do Sul possui uma regionalização que organiza o Estado e 28 COREDEs, sendo que para fins de planejamento governamental, esses COREDEs são agrupados em nove Regiões de Planejamento.

contribuições, então, foram analisadas e encaminhadas para os respectivos setores para que pudessem ser valorizadas na elaboração dos Programas. Este processo foi monitorado pela equipe técnica do Departamento de Planejamento (DEPLAN).

Ao analisar esses espaços de participação político-institucional, a literatura tem chamado a atenção sobre as desigualdades de recursos (intelectuais, materiais, organizacionais) entre os diversos atores que integram estas instâncias participativas, o que os levam a possuir distintas possibilidades de intervenção nos processos decisórios. (VITA, 2004; PINTO, 2004; MILANI, 2008; TATAGIBA, 2005; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Essas observações dos autores são pertinentes e podem ser percebidas no depoimento do “entrevistado 2”, ao sugerir a realização de capacitações gratuitas (presenciais e *online*) em controle social, planejamento, orçamento e políticas públicas para a sociedade civil organizada, para que a participação da sociedade seja mais qualificada. Outra sugestão é realizar um debate entre a sociedade, os COREDEs, Coordenação Regional, órgãos da administração direta e demais poderes, sobre a Consulta Popular e o Orçamento Participativo, visando melhorar o processo orçamentário e buscar melhores formas de realizá-lo, sem deixar de envolver o aspecto técnico, que é inerente. A entrevistada sugere ainda que nos próximos Seminários haja um número menor de palestrantes em cada painel, para que cada um possa expor as suas contribuições de forma mais aprofundada e otimizar o tempo.

O processo de mobilização para construção do PPA 2016-2019 encontra-se em andamento, e o documento de orientação metodológica indica que um aspecto relevante do planejamento é a participação da sociedade na atividade de planejar, também objeto de múltiplas experiências e que evitar conflito entre os projetos do Governo e aqueles oriundos da participação da sociedade. O documento indica que o próximo PPA, busca o aperfeiçoamento deste instrumento, desenhando-se um processo de planejamento que seja capaz de atender às exigências formais do planejamento governamental e ao mesmo tempo dar o necessário e desejável destaque aos programas ou projetos que constituem prioridades de Governo. De tal forma, a construção do PPA 2016-2019 é orientado pela fixação dos objetivos estratégicos do Governo e seu desdobramento em estratégias de implementação, o processo de elaboração dos programas e identificação das prioridades do Governo, a inserção do enfoque regional e a participação da sociedade.

A participação da sociedade neste PPA (2016-2019) se dará por meio de discussão em Fóruns Regionais, da Base Estratégica do Governo, e posterior elaboração de Objetivos Estratégicos Regionais para as nove Regiões Funcionais de Planejamento. Com o propósito de valorizar o processo de participação da sociedade como protagonista do processo de planejamento das ações do Governo do Estado, serão enfocados os aspectos mais voltados às definições das estratégias de atuação do Governo e suas relações com o desenvolvimento das regiões, fortalecendo o papel dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento como interlocutores no processo de planejamento governamental. Sendo assim

> os COREDEs reunidos em Regiões Funcionais de Planejamento elaborarão até 19 Objetivos Regionais vinculados ao Objetivos Estratégicos do Governo e orientados pela Base Estratégica do PPA e pelos Perfis Regionais. Com o intuito de apresentar o resultado da construção das Regiões Funcionais de Planejamento, serão realizadas reuniões nas nove Regiões, em que serão divulgados os Objetivos Regionais e apresentada a Base Estratégica do PPA, com a visão de futuro orientadora do planejamento e respectivos objetivos estratégicos. (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p.21).

Na sequência da agenda, o Governo do Estado considerará esses objetivos nas oficinas de elaboração dos programas do PPA 2016-2019 e, no início do mês de julho de 2015, informará aos COREDEs a forma de inserção de tais objetivos nos programas do próximo Plano Plurianual. Esse processo de participação da sociedade terá continuidade após a elaboração do PPA 2016-2019, com a construção das Agendas de Desenvolvimento Regional e estabelecimento dos respectivos pactos entre atores regionais e desses com o Governo.

Na avaliação de um dos integrantes da Secretaria de Planejamento, o processo de participação cidadã no governo anterior foi um processo bastante rico e intenso, que teve como ideia inicial mobilizar um grande número de pessoas e ao mesmo tempo organizar a atuação do governo de forma sistêmica, articulando as diferentes inciativas participativas nos mais diferentes órgãos, como forma de garantir o atendimento dos pleitos da sociedade nestas diferentes inciativas. Também havia a ideia do controle social e do diálogo social, como orientadores da ação governamental. Sendo que a mobilização social e o diálogo estabelecido foram processos plenamente exitoso, com o envolvimento de mais de 1 milhão de pessoas por ano em iniciativas como a Consulta Popular (OP) e Gabinete Digital e CDES. Entretanto, quanto à perspectiva de visão sistêmica do governo os avanços foram lentos e não amplos. Esse seria o grande desafio do Sistema para o período 2015/2018, tanto no aspecto

interno do governo (entre os órgãos do governo) e com a questão do controle social (Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas).

Com a mudança de governo, a nova estrutura da Secretaria ainda não está consolidada. A denominação da mesma passou a ser Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, deixando de lado a questão da Participação Cidadã. Assim, o escopo da Participação pode ser considerado com significado bem menor, quase que exclusivamente dedicado à realização da Consulta Popular. Essa função deixa de ser atribuição de um departamento específico que passa ao status de coordenadoria ou assessoria (não está claramente definido). O Gabinete Digital e o Conselho de Desenvolvimento, instâncias consultivas de participação e planejamento foram suprimidas. Quanto ao PPA, a proposta é de que sejam realizados seminários macrorregionais (com base nas 9 Regiões Funcionais de planejamento), em conjunto com os COREDEs. Parece, até o momento, não haver uma preocupação maior quanto à mobilização social para esses seminários, ou seja, o público preferencial são os COREDEs e estruturas municipais das regiões. Neste sentido, parece que o tema da Participação Social nos moldes anteriores (gênero de Participação Popular e Cidadã) terá um peso bem menor no atual período, senão até inexistente.

Considerações Finais

Em síntese, a discussão sobre a participação de indivíduos em ações coletivas e de interesse comum estão imbricadas a extensão da prática democrática entendida como combinação de igualdade política, respeito à deliberação coletiva e salvaguarda contra a tirania de grupos e interesses minoritários, que dentro de um sistema socioeconômico, baseado na atomização dos interesses, na supremacia de grandes organizações burocráticas, privadas e governamentais, provocam assimetrias de poder no tocante às decisões sobre assuntos relativos a grande parte da população. Mesmo se considerando as críticas do “Estado como mal necessário”, a que se destacar as virtudes dos processos de descentralização que possibilitam a participação da sociedade em diversas esferas estatais, ampliando os poderes de fóruns e conselhos na formulação, execução e acompanhamento de políticas governamentais.

Há que se considerar ainda o poder de controle social que a sociedade pode exercer sobre as ações governamentais, fato que só pode ser exercido com a abertura

política e processos de diálogo em espaços público, com diversos setores e grupos organizados da sociedade. No caso desse artigo, a que se destacar as regionalizações dos 28 COREDEs, que para fins de planejamento são agrupados em 9 Regiões Funcionais. Não entrando nos meandros sobre os processos de regionalizações, esses espaços de discussão possibilitam que os atores possam debater e planejar com maior propriedade sobre as fragilidades e potencialidades de suas regiões.

O passo seguinte é como esses elementos são incorporados aos processos de planejamento e execução governamental. Evidente que nesse processo de participação há que se considerar as desigualdades de recursos entre os diversos atores, que nos limites das próprias regiões de planejamento impõem limites ao que será incorporado na agenda governamental. Posteriormente, na esfera governamental acontecem as negociações sobre aquilo que de fato será incorporado no planejamento governamental, seja através do Plano Plurianual, seja nos Orçamentos Anuais. Nesse sentido o poder político e a força de mobilização e articulação entre organismos da sociedade civil e da sociedade política exercem grande influência sobre aquilo que será posto agenda e aquilo que será suprimido.

Finalizando, para o êxito desses processos de planejamento e fortalecimento da participação da sociedade civil nesses espaços públicos, é importante que se considere a articulação desses planos nas diferentes escalas de governo, seja nos municípios, nos planos de desenvolvimento territorial, no Estado, e em sintonia com as políticas no âmbito Federal. Essa sintonia é fundamental para que os processos de planejamento logrem êxito e possam retroalimentar a participação da sociedade. Ainda, as mudanças de governo e descontinuidades dos processos de planejamento constituem-se em um grande desafio a ser superado. Muitos planos representam o exercício de uma obrigatoriedade legal, e em outras vezes, estes espaços participativos podem ser utilizados como mecanismos de manobra para “apaziguar” os ânimos entre sociedade e governo, transferindo para a sociedade a decisão sobre a priorização de uma série de demandas básicas que o Estado não tem condições de garantir.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. **Reforma do** *Estado e democracia no Brasil*. DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). Brasília:

Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

ACHARYA, Arnab; HOUTZAGER, Peter P. e LAVALLE, Adrián Gurza. Atores da sociedade civil e atores políticos - Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER; Leonardo. **Participação em São Paulo.** UNESP, 2004.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Mundialização do Capital. A nova degradação do trabalho na era da globalização**. 2. Ed. Londrina: Práxis, 1999.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil, instituições participativas e representação:** da autorização à legitimidade da ação. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, 2007. v. 50. n. 3, p. 443-464.

BASBAUM, Leôncio. **História Sincera da República. Das Origens até 1989.** 4ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

BICHIR, Renata Mirandola; LAVALLE, Adrián Gurza e CASTELLO, Graziela. **Os bastidores da sociedade civil: protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis.** São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil, 1988.** Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Disponível em < http://bd.camara.gov.br> Acesso em 04 de novembro de 2014.

BROSE, Markus. **Da ditadura positivista à democracia participativa:** a expansão da participação popular no Rio Grande do Sul. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

CARDOSO Jr. José Celso & MATOS, Franco de. **Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento Governamental e gestão pública no brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo Federal em 2009.** In: CARDOSO Jr, José Celso (org). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. – v.4: tabs. (Diálogos para o Desenvolvimento) Brasília: Ipea, 2011.

CARGININ, Antônio Paulo. **Escalas de poder e a implementação de políticas de desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Sul.** Revista Política e Planejamento Regional (PPR), v. 1, n. 1, p.57-80, jan/jun. Rio de Janeiro; 2014.

CARNEIRO, Ricardo. **Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs.** Relatório Consolidado do Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_rio_grande_do_sul.pdf> Acesso em: 15 set. 2014.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI. **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização (1930-1960).** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FEDOZZI, Luciano. **Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação.** (s/d). Disponível em <http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa/biblioteca-

1/arquivos/Democracia%20participativa%20lutas%20por%20igualdade.pdf> Acesso em: 05 de dez. de 2014.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PPA: o que não é e o que pode ser.** Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigoespecial.pdf Acesso em 12 de outubro de 2014. IPEA: s/d.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental.** (Texto para Discussão, n. 776). Brasília: IPEA, 2001.

GIACOMONI, James & PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental** In: PFEIFFER, Peter. **Metodologias de planejamento.** Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil.** 4ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1986.

IPEA**. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs.** Estado do Rio Grande do Sul. Plano Plurianual 2012-2015. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_rio_grande_do_sul.pdf> Acesso em: 05 de dezembro de 2014.

JENKINS, Kate. **A reforma do serviço público no Reino Unido.** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

MILANI, Carlos. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** RAP**,** Rio de Janeiro, 42(3):551-79, maio/jun. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Plurianual 2012-2015.** Secretaria do Planejamento e Gestão. Lei nº 13.808, de 18 de outubro de 2011. Porto Alegre, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Marco Metodológico para elaboração do PPA 2016-2019.** Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. Março, 2015. Disponível em < file:///C:/Users/Pessoal/Downloads/20150317165438publicacao_marco_metodologico_ppa_2016_2019.pdf> Acesso em 03 de março de 2015.

SPINK, Peter Kevin. **Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa.** In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate.** Revista Sociologia Política, v. 25, p. 209-213, nov. 2005.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

Campinas, 27 a 30 de abril de 2015.

Seminário Temático: ST 07 Estado e Gestão da Participação Social

Fórum Interconselhos no PPA federal 2012-2015: Balanço de Experiência de Participação no Planejamento e Orçamento Públicos

Palavras-chave: **Interconselhos; Monitoramento; Transversalidade.**

Autores:

Nome: José Carlos dos Santos

Filiação Institucional: Presidência da República, GP/PR

Endereço eletrônico do autor: zeca.santos@presidencia.gov.br

Telefone: 61 3411-1781

Nome: Daniel Pitangueira de Avelino

Filiação Institucional: Secretaria Geral da Presidência, SG/PR

Endereço eletrônico do autor: daniel.avelino@presidencia.gov.br

Telefone: 61 3411-2800

Fórum Interconselhos no PPA federal 2012-2015: Balanço de Experiência de Participação no Planejamento e Orçamento Públicos

RESUMO

Notadamente na década mais recente, o Brasil passa a dispor de um conjunto de estruturas participativas que tensionam padrões de interação entre Estado e Sociedade em torno das decisões sobre políticas públicas.

O Fórum Interconselhos - criado como espaço de participação social na elaboração do Plano Plurianual, PPA 2012-2015 – é responsável pelo monitoramento participativo de nove agendas transversais: Igualdade Racial e Comunidades Tradicionais, Povos Indígenas, Mulheres, Criança e Adolescente, Juventude, Pessoa com Deficiência, População em Situação de Rua, População LGBT.

Trata-se de tecnologia intelectual voltada à superação de obstáculos derivados da fragmentação setorial dos espaços participativos. A estratégia possui características típicas de projeto transversal que coloca a prática da participação social em debate entre seus próprios participantes como superação da visão setorial das políticas.

O artigo revisita a história dos Planos Plurianuais, descreve a trajetória recente do Fórum Interconselhos, algumas das principais conquistas como agente de monitoramento ativo das entregas das políticas organizadas no PPA 2012-2015, a formulação das Agendas Transversais e desafios a futuro para esse desenho institucional visando ao PPA do ciclo 2016-2019.

Introdução

Como parte significativa do arcabouço institucional brasileiro, a Constituição Federal de 1988 aprovou legislação de reformas constitucionais e o instrumento dos Planos Plurianuais (doravante, PPAs) que se constituem como o principal instrumento de planejamento governamental para médio prazo.

Consolidado como instrumento de planejamento governamental, o que se pode afirmar sobre a efetividade da participação social durante as etapas de planejamento – preconizadas constitucionalmente – ao longo dos 25 anos de vigência desse quadro constitucional? Avançaram a compreensão e a intervenção sobre políticas, com participação? Existem aprendizagens institucionais consolidadas, a irrigação metodológica – se presente – fertiliza inteligência decisória sobre políticas?

Este texto é a versão resumida de primeira parte de um projeto de pesquisa sobre os instrumentos de planejamento governamental inspirado a partir do aparecimento do Plano Plurianual no quadro institucional brasileiro, suas mudanças conceituais – que passam a abranger uma ideia de Projeto Nacional de Desenvolvimento – e a incorporação de instrumentos de participação social em suas etapas de desenho, implementação, monitoramento e avaliação, quiçá retroalimentação e inteligência decisória.

Para o caso do PPA ora vigente, 2012-2015, a inovação institucional analisada é o caso do Fórum Interconselhos, instância de participação direta, composta por membros dos Conselhos Nacionais de Políticas, participando desde a etapa de desenho do Plano até intervenções de Monitoramento Participativo durante a execução, no mesmo período.

Em uma rápida volta no tempo, encontramos que o PPA 2004-2007 (que inaugura os períodos Lula) definiu **cinco dimensões estratégicas: social, econômica, regional, ambiental e democrática** que se posicionaram como objetivos a serem perseguidos.

O PPA 2008-2011 organizou as ações de governo em três eixos: **crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade.** As inovações institucionais desse Plano materializaram-se no anúncio de um Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), na construção de uma agenda social com foco nas populações socialmente vulneráveis, prioritariamente focada em ações de transferência de renda (notadamente, expansão do Programa Bolsa Família) e no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Ainda que se pretenda um documento global de planejamento governamental, um dos mais evidentes desafios dos Planos Plurianuais está na forma como incorporam os mais recentes planos setoriais (com forte influência dos Conselhos de políticas) de maneira harmônica, abrangente e sinérgica. Esse arranjo não é trivial, mas algumas ações tentativas de coordenação na década recente parecem apontar para uma retomada da função planejamento em bases mais complexas e integradas.[1].

Entre o PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011 houve uma mudança clara no teor dos documentos setoriais, que deixaram de ser apenas um apanhado de diagnósticos gerais para assumirem caráter mais concreto ou pragmático, objetivado em proposições de políticas bastante específicas e metas mensuráveis. (CARDOSO JR., 2011). Os documentos setoriais pesquisados permitem observar a conformação de um leque de áreas de atuação do Estado, dando mostras da amplitude, complexidade e dificuldades da agenda do desenvolvimento com inclusão e participação. [2]

Para a montagem do PPA 2012-2015 o governo Dilma Rousseff partia, portanto, de uma base muito mais favorável do que os dois mandatos Lula da Silva, isso do ponto de vista tanto da trajetória concreta herdada da economia e do desenvolvimento social, quanto da existência já de largos e bons diagnósticos setoriais e um compêndio de diretrizes “concretas” de políticas públicas em várias áreas de atuação do Estado. Antes, uma breve contextualização das mudanças de cada um dos Planos Plurianuais.

---

[1] Ver A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Diálogos para o Desenvolvimento, volume 4. José Celso Cardoso Jr (org.) Ipea, 2011.
[2] Para um melhor detalhamento e análise desses documentos, ver CARDOSO Jr. 2011.

Quadro Resumo dos principais momentos dos PPAs, pós CF 1988.

1988 - Reforma Constitucional (governo Sarney). Instituiu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo para o governo brasileiro. Na sequência, as reformas constitucionais dos Estados estenderam o conceito de planos quadrienais para o âmbito da administração pública estadual;

1996 - Plano Plurianual 1996-1999 (1º governo FHC). Introduziu novos conceitos como nova referência espacial - os eixos nacionais de desenvolvimento e os projetos estruturantes como meios de alcançar as transformações almejadas;

2000 - Plano Plurianual 2000-2003 (2º governo FHC). Introduziu a ideia de gestão por resultados, adotou o programa como unidade de gestão, a integração entre plano, orçamento e gestão, além da implantação do gerenciamento e da avaliação de desempenho nos programas do governo federal;

2004 - PPA 2004-2007 (1º governo Lula). Definiu cinco dimensões estratégicas (social, econômica, regional, ambiental e democrática) que representariam os objetivos a serem perseguidos, conjugados à dinamização do mercado de consumo de massa, ao aumento dos investimentos e à elevação da produtividade. O desenvolvimento seria viabilizado pela expansão competitiva das atividades que superariam a vulnerabilidade externa;

2007 - PPA 2008-2011 (2º governo Lula). Organiza as ações de governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. Desdobra-se em um Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), em uma agenda social com foco nas populações socialmente vulneráveis, prioritariamente com ações de transferência de renda e no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

2011 - PPA 2012-2015 (1º governo Dilma). Anuncia Projeto Nacional de Desenvolvimento com: redução das desigualdades regionais e entre rural e urbano; transformação produtiva, ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; erradicação da pobreza extrema (Brasil Sem Miséria).

1. Panorama Geral sobre Conselhos no Brasil

O Brasil conta hoje com um conjunto de estruturas participativas que estimula – de maneira mais densa e tensa - a interação entre Estado e Sociedade em todo o macrotecido que envolve decisões em torno das políticas públicas. Notadamente os Conselhos, no formato de órgãos colegiados permanentes com a participação de representantes governamentais e não governamentais, são alguns dos instrumentos participativos mais difundidos na administração pública brasileira.

Dados da pesquisa MUNIC (Anexo I, IBGE, 2012) mostram que em algumas áreas de políticas públicas, como saúde e assistência social, os conselhos estão presentes em mais de 99% dos municípios brasileiros. Não é uma distribuição homogênea, no entanto. Por um lado, algumas áreas de políticas públicas ainda não contam com uma estrutura de conselhos que alcance a maior parte do território nacional. Por outro lado, os dados desagregados por porte do município (Anexo II, IBGE, 2012) evidenciam que os conselhos são mais frequentes nos municípios de maior porte, constituindo assim uma estrutura de gestão mais típica dos grandes centros urbanos.

Os conselhos também representam um desafio do ponto de vista conceitual. As formas de definição variam em larga medida no ambiente acadêmico. Numa breve síntese da literatura sobre o tema, é possível adotar a definição paradigmática dos *conselhos gestores*, de Maria da Glória Gohn (2007), ou a dos *conselhos de políticas públicas*, de Luciana Tatagiba (2002). Há, ainda, a possibilidade de entender os conselhos como *instituições híbridas* (AVRITZER; PEREIRA, 2005) ou como *interfaces socioestatais* (PIRES; VAZ, 2012), para usar a atual categoria proposta pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea. Em resumo, há um cardápio de alternativas conceituais, em relação às quais é necessária uma opção mais explícita. Será utilizada neste trabalho a definição da Secretaria-Geral da Presidência da República que, por meio da Nota Técnica nº 7, de 10 de maio de 2013, conceitua os órgãos colegiados de participação social:

> A leitura analítica da expressão *órgão colegiado de participação social* fornece, de maneira direta e intuitiva, os critérios essenciais que definem este conceito:
>
> a. *órgão* significa órgão público, o que especifica que os conselhos são criados e mantidos pelo Poder Público, a quem incumbe zelar pelo seu bom funcionamento. Dessa característica de publicidade decorrem outras duas: (1) os conselhos, como órgãos públicos, são estruturas permanentes do Estado; (2) os conselhos, como órgãos públicos, são estruturas formalmente instituídas por ato governamental.
>
> b. *colegiado* significa que o órgão é composto por mais de um titular, compartilhando o mesmo nível hierárquico e poder de decisão, em que as manifestações em nome desta instituição são formadas de maneira coletiva, por deliberação dos seus membros. c. *participação social* é a inclusão dos cidadãos e cidadãs como sujeitos de direito e titulares de interesse no processo de tomada de decisão governamental.
>
> Envolve, portanto, a confluência entre, de um lado, os temas e assuntos da agenda estatal e, de outro, a sociedade civil organizada em torno daqueles temas, na perspectiva de uma agenda pública. Os órgãos públicos são espaços de participação social se conseguem trazer atores sociais para o debate de temas públicos, o que significa, no caso de colegiados, que existem representantes não governamentais entre seus membros. (AVELINO, 2013, p.7).

Por conta dessa discussão conceitual, não há hoje uma quantificação precisa do número de conselhos existentes no âmbito federal. No estudo do INESC e Polis sobre a “arquitetura da participação social no Brasil” (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012), são listados 60 conselhos nacionais. No “Guia dos Conselhos Nacionais”, publicado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (BRASIL, 2013), são apontados 35 conselhos, 05 comissões nacionais e outros 57 órgãos colegiados.

Uma busca no Sistema de Informações Organizacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, (MPOG) pode apontar 62 conselhos, 33 comissões e 14 comitês nacionais, com essa denominação. Em qualquer caso, é preciso considerar que não são poucos os espaços colegiados participativos hoje existentes no governo federal.

Além da quantidade, também chama atenção a tendência de expansão dos conselhos. O quadro 1, a seguir, exemplifica essa constatação com algumas normas federais recentes, apenas no ano de 2013, que criam ou fortalecem conselhos como espaços de participação nas mais diversas áreas governamentais:

QUADRO 1 - LEGISLAÇÃO RECENTE SOBRE CONSELHOS

Conselho Nacional de Irrigação - (Cria)	LEI Nº 12.787, DE 11 DE JANEIRO DE 2013
Conselho Interministerial de Estoques Públicos de Alimentos - CIEP - (Cria)	DECRETO Nº 7.920, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2013
Conselho de Ministros/Câmara Nacional das Relações de Consumo/Conselho de Governo (Cria)	DECRETO Nº 7.963, DE 15 DE MARÇO DE 2013
Conselho Nacional do Esporte - CNE - (Altera)	DECRETO Nº 7.984, DE 8 DE ABRIL DE 2013
Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior - CRBE - (Altera)	DECRETO Nº 7.987, DE 17 DE ABRIL DE 2013
Comissão Nacional de População e Desenvolvimento - (Altera)	DECRETO Nº 8.009, DE 15 DE MAIO DE 2013
Conselhos de autoridades portuárias - (Prevê)	DECRETO Nº 8.033, DE 27 DE JUNHO DE 2013
Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - CNPCT - (Cria)	LEI Nº 12.847, DE 2 DE AGOSTO DE 2013
Conselhos de juventude - (Prevê)	LEI Nº 12.852, DE 5 DE AGOSTO DE 2013
Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - (Regula)	DECRETO Nº 8.075, DE 14 DE AGOSTO DE 2013
Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Conmetro - (Altera)	DECRETO Nº 8.090, DE 3 DE SETEMBRO DE 2013
Conselhos voltados para a promoção da igualdade racial (Prevê)	DECRETO Nº 8.136, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013

Fonte: www.planalto.gov – Legislação – Elaboração dos autores.

Com essas características, os conselhos representam uma tendência de abertura da gestão pública à participação da sociedade, num exercício efetivo da cidadania. Espalhados por diversas áreas de políticas públicas, formam um canal de controle social das políticas públicas, em um projeto de democratização do Estado brasileiro impulsionado pela Constituição Federal de 1988. Nas palavras de Maria da Glória Gohn:

> De fato, os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis de país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. [...] Os conselhos gestores são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. (GOHN, 2007, p. 84-85).

Estes órgãos colegiados integrantes da administração federal, estadual e municipal fazem parte do que podemos chamar de primeiro nível da participação social brasileira. São compostos, além dos agentes governamentais, por representantes da sociedade civil que ali estão reunidos para defender os interesses dos cidadãos e cidadãs brasileiros. Em alguns casos é exigido que estes representantes estejam organizados em movimentos, sindicatos ou associações, enquanto que, em outros casos, é possível o exercício da representação por um indivíduo, não organizado.

Em qualquer caso, os representantes da sociedade civil são chamados para falar em nome dos cidadãos e cidadãs, sem necessidade de vinculação a qualquer estrutura governamental. Cada conselho, então, atua como uma arena pública de diálogo, pactuação, discussão e proposição entre governo e sociedade. A sua difusão pelas diversas áreas de políticas públicas e pelos vários entes federados demonstra como hoje, em contraste com o passado, a gestão pública brasileira está muito mais permeável à participação de cidadãs e cidadãos.

O número de conselhos existentes, no entanto, não é suficiente para que se possa concluir que há no Brasil uma rede de órgãos colegiados interferindo sobre a gestão pública. Também não é possível presumir que a atuação da sociedade (e mesmo do governo) no conjunto desses espaços participativos ocorra de forma coordenada e homogênea. Em outras palavras, é preciso reconhecer que existe no Brasil um conjunto de práticas de participação social, mas não existe ainda um sistema nacional de participação social.

Há como se afirmar, portanto, que houve uma expressiva difusão dos conselhos como práticas de gestão pública com objetivos democráticos e participativos,

como os dados anteriores sugerem. Essa expansão, no entanto, não se apresenta como uma estratégia coordenada de articulação de políticas públicas, mas como uma tendência geral que é reproduzida de forma relativamente isolada em cada área de atuação estatal. Não se observa de modo geral uma atuação conjunta dos conselhos criados em diferentes áreas e, mesmo naqueles com atos de criação mais recentes, há pouca relação com os demais colegiados já existentes.

Numa aglomeração sucessiva, cada conselho criado desconsidera os que lhe antecederam e, por sua vez, tende a ser igualmente ignorado pelos que o sucederão.

Essa, em linhas gerais é a lógica da setorialidade, que admite a compartimentalização de políticas públicas ou de áreas governamentais de maneira relativamente isolada em relação às demais. A crença na autonomia dos setores afeta também a atuação dos conselhos, que se voltam mais à promoção do diálogo entre governo e sociedade do que entre os próprios colegiados. A separação promovida pela setorialização não é, no entanto, absoluta e algumas estratégias foram desenvolvidas para articulação desses espaços.

2. Fórum Interconselhos história recente e metodologias

O Fórum Interconselhos - criado como espaço de participação social na elaboração do Plano Plurianual, PPA 2012-2015 – é hoje responsável pelo monitoramento participativo de nove agendas transversais: Igualdade Racial e Comunidades Tradicionais, Povos Indígenas, Mulheres, Criança e Adolescente, Juventude, Pessoa com Deficiência, População em Situação de Rua, População LGBT.

Trata-se de uma tecnologia intelectual voltada à superação de obstáculos derivados da fragmentação setorial dos espaços participativos, quando desagregados. A estratégia possui características típicas de projeto transversal que coloca a prática da participação social em debate entre seus próprios participantes e que não pretende a superação da visão setorial das políticas, mas, talvez sim, um exercício de superação, aqui no sentido dialético, para além de um nicho.

A visão setorial da participação é uma importante construção histórica brasileira, responsável pela democratização da gestão de várias políticas públicas, o que não é trivial. A pretensão do Fórum Interconselhos parece agregar a essa atuação setorial dos Conselhos, que é essencial para as políticas públicas específicas, uma nova possibilidade de intervenção sobre uma agenda mais geral de desenvolvimento nacional.

O Fórum Interconselhos tornou-se agente de monitoramento ativo das entregas das políticas organizadas no PPA 2012-2015, a formulação das Agendas Transversais (Igualdade Racial e Comunidades Tradicionais, Povos Indígenas, Mulheres, Criança e Adolescente, Juventude, Pessoa com Deficiência, População em Situação de Rua, População LGBT) e desafios a futuro para esse desenho institucional visando ao PPA do ciclo 2016-2019.

O Fórum faz parte de um ciclo de participação no Planejamento e Orçamento públicos, inovador e, por ora, a primeira experiência em um período completo de Plano Plurianual. Entre 2011 e 2014, no primeiro semestre de cada ano, foram realizadas consultas públicas para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e audiência pública para elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), com o Fórum Interconselhos acontecendo no segundo semestre.

No caso da LDO, a consulta pública sobre o texto do Projeto de Lei a ser enviado ao Congresso Nacional, com a mediação da Presidência da República, propiciou aos participantes conhecer mais sobre os objetivos e os elementos que compõem o instrumento. Em 2014, três propostas da sociedade foram incorporadas ao texto, somando-se a mais uma que havia sido originada do processo participativo de 2013.

O Fórum Interconselhos também sustentou uma prática de articulação permanente com os Conselhos - principalmente por meio de suas subcomissões de monitoramento - para que os assuntos trazidos à instância fossem debatidos e discutidos internamente.

a prática sistemática de devolutivas às plenárias de cada colegiado é da maior importância para assegurar que haja um empoderamento dos Conselhos por meio da

ampliação de sua intervenção na área de Planejamento e Orçamento: sem isso, haveria o risco de os conselhos serem substituídos pelo Fórum. Isso demonstra como os debates do Fórum se apresentam como complementares e auxiliares em relação àqueles que os colegiados já promovem. Não há uma pretensão de substituição de instâncias, mas de fortalecimento das atribuições daquelas que já existem.

O desenho institucional previu várias atividades de formação: oferecidas pelos próprios Conselhos aos seus conselheiros; oferecidas pelo governo nas áreas de planejamento, orçamento e participação aos interessados em geral; e oferecidas de modo específico aos participantes do Fórum, como realizado na 3ª edição do Interconselhos, em novembro de 2012.

A continuidade do Fórum, para além do momento de elaboração do PPA, tornou possível a realização de um monitoramento participativo. O acompanhamento da execução de todo o Plano não se mostrou adequado, por vários motivos. Em primeiro lugar, a extensão dos relatórios de execução de todo o PPA tornavam inviável sua apresentação e debate durante as sessões do Fórum. Em segundo lugar, os participantes estavam interessados em pontos específicos da atuação governamental que produziam impactos sobre parcelas vulneráveis da população. Por fim, um monitoramento integral de todos os programas seria redundante em relação ao acompanhamento que já era feito pelos órgãos de controle, de forma pública e acessível a qualquer interessado. Um balanço recente e vigoroso sobre o tema pode ser encontrado em CARDOSO JR., José Celso; COUTINHO, Ronaldo Garcia. Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina. Prefácio Gregorio Montero. – Brasília: ENAP, 2014. 135 p. (Caderno EIAPP).

O Monitoramento Participativo do PPA 2012-2015 teve foco nas Agendas Transversais. Para a elaboração dos relatórios de monitoramento dessas agendas os conselhos tiveram tarefas e atribuições específicas. Cada agenda transversal é um recorte específico do PPA segundo os direitos de um segmento populacional vulnerável (Igualdade Racial e Comunidades Tradicionais, Povos Indígenas, Mulheres, Criança e Adolescente, Juventude, Pessoa com Deficiência, População em Situação de Rua, População LGBT).

Como exemplo, a seguir, um extrato da Agenda Criança e Adolescente. O levantamento considera metas do PPA 2012-2015, exclusivamente ou prioritariamente voltadas ao segmento criança e adolescente. Não estão selecionadas as metas que, embora possam ter impacto na vida das crianças e adolescentes, são universais, sem exclusividade ou prioridade ao segmento. Programas 17; Objetivos 30; Metas 91.

Para construir esses recortes, uma proposta inicial de moldura foi apresentada no 3º Fórum Interconselhos (2012) e submetida à avaliação dos conselheiros. Por meio de rodadas específicas de conversas em cada conselho (valorização das reuniões plenárias de cada Conselho parece aqui de suma importância), essa proposta inicial foi aperfeiçoada até chegar a um quadro mais fiel aos debates de cada área.

O conteúdo dos relatórios de execução de cada Agenda Transversal foi extraído dos relatórios gerais de execução do PPA (apresentados ao Congresso Nacional anualmente), seguindo os recortes pactuados com a sociedade. De posse dessas informações, cada Conselho fez a sua crítica ao que o governo apresentava, então, como executado.

As experiências de monitoramento de cada Agenda Transversal foram consolidadas em duas publicações conjuntas do MPOG e da SG/PR. A primeira delas, Agendas Transversais Monitoramento Participativo Plano Mais Brasil PPA 2012-2015, Ano Base 2012, Volume I, Sumário Executivo, publicada em 2013, pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). A segunda publicação, Agendas Transversais, Monitoramento Participativo, Plano Mais Brasil PPA 2012-2015, no formato de fichas temáticas, por agenda foi publicada em 2014, também pela SPI. Os documentos estão disponíveis em:

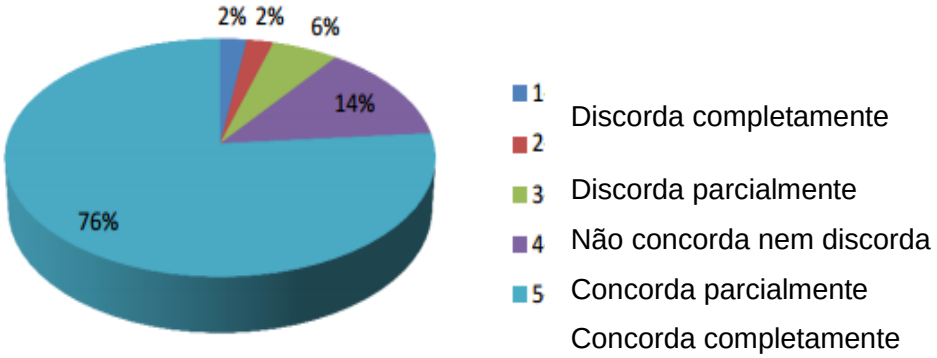
1) http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2013/Agendas_Transversais-Resumo_%20Exec.pdf
2) http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/agendas-transversais/programas.xhtml?agenda=13

Durante os quatro anos de experiência do Fórum, algumas avaliações foram conduzidas, o artigo considera dados ainda inéditos desses processos avaliativos, conforme os gráficos 1 e 2, a seguir.

Experiências de participação social no PPA realizadas em 2003 e 2007 não atenderam às expectativas da Sociedade e levaram a algumas rupturas, como a que ocorreu no Grupo de Trabalho instituído em 2007. Talvez por essa razão, o Fórum Interconselhos foi criado, em 2011, sob um clima de desconfiança. [3]

Logo após as edições do 1º Fórum (maio de 2011) e do 2º Fórum (outubro de 2011), foi realizada uma pesquisa de satisfação com os participantes de cada edição. Os resultados permitem afirmar que foi possível verificar a aprovação da estratégia e a recuperação da credibilidade governamental.

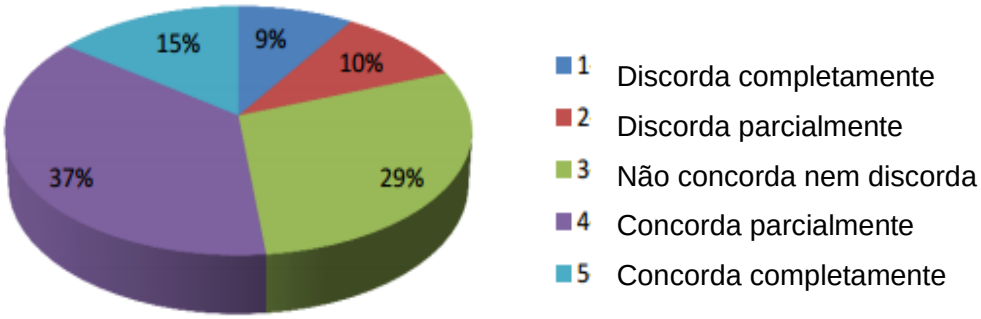
Gráfico 1: Há motivação para comparecer a novas oficinas presenciais?



Fonte: SPI/MP – amostra: participantes do I Fórum Interconselhos.

[3] Sobre essas críticas, entre outras fontes, é possível citar: DE TONI, Jackson. Da empolgação à melancolia: a participação social no planejamento governamental, a experiência do Governo Lula. Revista Espaço Acadêmico, ano VI, n. 64, set 2006. MORONI, José Antônio. Participamos, e daí?. Observatório da Cidadania – textos para debate. Rio de Janeiro: IBASE, Nov 2005. OLIVEIRA, Valéria Rezende de. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. Revista Brasileira de Orçamento Público, v.3, n.1, 2013, p.24-43.

Gráfico 2: a oficina atendeu expectativas?



Fonte: SPI/MP – amostra: participantes do I Fórum Interconselhos.

A maneira como a participação ocorreu - acolhendo todas as propostas, com compromisso de resposta específicas em prazo definido e cumprido - serviu para plataforma de apoio resgatar a confiança da Sociedade nas práticas de participação no Planejamento governamental federal.

Nos anos seguintes, o comparecimento dos representantes ao Fórum Interconselhos foi um indicador de que a confiança se manteve.

As conclusões do artigo também apontam para efetividade do Fórum em relação à troca de experiências entre os conselhos e à superação da visão setorial das políticas. É importante destacar que o Fórum Interconselhos não pretende a superação da visão setorial (talvez sim a superação no sentido dialético).

A visão setorial da participação é uma construção histórica brasileira responsável pela democratização da gestão de várias políticas públicas que existem hoje e isso não pode ser desconsiderado.

A pretensão do Fórum é agregar a essa atuação setorial dos Conselhos, que é essencial para as políticas públicas específicas, uma nova possibilidade de intervenção sobre uma agenda mais geral de desenvolvimento nacional. O diálogo direto dos

Conselhos com os órgãos centrais de planejamento permite isso; essa, talvez, tenha sido a inovação institucional mais relevante do Fórum Interconselhos.

A troca de experiências entre conselheiros também foi estimulada, com o cuidado de deixar que os próprios participantes conduzissem esse diálogo de forma espontânea e autônoma, para evitar uma mera replicação da pauta governamental.

O fato de os representantes dos Conselhos convidados ao Fórum serem todos originários da sociedade civil, instituições não governamentais, permitiu avanços também em um ciclo de governo marcado por manifestações de rua de tipo mais específico, como o foram em 2013 e 2014.

Em resumo, aproveitar e fortalecer a atuação setorial de cada Conselho é o que tornou o Fórum mais qualificado: tentar concorrer, subordinar ou substituir os Conselhos já existentes não seria um bom caminho ou, ainda, não seria o melhor caminho.

A possibilidade real e efetiva de interferir no planejamento governamental, de modo abrangente, pode ter sido o melhor estímulo ao engajamento dos conselheiros. Quando atuam nos respectivos Conselhos, os conselheiros estão limitados pelo conjunto de atribuições do órgão setorial ao qual se vinculam. Assim, sua influência sobre outros órgãos é bastante limitada.

No Fórum Interconselhos, além da possibilidade de articulação com outros órgãos similares, os conselheiros identificam um canal de diálogo com os órgãos centrais de planejamento que podem receber, processar e responder – em um tipo positivo de “estresse” do ciclo de políticas públicas - a demandas que de outra forma não teriam como ser apresentadas.

Aqui parece haver um acréscimo de poder: sem abrir mão da atuação setorial para a qual foram escolhidos, os conselhos conquistaram agora um novo canal de influência direta a decisões governamentais. Considerando que os conselheiros puderam reconhecer no PPA vigente, por meio das Agendas Transversais, muitas das demandas que haviam sido apresentadas pelas instituições que representavam, é

possível considerar que esse teria sido outro fator relevante, atrativo, do Fórum Interconselhos.

Em 2015, com o fim do ciclo do primeiro PPA da gestão Dilma Rousseff, iniciam-se, também, os trabalhos de organização governamental federal e social coletiva para o desenho do PPA 2016-2019. Consolidada a avaliação da experiência do primeiro ciclo de Fórum Interconselhos são esperadas sugestões de aperfeiçoamento da experiência, principalmente quanto à ampliação da lista de agendas transversais e aferição da efetividade da entrega de políticas em cenários de contração econômica. Talvez, os desafios do Fórum Interconselhos estejam apenas começando.

3. Fórum Interconselhos consolidação e desafios a futuro

Em junho de 2014, essa iniciativa do governo federal, ainda pouco conhecida, o Fórum Interconselhos, recebeu da Organização das Nações Unidas (ONU) o troféu do United Nations Public Service Award (UNPSA), na edição 2014, com o primeiro lugar na categoria de inovação em participação social. A premiação foi entregue na Coreia do Sul, na cidade de Goyang, junto com outras dezoito iniciativas premiadas em primeiro lugar.

Já agraciado em outras edições, desta vez o Brasil concorreu com 704 iniciativas de 80 países-membros da ONU e foi premiado três vezes (além da iniciativa federal, também os governos estaduais de Pernambuco e Rio Grande do Sul receberam prêmios), tornando-se o maior vencedor do ano. O UNPSA é considerado um dos mais importantes prêmios do mundo em gestão pública.

Esse reconhecimento internacional sugere que a gestão pública federal brasileira passa por um momento de grande transformação e algum fortalecimento na relação Estado e Sociedade. A análise da experiência do Fórum Interconselhos pode revelar quais são as características que o destacam das formas mais tradicionais e como isso pode significar uma mudança na maneira de pensar a atuação Estatal. Ainda há muito por pesquisar e é desafiador tentar descobrir como uma iniciativa tão pouco conhecida, que não promove diretamente prestação de serviços públicos, com baixo custo de

implementação e sem apoio técnico ou financeiro de entes externos pôde alcançar o reconhecimento internacional máximo de excelência na gestão pública.

O cenário torna-se ainda mais intrigante ao se considerar que os dois órgãos públicos autores da iniciativa – o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria-Geral da Presidência da República – atuam habitualmente como áreas-meio, induzindo e fomentando práticas de inovação e qualidade em outros órgãos, mas com poucas iniciativas conduzidas diretamente sob sua responsabilidade. Essa premiação sugere uma evidência de que quando esses dois Ministérios defendem alguma proposta relacionada às suas áreas de expertise – como planejamento público e participação social, por exemplo – fazem isso embasados por vigoroso acúmulo de conhecimento teórico e prático, não recorrente, pouco comum na administração federal.

Em 23 de maio de 2014 foi assinado pela Presidência da República o Decreto nº 8.243, que instituiu a Política Nacional de Participação Social no âmbito do governo federal. Neste instrumento estava reconhecido não apenas o dever de promover a participação social na área de planejamento público, como também o formato de Fóruns Interconselhos como instâncias de discussão de políticas públicas.

O ato presidencial recebeu duras críticas desde a sua edição e hoje está com a sua validade questionada por atos legislativos com poder de sustar seus efeitos (na forma do art. 49, V, da Constituição Federal) e que até o fechamento deste texto ainda não haviam sido votados. O forte contraste entre essas duas reações – o reconhecimento internacional ao valor do Fórum Interconselhos e a impugnação nacional ao mérito da Política da qual faz parte – aguçam ainda mais a imaginação de pesquisas sobre este instrumento de interação entre governo e sociedade e sua sustentação, a futuro. Assim, ao tempo em que este artigo é finalizado, apesar dos ruídos entre Legislativo e Executivo, o Decreto encontra-se em plena vigência.

A experiência do Fórum Interconselhos federal foi observada e estudada por parte da equipe que compõe a Secretaria de Planejamento do município de São Paulo, para gestão de seu Plano de Metas, e pelo CONIDUD, Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo, PPA Regional Participativo, 2014-2017.

Referências

AVELINO, Daniel Pitangueira de. Órgãos colegiados e sistema nacional de participação social: conceito, aperfeiçoamento e articulação. Nota Técnica 7/2013-SNAS/SG/PR. 10 mai 2013. Brasília: SGPR, 2013.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. n. esp., p. 14-39, mar. 2005.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências Nacionais. Atores, Dinâmicas Participativas e Efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Guia dos Conselhos Nacionais. Brasília: SGPR, 2013.

BRASIL. Decreto de 1º de março de 2007. Institui Grupo de Trabalho, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de elaborar proposta de participação social no acompanhamento da elaboração e execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Diário Oficial da União, ano CXLIV, nº 42, seção 1, 2 mar 2007, p.2.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 197, de 5 de julho de 2007. Diário Oficial da União, ano CXLIV, nº 129, seção 2, 6 julho 2007, p.34.

CARDOSO JR., José Celso; COUTINHO, Ronaldo Garcia. Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina. Prefácio Gregorio Montero. – Brasília: ENAP, 2014. 135 p. (Caderno EIAPP).

CARDOSO JR., José Celso. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos Para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado. Texto para Discussão 1584. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JR., José Celso (organizador) A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em

http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 84).

PIRES, Roberto. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.** Brasília: Ipea, 2011. Série Diálogos para o Desenvolvimento, Volume 7.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. *Participação social como método de governo?* Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão 1707).

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil:* estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 91-107. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

TATAGIBA, L. (2002). Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. IN: DAGNINO, E. (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra.

TEIXEIRA, Ana Cláudia; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. *Novas lentes sobre a participação*: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012. p. 49-76.

Anexo I - Frequência absoluta e relativa de municípios segundo a presença de Conselhos Municipais – Brasil 2009-2012

TIPO DO CONSELHO	QUANTIDADE	%
Conselho Municipal de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	12	0,22%
Comitê Gestor Municipal para Erradicação de Sub-Registro Civil de Nascimento	49	0,88%
Conselho Municipal de Direitos Humanos	123	2,21%
Conselho Municipal de Saneamento	195	3,50%
Conselho Municipal de Igualdade Racial	196	3,52%
Conselho Municipal de Transporte	357	6,42%
Conselho Municipal de Segurança Pública	579	10,40%
Conselho Municipal de Esporte	623	11,19%
Comitê Fome Zero	786	14,12%
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	791	14,21%
Conselho Municipal de Política para Mulheres	872	15,67%
Conselho Municipal de Política Urbana	1231	22,12%
Conselho Municipal de Segurança Alimentar	1318	23,68%
Conselhos de Transporte Escolar	1367	24,56%
Conselho Municipal de Cultura	1372	24,65%
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	2868	51,54%
Conselho Municipal de Habitação	3240	58,22%
Comitê Gestor do Bolsa Família	3761	67,58%
Conselhos Escolares	4243	76,24%

Conselho Municipal de Educação	4718	84,78%
Conselhos de Alimentação Escolar	5303	95,29%
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	5446	97,86%
Conselho de Controle e Acompanhamento do FUNDEB	5462	98,15%
Conselho Tutelar	5521	99,21%
Conselho Municipal de Assistência Social	5527	99,32%
Conselho Municipal de Saúde	5553	99,78%
TOTAL DE MUNICÍPIOS	5565	100,00%

Fonte: IBGE, 2012. Adaptação dos autores.

Anexo II - Frequência absoluta e relativa de municípios segundo a presença de Conselhos Municipais por número de habitantes - Brasil - 2009-2012

Número habitantes	Conselho Municipal de Política Urbana	%	Conselho Municipal de Transporte	%	Conselho Municipal de Esporte	%	Conselho Municipal de Segurança Pública	%	Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB	%	Conselhos de Alimentação Escolar	%	Transporte Escolar	%	Conselho Municipal de Educação	%	Conselho Municipal de Saúde	%	Total	%
Brasil	**1231**	22,12	**357**	6,42	**623**	11,19	**579**	10,40	**5462**	98,15	**5303**	95,29	**1367**	24,56	**4718**	84,78	**5553**	99,78	**5565**	**100**
Até 5000	**134**	10,32	**13**	1,00	**152**	11,71	**60**	4,62	**1271**	97,92	**1240**	95,53	**356**	27,43	**1073**	82,67	**1300**	100,15	**1298**	**100**
5001-10000	**131**	10,83	**29**	2,40	**106**	8,76	**93**	7,69	**1191**	98,43	**1154**	95,37	**289**	23,88	**979**	80,91	**1210**	100,00	**1210**	**100**
10001-20000	**224**	16,14	**34**	2,45	**115**	8,29	**110**	7,93	**1376**	99,14	**1335**	96,18	**346**	24,93	**1169**	84,22	**1397**	100,65	**1388**	**100**
20001-50000	**352**	33,40	**69**	6,55	**96**	9,11	**133**	12,62	**1022**	96,96	**994**	94,31	**254**	24,10	**924**	87,67	**1039**	98,58	**1054**	**100**
50001-100000	**170**	51,99	**74**	22,63	**60**	18,35	**76**	23,24	**323**	98,78	**309**	94,50	**75**	22,94	**298**	91,13	**324**	99,08	**327**	**100**
100001-500000	**187**	74,80	**109**	43,60	**75**	30,00	**85**	34,00	**242**	96,80	**233**	93,20	**44**	17,60	**237**	94,80	**245**	98,00	**250**	**100**
Mais de 500000	**33**	86,84	**29**	76,32	**19**	50,00	**22**	57,89	**37**	97,37	**38**	100,00	**3**	7,89	**38**	100,00	**38**	100,00	**38**	**100**

Fonte: IBGE, 2012. Adaptação dos autores.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

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

Lutas e impasses na gestão democrática de estabelecimentos escolares: participação política e conformismo

Máximo Augusto Campos Masson
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ
Maria Teresa Vianna Van Acker
Universidade Paulista - UNIP

Apresentação

Neste trabalho, procuramos analisar ações empreendidas pelo movimento sindical de professores públicos em favor da gestão democrática da escola, nas quais foi privilegiada a escolha dos dirigentes escolares pela "comunidade escolar", considerando variações conjunturais que marcaram a transição do regime ditatorial militar para o de uma democracia liberal.

Nossa atenção recaiu para as ações empreendidas em Rio de Janeiro e São Paulo, dadas as posições a que ocupam no Brasil em termos econômicos e políticos e em função das diferenças de posicionamento existentes nas entidades sindicais do magistério dos dois estados brasileiros.

Ainda que persistam as lutas do movimento sindical de professores em favor da intervenção da comunidade escolar na definição dos diretores de escola, principalmente mediante processos eleitorais é perceptível que o apoio político que legitimava as proposições das entidades de professores não apresenta na atualidade, inclusive no interior do próprio magistério, a mesma força existente nos anos oitenta e noventa do século passado.

Não encontramos hoje reações mais expressivas do magistério, em termos de movimentos de massa, às ações de ordem jurídica e legislativa que objetivam impedir tais processos. Por exemplo, muitos professores desconhecem a decisão, de 2009, do Supremo Tribunal Federal considerando inconstitucional a eleição de diretores de escola, decisão que em nada favorece a concretização da democratização da gestão da escola pública.

Em função dessa situação, interessou-nos analisar os possíveis elementos que a propiciaram, sobretudo no tocante a mudanças no cotidiano escolar. Assim, expomos algumas considerações preliminares, após uma breve exposição de iniciativas e posicionamentos de entidades sindicais do magistério de Rio de Janeiro e São Paulo nos últimos anos.

Gestão democrática da educação e a "redemocratização" do Brasil

Democratizar os sistemas de ensino do país se constitui em tema e objetivo permanente de movimentos e organizações políticas brasileiras que têm por objetivos a superação de nossas expressivas desigualdades sociais e da tradição autoritária brasileira, manifesta, entre outras formas, por meio de

práticas mandonistas e clientelísticas que atravessam a história da sociedade brasileira, acentuando a dominação e a exploração de classe.

No findar dos anos setenta e com maior força nos oitenta, as lutas pela democratização da educação, além de reafirmarem a imprescindível necessidade de assegurar, pela ação do Estado, o acesso da população à escola, também destacavam a importância dos percursos escolares dos mais pobres não se reduzirem a poucos anos. Essa situação, comum e corriqueira por mais de oito décadas em nossa história republicana, sempre ganhava maior dimensão quando se tratava de crianças das áreas rurais ou do sexo feminino, cujos percursos tendiam a ser de sobremaneira mais curtos.

Educadores "progressistas" e movimentos sociais presentes no campo educacional, em especial, os de professores (de caráter sindical ou não), incorporaram, em grau maior ou menor, críticas advindas principalmente do universo acadêmico anglo-saxão e francês às instituições de ensino ocidentais e aos seus currículos escolares, ressaltando a presença de elementos discriminatórios, de ordem classista, sexista e racista[1].

Os nomes de Young, Berstein, Bowles, Gintis, Giroux, afora, é claro, Pierre Bourdieu, passaram a ocupar lugar de destaque nos debates acadêmicos, abrigados sob o "guarda-chuva" teórico, então denominado de "nova sociologia da educação", ao qual se somaram proposições oriundas de análises frankfurtianas – de modo especial sobre a indústria cultural e o autoritarismo institucional – e gramscianas, a respeito das relações entre hegemonia política, dominação de classe e processos educacionais. Desnecessário fazer referência à presença, nesse cenário da influência de Paulo Freire e a recuperação na memória nacional de experiências históricas de universalização do acesso à escola como a campanha "De Pé no Chão Também se Aprende a Ler", realizada em Natal no início dos anos sessenta e destruída pelo golpe militar de 64.

Nesse contexto, se constituíram importantes espaços aglutinadores de novas proposições para a educação nacional e de críticas à situação do ensino

[1] Como efeito da mobilização de profissionais do campo da educação diversas entidades foram então criadas, entre elas, a Associação Nacional de Educação (ANDE), em 1977, o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), em 1978 e a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), em 1979.

no país como as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), ocorridas entre 1980 e 1988 e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Os debates realizados contribuíram decisivamente para a formulação de propostas sobre questões educacionais apresentadas à Assembléia Constituinte e também dos primeiros projetos da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que substituiria a antiga lei 5692/71 do regime ditatorial. Esta não era propriamente uma "lei de diretrizes e bases da educação", mas terminava por ser elemento regulador da educação escolar brasileira.

As críticas aos sistemas de ensino brasileiros apontavam os aspectos excludentes neles presentes bem como as dificuldades de acesso à escola para parte considerável da população[2]. Questionavam-se as práticas institucionais e pedagógicas de teor conservador que favoreciam enormemente a evasão escolar, tornando as passagens dos estudantes de origem popular pela escola, não só ligeiras como, não raro, traumáticas.

Além dos obstáculos de origem econômica e cultural, educadores ressaltavam os vínculos entre os modos predominantes de administração das escolas existentes no Brasil e o insucesso de estudantes de origem popular, cada vez mais perceptível conforme aumentava a demanda por escola, inclusive, por força do crescimento demográfico.

Considerava-se que a adoção, crescente durante o período ditatorial, de métodos de administração escolar fundados em princípios de gestão taylor-fordista, longe de impedir o fracasso escolar, terminavam por favorecê-lo, possibilitando a reprodução do tradicionalismo pedagógico, reafirmando estereótipos e preconceitos que atingiam, em especial, aqueles que não dispunham dos elementos simbólicos e culturais mais tradicionalmente valorizados no universo escolar por professores e diretores.

A emergência no findar dos anos setenta de grandes mobilizações do magistério da educação básica[3], não somente, mas, sobretudo, das redes públicas contribuiu para que questões relacionadas à gestão das escolas se

---

[2] Na primeira metade dos anos sessenta, mais de 30% da população acima de 15 anos era analfabeta.

[3] Entre 1978 e 1982, em praticamente todas as redes estaduais de ensino ocorreram greves do magistério, cuja adesão vinha a ser completamente inédita apesar da repressão exercida sobre os grevistas. Para uma descrição daquele momento, veja-se entre outros trabalhos, Masson (1989), Almeida (2011), Gohn (2008); Carvalho (1992), Cação (2007); Rosso et alters (2011), Costa et alters (1982), Nogueira (1998).

tornassem objeto de discussão não somente entre professores, mas também do conjunto da clientela escolar.

O movimento sindical de professores da educação básica, além de melhores condições salariais e de trabalho também estabeleceu como uma de suas principais reivindicações, articulada à luta geral pela pelo fim do autoritarismo político, a democratização da escola e a participação da chamada "comunidade escolar" (professores, funcionários administrativos, alunos e pais de alunos) em sua gestão[4].

Dessa forma, reafirmadas em encontros e congressos sindicais de professores de todo o Brasil[5], a organização e a gestão da democrática da escola passaram a se constituir em "bandeiras de luta", traduzidas não só, mas muito especialmente, em propostas pela eleição de diretores de escolas, principalmente, mas não exclusivamente, nas redes públicas.

Embora não reduzindo a gestão da democrática da escola à eleição de dirigentes escolares, esta foi considerada medida não só prioritária como estratégica para combater o clientelismo e o autoritarismo políticos, dominantes na esfera educacional brasileira, considerados nefastos tanto para os interesses dos professores em particular como para a viabilização de uma educação democrática.

Nessa perspectiva, para que fosse contínua - e democrática - a participação de todos os integrantes da "comunidade escolar" na gestão das escolas era vista como essencial. As escolas deveriam ter, necessariamente, como seus dirigentes, profissionais comprometidos com práticas e projetos democráticos. Diretores de escola não mais deveriam ser nomeados por decisão exclusiva das autoridades do poder executivo ou por quaisquer outros meios, inclusive concursos públicos, mas sim eleitos pela "comunidade escolar", segundo regras elaboradas com a participação de todos que se encontravam diretamente envolvidos com o universo escolar.

---

[4] Somente em um único estado brasileiro – São Paulo – a reivindicação de democratização da gestão da escola não foi associada à eleição de diretores.

[5] Deve-se destacar o Encontro Nacional de Professores, realizado em Brasília em 1980, promovido pela Confederação Brasileira de Professores, hoje, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), onde a proposta de eleição direta de diretores de escola por professores, funcionários e alunos ou seus responsáveis, foi definida como uma reivindicação nacional do magistério brasileiro.

Nos discursos de teor progressista manifestos no movimento sindical de professores considerava-se a eleição de diretores de escola estratégica para que se estabelecessem as condições mínimas para o efetivo exercício da cidadania no espaço escolar, contribuindo, assim, para o desenvolvimento de uma "cultura democrática", principalmente entre as novas gerações.

Iniciativas localizadas de escolha de novos dirigentes escolares por processos eleitorais informais, isto é, não regulamentados por ato legal, passaram a se suceder no início dos anos oitenta, quase sempre por consequência dos fortes movimentos grevistas do magistério ocorridos na época. Muitas dessas iniciativas contaram com o apoio e a intervenção direta de entidades sindicais do magistério.

A disseminação desses processos pontuais – e informais - de escolha de diretores levou a realização de ações organizadas do movimento de professores, as quais contaram com o apoio de forças políticas, quase sempre situadas à esquerda, favoráveis à ruptura com as tradicionais práticas clientelísticas que terminavam por transformar as escolas em instrumentos nada desprezíveis de barganha política.

Mediante a distribuição de vagas escolares, a transferência de professores e demais funcionários ou o apadrinhamento de postulantes ao cargo de diretor ou de outras reivindicações nascidas no interior das próprias escolas, se configurava uma apropriação monopólica do espaço da escola para afirmação de interesses políticos de caráter oligárquico e não democrático.

Com a vitória de candidatos de oposição nas eleições estaduais de 1982, de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral em 1985 e a configuração do processo constituinte, ações do poder executivo em favor das eleições de diretores de escola ocorreram em vários estados e municípios do país. Acre, Amazonas, Ceará, Paraíba, Sergipe, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Mato Grosso foram unidades da federação onde sob formas diferenciadas (com ou sem requisitos para os candidatos, eleitos diretamente ou escolhidos em listas de pré-selecionados) foram organizados processos de escolha de diretores de escola pela "comunidade escolar"[6].

---

[6] Para a descrição de uma dessas iniciativas pioneiras de processos de escolha de dirigentes escolares por eleição direta da "comunidade escolar" veja-se o trabalho de Oliveira (1996)

A vitória em maior ou menor grau dessas iniciativas provocou a impressão de que os esforços do movimento sindical de professores e de outros agentes do campo educacional resultavam em transformações positivas nos modos de gestão das escolas públicas brasileiras, com efeitos futuros igualmente positivos nos processos de ensino e aprendizagem, em especial com a consagração do princípio de gestão democrática da escola pública na Constituição Federal de 1988 (conforme artigo 205) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (artigo 2º da Lei 9394/96).

Os processos de escolha de dirigentes e a gestão democrática das escolas: Rio de Janeiro e São Paulo

Ao observarmos, no contexto da democratização da gestão das escolas, o tratamento dado à problemática da escolha dos dirigentes escolares por entidades sindicais do magistério[7] dos dois estados considerados de maior peso político e econômico da federação (São Paulo e Rio de Janeiro), nos deparamos com posicionamentos e distintos, principalmente no tocante à escolha de dirigentes, por processos eleitorais, pela comunidade escolar.

A progressiva institucionalização de uma ordenação política liberal, ainda anterior à vigência da Constituição de 1988, possibilitou que o processo de escolha de dirigentes pela comunidade escolar ganhasse normas reguladoras: leis ou outros atos administrativos,geralmente portarias de pastas responsáveis pela educação estadual ou municipal. Estabeleceram-se mecanismos de participação direta de professores, funcionários administrativos, alunos e seus pais na escolha dos futuros diretores.

Essas medidas se fundavam em princípios distintos daqueles de inspiração neoliberal que se tornariam, ainda que mesclados a velhas práticas patrimonialistas, hegemônicos e quase absolutos na gestão pública, definindo as políticas econômicas e sociais, quando da vitória de Collor de Mello nas eleições presidenciais de 1989 e nos subsequentes governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

---

sobre a experiência ocorrida em Volta Redonda, em 1984, envolvendo todas as escolas estaduais daquele município. Para um quadro geral dessas iniciativas no país, veja-se Mendonça (2000).

[7] Embora existisse a proibição legal de organização de sindicatos de funcionários públicos, somente extinta após o fim da ditadura militar, as entidades associativas do magistério que são criadas ou reorganizadas no final dos anos setenta assumem, de fato, um caráter sindical, ainda que não tivessem o estatuto legal de sindicatos de categoria.

De modo geral, pode-se dizer que os procedimentos de escolha de dirigentes escolares, acordados, ainda nos anos oitenta, entre autoridades do poder executivo (estaduais e municipais) e representantes de setores da sociedade civil, entre os quais o movimento sindical de professores, são classificáveis em dois tipos.

O primeiro, e geralmente o mais apoiado pelo magistério, era a eleição direta pela "comunidade escolar", ainda que, nesse caso, fossem inúmeras as distinções quanto ao peso que os diferentes integrantes da comunidade escolar teriam no processo eleitoral, não havendo necessariamente isonomia política entre os diferentes integrantes dos colégios eleitorais. Por decorrência, não veio a ser incomum a emergência de conflitos em função da eleição de diretores que contavam apenas com o apoio de um dos segmentos da comunidade, gerando controvérsias e questionamentos da legitimidade dos processos eleitorais.

O segundo tipo era – e que persiste em inúmeros entes federados – a escolha após prévia seleção de candidatos por órgãos governamentais. De modo geral, os processos de seleção tinham (ou têm) por critérios a apresentação pelos candidatos de propostas pedagógico-administrativas e/ou a demonstração, comumente por exames organizados pela administração governamental, de domínio de conhecimentos pedagógicos e administrativos tidos por necessários ao exercício do cargo de dirigente escolar.

Somente após a seleção prévia, que os candidatos se submetem ao sufrágio eleitoral da comunidade escolar. Deve-se observar que, como na primeira situação, pode não haver isonomia quanto ao poder de voto entre os segmentos integrantes da comunidade escolar.

Ambas as formas de escolha se contrapõem aos concursos públicos para o provimento dos cargos de direção ou à nomeação por livre escolha do chefe do poder executivo ou seu representante direto.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e posteriores constituições estaduais, a ordenação jurídica da escolha de dirigentes escolares por processos eleitorais ganhou nova dimensão, sendo o caso do Estado do Rio de Janeiro o mais significativo. A nova constituição estadual, de outubro de 1989, estabelecia em seu artigo 308, inciso XII, "*eleições diretas, na*

forma da lei, para direção das instituições de ensino mantidas pelo Poder Público, com a participação da comunidade escolar"[8].

O texto constitucional do Rio de Janeiro incorporava, em definitivo, reivindicações de segmentos da sociedade civil, entre os quais se alocava o então Centro de Professores do Rio de Janeiro, posteriormente Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro, porém, o processo de escolha de dirigentes por via eleitoral era uma realidade anterior, conforme demonstrava ato administrativo da Secretaria Estadual de Educação[9].

No segundo governo de Leonel Brizola, novos atos administrativos normatizaram a escolha de dirigentes escolares por processos eleitorais[10] e no primeiro mês do governo Marcelo Alencar a Lei Estadual 2518/96seria aprovada, regulamentando artigo da Constituição Estadual, estabelecendo eleições diretas para as direções de instituições de ensino com participação da comunidade escolar.

À primeira vista estava dado um passo de importância singular para que se consolidasse a participação democrática da comunidade escolar desde o momento inicial da gestão de uma instituição pública de ensino: a definição de seu principal dirigente.

Contrapondo-se à situação do Rio de Janeiro, em São Paulo, a eleição de diretores de escola não assumiu a mesma dimensão que teve nos cenários escolares carioca e fluminense. Em muito concorreu para isto o fato de que desde a década de trinta existisse regulamentação sobre o provimento de cargo de diretor de escola da rede estadual de São Paulo por meio de concurso público.

O Estatuto do Magistério de São Paulo em seu artigo 12º e outros atos legislativos complementares reafirmaram o princípio do concurso público, consagrando no âmbito do Estado de São Paulo essa forma de provimento dos dirigentes escolares, mesmo após o estabelecimento na Carta Constitucional

---

[8] Leis municipais, em especial no município do Rio de Janeiro, possibilitaram progressivamente a adequação deste princípio constitucional nas redes de ensino administradas pelas prefeituras fluminenses.

[9] Veja-se a Resolução 1.401 da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro, de 16 de setembro de 1987, que disciplinava o procedimento eleitoral para escolha de diretores e diretores-adjuntos das escolas do Estado do Rio de Janeiro.

[10] Vejam-se as Resoluções 1.639, de 7 de setembro de 1991 e 1.729, de 28 de outubro de 1993, da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro que regulamentavam o processo de escolha de diretores de unidades escolares do sistema de ensino estadual.

de 1988 e na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação do princípio da gestão democrática da educação pública.

O concurso público está vinculado a uma concepção de dirigente escolar como cargo do funcionalismo público. Como tal sua ocupação tem caráter permanente, reafirmando, por consequência, interesses específicos que podem se contrapor aos majoritários entre a comunidade escolar. Cabe ao candidato aprovado e nomeado, conforme sua classificação no concurso, a escolha da escola no rol daquelas em que há vacância de diretor.

Ao contrário das proposições predominantes no movimento sindical de professores, é o diretor que escolhe a escola e não a comunidade da escola que escolhe seu diretor, situação que não raro propicia a ocorrência de situações conflituosas decorrentes da mudança de práticas administrativas, seja com professores, seja com alunos e seus pais.

Tendo em vista a tradição do concurso público para diretores, nas intervenções do movimento do magistério público o foco da implementação da gestão democrática da escola pública em São Paulo se deslocou da questão da escolha do diretor de escola para a constituição de conselhos escolares que seriam, ao menos formalmente, responsáveis pela gestão da escola.

Em meados da década de oitenta (1985), com a eleição do candidato do PMDB, Franco Montoro, ao governo de São Paulo, ocorreu a instituição dos Conselhos de Escola Deliberativos. Entretanto, já no inicio da década seguinte, Carvalho (1989, 1992) comentava a respeito das dificuldades daqueles organismos propiciarem uma efetiva democratização da gestão escolar. Uma situação não era exclusivamente peculiar a São Paulo, pois em outras unidades da federação onde foram também criados organismos semelhantes, também se vivenciavam problemas semelhantes: "*em geral estes Conselhos pouco têm significado em termos de uma real democracia na gestão das escolas. As eleições para seus membros são organizadas de maneiras pouco democráticas, seu funcionamento fica restrito a questões de pequena importância, quando não reproduzem integralmente o funcionamento arrecadador das Associações de Pais e Mestres,; a participação é reduzida e os diretores mantêm seu estilo centralizado de administração.*" (CARVALHO, 1992, 33).

O trabalho de Carvalho, embora distante mais de duas décadas, assume peculiar importância porque discutia concepções de democratização da gestão escolar expressas em publicações de uma das, então, mais antigas e tradicionais entidades do magistério paulista. Salientando que havia por parte da entidade clara posição favorável ao exercício do poder pelo diretor de escola, não devendo este sofrer maiores contestações por parte de outros agentes sociais, a autora sublinhava que as concepções explicitadas pelo órgão de comunicação da entidade pareciam ser muito "*próximas ao senso comum difundido entre os educadores da rede pública*" a respeito das classes populares e seu cotidiano, classes que já naquela época cada vez mais passavam a se fazer presentes no espaço escolar. Para Carvalho o senso comum escolar estabelecia – e continua estabelecendo podemos continuar afirmando - uma oposição entre o universo da escola e o "mundo fora da escola"[11].

O primeiro seria ordeiro, harmônico e racional e o segundo caótico, conflituoso (violento) e irracional. Na escola predominaria ou deveria predominar o "senso dos educadores", no "mundo fora da escola" dominaria a ética de uma cultura "marginal" e sem regras, que parecia destinada a progressivamente "invadir" o espaço escolar, agredindo-o por mais diversas maneiras, tanto física como simbolicamente.

Por consequência, a noção de "comunidade escolar" terminaria por ser implicitamente considerada no senso comum escolar como restrita àqueles - especialmente no tocante a alunos e pais de alunos - que se encontrassem dentro dos parâmetros estabelecidos pelos rótulos atribuídos a "bons alunos" e "pais participativos e responsáveis".

Nesse sentido, os textos publicados pela entidade eram indicativos das dificuldades que parte não pouco expressiva do magistério tinha em relação à presença das classes populares no interior das escolas públicas e, muito especial, quanto à intervenção dessas na gestão das escolas.

Essa situação, passados tantos anos do trabalho de Carvalho, não foi completamente revertida apesar das diversas iniciativas governamentais e da

[11] É interesse notar que implicitamente a metáfora espacial a respeito da escola (dentro/fora) presente no artigo de Carvalho se aproxima daquela também presente no conhecido filme Laurent Cantet sobre o cotidiano contemporâneo de uma escola pública da periferia de Paris.

sociedade civil em contrário. Não raro essas concepções hoje se reafirmam transvertidas em discursos referentes à ordem e à violência no espaço escolar, ou quando se (re)clama sobre a participação de pais e alunos nos espaços institucionais que lhes são assegurados por lei. Como também foi apontado por Carvalho, em tais visões não é incomum que a intervenção de pais e alunos (e também professores) na "gestão da escola" seja circunscrita a maneiras diversas de "auxílio" ao trabalho dos diretores, à concretização de suas propostas e decisões, percepção que, obviamente, não é restrita ao magistério paulista, dado ser encontradiça entre professores públicos de todo o país.

Desse modo, em nosso entendimento não vem a ser incorreto afirmar que no universo escolar público não se incorporou, apesar de toda a disseminação ideológica dos últimos quase trinta anos, a visão de extração neoliberal sobre a clientela escolar ser constituída por um conjunto de consumidores que escolheriam a escola e seus serviços conforme os seus interesses particulares, tal como em qualquer outro "mercado", onde se aprova ou reprova determinado produto, porém não se interfere nos processos que possibilitam a sua produção.

Ao contrário - e bastante distante da visão da educação escolar como um direito efetivo dos cidadãos – persiste, na prática, uma compreensão da educação pública que a imagina muito mais como uma espécie particular de "dádiva" do Estado, a qual, nem sempre é bem aproveitada pelos que, "gratuitamente", a recebem e por ela "não pagam". Nessa visão conservadora, os "custos" dessa "dádiva" ficariam ao encargo dos segmentos sociais que "pagam impostos", auto-imagem muito do agrado de setores das classes médias, inclusive daqueles pertencentes a camadas mais baixas dessas classes onde, hoje, se aloca grande parte do magistério.

Essa percepção se mescla, sem maiores contradições, com discursos em prol da educação "para todos", em especial os subalternos, pois esta permitiria "ilustrá-los", levando-os a abandonar de práticas vistas como socialmente ilegítimas e perigosas para as classes que lhes são superiores.

Por decorrência, na maior parte das críticas oriundas do senso comum à escolha de dirigentes escolares por meio de eleição pela comunidade escolar, a lógica meritocrática – o direito a ocupação de um posto ou função social pelo domínio individual de um conhecimento específico considerado socialmente

legítimo - se apresenta como forma única de superação de todos os modos de clientelismo político, inclusive daqueles que se restringiriam mais especificamente à esfera da escola.

O saber profissional do diretor, dotado de racionalidade própria, ratificado pela aprovação em concursos públicos, se contraporia a manifestação de interesses leigos (de pais, alunos, funcionários administrativos ou até mesmo professores), portanto passíveis de serem ilegítimos ou, quando muito, avaliaria a pertinência desses interesses à luz de seu saber.

Nesse sentido, a instituição de eleições para diretor de escola poderia se constituir em instrumento favorecedor da presença dos interesses "irracionais" do mundo da política, mesmo que circunstancialmente localizados, no universo "racional" da educação e da escola. A escolha pela comunidade escolar, em parte formada por "leigos" (nem licenciados, nem "especialistas em educação"), seria uma negação do saber (profissional) do diretor de escola e consequentemente de sua autoridade, legitimada, a princípio, nesse saber. Ao reproduzir em suas publicações as facetas mais conservadoras do senso comum escolar, a referida entidade reafirmava uma visão apolítica das práticas educacionais e uma percepção de cidadania bastante difundida nas classes médias brasileiras ao longo da república, expressando preconceitos antipopulares e, em última instância, antidemocráticos.

Em contraposição aos discursos e práticas de teor mais conservador da entidade que foi objeto de estudo por Carvalho, outra importante entidade de professores da rede pública paulista, cuja presença é constante no cenário sindical desde meados dos anos setenta, defendeu a participação efetiva da "comunidade escolar" e da democratização do cotidiano escolar. Participação muitas vezes obstaculizada pela ação de diretores de escola que consideravam sua autoridade como incontestável por parte dos que lhes seriam, administrativamente, subalternos, no interior da escola.

A defesa da "gestão democrática da escola", afora ser mais coerente com as proposições de "redemocratização" do país e ruptura com o chamado "entulho autoritário" no campo educacional,defendidas por esta outra entidade, também se constituía em importante instrumento de combate às possibilidades de emprego – por sinal bastante comum - dos diretores de escola como elementos de repressão imediata a membros do magistério (e também

estudantes e responsáveis de alunos) que defendiam melhores condições de ensino e outras reivindicações de caráter democratizante, especialmente quando da ocasião de greves do magistério que, então, surgiam de forma inédita na sociedade brasileira[12].

Contudo, embora assumisse como sua "bandeira de luta" a democratização da educação escola, tendo intervenção fundamental na constituição nos conselhos escolares instituídos em 1985, esta mesma entidade não encampou decididamente ao longo de sua história mais recente a eleição de diretores pela comunidade escolar como mecanismo de implementação da gestão democrática da escola. Provavelmente, ainda que nunca oficialmente explicitado, a presença de diretores e outros membros concursados do *staff* escolar, que não exercem a atividade docente em sala de aula, inibiu a defesa de proposições de eleições de diretores pela comunidade escolar, distinguindo-se das posições de outras entidades sindicais do magistério em todo o país. A entidade, inclusive, se coloca favorável ao concurso de diretores, considerando sua realização uma vitória do magistério[13].

Impasses para a democratização da gestão escolar e seus efeitos sobre as eleições para diretores de escola pública

Se nos anos oitenta e noventa a luta pela efetivação da escolha pela comunidade escolar de dirigentes escolares, notadamente por processos eleitorais, ganhou força no campo educacional brasileiro, em contraposição, desde o findar do século XX cresceram as ações nas esferas legislativa e jurídica visando o impedimento da realização das "eleições de diretor".

No âmbito do poder judiciário, o impedimento foi obtido em virtude de decisão do Supremo Tribunal Federal referente à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2997), promovida pelo Partido Social Cristão (PSC). Este partido questionava a constitucionalidade da legislação sobre eleições de

---

[12] Não era incomum, a denúncia de atitudes de diretores de escola em assembléias de professores durante greves da categoria (tanto em São Paulo como em outros locais do país), que reprimiam professores e alunos e se consideravam antes de tudo representantes da ordem e do Estado e não funcionários iguais aos demais membros do magistério

[13] É importante relembrar que quando secretário de educação do município de São Paulo, Paulo Freire, discordando do processo de seleção de diretores de escola por concurso público, ao lançar para discussão a proposta de eleição dos cargos de administração nas escolas municipais pela comunidade escolar, encontrou forte e imediata reação contrária por parte de professores e diretores de escola, que rejeitaram a proposta de Freire (Freitas, 2004).

dirigentes escolares no Estado do Rio de Janeiro. A decisão do STF, tomada em agosto de 2009, implicou na exclusão de artigo da Constituição Estadual do Rio de Janeiro que determinava a realização da escolha por processo eleitoral e na revogação de leis estaduais e municipais que visavam o cumprimento do dispositivo constitucional.

Apesar das críticas da principal entidade de sindicatos de professores de rede pública do Brasil, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, à decisão do STF[14] e de inúmeros sindicatos do magistério públicos manterem iniciativas em prol da realização de processos de escolha de dirigentes por eleição da comunidade escolar é perceptível certo arrefecimento do interesse do professorado em participar desses em processos, ao contrário do que acontecia nos idos de oitenta.

Essa atitude de parcelas significativas do magistério termina, ainda que indiretamente, por contribuir para que reações conservadoras à escolha de dirigentes escolares por parte da comunidade escolar passassem a ser cada vez mais comuns nos últimos anos, promovidas não só por autoridades do poder executivo - estaduais ou municipais - como comprova a iniciativa do PSC. A ampliação e o fortalecimento de ações conservadoras revertem esperanças sobre a democratização do cotidiano das escolas brasileiras, configurando um quadro bastante diverso daquele dos anos oitenta quando eram maiores as expectativas acerca das possibilidades do fim do regime autoritário vir a ser acompanhado de imediata retomada do desenvolvimento econômico, possibilitando melhorias expressivas no cenário educacional.

No entanto, essas expectativas em boa parte se desvaneceram a partir dos anos noventa por força da prevalência de políticas favoráveis à minimização da ação estatal, incapazes de promover a retomada do desenvolvimento. Ao contrário, a economia brasileira ao final do século XX teve por uma de suas características o crescimento da informalidade.

Embora tenham buscado se legitimar pela incorporação formal de princípios geralmente vinculados a reivindicações de cunho democratizante como descentralização administrativa e autonomia de gestão das unidades

---

[14] Veja-se http://www.cnte.org.br/index.php/comunicacao/giro-pelos-estados/14380-to-esclarecimentos-sobre-a-constitucionalidade-da-eleicao-de-dirigentes-de-escolas.html.

escolares, essas políticas contribuíram para a perpetuação da condição subalterna do campo educacional na sociedade brasileira[15].

Além de fragilizar o vínculo (imaginário) entre escolarização e mobilidade social, ou seja, a visão, tão própria ao senso comum das classes subalternas (inclusive das classes médias), sobre o papel da educação escolar como elemento promotor de mobilidade social, elas propiciaram aos segmentos sociais que agora passavam a ter, de forma cada vez mais ampla e contínua, percursos escolares maiores, as experiências típicas de uma escolarização empreendida em escolas caracterizadas por carência material e presença de professores submetidos a intenso e contínuo um processo de empobrecimento, favorecedor da disseminação do chamado “mal estar docente”.

Em um cenário de restrições de recursos[16] e ampliação das demandas por escolarização, as redes públicas de ensino, principalmente as estaduais e municipais, passaram a vivenciar – e de modo cada vez mais frequente – conflitos em seu cotidiano em proporções, quantitativas e qualitativas, até então inéditas, o que em muito contribui para a difusão de percepções conformistas e conservadoras sobre a viabilidade da democratização das escolas públicas de educação básica.

Atores políticos como os sindicatos de professores públicos, estratégicos na luta pela democratização da educação, têm recentemente apresentado menor capacidade de aglutinar o conjunto dos segmentos sociais, entre eles o próprio magistério, que teriam, a princípio, seus interesses no campo educacional melhor promovidos com a escolha de dirigentes escolares pelas comunidades das escolas.

Diante de constantes discursos de professores do magistério público a respeito do alheamento de pais de alunos, com a relação à escola de seus filhos, percebe-se, também à primeira vista, haver menor interesse por parte dos responsáveis pelo alunato em intervir mais proximamente na gestão da escola pública.

---

[15] Para uma análise da condição subalterna do campo educacional na sociedade brasileira, veja-se Masson (1997).

[16] É inegável, entretanto, a intensificação de iniciativas governamentais, notadamente a partir do primeiro governo Lula, objetivando a promoção da permanência na escola de estudantes oriundos das classes populares de menor renda, seja pela redefinição de programas de assistência a famílias de estudantes de escolas públicas ou às próprias escolas como o “bolsa família” e o “dinheiro direto na escola”, apesar das diversas críticas aos efeitos desses programas sobre o desempenho escolar dos estudantes assistidos.

Em um contexto pouco favorável ao trabalho docente, tal situação propicia a retomada– e de maneira cada vez mais intensa – de velhos usos clientelísticos da distribuição de cargos considerados menores na hierarquia burocrática estatal, mas nem por isto, de escasso rendimento eleitoral como os de diretor de escola. Velhas práticas que se fazem entremeadas de alusões a superioridade de um agir administrativo de "base técnica", portanto, não movido por postulações ideológicas, o que "defenderia" o universo escolar da incursão de paixões políticas e partidárias.

Se temos por intenção melhor entender esta aparenta "minimização" das ações do magistério público em favor da democratização da gestão escolar, consideramos necessário apreender possíveis elementos do cotidiano escolar e das experiências já realizadas de processos de escolha de dirigentes escolares que podem dificultar a continuidade e sucesso dos esforços em favor da escolha dos dirigentes de escola por suas comunidades.

Esses elementos – tanto os do cotidiano escolar como aqueles pertinentes às experiências dos processos de eleição de diretores de escola – devem ser compreendidos como fatores presentes e intervenientes, de modo concomitante, em dois campos – o educacional e o político[17] - considerando as formas como os mesmos se estruturaram na sociedade brasileira.

Como, por questões de espaço, não nos é possível aprofundar nossas considerações a respeito das relações entre os elementos que consideramos significativos para um "arrefecimento" do envolvimento do magistério nas lutas pelas eleições de diretores e o conjunto dos agentes sociais posicionados nos dois referidos campos, nos limitaremos apenas a uma exposição breve dos mesmos e seus efeitos mais diretos sobre essas lutas, passados já mais de trinta anos quando o então emergente movimento sindical de professores públicos colocava como uma de suas principais reivindicações a escolha, por via eleitoral, dos diretores de escola pelas comunidades escolares.

São os fatores que a seguir apontamos, aqueles que, para nós, mais problematizariam os processos de eleição de diretores de escola, afora, é

[17] Para uma conceituação do campo político como campo social, veja-se os trabalhos de Pierre Bourdieu em especial "A representação política. Elementos para uma teoria do campo político" (Bourdieu, 1989) e "Sobre o Estado" (Bourdieu, 2014), além da própria conceituação de campo social ("A gênese dos conceitos de *habitus* e de campo", Bourdieu, 1989).

claro, as ações políticas dos agentes que, por força de seus interesses, sempre se posicionaram de modo hostil a esses processos.

Como primeiro fator, temos a muito presente tradição autoritária e clientelista que sempre antagonizou as iniciativas de democratização da sociedade brasileira em geral e de suas instituições em particular. Tradição que, reafirmadora da dominação de classe, não é um apanágio das classes dominantes brasileiras. Ela também se faz presente, como não poderia deixar de ser em virtude da dominação ideológica e das interações interclasses, na cultura das classes subalternas, cujos integrantes desde cedo a vivenciam, possibilitando e estimulando a criação de redes de clientela e favorecimentos que dificultam a consolidação de direitos democráticos.

O clientelismo como prática social transpassa o cotidiano de nossas instituições e não seria, conforme Paro (1996) e, mais recentemente, Dourado (2008) e Lima (2012) salientaram, o espaço das escolas públicas imune à sua presença e força, apesar das intenções democratizantes, portanto anticlientelísticas, dos que propugnam as eleições de diretores de escola.

De modo similar a outros espaços da vida pública, nas escolas também se repetem comportamentos em que, sobretudo, mas não apenas, os detentores do poder institucional local privilegiam os próximos e combatem, geralmente escorados em interpretações casuísticas de normas e regulamentos, todos aqueles que lhes são adversos, dentro das rotinas do *modus faciendi* do agir público expostas nas análises de Faoro (2001) sobre o patrimonialismo brasileiro, independente dos adversários dos donos do poder serem, no caso das escolas, professores, funcionários, alunos ou pais de alunos.

Contrariando o esperado, processos eleitorais pouco regulamentados e de escasso efetivo controle pela comunidade escolar podem tão somente ratificar com um aparente selo democrático domínios de pequenas oligarquias institucionais.

Em segundo lugar, as dificuldades de ordem material de grande parte das escolas das redes públicas fazem com que as demandas da clientela e do próprio corpo profissional que nelas atua se constituam em fonte permanente, ou seja, diária, de problemas para os responsáveis diretos pela gestão escolar.

A carência de recursos contribui de modo significativo para eclosão de conflitos, cujo equacionamento imediato recai sobre os diretores de escola.

Ainda que iniciativas governamentais, principalmente da esfera federal, procurem repassar equipamentos ou mesmo verbas que, em parte, minimizam problemas de manutenção ou escassez de equipamentos, nem sempre os gestores escolares dispõem de requisitos técnicos necessários para o atendimento em tempo hábil das exigências burocráticas dos programas de apoio, gerando por consequência maiores desgastes seja com o aparato burocrático de secretarias e outros órgãos governamentais regionais, seja com a própria comunidade escolar em virtude da frustração constante de suas demandas locais.

Desse modo, a pobreza das escolas, menos que um desafio que aglutinaria a comunidade escolar, vem a ser, muito mais, um elemento desestimulante de candidaturas à função de diretores de escola e, consequentemente, às próprias propostas de escolha de dirigente pelas comunidades escolares. Os candidatos sabem, de antemão, que, o universo de dificuldades a enfrentar se apresenta à primeira vista, bem superior ao conjunto de alternativas de solução possíveis.

Terceiro fator que contribui para o arrefecimento do interesse pelos processos de eleições de diretores está umbilicalmente relacionado às formas como melhor desempenho das escolas tem sido exigido por parte de autoridades governamentais, seja no tocante à competência dos estudantes, seja em relação aos procedimentos administrativos.

A realização de diversos programas de avaliação escolar, entre os quais se destacam Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), Avaliação Nacional do Rendimento Escolar ou “Prova Brasil” (Anresc), Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), promovidos por órgãos federais e, no âmbito de Rio de Janeiro e São Paulo, o Programa de Avaliação Diagnóstica do Desempenho Escolar (Rio de Janeiro), o Programa de Avaliação Externa (Rio de Janeiro), Avaliação a de aprendizagem em processo (São Paulo) o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar (São Paulo), veio a resultar em uma intensificação do trabalho dos dirigentes escolares, não somente pelo aumento do controle burocrático por parte de secretarias de educação e órgãos similares, mas, sobretudo, porque nem sempre o questionamento dos

resultados obtidos se realize em ritmo e tom condizentes às possibilidades e recursos presentes, em termos materiais e humanos, nas unidades escolares.

Deve-se também observar que em unidades da federação e municípios os resultados obtidos pelos estudantes em programas de avaliação podem implicar em pagamento (ou não) de gratificações por desempenho aos membros do magistério (inclusive gestores) da unidade escolar. Estratégias internas para obtenção desses resultados podem implicar em conflitos no interior da escola cujo equacionamento passa a ser da responsabilidade dos diretores, aumentando o grau de tensão vivenciado por estes últimos.

Por sua vez, as respostas às exigências de cunho administrativo do trabalho de gestão como organização financeira da escola, controle de pessoal, participação em programas de apoio, etc, também devem ser apresentadas de maneira mais rápida, inclusive em função da generalização da informática no trabalho burocrático escolar[18]. Isto contribui para que se amplie o dispêndio de tempo dos diretores de escola na execução de suas tarefas administrativas. Por força da disseminação de proposições de teor ideológico neoliberal sobre a "responsabilização" dos serviços escolares pela sociedade civil, nova tarefa veio a ser colocada ao encargo dos dirigentes escolares: a obtenção – e gerenciamento - de recursos para as escolas junto a empresas e outras organizações, estabelecendo-se, geralmente de forma precária e dentro dos princípios da benemerência, simulacros de parcerias "público-privadas"[19].

Como o aumento das atividades administrativas de responsabilidade dos diretores de escola nem sempre se faz acompanhado de condições materiais de trabalho adequadas não é incompreensível o fato de que muitas vezes os diretores diante de suas duas áreas de trabalho (a pedagógica e a administrativa), terminem por secundarizar uma delas, mesmo quando dividem os componentes de seu *staff* entre essas duas áreas.

---

[18] É necessário também observar que apesar do uso de equipamentos de informática ser comum nas escolas, isto não significa não haver entre o corpo docente e os próprios gestores de escola casos variados de analfabetismo digital com todos os seus efeitos negativos para a qualidade do trabalho escolar.

[19] Nos meios de comunicação, sobretudo os que ocupam posição praticamente monopólica na sociedade brasileira, a alternativa de obtenção de recursos de particulares mediante doações ou práticas similares para unidades escolares não só foi estimulada, mas apresentada como verdadeira condição para a obtenção de uma educação de qualidade nas redes públicas, tornando uma atividade dos diretores a geração de recursos para suas escolas.

Inclusive por força das cobranças dos órgãos públicos aos quais a escola está subordinada e pela permanência de visões estereotipadas sobre as possibilidades de maior sucesso quanto ao desempenho escolar dos estudantes das redes públicas, não é raro que a "área de trabalho" secundarizada venha a ser a "pedagógica", reduzindo-se a disposição para o empreendimento de esforços objetivando maior participação da comunidade escolar na definição dos rumos e projetos da escola, o que pode agravar situações conflitantes no interior da escola.

Configura-se assim, um círculo vicioso, marcado pela ampliação de demandas sobre a qualidade da educação ofertada pelas escolas públicas, seja por parte dos órgãos governamentais, seja por parte da chamada "opinião pública"[20], cujas respostas apresentadas pelas escolas são incapazes de atender efetivamente essas demandas, podendo, ao contrário, as ampliar. Nesse sentido, também não é incompreensível que frente a essa situação, a candidatura ao exercício da gestão não se mostre uma proposta profissional interessante para muitos professores[21].

Apontado em análises de referência sobre as eleições para diretores de escola, como a de Paro (2002), um quarto fator, agora ainda mais agravado pelas exigências do trabalho de gestão das escolas, contribui para o questionamento da legitimidade do processo de escolha de dirigentes escolares por eleição pela comunidade escolar. Referimo-nos à emergência de conflitos no interior da comunidade escolar durante o curso dos processos eleitorais ou imediatamente posteriores aos mesmos.

Não é raro que havendo vários postulantes ao cargo de diretor, rixas entre os grupos que apóiam os diferentes candidatos terminem por propiciar um clima de trabalho pouco favorável às práticas educacionais. A reafirmação sectária de posições pode dificultar enormemente a realização do trabalho educacional que no espaço escolar é necessariamente coletivo.

O trabalho educacional exige dos que participam dele, um consenso mínimo sobre normas de convivência, as quais devem facilitar o processo de

---

[20] Também por força dos limites de espaço não discutimos, a partir das considerações de Bourdieu sobre a "opinião pública" (Bourdieu, 1983), os efeitos da imagem construída sobre a escola pública nas últimas décadas entre os responsáveis diretos pela gestão das escolas de redes públicas estaduais e municipais.

[21] Sobre a ampliação do trabalho dos gestores de escola e as dificuldades do exercício desse trabalho, veja-se, por exemplo, Oliveira (2008), Oliveira (2005).

interação seja entre todos os segmentos da comunidade escolar. Dada a tradição autoritária presente na sociedade brasileira, que acima nos referimos, a ocorrência de atos deliberados de perseguição a adversários, especialmente quando estes foram eleitoralmente derrotados, termina sendo atitude de incidência nada desprezível, mesmo quando ações autoritárias e discriminatórias buscam se legitimar mediante decisões assumidas, coletivamente, em algum espaço de representação formal[22].

Considerações como as expostas por Resende e Antonini (2014), se importantes por salientarem a posição estratégica dos projetos político-pedagógicos para a configuração da gestão democrática das escolas públicas brasileiras, no entanto ainda não são, em nosso entendimento, de todo suficientes.

Perspectivas e diretrizes presentes em projetos político-pedagógicos escolares podem contribuir significativamente para minimizar o personalismo (outra faceta de nossa herança política conservadora), que tende a se reproduzir nos processos de eleições para diretor de escola. Contudo, não devemos desconsiderar a possibilidade de que a formulação desses projetos político-pedagógicos escolares possa ocorrer, atendendo a todos os procedimentos burocráticos estabelecidos, sem um efetivo processo democrático de discussão dos objetivos gerais e específicos de uma unidade escolar. Assim, ele pode se constituir em mero documento formal, sem aplicações mais efetivas no cotidiano escolar, inclusive na ocasião de processos de escolha de dirigentes pela comunidade escolar.

Não propriamente a emergência de conflitos no curso das eleições de diretor de escola, mas sim o exercício autocrático do poder institucional, formalmente legitimado por processos eleitorais, se constitui, sem dúvida, em um elemento de deslegitimação das eleições, provocando reações negativas quanto a sua realização, até mesmo entre os professores.

Não podemos também de deixar de mencionar dois outros fatores, que o movimento sindical de professores não pode deixar de atentar em suas lutas

[22] Reforçamos aqui as críticas anteriormente mencionadas a respeito do formalismo de alguns espaços institucionais de representação, que na verdade tendem a mascarar o exercício da arbitrariedade por parte de alguns gestores.

pela realização de processos de escolha de dirigentes de escola pela comunidade escolar.

Estes fatores são: as formas de relacionamento político dos dirigentes eleitos com as autoridades responsáveis pela administração global da rede de ensino, aspecto já antes também apontado por Paro (2002). Assegurar condições mínimas para a realização do trabalho administrativo e pedagógico por diretores eleitos é fundamental para a legitimação de proposições a favor da gestão democrática das escolas públicas, evitando, assim que ocorra algum tipo de comportamento discricionário por parte de autoridades de governo. De outro lado, é também essencial que os diretores não busquem transformar a comunidade escolar em um instrumento de luta a favor de interesses que lhes são particulares, fazendo emergir situações conflituosas que podem terminam sendo adversas ao conjunto da comunidade escolar como um todo.

Outro fator, cuja complexidade excede em muito aos limites deste trabalho e da própria discussão sobre o processo de escolha de diretores pela comunidade escolar são os procedimentos dos gestores com a clientela escolar, tendo em vista a presença cada vez mais crescente e permanente de estudantes oriundos de segmentos sociais que em geral não tinham maior permanência na escola e a persistência de um quadro de degradação das redes públicas de ensino, ainda não revertido apesar de iniciativas realizadas mais recentemente.

A literatura sociológica, nacional e internacional, é vasta em trabalhos que apontam a presença de um forte sentimento de frustração em adolescentes e jovens com a escolarização que recebem. Frustração que muitas vezes se traduz em reações violentas contra a escola e seus funcionários, alimentando ainda mais os estereótipos e estigmas existentes sobre os segmentos das classes populares. Não é descabido pensar que os processos eleitorais podem se constituir em espaços de “defesa da ordem institucional”, negando todas as proposições iniciais que nortearam a defesa da escolha, por eleições, dos dirigentes escolares, presentes no movimento sindical de professores quando este a tornou uma de suas reivindicações nacionais ao findar dos anos setenta do século XX.

Finalmente, por último, mas nem por isto de menor importância, é necessário que o movimento sindical de professores e todos aqueles que lutam

pela democratização da escola pública e de sua gestão atentem para o fato de que, em sua enorme maioria, os gestores escolares são mulheres.

Como mulheres as gestoras escolares estão submetidas à “dupla jornada de trabalho”, aos trabalhos da esfera privada e da esfera pública. Nesta última sofrem além dos efeitos decorrentes do vivenciar um processo de empobrecimento profissional que persiste há, ao menos quatro décadas, os decorrentes dos fatores que acima mencionamos, em particular, a intensificação das tarefas dos gestores de escola em meio a disponibilidade de recursos aquém do montante necessário às demandas de uma escolarização de qualidade. Assegurar que o trabalho de gestão da escola se faça considerando as peculiaridades de gênero da maioria que o exerce é também questão crucial para que o interesse pelas eleições de diretores não se reduza ainda mais entre o professorado, constituído majoritariamente por mulheres.

Os esforços feitos até hoje pelo movimento sindical de professores em prol da gestão democrática da educação pública, em particular dos processos de escolha dos dirigentes pelas comunidades escolares, exigem para o sucesso da democratização da educação que se façam novas leituras sobre a trajetória histórica dessa “bandeira de luta”; as considerações que expomos são apenas uma pequena contribuição neste sentido.

Referências Bibliográficas

Almeida, A. de P. **Ação Docente em Tempos de Abertura: Considerações sobre a História da Educação Pública Paulista de 1985 a 2000**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Sorocaba – UNISO, 2011.

Bourdieu, P. A opinião pública não existe. In **Questões de Sociologia**. Tradução de Jenin Waltsman. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983

Bourdieu, P. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, Porto: DIFEL,1989.

Bourdieu, P. **Sobre o Estado**. Tradução de Rosa Freitas d’Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras.

Cação, M. I. Trabalho docente no ensino público paulista e a saga da proletarização, Revista Org & Demo, *São Paulo*, v. 8, n. 1-2, 2007.

Carvalho, M. P. de. Um invisível cordão de isolamento: escola e participação popular. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, 70, agosto., 1989.

Carvalho, M. P. A Gestão democrática da escola na visão do Centro do Professorado Paulista. Revista da Faculdade de Educação, USP, São Paulo, v. 18, nº 01, janeiro-junho, 1992.

CNTE. Esclarecimentos sobre a constitucionalidade da eleição de dirigentes de escola. Disponível em: http://www.cnte.org.br/index.php/comunicacao/giro-pelos-estados/14380-to-esclarecimentos-sobre-a-constitucionalidade-da-eleicao-de-dirigentes-de-escolas.html

Costa, E. da S., Camarani, F., Álvares, L. R. L., Ugayama, P. M., Viegas, M. A. de O. A mobilização dos agentes educacionais do sistema estadual: breve histórico. Cadernos de Pesquisa**,** Fundação Carlos Chagas, São Paulo, nº 41,1982.

Dourado, L. F. A escolha de dirigentes escolares: Políticas e gestão da educação no Brasil. In: In: N. S. C Ferreira (org.). **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2008, 6ª ed.

Faoro, R. **Os Donos do Poder**. Formação do Patronato Político Brasileiro. Porto Alegre: Editora O Globo, 2001, 3ª ed., revista.

Freitas, A. L. S. de. **Pedagogia da Conscientização: um legado de Paulo Freire à formação de professores**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004, 3ªLima, M. de F. M. de. Modalidades de escolha e de provimento de diretores escolares: desafios e alternativas para a gestão democrática e o alcance da qualidade da educação. III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação. Zaragoza, Espanha, 2012. Disponível em: http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaDeFatimaMagalhaesDeLima_res_int_GT8.pdf

Masson, M. A. C**. Magistério e Sindicalismo. A Trajetória do Centro de Professores do Rio de Janeiro.** Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1989.

Masson, M. A. C. **Campo Educacional, Magistério E Modernidade: A Situação Dos Professores Na Sociedade Brasileira**. Tese de doutorado. Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

Mendonça, E. **A Regra e O Jogo: Democracia e Patrimonialismo na Educação Brasileira**. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, Campinas, 2000.

Nogueira, A. M. Emergência e Crise do Novo Sindicalismo no Setor Público Brasileiro. XXII Encontro Anual da Associação Nacional Pós-Graduação em Ciências Sociais, Caxambu, 1998.

Oliveira, A. A. R. de. **A Eleição para diretores e a gestão democrática da escola pública. A Democracia ou autonomia do abandono?** São Paulo: Alfa Omega, 1996.

Oliveira, D. A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: Dalila Andrade Oliveira e Maria de Fátima Felix Rosar (org). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008, 2ª ed.

Oliveira, I. B. de. **A Democracia no Cotidiano Escolar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005, 3ª ed.

Paro, V. H. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v.77, n.186, maio-agosto. 1996.

Paro, V. H. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. Educação e Pesquisa, v.28, nº2, julho-dezembro, 2002.

Resende, F. M. de P., Antonini, V. L. Democracia e participação nas escolas públicas brasileiras: as possibilidades da eleição direta para gestores escolares. Org & Demo, Marília, v. 15, nº 1, janeiro-junho. 2014.

RIO DE JANEIRO. LEI 2518**,** de 16 de janeiro de 1996. Regulamenta o inciso XII do artigo 308 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que estabelece eleições diretas para as direções das instituições de ensino mantidas pelo poder público com a participação da comunidade escolar.

RIO DE JANEIRO. RESOLUÇÃO SEE/RJ 1.401, de 16 de setembro de 1987. Regulamenta procedimento eleitoral para escolha de diretores e diretores-adjuntos das escolas do Estado do Rio de Janeiro

RIO DE JANEIRO. RESOLUÇÃO SEE/RJ n.º 1.639, de 07 de setembro de 1991. Estabelece normas para as eleições diretas de diretores e diretores-adjuntos das escolas estaduais e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 08 de novembro de 1991.

RIO DE JANEIRO. RESOLUÇÃO SEE/RJ n.º 1.727, de 28 de outubro de 1993. Estabelece normas para criação e funcionamento de Conselhos de Integração Escola Comunidade. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 03 de novembro de 1993.

RIO DE JANEIRO. RESOLUÇÃO SEE/RJ n.º 1.729, de 28 de outubro de 1993. Regulamenta o processo de escolha de diretores das unidades escolares do sistema público estadual de ensino e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 03 de novembro de 1993.

Rosso, S. D., Cruz, H. L., Rêses ,E. da S. Condições de emergência do sindicalismo docente. Pro-Posições, Campinas, v. 22, nº 2º, maio/ago. 2011.

SÃO PAULO. LEI COMPLEMENTAR 444, de 27 de dezembro de 1985. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista.

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

Capacidades Estatais e Participação Política: Espaços Participativos na Política Industrial Brasileira

Guilherme de Queiroz Stein[1]

PPG Ciência Política/UFRGS

RESUMO:

Desde 2003, quando o Partido dos Trabalhadores assumiu a presidência da República, ocorre a retomada da implantação de políticas industriais explícitas e abrangentes no Brasil. No escopo de gestão dessas políticas, criaram-se espaços que previam a articulação das diferentes instâncias governamentais com entidades representativas de trabalhadores e empresários, de maneira a coordenar interesses, formular propostas e monitorar a execução. Dentre esses, destacam-se o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e os Conselhos de Competitividade. A criação dessas instituições é bastante valorizada pela literatura internacional sobre política industrial. Em um contexto democrático, coloca-se a necessidade de transparência, institucionalização e prestação de contas nas relações entre setor público e setor privado, além de trazer novos atores para as discussões, como, por exemplo, entidades representativas dos trabalhadores. A capacidade de o Estado garantir o funcionamento e a efetividade desses espaços é determinante para os resultados alcançados pela política industrial. A luz dessas proposições, analisamos as capacidades políticas relacionadas à política industrial brasileira, com especial atenção ao papel, a efetividade e a evolução ao longo do tempo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República.

Palavras Chaves: Política Industrial; Capacidades Estatais; Capacidades Políticas; Participação Política;

[1] E-mail guiqstein@yahoo.com.br

Desde 2003, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a presidência da República, ocorre a retomada da implantação de políticas industriais explícitas e abrangentes no Brasil. No primeiro governo Lula lançou-se a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE); no segundo governo do PT, foi apresentada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP); no mandato de Dilma Rousseff formulou-se o Plano Brasil Maior (PBM). No escopo de gestão dessas políticas, criaram-se espaços que previam a articulação das diferentes instâncias governamentais com entidades representativas de trabalhadores e empresários, de maneira a coordenar interesses, formular propostas e monitorar a execução. Dentre esses, destacam-se o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e os Conselhos de Competitividade.

Na literatura sobre política industrial, argumenta-se que a consolidação de canais de articulação entre o governo e o setor privado é fundamental para consolidar bases de apoio político para políticas desenvolvimentistas e levar a cabo a suas implementações. Chalmers Johnson (1982), em seu clássico estudo sobre o Japão, enfatizou o papel dos laços, formais e informais, que vinculavam a burocracia estatal com o empresariado nacional. Peter Evans (1995), discutindo o caráter transformativo da ação estatal sobre as estruturas produtivas, propôs o conceito de “embedded autonomy” referindo-se a noção de que não basta uma burocracia autônoma, de tipo weberiano, tecnicamente qualificada, para se alcançar objetivos desenvolvimentistas, é preciso obter apoio político de maneira a enraizar os fins perseguidos em laços concretos com a sociedade, inclusive, institucionalizando espaços de interlocução em que as políticas são discutidas, negociadas e redefinidas. Mais recentemente, Dani Rodrik (2007) enfatizou o papel de canais institucionalizados que possibilitem a colaboração entre setor público e privado para resolver problemas de assimetria informacional e coordenação de investimentos. Na visão desse autor, mais importante do que buscar modelos teóricos ideais de arranjos institucionais e instrumentos de política industrial é fazer operar o processo político de maneira a equilibrar os requisitos de autonomia e “embeddedness”.

Em um contexto democrático, os desafios em relação à construção desse tipo de espaço ampliam-se. Nas políticas industriais de experiências autoritárias ou de democracia restrita, como em Taiwan, Coréia do Sul e Japão, a interlocução do Estado se limitou a setores empresariais, muitas vezes marcadas pela falta de transparência, pela corrupção e por comportamentos *rent-seeking*. Destaca-se também, que, nesses casos, o uso de aparelhos repressores sobre a população trabalhadora foi significativo (KIM, 2010). Pensando nas democracias do século XXI, tais práticas devem ser evitadas, de maneira a consolidar ações transparentes de tomada de decisões e mecanismos que consigam frear os impulsos particularistas que tentam dominar as políticas públicas. Também, se faz necessário a incorporação de uma gama mais ampla de interesses nas discussões sobre as políticas produtivas. Pensar em um desenvolvimentismo democrático envolveria não somente incluir representações de trabalhadores na tomada de decisões políticas sobre o setor industrial, mas poder-se-ia pensar em outros setores da sociedade civil que possuiriam interesse nas políticas: movimentos ambientalistas, entidades de defesa dos consumidores, associações de moradores que sofreriam os impactos das políticas, dentre outros.

Pode-se argumentar que a própria qualificação do desenvolvimento almejado traz consigo novos problemas não expressos em contextos autoritários. Por exemplo, o respeito às liberdades individuais e aos direitos de minorias; a priorização do desenvolvimento de capacidades individuais e sociais que se relacionam com a ampliação do acesso à educação, saúde e renda; a qualidade e o tipo de educação que acompanhará o treinamento de mão de obra; os cuidados com a saúde do trabalhador e as garantias do cumprimento de direitos trabalhistas e sindicais; a democratização dos espaços de trabalho; novas formas de propriedade e arranjos produtivos; tecnologias que viabilizem atividades produtivas ambientalmente sustentáveis; o acesso ao consumo (EVANS e HELLER, 2013; HERRLEIN JR, 2014a; 2014b). A lista poderia se alongar indefinidamente, pois tais questões, antes de serem definidas abstratamente, estão na agenda da sociedade civil e da formulação de políticas públicas, atingindo também a área de política industrial. É justamente isso que

torna a criação de espaços participativos um desafio mais complexo ao se pensar políticas de desenvolvimento econômico em contextos democráticos.

A partir dessas questões, questiona-se a capacidade política das instituições estatais articularem atores e interesses (estatais e não estatais) diversos, de modo a criar bases de legitimidade e ação política que possibilitam formular e executar determinada política pública (PIRES e GOMIDE, 2014), em nosso caso específico, as políticas industriais. Nesse sentido, entra em jogo aspectos institucionais determinantes para o próprio sucesso de tais políticas em atingir os resultados almejados. Assim, pretende-se, nesse artigo, problematizar a atuação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, com ênfase em seu papel na consolidação das políticas industriais brasileiras em período recente. Objetiva-se avaliar quais as suas funções na estrutura de gestão das políticas industriais, o quanto foi efetivo e como evoluiu ao longo do tempo.

A título de investigação, trabalhamos com a hipótese de que a política industrial brasileira enfrentou problemas de coordenação, tanto intra governamental, quanto com os agentes não governamentais, de maneira a indicar uma baixa capacidade política. O CDES teria tido um importante papel na conformação da política industrial, evidenciando a importância dessas arenas de interlocução entre Estado e sociedade. Nesse sentido, foi fundamental para consolidar bases de apoio e legitimidade a política. Entretanto, sua incidência foi limitada, tanto por não estar diretamente ligado a gestão da política, quanto por não ser exclusivamente dedicado à temática. Em termos de sua evolução, destaca-se a perda de importância desse espaço durante o governo Dilma Roussef, o que sinaliza que, se as capacidades políticas já eram baixas em período anterior, tendem a ser declinantes. Se confirmada, essa tendência pode vir a comprometer a formulação de políticas industriais inovadoras e bem executadas.

Sobre a estrutura do artigo, na primeira parte apresenta-se a política industrial brasileira e o debate acadêmico sobre seu caráter e potencialidades. Além de apresentar o tema, discutem-se os problemas de coordenação de maneira a melhor fundamentar a hipótese. Na segunda parte, discutimos o papel do

CDES, seu funcionamento e sua incidência sobre a política industrial. Por fim, apresenta-se considerações finais debatendo a hipótese.

A POLÍTICA INDUSTRIAL DOS GOVERNOS PETISTAS

Nas políticas industriais apresentadas a partir de 2003, observa-se a busca por articular diversos instrumentos e agências estatais, configurando um projeto no qual a indústria teria importância estratégica no desenvolvimento socioeconômico nacional. Desde então, o governo apresentou três políticas. A PITCE, de 2004, a PDP, de 2008 e o PBM, de 2011[2]. Atribui-se a formulação dessas políticas a uma nova postura sobre o papel do Estado no desenvolvimento, à tentativa de formar uma hegemonia desenvolvimentista apoiada na aliança entre trabalhadores e empresários industriais, ou a setores que operam em uma convenção desenvolvimentista dentro do Estado (ERBER, 2011; De TONI, 2012 BRESSER-PEREIRA, 2013). Independente das divergências interpretativas e de suas qualidades técnicas, pode-se identificar um forte caráter político subjacente à decisão de realizar esse tipo de política (SUZIGAN e FURTADO, 2006). Nesse sentido, ressalta-se a importância de compreender a dinâmica dos espaços em que ocorre a articulação de interesses e se formula as diretrizes, assim como visualizar o funcionamento e os resultados dessas instâncias.

Sobre o caráter dessas políticas, enfatizam-se fortes traços de continuidade entre elas, de maneira a ser possível interpretar a política posterior como atualizações das anteriores, em função da evolução dos resultados, dos problemas enfrentados, das mudanças conjunturais e dos interesses incorporados. Dessa forma, essas atualizações significam mudanças marginais dentro de linhas gerais que já vinham estabelecidas desde 2004.

Mas quais seriam esses traços de continuidade? Alguns elementos norteadores que permeiam as políticas, pelo menos em sua intencionalidade, são o suficiente para caracterizá-las. Em todas as edições, houve forte ênfase no objetivo de desenvolvimento tecnológico como meio para elevação da competitividade sistêmica da economia e para melhorar sua inserção

[2] Para uma análise do contexto de fragilidade da indústria e da evolução dessas políticas, ver Cunha et al (2014).

internacional. Para tanto, ampliou-se as linhas de financiamento do FINEP, integrou-se o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação no âmbito da política, estabeleceu-se como diretriz estratégica a formação profissional em nível técnico e de pós-graduação, deu-se incentivos fiscais para empresas que investissem em P&D e contratassem profissionais científicos, buscou-se atrair Investimentos Diretos Externos de empresas dispostas a investir em P&D no Brasil. Essas diretrizes e ações consolidaram base para que se interpretasse as políticas industriais brasileiras como eminentemente Neo-Schumpeterianas[3], pelo menos *in book*, ou seja, em sua formulação discursiva (SUZIGAN e FURTADO, 2006; SHAPIRO, 2014).

Outro aspecto importante a ser enfatizado é a forma como se concebeu relacionar as políticas industriais com a gestão macroeconômica. Nas entrelinhas dos principais documentos de apresentação das políticas (BRASIL, 2003, 2008, 2011), parece haver uma busca por garantir (aos "mercados"?) que se faria uma política industrial moderna, ou seja, que diferentemente das ações estatais do passado, não se provocaria desequilíbrios com impactos inflacionários, dando-se primazia ao mercado, através da lógica de priorizar ações que operem como incentivos, ao invés de intervenções diretas. A realização das políticas se subordinaria as diretrizes macroeconômicas; à essas, contribuiria de maneira a incentivar o crescimento das taxas de investimento, da produtividade e das exportações, com o objetivo maior de gerar empregos e crescimento econômico. Nesse sentido, os principais instrumentos a serem utilizados seriam o financiamento público ao investimento e à modernização industrial via BNDES, a desoneração tributária e a ampliação de incentivos a exportações, como o acesso ao crédito para comércio exterior e a simplificação dos procedimentos burocráticos para exportação.

Sobre a relação entre a política industrial e a gestão macroeconômica, provavelmente, essa foi a maior polêmica entre os analistas acadêmicos. Muito se criticou a impossibilidade da política industrial ser eficaz em um ambiente de juros altos e taxa de câmbio apreciada, ou seja, de uma política econômica que teria como prioridade o controle inflacionário (BRESSER-PEREIRA, 2005;

[3] Para uma discussão teórica sobre políticas industriais neo-schumpeterianas, ver Gadelha (2001).

SUZIGAN e FURTADO, 2006; CANO e SILVA, 2010). Por outro lado, há a defesa de que o caminho para o crescimento passa pela manutenção dos "fundamentos macroeconômicos", incluindo a especial atenção ao controle do nível de preços. Nesse contexto, se justificaria políticas industriais de caráter horizontal, sem intervenção direta, nem escolhas setoriais, conjugadas com fortes investimentos em educação e infraestrutura, de modo a favorecer a elevação da competitividade e da produtividade no longo prazo (HAY, 1997). Nessa linha, seria possível, ainda, criticar as políticas governamentais pelo seu caráter excessivamente vertical (em relação a empresas e setores); ou seja, as políticas petistas estariam distantes do que seria uma "política industrial moderna"[4] (PINHEIRO et al, 2007; ALMEIDA, 2009; ALMEIDA, 2013; SCHYMURA e PINHEIRO, 2013).

Nesse debate, uma terceira posição importante a destacar é de David Kupfer (2004). Para este autor, a política industrial deve ser realizada em limites estreitos, dados alguns fatos como a estabilidade econômica, a abertura internacional dos mercados brasileiros e acordos internacionais, principalmente no âmbito da OMC, que limitam as possibilidades de ação. Entretanto, tal política seria fundamental em dois objetivos: gerar empregos e ampliar a competitividade da indústria. Nesse sentido, atuar-se-ia em fomentar o desenvolvimento tecnológico e a qualidade dos empregos, fomentando um ciclo de crescimento pautado no mercado interno. Políticas comerciais e de atração de investimentos externos também seriam parte dessa estratégia. As maiores margens de manobra seriam em políticas horizontais que atuassem na redução de custos sistêmicos, através de medidas como uma revisão do regime tributário e investimentos em infraestrutura.

Ressalta-se outra característica que é a abrangência da política. De fato, a PITCE foi bastante seletiva, elegendo apenas quatro setores como estratégicos, ou como denominados, "portadores de futuro" (semicondutores, biotecnologia, softwares, bens de capital). Entretanto, já na PDP o número de

[4] Sobre esse ponto da polêmica, vale indicar o estudo de Shapiro (2014) que, analisando as ações do PBM, afirma que, apesar de discursivamente possuir um caráter vertical e "neo-shumpeteriano", na prática os instrumentos e medidas tendem a ser horizontais e "ricardianos". Por outro lado, o estudo de Almeida (2009), sobre a "real" política industrial, ou seja, a robusta atuação do BNDES em construir grandes empresas nacionais, argumenta justamente o contrário.

setores foi ampliado significativamente, englobando ações específicas voltadas, inicialmente, para 24 setores. Ainda na PDP esse número foi ampliado e o PBM incorporou esse mesmo formato. Outro elemento importante é que em todas as políticas foram estabelecidas diretrizes específicas para pequenas e médias empresas, assim como se adotou, como uma das principais estratégias, a consolidação de grandes grupos empresariais com capacidade de inserção internacional competitiva. A robustez das políticas destinadas a formação de "líderes nacionais" foi tamanha, principalmente no que se refere ao volume de aportes do BNDES, que Almeida (2009) chegou a propor ser essa a "real" política industrial brasileira.

Ao contrário de outras experiências clássicas que centralizavam sua condução e instrumentos em uma agência estatal forte ou ministério, como nos casos japonês, coreano e taiwanês (JOHNSON, 1982; AMSDEN, 1989; WADE, 1999), a política industrial brasileira é bastante dispersa, envolvendo um número significativo de ministérios e agências estatais. Isso se deve a forma como historicamente se consolidou as instituições responsáveis por sua elaboração e execução (MDIC, Petrobrás, BNDES, MRE, MCTI, Ministério da Fazenda, INMETRO, FINEP, etc.) e pela sua abrangência temática, que envolve áreas que vão desde ciência e tecnologia, até ações para qualificação da gestão de pequenas empresas e direcionamento de financiamento para o investimento. Envolve, também, compras governamentais, políticas de treinamento de mão-de-obra, incentivo às exportações, acordos comerciais, aperfeiçoamento metrológico, enfim, um número significativo de temas. De certa forma, o próprio esforço do governo foi de reunir e dar coerência a uma série de instrumentos que se encontravam dispersos, ou seja, envolveu um forte esforço de mobilização de capacidades estatais.

Uma das condições para que essa mobilização e, consequentemente, a política atingisse seus objetivos, seria desenvolver formas de coordenar as ações entre esses diversos órgãos. Concomitante, também, impõem-se o desafio de estabelecer espaços de interlocução com os públicos alvos dessas políticas, com destaque para representações empresariais e de trabalhadores. Sobre esse ponto, seria fundamental que tais espaços fossem institucionalizados, de

maneira a superar lógicas de relação entre as agências e seus públicos baseadas em relações pessoais, dado o risco de “captura” e *rent-seeking.*

Para tanto, criou-se ainda durante o período de vigência da PITCE a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o CNDI. Entretanto, a tarefa de realizar a coordenação intra governamental e a articulação com o setor privado se demonstrou significativamente complicada (CAMPANÁRIO et al, 2005, p.13). Na própria formulação da PDP, expressa em seu documento de apresentação (BRASIL, 2008), fica claro que um dos principais esforços foi criar uma estrutura de gestão com uma melhor divisão de responsabilidades, assim como fortalecer os espaços de articulação intra governamental (DIEESE, 2008, p.5; GUERRIERO, 2012, p.168). Tais problemas parecem ser crônicos. Analisando o PBM, Mário Shapiro (2014) identifica uma baixa capacidade política de gestão, justamente em função dos déficits de articulação entre as várias instâncias responsáveis, assim como pela baixa efetividade dos espaços de interlocução com os públicos-alvo.

Entretanto, há de se supor que alguma articulação política é necessária, ao menos para a formulação da política industrial, ainda mais em uma política que foi atualizada em três edições e tende a se configurar como um foco de ação estatal. Nesse sentido, é preciso enfatizar o próprio projeto político dos governos petistas que reestabelecem essa área como um setor importante de atuação. A análise do CDES, apresentada a seguir, ajuda a evidenciar esse aspecto. Mesmo que o Partido dos Trabalhadores não tenha logrado êxito em consolidar uma hegemonia em aliança com a burguesia industrial (BRESSER-PEREIRA, 2013), ao que tudo indica, o CDES foi uma tentativa importante e, em certa medida, com resultados instigantes. É preciso salientar, também, que o CNDI opera com robustez no período que vai de sua criação (2004) até a crise econômica de 2008 (De TONI, 2012). Por sinal, quando declina sua atuação, o tema da política industrial volta a ser pauta do CDES.

Essas considerações não minimizam o fato de que há problemas de coordenação na política industrial brasileira, indicando uma baixa capacidade política em sua execução. Contudo, evidencia que há momentos em que a temática se fortalece na medida em que os espaços de interlocução com

empresários e trabalhadores possuem maior efetividade. Sobre esse ponto, a referência é justamente ao CDES e ao CNDI, este último somente no período especificado acima[5]. Ainda, como argumentaremos na próxima seção, há um declínio no papel dessas instâncias no primeiro mandato de Dilma Roussef, principalmente do CDES, já que o CNDI pouco efetivo foi após 2008. Nesse sentido, pode-se raciocinar que, se as capacidades políticas relacionas à política industrial já eram baixas, tornam-se declinantes em período mais recente.

O CDES E A POLÍTICA INDUSTRIAL

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) foi instituído nos primeiros meses de 2003[6], tendo como prerrogativa ser um órgão de contato direto entre o Presidente da República, Ministros de Estado e representantes da sociedade civil. Esses representantes seriam indicados pelo presidente, de acordo com sua atuação em importantes setores sociais, entretanto não seria uma representação institucional. Ou seja, o presidente indicaria pessoas de destaque em organizações da sociedade civil, entretanto, a representação não seria da organização. Seu "mandato" seria individual e bianual; o número de representantes da sociedade civil seria de noventa. Os participantes se reuniriam em reuniões de plenário com periodicidade bimensal, além de atuar em outras instâncias como grupos de trabalho e de acompanhamento, seminários, colóquios, encontros com especialistas, dentre outras atividades relacionadas a questões estratégicas. O objetivo seria o de produzir consensos e recomendações, consolidando bases de legitimidade para políticas, lastreadas em amplo acordo social.

Segundo o estudo de Priscilla Ribeiro dos Santos (2012), abrangendo o período 2003-2010, algumas características poderiam ser constatadas sobre os participantes. No CDES encontra-se uma predominância na participação de indivíduos ligados ao setor empresarial (variando entre 43 e 50% da composição total do conselho), seguido de representantes dos trabalhadores (variando entre 14 e 27%). Outros atores importantes representados seriam

[5] Entre 2005 e 2007, o CNDI se reuniu 14 vezes e há relatos que reuniões informais já ocorriam em 2004, antes de ser oficialmente criado. Entre 2007 e 2014, só ocorreram 3 reuniões.
[6] Criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

lideranças de movimentos sociais, ONGs, grupos religiosos e intelectuais. Dentre os participantes, a grande maioria é masculina, sendo que o maior percentual de mulheres ocorreu no biênio 2005-2006, em que elas chegaram a 12%. Entre um mandato e outro, existe uma alta renovação dos conselheiros, alcançando o pico de 53% para o biênio 2007-2008. Dentre os diferentes segmentos participantes do CDES, a maior taxa de alternância está entre os empresários (ARAUJO, 2013).

Dos temas tratados nesse conselho, Santos (2012) indica, analisando os documentos lançados pelo CDES, que priorizou-se as temáticas sociais (11), seguido por reformas institucionais (10), infraestrutura e energia (7), economia e desenvolvimento (6), Planos Plurianuais (2) e mudanças climáticas (1), nessa ordem, respectivamente. Haveria, ainda, um importante significado em sua inserção institucional. Quando criado, o CDES foi vinculado à Secretaria de Relações Institucionais, de maneira a assessorar diretamente a presidência, enquanto os outros conselhos e espaços participativos do governo federal estavam vinculados a Secretaria Nacional de Articulação Social. Na interpretação de Santos, isso afetou a capacidade do CDES estabelecer interlocução com outros conselhos, assim como, teria levado a predominância da agenda da presidência sobre uma possível agenda própria, formulada pelos conselheiros. Ainda, a forma de indicação dos conselheiros – escolha pessoal da presidência – afetaria as possibilidades de canalização de demandas da sociedade civil, o que poderia a ser diferente no caso das entidades serem chamadas a indicar representantes. Dessa forma, argumenta a autora:

> O CDES não constitui um espaço de participação popular, mas um espaço que agrega indivíduos ligados aos principais eixos da economia brasileira num debate ampliado sobre as temáticas do desenvolvimento. Sua composição, como já referido, revela sua singularidade. Demandas específicas de minorias sociais, por exemplo, não adquiriram visibilidade na pauta do conselho. O debate permaneceu restrito à temática das macro-políticas de desenvolvimento, contemplando, nesse sentido, um caráter mais de planejamento estratégico do que de resolução de demandas que podem ser sugeridas pelos seus participantes. Diante disso, seria mais difícil a emergência de demandas com caráter mais corporativo por parte dos setores representados (SANTOS, 2012, p. 40).

De todo modo, o que nos interessa nesse trabalho é justamente entender o papel do CDES na formulação das políticas industriais dos governos petistas, o que se encaixa justamente nessas “macro-políticas de

desenvolvimento". O primeiro aspecto a ressaltar é que o CDES não possuí funcionalidade diretamente relacionada a gestão das políticas industriais. Entretanto, enquanto espaço de formulação de estratégias de desenvolvimento, influenciou de maneira significativa o caráter das políticas industriais implementadas a partir de 2004.

A primeira forma como afetou a formulação e a condução das políticas industriais diz respeito a como o CDES se insere na lógica de sustentação política dos governos Lula. Nesse sentido, De Toni (2012, p.243-257) enfatiza a formação de uma coalizão política descontínua, atraindo inclusive partidos de centro e de direita (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007, p.169-183), de maneira a garantir maioria congressual e minimizar os efeitos da oposição. Além da relação executivo-legislativo, em sua tese, De Toni enfatiza o caráter "produtivista" da aliança política que sustenta o governo, o que fica indicado na presença de um industrial têxtil na Vice-presidência da República e no apoio da Confederação Nacional das Indústrias, historicamente, opositora das propostas petistas. A condição para formação dessa base de sustentação teria sido a "moderação programática" que progressivamente afastou as ideias mais radicais da hegemonia do partido, assumiu a estabilidade econômica como um princípio e, dessa forma, facilitou a atração de novos aliados e a ampliação da votação, de maneira a garantir sucessos eleitorais e governabilidade. Nesse aspecto, a natureza política do governo se aproximaria do que André Singer interpretou como "lulismo" (2009). No CDES, essa aliança política, na qual o governo busca, dentre outros objetivos, consolidar o apoio de setores historicamente hostis, se expressa na significativa presença de empresários.

Outro aspecto importante enfatizado por De Toni (2012) é o lugar institucional do CDES. Se por um lado, como argumentado por Santos (2012), o vínculo à Secretaria de Assuntos Estratégicos, afastava o CDES de ter maior interlocução com outros espaços participativos e, de certo modo, afetava sua capacidade de possuir uma agenda autônoma, por outro, estava no núcleo da articulação política do governo, ligando-se diretamente a Coordenação de Governo e a Presidência da República, ou seja, operava com grande proximidade do centro decisório, com capacidade de influenciá-lo. Aqui, é preciso ter em mente que o Ministro de Assuntos Estratégicos passa a

coordenar o CDES, a Secretaria de Relações Institucionais (responsável pela interlocução com o Congresso) e a Secretaria de Assuntos Federativos (responsável pela interlocução com os estados e governadores). Portanto, esse ministro opera como um grande articulador de interesses, estabelecendo interlocução com a sociedade civil, os partidos políticos, as bases congressuais e as forças políticas estaduais, de maneira a consolidar propostas, viabilizar projetos e construir bases de legitimidade as políticas.

Ainda, sobre a lógica programática e as ações dos governos do PT, enfatiza-se o "ideário participativo". De fato, a partir de 2003, há uma significativa expansão dos espaços participativos no governo federal, principalmente dos conselhos setoriais de política pública (ARAUJO, 2013; PIRES e VAZ, 2012; SANTOS, 2012, p.19-28). As experiências de participação em nível local e estadual eram várias, antes mesmo de assumir a Presidência da República, sendo uma das marcas dos programas e gestões petistas. Essa característica é levada ao âmbito federal e está subjacente a criação e legitimação do CDES e, posteriormente, ao CNDI (GARCIA, 2010; De TONI, 2012).

Uma segunda forma como o CDES influenciou a política industrial brasileira dos últimos 12 anos foi estabelecendo princípios norteadores das linhas políticas gerais que seguiriam o governo. Desses princípios, que seriam importantes "consensos" subjacentes a ação governamental, derivariam objetivos de políticas específicas e, até certo ponto, a própria lógica conceitual dessas ações. Especificamente sobre a política industrial, cabe destacar três documentos lançados pelo CDES: "Cartas de Concertação do CDES"[7]; "Agenda Nacional de Desenvolvimento", de 2005; "Agenda do Novo Ciclo de Desenvolvimento", de 2010.

As Cartas de Concertação (BRASIL, 2004) foram um importante documento no sentido de apresentar a sociedade a própria proposta de atuação do CDES e as linhas gerais de pactuação entre governo e os atores envolvidos nesse espaço, de modo a encontrar consensos norteadores das ações políticas. Como expresso nesses documentos, o sentido seria de buscar

[7] Reunindo seis cartas de concertação lançadas pelo conselho à sociedade entre fevereiro de 2003 e março de 2004.

um “novo contrato social”, de maneira a fortalecer a nação em termos de crescimento econômico e justiça social. As proposições econômicas estabelecidas nas cartas permearão as diretrizes das políticas industriais subsequentes. Dentre essas proposições, encontra-se reduzir a exclusão social e o desemprego; fomentar as exportações; impulsionar o desenvolvimento tecnológico; induzir o fortalecimento de empresas brasileiras de expressão multinacional; fortalecer o mercado interno e ampliar o consumo de massa; obter ganhos de eficiência e produtividade; ampliar o crédito e fortalecer as instituições públicas que atuam nessa área; realizar ações voltadas à micro e pequenas empresas, também, como medida de inclusão social.

A necessidade de uma política industrial é reivindicada já na segunda carta de concertação de 10 de abril de 2003:

> Brasil precisa de uma política industrial sustentada por um projeto científico tecnológico que fortaleça a produção para o consumo interno e, igualmente, induza o surgimento de fortes empresas de expressão multinacional, garantindo competitividade aos produtos brasileiros no mercado externo. Essa política deve também agregar o processo industrial à produção primária, valorizando os produtos industrializados, a geração de empregos e o surgimento de um forte mercado interno de massas (BRASIL, 2004, p.6).

Na terceira carta, lançada em 12 de junho de 2003, desdobra-se definições de natureza econômica, rejeitando posturas extremadas quanto ao intervencionismo e ao liberalismo. Reafirma-se a necessidade de consolidar grupos privados nacionais com capacidade de competir globalmente, assim como, reafirma-se que o objetivo de promover crescimento econômico é, também, a forma de viabilizar a inclusão social. Outros elementos importantes nessa carta dizem respeito à redução das assimetrias regionais, ao foco em investimentos em infraestrutura e no fortalecimento do setor de bens de capital, como forma de obter ganhos de produtividade e geração de empregos. Nesse projeto, a atuação de instituições como o BNDES e a Caixa Econômica Federal seriam fundamentais em prover o crédito necessário, incluindo também o direcionamento de recursos para micro e pequenas empresas. Nessa carta, novamente se afirma a necessidade de consolidar uma política industrial, atribuindo a essa o caráter estratégico no que diz respeito ao posicionamento da nação no sistema internacional, já indicando um perfil verticalizado para a lógica de execução dessa política:

> Com respeito ao direcionamento de uma política industrial para setores competitivos, deve ser concentrado o incentivo à produção nos segmentos chave para o desenvolvimento tecnológico da economia, pois o planejamento estratégico do país passa necessariamente pela redução do grau de dependência do setor externo, pela preservação do meio ambiente, pela qualificação da mão de obra interna e pela geração de conhecimento científico *autoctone* aplicável na produção, proporcionando uma inserção soberana da economia brasileira no contexto internacional (BRASIL, 2004, p.14).

Por fim, destaca-se a sexta carta de concertação, lançada em 11 de março de 2004, a qual disserta especificamente sobre política industrial: "Política Industrial como consenso para uma agenda de desenvolvimento". Nesse documento, alguns elementos importantes podem ser identificados. No primeiro parágrafo, situando o contexto econômico de implementação da política industrial, reafirma-se os objetivos de promover o crescimento econômico e o combate as desigualdades sociais. Isso é significativo, pois não coloca o desenvolvimento industrial como um fim em si mesmo, mas como uma estratégia para atingir outros objetivos. Também, é ressaltado que a manutenção da estabilidade de preços e da "recuperação fiscal do estado brasileiro" estaria garantida, de maneira a viabilizar a expansão dos investimentos públicos e privados. Essa última afirmação pode passar como desnecessária, entretanto, é preciso ter em mente que uma das principais críticas neo-clássicas e/ou neo-liberais às políticas industriais, principalmente àquelas de natureza vertical, é que provoca distorções na estrutura de preços relativos da economia, levando a desequilíbrios. Sobre o problema fiscal, as experiências desenvolvimentistas foram bastante associadas, discursivamente ou em exemplos concretos, ao uso excessivo de recursos fiscais, gerando déficits que também afetariam o equilíbrio macroeconômico. Portanto, o terceiro parágrafo da carta, no qual esses elementos são ponderados, é de fundamental importância ao sinalizar ao mercado os limites e o caráter da política industrial proposta. No sexto parágrafo, enfatiza-se o papel da política industrial em fomentar o desenvolvimento tecnológico e a diversificação do parque industrial, o que contribuiria ao objetivo de reduzir a vulnerabilidade externa, ampliando o volume de exportações industriais, especialmente aquelas de alta intensidade tecnológica:

> O objetivo maior deste Governo é construir o desenvolvimento sustentável do País e, para isso, sabemos que a redução da vulnerabilidade externa é imperiosa ao futuro dessa iniciativa. Esse é

> o foco das políticas industriais, tecnológicas e de comércio exterior em permanente esforço pela elevação do patamar de exportações, especialmente de bens de maior conteúdo tecnológico agregado. Neste sentido, as medidas propostas visam a modernização e a diversificação do parque industrial nacional, bem como o desenvolvimento da capacidade de pesquisa e inovação tecnológica do País, indutoras do aumento da eficiência e da competitividade na economia nacional, incluindo, também, uma política de negociação internacional eficaz que propicie melhoria de preços das *comodities* e maior acesso aos mercados externos compradores de produtos industrializados brasileiros, de maior valor agregado e gerador de emprego no mercado interno (BRASIL, 2004, p.24).

No sétimo parágrafo, encontra-se, ainda, a referência a ações voltadas a micro e pequenas empresas, foco de ação que estará presente, também, em todas as políticas industriais posteriormente formuladas. Um último elemento a sublinhar nesta sexta carta de concertação é a ênfase no papel compartilhado entre governo e sociedade na busca de acordos para as diretrizes de política industrial, ou seja, as decisões não deveriam ser tomadas de maneira insulada por corpos burocráticos; previa-se a participação de atores sociais e a busca de consensos. Esse aspecto é reforçado pelo último parágrafo da carta que previa a participação efetiva do CDES na "implantação e no compartilhamento de responsabilidades por sua execução"[8]. Também, nesse sentido, é recomendado a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, com papel integrador e coordenador da política em suas relações intra governamentais e com os atores relevantes, e de um Conselho de Política Industrial, o qual irá se efetivar no CNDI.

Percebe-se que no período de 2003 e 2004 a formulação de linhas de ações econômicas é uma das pautas dominantes no conselho, trazendo consigo a demanda e a legitimação necessária para se articular uma política industria robusta, sistêmica e coerente. Dessa forma, o CDES também foi um espaço importante de consolidação de novas ideias sobre desenvolvimento e sobre o papel do Estado na economia (De TONI, 2012) e, além disso, realizou proposições que, de fato, foram efetivadas. Rapidamente, a título de exemplificação de como essa influência opera, vale ressaltar que nas três políticas industriais (PITCE, PDP e PBM) há objetivos e linhas de ações

[8] Isso efetivamente não ocorreu. Em nenhuma das três políticas industriais lançadas pelos governos petistas o CDEs possuí participação direta na gestão. Entretanto, é significativa a preocupação do governo com essa interlocução institucionalizada com a sociedade, não só para conceber, mas também para acompanhar a execução da política industrial. De certo modo, isso irá se materializar no CNDI.

coerentes com as formulações acima examinadas. Nesse sentido, destaca-se o fortalecimento de empresas nacionais no cenário internacional, a busca por ampliar as exportações manufaturadas; os incentivos a micro e pequenas empresas; o investimento em desenvolvimento tecnológico e em inovação. Na PDP e no PBM isso fica explícito nas metas estabelecidas. As metas da PDP diziam respeito à: aumento da taxa de Investimento; ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio mundial; elevação do dispêndio provado em P&D; ampliação do número de Micro e Pequenas Empresas exportadoras. Já as metas do PBM objetivaram: ampliar o investimento fixo em percentual do PIB; elevar dispêndio empresarial em P&D em percentual do PIB; aumentar a qualificação de recursos humanos em percentual dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio; ampliar valor agregado nacional; elevar o percentual da indústria intensiva em conhecimento; fortalecer as Micro, Pequenas e Médias Empresas; produzir de forma mais limpa diminuindo o consumo de energia por unidade de PIB industrial; diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional; elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias; ampliar o acesso a bens e serviços para qualidade de vida.

No período 2004-2005, provavelmente, o trabalho mais importante no CDES foi o desenvolvimento da Agenda Nacional de Desenvolvimento, lançada em 2005. Buscando estabelecer um conjunto de diretrizes estratégicas para o desenvolvimento nacional, o GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento realizou pesquisas, reuniões e seminários para consolidar propostas de longo prazo[9]. Curiosamente, nenhuma reunião ou seminário específico sobre o tema da indústria foi realizado. Isso se reflete no documento, o qual não faz referências específicas à indústria, mesmo que tratando de temas que a todo instante permeiam o debate sobre política industrial como investimento em tecnologia e inovação, infraestrutura, logística, tributação, educação e políticas fiscais.

[9] Sobre o processo de elaboração, o próprio documento contém ricas informações (BRASIL, 2010). Um relato pessoal e instigante é apresentado em Garcia (2010).

É possível levantar a hipótese que esse distanciamento, no período referido, do CDES em relação à temática da política industrial tenha ocorrido por ter sido concomitante ao período de maior efetividade do CNDI. Como se houvesse ocorrido uma divisão de trabalho entre ambos os conselhos. De Toni (2012, p.243-257) enfatiza o efeito demonstração que a experiência do CDES teria exercido para a criação e o bom funcionamento do CNDI (por exemplo, em ser um espaço de busca de consensos e, para tanto, não tratar de temas em que acordos seriam praticamente impossíveis em função das posições divergentes dos participantes). Além disso, houve um significativo trânsito de conselheiros entre os dois espaços participativos, incluindo lideranças empresariais e sindicais e ministros de Estado. Assim, pode-se argumentar que:

> Neste sentido o CDES foi a expressão mais ampla daquilo que o CNDI representou mais estritamente para a clientela industrial. Pode-se dizer, inclusive que o CNDI foi uma manifestação complementar e especializada do mesmo processo político-organizativo que inspirava e alimentava o "Conselhão" (De TONI, 2012, p.257).

O período pós-crise financeira de 2008 foi de intensa atividade no CDES. Um dos principais produtos dessas atividades foi o documento Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC). Nele é possível identificar proposições sobre os rumos da economia que novamente estão bastante afinadas com as políticas industriais. Ou seja, há indícios de que o CDES volta a ser um espaço importante de discussões sobre a temática.

Na ANC (BRASIL, 2011), é possível identificar esses pontos especialmente nos itens três ("Transição para uma Economia do Conhecimento") e cinco ("Padrão de Produção para o Novo Ciclo de Desenvolvimento") da seção "Desafios e Eixos Propositivos para o Novo Ciclo de Desenvolvimento". Ao tratar da "Transição para uma Economia do Conhecimento", as diretrizes se referem, em grande parte, à necessidade de estimular o desenvolvimento tecnológico, com investimento público e privado, de modo a viabilizar maior competitividade internacional. Estabelecem-se metas de ampliação do dispêndio público e privado em P&D como percentual do PIB, "de forma a evoluirmos dos atuais 1,3% do PIB, para 2,0% em 2015 e 2,5% em 2022" (BRASIL, 2011, p.33) e também são citados setores que já vinham sendo alvo específico de ações governamentais ou que viriam a se

tornar no PBM: biotecnologia, nanotecnologia, energias renováveis, gás e petróleo, TV digital, dentre outros. Forte ênfase é dada em ampliar o Plano Nacional de Banda Larga (que se torna uma meta no PBM).

Em relação ao "Padrão de Produção para o Novo Ciclo de Desenvolvimento", logo no primeiro eixo de proposições é explícita a recomendação de consolidar uma política industrial de longo prazo. Outras recomendações mais específicas que merecem destaque, pela importância que assumem nas políticas executadas, são: garantir o amplo uso de conteúdo local na exploração do Pré-Sal e em sua cadeia produtiva (eixo três); fortalecer a internacionalização de empresas brasileiras (eixo sete); criar sinergia entre setor público (estatais) e privado em investimentos, de modo a consolidar a competitividade de grupos brasileiros no mercado mundial.

Muitas dessas proposições foram claramente incorporadas no PBM, lançado em 2010; entretanto, são formuladas no período anterior. Dentre 2010 e 2014 há fortes indícios de que o conselho se afastou da temática, deixando de ser um espaço importante para a interlocução entre governo, empresários e trabalhadores. O maior sinal disso é justamente a diminuição significativa do número de reuniões de pleno[10], o que indica, também, a perda de importância desse espaço no conjunto da articulação política do governo.

Por fim, observa-se que a terceira forma como o CDES incidiu sobre a política industrial - além de compor a sustentação política do governo e formular diretrizes gerais - foi recomendando medidas específicas que se inserem, com significativa importância, no cerne dessas políticas. Como já argumentado acima, veio do "conselhão" a proposição de criar tanto o CNDI, quanto a ABDI, órgãos de fundamental importância na gestão da política industrial. Também, realizou sugestões que foram incorporadas a Lei das Micro e Pequenas Empresas (combate à informalidade, inclusão bancária e ampliação do microcrédito) em 2006, estabeleceu enunciados estratégicos para o Plano de Aceleração do Crescimento em 2007 e fez recomendações de medidas para combater a crise de 2008. Também, destaca-se a incorporação

[10] Entre 2003 e 2006, ocorrerem cinco reuniões ordinárias do CDES por ano e uma extraordinária em 2003. Entre 2007 e 2010, foram quatro reuniões ordinárias anuais e três extraordinárias em 2009, auge da crise. Entre 2011 e 2012, houve duas reuniões ordinárias por ano, sendo que em 2012, o CDES só se reuniu uma vez.

por parte do Ministério da Fazenda de ações para estimular a competitividade e as exportações de pequenas empresas (SANTOS, 2012, p. 39).

Portanto, o CDES apresenta importante contribuição à formatação geral da política industrial brasileira, sendo, nesse sentido, efetivo em seu funcionamento. Seu papel no conjunto de instituições que contribuem na gestão dessa política é, de modo geral, indireto, atuando, principalmente, na formação de bases de legitimidade e sustentação política dos governos petistas e na consolidação de ideias e diretrizes que caracterizam suas políticas de desenvolvimento. Também, em seu âmbito, formularam-se propostas que incidiram diretamente, com destaque para as recomendações de se criar a ABDI e o CNDI.

Vale ressaltar que, no que se refere a sua evolução ao longo do período, há momentos em que os temas relacionados com a indústria assumem maior força, com destaque para o ano de 2003 e para o período pós-crise de 2008, quando se prepara a ANC. Durante o governo Dilma Roussef, ao que tudo indica, o “conselhão” perde sua função estratégica, implicando em deixar de ser um importante espaço de interlocução entre governo e sociedade civil, principalmente, com empresários e trabalhadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso enfatizar que a experiência do CDES exemplifica a importância da interlocução entre governo e sociedade para consolidar diretrizes para políticas de desenvolvimento, assim como enfatizado na literatura. Também, pode ser percebida com uma interessante experiência desse tipo de instituição em contextos democráticos, envolvendo agentes sociais diversos e incorporando em suas pautas uma considerável amplitude temática, assim como estabelecendo a justiça social como um princípio norteador da formulação de ações estatais. Sem dúvida, há limitações em sua atuação, principalmente por se focar demasiadamente em “macro temáticas” e estar sujeito as agendas formuladas pela presidência da república. Entretanto, é um avanço no sentido de buscar e pactuar novos caminhos, dando espaço para a criatividade e o diálogo.

Essa investigação aponta que o CDES foi fundamental em consolidar bases políticas de sustentação, formular as diretrizes da política industrial e recomendar medidas específicas a serem tomadas. Contudo, cabe refletir se isso não está em contradição com a hipótese dos problemas de coordenação e de baixa capacidade política das instituições responsáveis pela política industrial.

É preciso ter clareza que o âmbito de atuação do CDES é limitado, não possuindo responsabilidades diretas sobre a política industrial. Se essa temática entra em sua pauta é porque o governo o estabeleceu como prioridade, dado o poder de agenda da presidência. Em caso contrário, não seria uma discussão "natural". Ou seja, não é algo institucionalizado, assim como a própria existência do "conselhão" está sempre em risco, dependendo, em grande medida, da importância desse tipo de interlocução para a estratégia governamental de angariar apoio político e formular suas propostas. Sobre esse ponto, observa-se uma variação temporal em como o tema da política industrial se insere como um ponto a ser debatido nesse conselho e o declínio da atuação do CDES no governo Dilma Rousseff.

Outro aspecto a ser destacado é que o conjunto dos espaços participativos da política industrial foi muito pouco efetivo. O CNDI funcionou bem, mas em um período restrito de tempo. A partir de 2008, praticamente, deixa de existir e, provavelmente, essa seja uma das razões do tema ter voltado a ser discutido no CDES. A baixa institucionalização e a fragilidade desses espaços torna-se um problema no sentido de não fomentar a coordenação de interesses, nem a busca conjunta de soluções inovadoras para a política industrial. E, na pior das hipóteses, a tendência dessa situação é se agravar ao longo do tempo, reduzindo ainda mais as capacidades institucionais, em um cenário de desindustrialização e queda nos níveis do emprego e do crescimento econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M. (2009**) Desafios da Real Política Industrial Brasileira no Século XXI.** Texto para Discussão Nª 1452. Brasília: IPEA.

ALMEIDA, M. (2013) Padrões de Política Industrial: a velha, a nova e a brasileira. In: BACHA, E.; De BOLLE, M. B. (Orgs.). **O Futuro da Industria no Brasil:** desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

AMSDEN. A. (1989). **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. Oxford, Oxford University Press.

ARAUJO, M. P. (2013). Participação Social no Governo Lula: Os Casos do CDES e do CNDI. **Diversitates,** *Vol. 5, N° 2 : 109 – 132.*

BRASIL. (2003) **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.** Texto de Referência. Brasília, 26 de novembro de 2003.

BRASIL. (2004). **Cartas de Concertação do CDES.** Presidência da República.

Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES).

BRASIL. (2008) **Política de Desenvolvimento Produtivo:** Inovar e Investir para sustentar o Crescimento. Texto de Referência. Brasília/BR.

BRASIL (2010). **Agenda Nacional de Desenvolvimento.** Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. 3ª Ed.

BRASIL. (2011). **Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento.** Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. 2ª Ed.

BRASIL. (2011) **Plano Brasil Maior:** Inovar para competir. Competir para crescer. Plano 2011/2014. Texto de Referência. Brasília/BR.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2013). Empresários, o governo do PT e o desenvolvimento. **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.47. set.

BRESSER-PEREIRA. L. C. (2005) Macroeconomia pós-Plano Real: as relações básicas. In: SICSÚ, J.; de PAULA, L. F.; MICHEL, R. (Orgs.). **Novo-desenvolvimentismo:** um projeto nacional de crescimento com equidade social**.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

CAMPANÁRIO, M. A.; SILVA, M. M.; COSTA, T. R. (2005). **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior: Análise de Fundamentos e Arranjos Institucionais.** Trabalho apresentado no XI Seminário Iberoamericano de Gestión Tecnológica - ALTEC. Salvador: 25 a 28 de outubro.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. (2010). **Política industrial do governo Lula.** Texto para Discussão Nª 181. Instituto de Economia. Unicamp. Campinas.

CUNHA, A. M.; PERFEITO, P.; PERGHER, N. (2014). Estado e Política de Desenvolvimento Industrial no Brasil (2003-2014). In: HENKIN, H. (Org.) **Politica Industrial e Internacionalizacao.** Porto Alegre: UFRGS/CEGOV.

De TONI, J. (2013) **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula:** a força das novas idéias e dos empreendedores políticos. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política. Programa de Pós Graduação em Ciência Política. Brasília-DF. Ori Rebecca Abers.

DIEESE. (2008). **Política de Desenvolvimento Produtivo:** Nova Política Industrial do Governo. Nota Técnica Nª 67. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. São Paulo, mês de maio.

ERBER, F. S. (2011). As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 1 (121), p. 31-55, jan-mar.

EVANS, P. (1995). **Embedded Autonomy:** states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press.

EVANS, P.; HELLER, P. (2013). Human development, State transformation and the politics of the Developmental State. (fourthcoming as a chapter in **The Oxford handbook of transformations of the State**). (draft version).

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (2007) Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira; In: MELO, C. e SÁEZ, M. (Orgs.). *A Democracia Brasileira:* Balanço e Perspectivas para o Século XXI. Belo Horizonte: Editora UFMG.

GADELHA, C. A. G. (2001). Política Industrial: Uma Visão Neo-Schumpeteriana Sistêmica e Estrutural. **Revista de Economia Política**, vol. 21, nº 4 (84), out-dez.

GARCIA, R. C. (2010). O CDES e a Construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento: um relato particular. In: CARDOSO JR. J. C.; SANTOS, J. C.; ALENCAR, J. (Orgs.). **Diálogos para o Desenvolvimento:** a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. Brasília: Ipea.

GUERRIERO, I. R. (2012). **Formulação e Avaliação de Política Industrial e o Caso da PDP.** Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Programa de Pós-Graduação em Economia. Ori. Prof. Dr. Mario Luiz Possas.

HERRLEIN JR., R. (2014a). A atualidade de Florestan Fernandes em questão: uma interpretação da transformação do Estado e da mudança social no Brasil contemporâneo. In: CALIXTRE: A. B. (Org.) **Cátedras para o desenvolvimento:** patronos do Brasil. Rio de Janeiro: IPEA.

HERRLEIN JR., R. (2014b) **A construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no século XXI**. Texto para Discussão IPEA, n. 1935. Brasília: IPEA.

JOHNSON, C. (1982) **MITI and the Japanese Miracle:** the growth of industrial policy, 1925-1975. Stanford: Stanford University Press.

KIM, E. M. (2010). Limits of the authoritarian developmental state of South Korea. In: EDIGHEGI, O. (Org.). **Constructing a democratic Developmental State in South Africa**. Cape Town, HSRC Press.

KUPFER, D. (2004). Política Industrial. **Econômica**, v.5, n.2, p.91-108.

PINHEIRO, M. C.; FERREIRA, P. C.; PESSÔA, S. A.; SCHYMURA; L. G. (2007). **Por que o Brasil não precisa de política industrial**. Ensaios Econômicos. Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas.

PIRES, R.; GOMIDE, A. (2014). Capacidades Estatais e Democracia: A Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas. In: PIRES, R.; GOMIDE, A. (Orgs.). Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: IPEA.

PIRES, R.; VAZ, A. (2012). **Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais**. Texto para Discussão Nª 1707. Rio de Janeiro: IPEA.

RODRIK, D. (2007). Industrial Policy for the Twenty-first Century. In: RODRIK, D**. One Economics, Many Recipes:** Globalization, Institutions and Economic Growth. Princeton: Princeton University Press.

SINGER, A. (2009) Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. **Novos Estudos**, n.85.

SHAPIRO, M. G. (2014). **Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo:** Instrumentos e Capacidades na Política Industrial Brasileira. Texto para Discussão Nª 1856. Rio de Janeiro: IPEA.

SANTOS, P. R.. (2012) *A* **Institucionalização da Participação no Governo Lula:** um estudo de caso sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Ori. Alfredo Alejandro Gugliano.

SCHYMURA, L.; PINHEIRO, M. C. (2013). Política Industrial Brasileira: motivações e diretrizes. In: BACHA, E.; De BOLLE, M. B. (Orgs.). **O Futuro da Industria no Brasil:** desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. (2006). Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185 abr-jun.

WADE, Robert. (1999) **El mercado dirigido***:* la teoría económica e la function del gobierno en la industrialización del Este de Asia. México: Fondo de Cultura Económica.

II ENCONTRO INTERNACIONAL
PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS
27 A 30 DE ABRIL DE 2015, UNICAMP, CAMPINAS (SP)

DEMOCRACIA E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO: O CASO DA CONFERÊNCIA ESTADUAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA EM MINAS GERAIS

Bruno Dias Magalhães
Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de MG

Leonardo Carvalho Ladeira
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de MG
Centro Universitário UNI-BH

Flávia de Paula Duque Brasil
Escola de Governo da Fundação João Pinheiro
Bolsista de Incentivo à Pesquisa da FAPEMIG

DEMOCRACIA E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO: O CASO DA CONFERÊNCIA ESTADUAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA EM MINAS GERAIS

O artigo constitui como estudo de caso a III Conferência de Economia Solidária, focalizando mais especificamente a etapa estadual, abordando elementos de sua organização, desenho institucional e de seus participantes. Parte dos debates na teoria democrática contemporânea no campo deliberativo que apontam para formas ampliadas de participação e deliberação, efetuando, em seguida, uma discussão sobre as experiências de participação e instituições participativas no Brasil, destacando-se as Conferências e sua caracterização mais geral. Situando o campo da economia solidária, a abordagem descritiva e analítica da Conferência Estadual de Economia Solidaria volta-se para o seu desenho e para os participantes, por segmento e região. Ao lado da revisão bibliográfica, recorreu-se à análise de dados primários e documentos da SEDESE (Secretaria Estadual de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais) e da SRTE – MTE (Superintendência Regional de Trabalho e Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego em Minas Gerais). Como proposta de sequencia na pesquisa o artigo sugere a verificação da efetividade das deliberações empreendidas pela III Conferência Estadual de Economia Solidária, sobretudo na incorporação das diretrizes no Plano Plurianual 2016-2019 e na sua incorporação como política pública estadual.

Palavras-chave: Democracia, Instituições Participativas, Conferência de Economia Solidária

1.Introdução

O século anterior marca-se pela expansão da democracia e suas práticas, em paralelo à ampliação dos debates em torno da qualidade democrática em relevo, especialmente em suas últimas décadas. Nos termos de Santos e Avritzer (2009, p.39), “a democracia assumiu um lugar central no campo político no século XX”.

A democracia, enquanto arranjo político positivo ou normativo, traz consigo dois intrigantes fatos históricos. Em primeiro lugar, a maioria das pessoas e dos governos da atualidade afirma-se democrata, independentemente do alinhamento ideológico e não obstante possuírem discursos e práticas radicalmente diferentes entre si. Em segundo lugar, essa adesão massiva às instituições democráticas é relativamente recente na história da modernidade, algo em torno de cem anos (HELD, 1987). Nessa direção, Warren (2002) destaca que considerados os parâmetros minimalistas de democracia representativa, referidos ao voto universal em sistemas multipartidários, ocorreu uma expansão notável da democracia ao longo do século anterior, de forma que a maior parte dos países atualmente organiza-se sob sistemas democráticos. Mais além, o autor observa uma nova paisagem democrática, mediante novas formas de ação coletiva na sociedade civil, bem como mediante novos arranjos institucionais voltados para formas de participação ampliada. Isso significa que o conceito de democracia é suficientemente amplo para abrigar concepções um tanto quanto diversas e potencialmente contraditórias.

Para além dos arranjos da democracia representativa, no Brasil é evidente a ampliação do repertório da participação não institucionalizada e institucionalizada nas últimas décadas. O processo de democratização nos anos 1980 marca-se pela atuação expressiva de atores coletivos com plataformas de expansão dos direitos e de democratização, em parte assimilados pela Constituição Federal de 1988, que prevê e incorpora a participação ampliada em diversos momentos, como a exigência de conselhos de políticas, no caso de políticas sociais, dentre outros dispositivos mais genéricos. Nas décadas seguintes, a legislação das políticas sociais nos anos 1990 e das políticas urbanas na década posterior, exige e/ou recomenda a criação de instituições participativas, como os conselhos e conferências. Ao lado disso, nos anos 1990 ampliam-se as práticas de participação institucionalizada no âmbito local, e nos anos 2000 alarga-se a arquitetura participativa no governo federal, com

repercussões nas outras esferas de governo. Assim, atualmente observa-se no país um tecido amplo, heterogêneo e diversificado de práticas participativas institucionalizadas. Dentre tais práticas, destacam-se as Conferências Nacionais, cujo desenho institucional, ao menos teoricamente, permite a deliberação ampla e legítima em áreas de políticas públicas e temáticas específicas, aliada a mecanismos tradicionais de participação possíveis de levar à institucionalização dos resultados de tal deliberação.

O presente artigo ancora-se em uma pesquisa em desenvolvimento e constitui um estudo de caso, abordando a Conferência de Economia Solidária, focalizando mais especificamente a etapa estadual, descrevendo e analisando elementos de sua organização, desenho institucional e de seus participantes. Ao lado da revisão bibliográfica, recorreu-se à análise de dados primários e documentos da SEDESE (Secretaria Estadual de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais). O artigo desenvolve-se em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Em um primeiro momento, explora o campo da teoria democrática, com o foco na democracia deliberativa, tendo em vista enquadrar a discussão. A seção seguinte trata da experiência brasileira relativa às instituições participativas, dentre as quais as conferências nacionais. Em seguida, a Conferência de Economia Solidária é abordada, efetuando-se a descrição e análise de seu desenho e participantes.

2. Concepções de democracia

Desde sua formulação primeira como governo (kratos) do povo (demos) na Grécia Antiga, a democracia não pode ser considerada um conceito estanque. Ao longo de todo o século XX, a democracia passou por diversos questionamentos, assumiu distintas configurações, entrou em crise e, mais recentemente, viu-se revigorada e amplamente debatida, tanto no que diz respeito ao seu aspecto conceitual, quanto no que tange à sua aplicabilidade às diferentes realidades empíricas (AVRITZER, 2000; CUNHA, 2009; SANTOS e AVRITZER, 2009). Diante disso, para uma leitura adequada e crítica das experiências participativas recentes, é importante compreender as diferentes concepções de democracia durante o século XX, analisando suas principais características, arranjos e limites. Para tanto, adota-se no

presente artigo o recorte proposto por Avritzer (2000) entre modelos decisionísticos e argumentativos de democracia.

O modelo decisionístico é originalmente composto pelas formulações de democracia tradicionalmente ligadas ao elitismo democrático competitivo (AVRITZER, 2000). Porém, para efeitos do presente texto, entende-se esse modelo somado das postulações pluralistas de Robert Dahl (BRASIL, 2011; HELD, 1987; MAGALHAES, 2012).

O modelo elitista de democracia possui três elementos principais: (i) a restrição do conceito de soberania popular ao momento da eleição (democracia entendida como procedimento e não como substância); (ii) a divisão dos cidadãos entre ativos, isto é, aqueles que participam efetivamente da política por meio de uma competição por votos, e passivos, cujo papel reduz-se à escolha entre uma ou outra alternativa política; e (iii) um sistema representativo monopolista, que tem no parlamento sua instância legítima exclusiva de deliberação e tomada de decisões políticas (AVRITZER, 2000; HELD, 1987; MAGALHÃES e MARRA, 2011).As bases teóricas da concepção elitista, consolidada no pós-guerra na Europa, sustentam-se pela premissa da incompatibilidade da ampla participação democrática na crescentemente complexa sociedade moderna. Nesta sociedade, os fenômenos de racionalização e especialização constituíam tendências marcantes, exigindo dos indivíduos um elevado grau de treinamento e capacidade técnica para o exercício eficiente das atividades. Tais fenômenos atingiam também, e de forma inevitável, a atividade política, que por sua vez demandava de seus protagonistas tempo, informação e mérito. Assim, o cenário proposto pelos autores elitistas pressupunha a delegação por representação a políticos especialistas como único meio possível de participação democrática das massas (BRASIL, 2011; HELD, 1987; PRZEWORSKI, 2006).

Avritzer (2000) sustenta que o modelo decisionístico possui elementos de três distintas concepções elitistas, a saber, as formuladas por Max Weber, Joseph Schumpeter e Anthony Downs. Weber propõe uma concepção de democracia exclusivamente procedimental, uma vez que o autor era cético quanto a possibilidade do método científico de solucionar diferenças culturais e valorativas. Entre tais diferenças, é impossível definir um valor objetivo supremo cientificamente. Assim, a democracia não possui nenhum fundamento moral estabelecido em comum acordo entre os indivíduos, mas tão somente deve preocupar-se em fornecer os

meios para que os distintos valores existentes compitam entre si de forma justa. Além disso, afirma Weber que a deliberação não metódica de valores é administrativamente contraproducente, do ponto de vista da obtenção de resultados racionais e eficientes. Dessa forma, deve-se garantir a autonomia do aparato administrativo em relação à sociedade, restringindo o espaço de participação de seus indivíduos (HELD, 1987; WEBER, 2006; AVRITZER, 1996; AVRITZER, 2006;).

Joseph Schumpeter, por sua vez, adiciona mais dois elementos ao modelo decisionístico, a saber: (i) a rejeição das formas públicas de discussão e argumentação; e (ii) a identificação das práticas decisórias com o processo de escolha dos governantes (AVRITZER, 2000). Isso porque o autor, além de negar completamente a ideia da existência de um bem comum, afirma que, por vezes, as decisões não democráticas se mostram mais aceitáveis no longo prazo para as pessoas em geral do que as decisões democráticas, que tendem a visar o curto prazo, e que as massas são irracionais, facilmente manipuláveis pela propaganda e por grupos políticos e econômicos, sendo, portanto, incapazes de se auto governar (HELD, 1987). Já para Downs, que parte de uma leitura econômica para sua teoria democrática, o indivíduo age guiado por premissas instrumentalmente racionais. Dado o peso irrelevante da participação de cada indivíduo, informar-se e engajar-se para tomar a melhor decisão em um processo democrático não constitui um resultado racional do ponto de vista individual. Nesse sentido, segundo Avritzer (2000), a concepção de Downs sobre a democracia fornece um formato final à teoria decisionística, uma vez que supõe que os indivíduos agem baseados em preferências definidas *a priori* e passíveis de ser elencadas hierarquicamente, além de poderem ser relacionadas às propostas políticas existentes. Assim, extingue-se qualquer possibilidade de discussão e argumentação sobre as preferências entre os indivíduos, eliminando o último aspecto argumentativo da teoria democrática (AVRITZER, 2000; DOWNS, 2001).

Diversas críticas podem ser elencadas à visão elitista de democracia, sobretudo no que tange à redução da noção de soberania popular fortemente expressa nos três autores citados, embora atribuídas a distintas razões por cada um deles. Além da redução do conceito de soberania popular, Held (1987) questiona o caráter oligopólico do sistema competitivo que supostamente escolheria melhores líderes e governantes, mas que acaba por favorecer uma elite política dominante. Em todas as críticas, parece estar em cheque a noção de legitimidade do sistema

político democrático, quando apoiado apenas na participação restrita ao voto ocasional. (HELD, 1987; BRASIL, 2011)

Na trilha desses questionamentos, a linha denominada pluralismo ganha posição de destaque na teoria democrática norteamericana na década de 1950 e 196, mantendo seu fôlego até o período atual e chegando a estabelecer diálogos e interseções com a teoria deliberativa. Essa corrente aceita várias das premissas do elitismo, como o viés realista, a negação de um modelo de democracia ideal não amparado em bases empíricas, a noção de que nem todos os cidadãos são politicamente ativos, a necessidade da competição entre os diversos grupos políticos em um sistema democrático e a visão de que a participação excessiva seria um fator de instabilidade em democracias de larga escala (HELD, 1987; DAHL, 2001a).No entanto, a rompe com o elitismo principalmente por duas distinções fundamentais, quais sejam: (i) o viés realista é acompanhado de ponderações normativas a respeito da qualidade dos arranjos democráticos; e (ii) passam a ser considerados relevantes para as investigações os grupos de pressão intermediários entre Estado e cidadão. Segundo eles, os teóricos elitistas subestimaram o grau de competitividade existente em uma sociedade democrática ao afirmar que o poder estaria concentrado em poucos líderes competentes (BRASIL, 2011; DAHL, 1989; HELD, 1987; SMITH, 1997).

Diante dos limites apresentados pelo modelo decisionístico de democracia, a fins do século XX iniciou-se uma "virada deliberativa" [1], em suas bases marcada por duas rupturas principais em relação ao modelo anterior, a saber: (i) a distinção da política enquanto agregação de preferências dadas – baseada na ação individual maximizadora – da política enquanto transformadora de preferências por meio da ação cooperativa deliberativa; e (ii) a distinção da política enquanto arranjo institucional desprovido de uma dimensão moral normativa ou na qual essa dimensão é restrita à autorealização individual, da política cuja dimensão moral-normativa refere-se à autorealização societária. (ELSTER, 1997; AVRITZER, 1996).

A primeira ruptura partiu da superação da racionalidade instrumental, concepção a partir da qual o indivíduo age egoisticamente, de modo a deliberadamente maximizar seus ganhos e reduzir seus custos. Ou, nas palavras de

[1] Descarta-se aqui -pelos limites do texto- a abordagem do modelo de democracia participativa que se delineia nos anos 1970 tendo como um dos principais expoentes Carole Pateman (HELD, 1997) como antecedente ao modelo deliberativo, e inscrito no terreno de democracia radical, caracterizado pelos compromissos de aprofundamento democrático para além dos modelos elitista e pluralista tradicional.

Elster (1994): “Agir racionalmente é fazer tão bem por si mesmo quanto se é capaz” (pg. 44). Quando a racionalidade instrumental é aplicada para as relações individuais existentes nos agrupamentos ou organizações humanos, esta preconiza um cenário competitivo em detrimento de um cenário cooperativo, levando a um resultado sempre sub ótimo e impedindo o debate público em quaisquer de suas dimensões (ELSTER, 1994; OLSON, 1991; PRZEWORSKI, 2006). Entretanto, outra racionalidade, “caracterizada pela dialogicidade, isto é, pela possibilidade de se alcançar um telos nos mundos objetivos, social e subjetivo através da comunicação com pelo menos mais de um participante” (AVRITZER, 1996, p. 63), também é capaz de guiar o comportamento humano. A ação comunicativa, tal qual descrita por Jurgen Habermas, é sustentada pela interação inerente à vida social e orienta-se por um entendimento intersubjetivo capaz de gerar coordenação de ações por meio da troca de razões em discussões públicas (DRYZEK, 1994; BOHMAN, 2009). Tal troca de razões permite que as preferências dos atores sejam moldadas pelo diálogo intersubjetivo, racional pautado pela ação deliberativa e pela coordenação, enquanto meio para o alcance de fins específicos.

A segunda ruptura pressupõe uma dimensão moral à democracia. Tal conflito não está totalmente desvencilhado da discussão anterior entre as distintas formas de racionalidade. Se por um lado a racionalidade instrumental é eticamente neutralizada, a racionalidade deliberativa está conectada a uma dimensão moral. Isso porque tal racionalidade pressupõe o compartilhamento de noções e princípios que supostamente fazem parte de uma cultura pública (BOHMAN, 2009).

Nessa direção, Habermas atribui um significado normativo à democracia na medida em que ele afirma que o mundo da vida deve ter precedência em relação aos subsistemas (AVRITZER, 1996). Isso permite que a democracia adquira um valor moral tanto no que diz respeito à autodeterminação individual, ao reiterar a concepção pluralista do lugar da política enquanto emancipação do ser humano, quanto no que diz respeito à autodeterminação societária, uma vez que a esfera pública é entendida como um campo distinto dos subsistemas econômico e administrativo, assegurando ao cidadão ativo não apenas a dimensão particular, mas também política (AVRITZER, 1996).

Em síntese, a democracia deliberativa apresenta-se no final dos anos 1970 como uma alternativa teórica capaz de superar as principais limitações do modelo decisionístico, sobretudo no tocante às críticas acerca de sua legitimidade, apoiada

na restrição dos espaços efetivos de participação dos cidadãos. Trata-se de uma concepção democrática eminentemente normativa e moralmente justificada, que requer o desenvolvimento de instituições que a tornem possível ou implementável.

Tal concepção também já sofreu uma série de críticas, seja no âmbito normativo, seja no que concerne diretamente aos instrumentos deliberativos. As principais críticas estão ligadas ao possível caráter elitista desses instrumentos, com a defesa de uma visão mais inclusiva. Young (2001) indica o ativismo político como forma de engajamento da sociedade civil, com características externas ao processo deliberativo, que iriam além da perspectiva da racionalidade comunicativa, com ações mais efetivas e formas de comunicação mais concretas, como piquetes, protestos e manifestações. Tucker (2008) também aprofunda a discussão sobre os limites da teoria deliberativa a partir de uma tendência oligárquica dos ambientes de participação. Ele alerta sobre a possibilidade de mudar preferências de uma maioria a partir do poder de manipulação dos instrumentos de participação por minorias. O alcance do consenso passaria por uma homogeneização de valores cuja sistemática pode ser oligárquica.

Em que pese as críticas e o fato de que alguns deliberacionistas, dentre os quais o próprio Habermas, não preveem a ampliação de formas institucionais de participação e deliberação, outros autores expandem tal concepção deliberativa. Dentre os autores, em sua concepção de participação-deliberativa, Fung e Cohen (2004) prognosticam, para além das formas de deliberação no âmbito da sociedade civil e esfera pública, possibilidades de institucionalização da deliberação por meio de arranjos que combinem sinergicamente participação e deliberação. Além disso, nestes termos, os autores argumentam que tanto a deliberação, quanto a participação são instrumentos de soberania popular que não pretendem substituir o sistema representativo competitivo, mas sim estabelecer com ele dinâmicas que permitem a ambos fortalecerem-se mutuamente.

Também considerando formas de participação e deliberação institucionalizada, Avritzer (2008, p. 3) desenvolve o conceito de “instituições participativas” (IPs) definidas como “formas diferenciadas de incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações públicas”. As IPs propiciariam a inclusão política de segmentos sociais tradicionalmente excluídos dos processos decisórios, detendo potenciais de produzir um repertório mais justo e democrático de políticas públicas, desde o processo de formulação à sua gestão e

controle público. Constituem IP os Conselhos, Conferências e outras formas de participação institucionalizada que foram criadas no país nas ultimas décadas.

3. Instituições participativas no Brasil contemporâneo

A história brasileira foi marcada pelo autoritarismo, com um Estado forte e reduzido grau de institucionalização da democracia, pela existência de uma sociedade civil de início fraca e pouco articulada. Esse caminho, iniciado com uma matriz colonial exploratória, processo emancipatório frágil e modelo republicano frequentemente interrompido por experiências ditatoriais, é semelhante ao da maior parte dos países da América Latina, o que os coloca em situação diferente das democracias mais antigas e tradicionais. Contudo, Santos e Avritzer (2002, p.54) identificam que a participação dos movimentos sociais nos processos de democratização nos países do Sul, especialmente nos países da América Latina, foi preponderante para iniciar novas formas de relação entre o Estado e a sociedade.

Esse novo cenário, que desponta na década de 1980, mas tem suas origens ligadas aos movimentos sociais da década de 1970, transforma a América Latina, e especialmente o Brasil, num verdadeiro celeiro de experiências democráticas inovadoras com modelos de gestão mais participativos e deliberativos, de início especialmente nas administrações locais. Essas experiências estão marcadas pelo "[...] desafio de construir relações mais democráticas pautadas pela possibilidade de expressão da pluralidade, do diálogo e do enfrentamento crítico-propositivo, visando à solução de situações problemáticas." (TATAGIBA, 2006, p. 138).

No caso brasileiro, essas práticas participativas começaram a ser defendidas desde a década de 1970, como resultado de uma mobilização social muitas vezes de resistência, como os comitês de operários e os grupos de luta pela saúde. Houve crescimento rápido das associações civis e formava-se a consciência da necessidade de autonomia social e organizacional em relação ao Estado, tendo como consequência a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o poder público. O desenvolvimento dessa mobilização não gerou, até a década de 1980, envolvimento direto dos cidadãos nas escolhas públicas que passa a ser requerido pelos movimentos sociais e outros atores coletivos a partir do contexto de democratização.

A Constituição de 1988, como um marco de democratização, previu a participação da sociedade civil por meio de instituições participativas (como conselhos) e de mecanismos de participação (plebiscitos, referendos e a iniciativa popular na formulação de leis, dentre outros). A década seguinte, de 1990, foi marcada pela crise do Estado com discussões sobre a reconfiguração do mesmo, marcadas por soluções baseadas em modelos e instrumentos gerencialistas e, por outro lado, em práticas participativas. Na segunda linha, a partir dessa década, ainda impulsionada por atores coletivos, molda-se o conjunto da legislação das políticas sociais, que exige a criação de instituições participativas. Na década seguinte, promulga-se o conjunto de legislação de políticas urbanas que recomenda a participação e criação de IPs notadamente a partir do governo Lula. A partir de 2003 alarga-se a arquitetura participativa no âmbito federal, com o redesenho e ampliação de conselhos e, como mostra Avritzer (2013), com a ampliação do número e escopo temático das conferências, bem como de seu potencial inclusivo.

Avritzer (2008, p. 3) destaca dentre os desenhos participativos que se multiplicam no país os conselhos, o orçamento participativo (OP), e a participação nos planos diretores, podendo ser destacadas, ainda, as conferências. Para ele, os desenhos institucionais variam em relação à maneira como a participação se organiza, à maneira como o Estado se relaciona com a participação e à maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação.

Em seus termos, os conselhos constituem desenhos constitucionais de partilha de poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores governamentais.Os desenhos de partilha seriam mais democratizantes nos casos em que não há vontade política dos governos para implementar a participação, porque no histórico brasileiro se tornaram exigências constitucionais ou exigências para repasses de verbas públicas (no caso das políticas sociais). No entanto, o desenho depende menos da organização da participação, uma vez que poucos atores organizados podem assumir a representação da participação sem uma efetiva participação democrática no entorno do instrumento. O orçamento participativo inova na possibilidade concreta de participação na gestão de parte dos recursos de investimento dos governos. As rodadas de deliberação do OP permitem aos cidadãos votar sobre preferências de alocação de recursos de investimento estatais, por meio de obras ou readequações de espaços públicos. Para ele, o orçamento participativo representa um desenho de

baixo para cima pela forma aberta de livre entrada de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação. A participação da sociedade deve ser muito organizada para que o instrumento promova a redistribuição desejada e ele depende da vontade do governo em implantar o instrumento, mas o seu desenho é mais fortemente democratizante e redistributivo do que o desenho dos conselhos (AVRITZER,2008).

As conferências, que já eram empregadas por alguns municípios, têm recentemente se disseminado nos diversos campos setoriais, a partir do estímulo federal para sua realização. Um primeiro antecedente das conferências, segundo Silva (2010), foi criado no governo Vargas, pela Lei nº 378, de 1937, com o objetivo de facilitar o conhecimento do Governo Federal acerca das atividades relativas à saúde e educação e de orientá-lo na execução dos serviços locais. Nesta lei, ficou definido que os encontros seriam convocados pelo Presidente da República, com intervalos máximos de dois anos, e contariam com a participação de representantes do governo dos três níveis da Federação e de representantes dos movimentos sociais relacionados à área. Souza et al. (2013, p.27) ressalta que as conferências, nessas experiências precursoras, marcavam-se mais pelo caráter técnico-administrativo e como mecanismo de articulação intergovernamental. Nesse sentido, as conferências apresentam um desenho que ultrapassa o nível local e articula as três esferas de governo, equacionando o problema da escala. A partir do autor, a novidade nos moldes atuais estaria no desenho e dinâmicas participativas mais abertas e inclusivas.

De acordo com Avritzer (2013, p.29) entre 2003 e 2-010 foram realizadas 74 conferências envolvendo 6,5% da população brasileira. A maior parte das experiências é promovida com a realização de várias etapas locais ou regionais e eleição de delegados para uma etapa final, em que serão deliberadas as principais propostas surgidas. As conferências de políticas públicas inovam ao promover a possível alimentação da agenda pública, com estabelecimento de diretrizes e avaliação participativa das políticas em curso. Souza *et al* (2013) fizeram uma caracterização de todas essas experiências, que carregam expectativas democratizantes perceptíveis tanto no discurso político quanto na literatura acadêmica, apontando os modos de funcionamento descritos pelos documentos e as suas recorrências no universo de processos, como forma de conhecer como se estruturam essas conferências. Seguindo os elementos da análise de Avritzer

(2008), o desenho das conferências estaria voltado para uma participação livre, nos moldes de sua classificação de desenho de baixo para cima, com ou sem legislação vinculada à sua realização, mas sua capacidade de efetivar suas deliberações pelo poder público é menor do que no caso do orçamento participativo, por tratar de aspectos mais abstratos como diretrizes para políticas públicas.

Essas experiências têm se disseminado para diversos campos setoriais e possibilitam uma participação ampla de atores, uma vez que são abertas também para cidadãos não organizados tendo como característica peculiar a possibilidade de realizar a discussão pública de temas importantes de políticas públicas, numa esfera em que a argumentação e a discussão complementam a dinâmica de representação.

O escopo temático das conferências é bastante amplo, encampando 32 temas, seja de políticas públicas setoriais, seja de direitos e minorias (Pogrenbinschi e Santos, 2010) voltadas para segmentos populacionais específicos: idosos, jovens, mulheres, negros. Elas objetivam definir e indicar diretrizes para a promoção de políticas públicas para a área de interesse referida, bem como, em alguns casos, eleger os conselhos que representarão as deliberações da conferência na gestão das políticas públicas.

As conferências são definidas, seguindo Faria *et al* (2012), como espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública. Elas constituem espaços de participação e de deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação social e do diálogo em torno da definição de uma determinada política pública. Para a autora, esta diferenciação “de formas de ação – participação, representação e deliberação – presentes na dinâmica de uma conferência, bem como a tentativa de integrá-las, coloca desafios não só analíticos como práticos”. Segundo o Instituto Pólis (2005, *apud* Souza, 2011. P.198) as finalidades desse processo são:

> “1) Definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes da conferência devem traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades da secretaria para os próximos anos.
>
> 2) Avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais.

3) Dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão.

4) Discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere às formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos.

5) Avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária."

As conferências caracterizam-se por produzir decisões após discussões que geralmente levam a votações, envolvendo caráter ora participativo, ora deliberativo, ora representativo. Mesmo que suas deliberações não resultem em políticas que de fato venham a ser implementadas, elas participam da formação da agenda de debates setoriais que predominará nos anos subsequentes à sua realização. Constituem-se como arenas democráticas e temporárias de debates, de âmbito nacional e sub-nacional, que favorecem a explicitação de demandas sociais locais. São mecanismos eficazes de canalização de demandas sociais e de avaliação da situação de serviços públicos, especialmente na etapa municipal. Todas essas experiências estão marcadas pelas possibilidades de participação ampla (pelo menos as etapas iniciais são abertas a todos os cidadãos, independente de representação); redução dos custos de participação (por gastar pouco tempo e recurso do participante ao configurar esforço pontual); e alto aprendizado democrático (uma vez que circulam muitas informações, provindas tanto do poder público como da sociedade civil). Os resultados dessas conferências podem medir preferências dos participantes, apresentar uma crítica das políticas já existentes para o setor em debate, auxiliando o poder público na inovação da gestão das políticas, além de permitir o fortalecimento de movimentos sociais organizados em torno da questão tratada, com o consequente aumento do capital social.

Pires e Vaz (2014) aportam o conceito de "interface socioestatal", para discutir esse tipo de fenômeno. A partir de diversos autores, eles consideram que a interface socioestatal consiste "num espaço de interações de sujeitos individuais ou coletivos intencionados e portadores de projetos sociopolíticos específicos, marcado por relações (comumente) assimétricas de troca, disputa ou conflito em torno de algum tipo específico de bem, e cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas

quanto implicações estritamente individuais". Ao considerar esses sujeitos, estatais ou sociais, ele identifica vários tipos de interfaces possíveis: interface de contribuição, na qual a sociedade informa ao Estado suas sugestões e/ou demandas; interface de transparência, na qual o Estado informa à sociedade suas perspectivas e ações; e interface comunicativa, na qual ambos os atores se informam mutuamente.

Há uma crescente discussão na literatura sobre a efetividade das IPs em relação à capacidade de modificar ou induzir decisões relacionadas a políticas públicas. Conforme Avritzer (2013), "não está completamente claro se as pessoas que participam detêm as informações necessárias para tal e se o processo de decisão é fortemente influenciado pelo governo ou não". No que se refere às conferências, Souza et al (2013) destaca que estas IPs não têm caráter deliberativo vinculante. Muito embora possam resultar em propostas ou diretrizes para as políticas governamentais, isto não implica que estas serão necessariamente acatadas pelo governo.

Alguns estudos têm mostrado alguma possível congruência das proposições saídas do processo de conferências com a apresentação de projetos de lei no Congresso. No Executivo, que geralmente convoca a população para participação, ainda há que se investigar a sua interferência nas dimensões da gestão e normativa que seja capaz de alterar o escopo de uma determinada política. A partir dessa revisão, abordaremos o caso da Conferência Estadual de Economia Solidaria, com a análise voltada para o seu desenho e perfil dos participantes.

4. A Conferência Estadual de Economia Solidária de Minas Gerais

As Conferências de Economia Solidária[2], foco principal do presente artigo, chegaram a sua terceira edição nacional no ano de 2014, com intensa participação

[2] Segundo o Paul Singer, a Economia Solidária, é um modo de produção caracterizado pela igualdade, no qual os meios de produção são de posse coletiva dos que trabalham com ele. Os empreendimentos de economia solidária são marcados pela autogestão, isto é, são geridos por seus próprios trabalhadores coletivamente e de forma democrática, na qual cada membro tem direito a um voto, independentemente da função que desempenha no negócio. Para além disso, é também uma comprovação de que a alienação do trabalho não é algo indispensável, assim como a heterogestão não é único meio de se produzir de forma eficiente. Se o trabalho é uma oportunidade de aprendizado, crescimento e amadurecimento, a economia solidária propõe que tal oportunidade deve ser oferecida a todos, sem distinção. Nesse sentido, ela é também uma política pública de inclusão social, de desenvolvimento e de geração de renda (SINGER, 2008).Ainda segundo Singer (2008), o movimento político da economia solidária teve suas bases a partir dos movimentos estudantis de 1968 na França. No Brasil, sua ascensão se deu na década de 90, como resposta à crise do trabalho então vivenciada, consolidando-se como movimento social estruturado após o Fórum Social Mundial de 2001. Desde o ano de 2003, tornou-se política pública nacional com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária e com diversas formas institucionalizadas de participação como Conselhos, Fóruns e Conferências (SINGER, 2008).

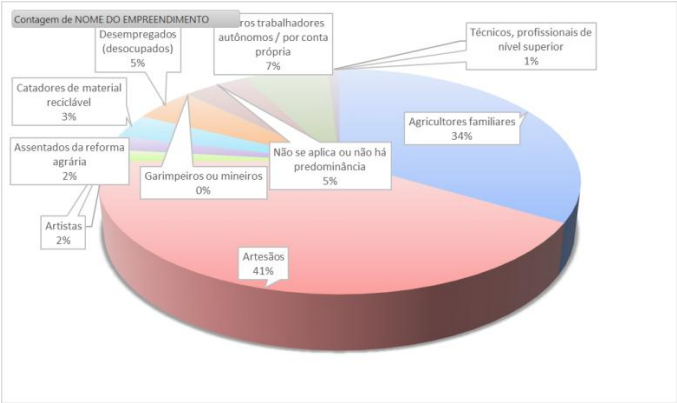
de delegados de todo o Brasil. Para que os delegados pudessem chegar a essa etapa, o regulamento da Conferência Nacional pressupunha duas etapas anteriores fundamentais, a saber: a realização das conferências territoriais, supramunicipais e infraestaduais, e a realização das conferências estaduais. Cada uma delas deveria elaborar um plano de diretrizes territoriais e estaduais, respectivamente, que por sua vez iriam subsidiar as discussões na conferência nacional. É importante ressaltar que cada conferência é planejada por uma comissão organizadora, composta paritariamente por integrantes do poder público e da sociedade civil (CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2013). Nesse sentido, a organização e o funcionamento da Conferência são consoantes com o desenho institucional habitual de uma conferência, conforme análise de Souza *et al* (2013), sendo considerada uma conferência típica para o caso brasileiro.

Nesta seção iremos analisar o desenho estabelecido na III Conferência Estadual de Economia Solidária de Minas Gerais, ocorrida no mês de junho de 2014, bem como suas possíveis consequências do ponto de vista da proposta de participação e deliberação prevista nesta modalidade. Primeiramente, no entanto, é interessante conhecer qual o universo atualmente constituído de empreendimentos econômico solidários no estado mineiro, assim como a maneira como está instituída a infraestrutura participativa deste movimento social. Segundo dados do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária – SIES[3], Minas Gerais consta com 1188 empreendimentos de produção solidária em todo o Estado, 14,92% dos empreendimentos de todo o Brasil. Esses empreendimentos participam de dez Fóruns Regionais de Economia Solidária, a saber, Noroeste, Norte de Minas, Região Metropolitana de Belo Horizonte, Sul de Minas, Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, Vale do Jequitinhonha, Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce, Vertentes e Zona da Mata. Os Fóruns possuem autonomia e deliberação periódica. Além disso, existe o Fórum Mineiro de Economia Solidária, com representação das regionais que, por sua vez, possui representação no Fórum Nacional de Economia Solidária. Além dos Fóruns, Minas Gerais possui um Conselho Estadual de Economia Solidária, cujas reuniões são mensais. Os conselheiros são formados paritariamente por seis integrantes do Poder Público Estadual (cinco do executivo e um da assembleia legislativa) e seis integrantes da sociedade civil (entre entidades de apoio e

[3] Disponível em http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/conferencia-nacional-de-economia-solidaria/, acesso 18/01/2015),

empreendimentos). Os principais eixos de atuação são agricultura familiar e artesanato, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 1: Empreendimentos Econômico Solidários por Categoria de Atuação

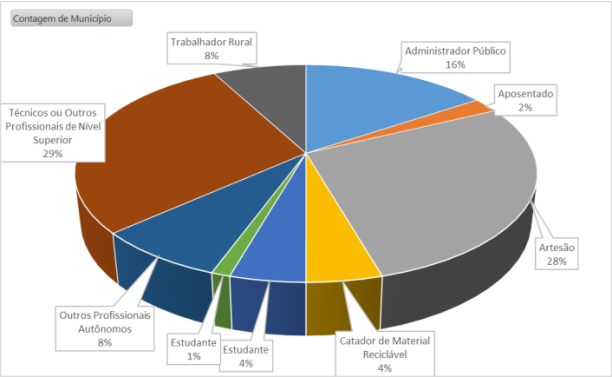


Fonte: SIES – SENAES – MTE, 2014

Uma vez definida a infraestrutura participativa, bem como o universo de empreendimentos mapeados de economia solidária em Minas Gerais, cabe analisar mais detalhadamente o processo de organização e de implementação da III Conferência Estadual. Inicialmente foi constituído, por meio do Fórum Mineiro e do Conselho Estadual um grupo de 13 pessoas que compôs a Comissão Organizadora da Conferência Estadual. Esse grupo era composto por 5 empreendimentos e 8 gestores públicos, não necessariamente conselheiros ou membros do Fórum, o que pode demonstrar um processo *ad hoc* de representação, para além das instâncias participativas institucionalizadas. Tal comissão definiu as bases e diretrizes para a realização da Conferência, cuja operacionalização ficou a cargo da Diretoria de Apoio à Participação Social, vinculada à Superintendência de Políticas de Trabalho e Emprego, da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE. Vale ressaltar, porém, que todo o processo de implementação e contratação da estrutura da conferência, que também contou com transporte e hospedagem para os diversos participantes, foi amplamente discutido nas diversas reuniões do Conselho Estadual, tendo cada passo aprovado pela plenária e constado em ATA, retornando o caráter legítimo de participação institucionalizada no processo. Os recursos foram oriundos de emenda popular, aprovada na comissão de participação popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e da Secretaria Nacional de Economia Solidária.

Passada a etapa de contratação da Conferência, cabe analisar o processo ocorrido durante os três dias de exposições, debates e votação, bem como a representatividade do público presente à luz do universo de empreendimentos existentes no Estado de Minas Gerais. O público dividiu-se entre gestores públicos, entidades de apoio e empreendimentos, ao todo participando 150 pessoas:

Gráfico 2: Participantes da III Conferência Estadual de Economia Solidária



Fonte: SEDESE, 2014

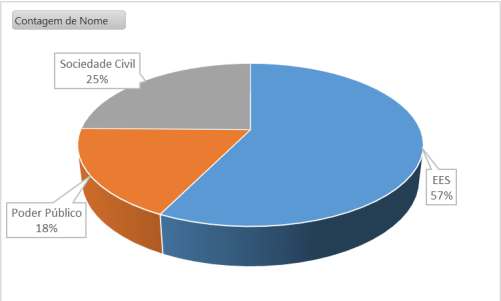
Pode-se perceber que permanece a predominância de artesãos, seguidos de trabalhadores rurais entre as principais categorias dos empreendimentos solidários. Entretanto, outros profissionais autônomos aparecem em igual proporção ao de trabalhadores rurais, levando a crer que este público esteve possivelmente subrepresentado, dada sua presença no universo de empreendimentos mineiros. Tais dados refletem uma característica intrínseca à Economia Solidária enquanto movimento social, a saber, sua diversidade e conexão com diversos outros movimentos, notadamente o de agricultores familiares e o de catadores de material reciclado. A economia solidária, enquanto conceito e movimento, reclama para si a representação dessas atividades, embora não exista pleno consenso entre todos os representados, situação que se agrava uma vez que tanto os catadores, quanto os agricultores familiares constituem-se em movimentos sociais autônomos e consolidados.

Além disso, percebe-se grande participação de técnicos e profissionais de nível superior (29%), ou seja, não empreendedores, bem como de gestores públicos (16%). Essa situação, por sua vez, reflete a relevância da participação de entidades de apoio à Economia Solidária nos espaços de deliberação e construção da política pública. Tais entidades, oriundas de setores como a igreja, universidades ou organizações não governamentais, representam importante capacidade de

vocalização de interesses e formação de opinião, cabendo uma análise posterior mais detalhada sobre essa representação legítima, embora sem um processo de delegação nitidamente constituída, o que gera riscos de adicionar traços oligárquicos ao processo participativo.

A metodologia de deliberação adotada na Conferência foi uma mescla de espaços argumentativos com mecanismos de participação, como o voto. Assim, após a aprovação por voto do regimento interno, bem como palestras temáticas no primeiro dia e no segundo dia pela parte da manhã, os grupos foram divididos em quatro plenárias com temas de deliberação específicos, a saber: (i) conhecimento, educação, formação e assessoramento; (ii) produção, comercialização e consumo sustentáveis; (iii) financiamento, crédito e finanças solidárias; e (iv) ambiente institucional, legislação e integração de políticas públicas. Cada grupo apresentou proposta e deliberou livremente sobre elas, levando-as para votação conjunta de todos os delegados, reunidos em plenária única. Ao todo foram apresentadas trinta e duas propostas nos quatro eixos e eleitas dez para discussão na Conferência Nacional. As dez propostas foram eleitas por maioria simples dos votos dos delegados, por eixo temático. Após a votação das propostas, seguiu-se a votação dos delegados para participarem da III Conferência Nacional de Economia Solidária, em Brasília. Ao todo foram eleitos 89 delegados na seguinte composição:

Gráfico 3: Participação por Segmento entre os Delegados para a III CONAES

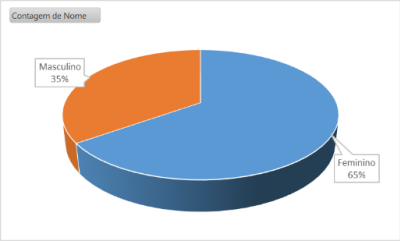


Fonte: SEDESE, 2014

Pode-se perceber que a representatividade seguiu proporcionalmente a presença dos próprios segmentos na Conferência Estadual de Economia Solidária de Minas Gerais, tendo o poder público mineiro a menor representação. Isso pode refletir a baixa aderência do poder público de Minas Gerais a esta política pública, que ainda necessita fortalecer-se enquanto agenda institucional no Estado. Por outro lado, mostra o protagonismo e forte atuação política dos empreendimentos

econômicos solidários, que se engajam na defesa de seus interesses aproveitando os espaços de deliberação e participação direta. Entretanto, em que pese a preponderância destes, vale ressalvar que a participação ainda é baixa tendo em vista o universo de empreendimentos mineiros que constam na base SIES, já apresentado. Esse dado pode refletir a concentração de alguns grupos na representação do movimento, o que pode reduzir a legitimidade do mesmo. Em relação ao gênero, a maioria dos delegados foram de mulheres, conforme demonstra o gráfico abaixo:

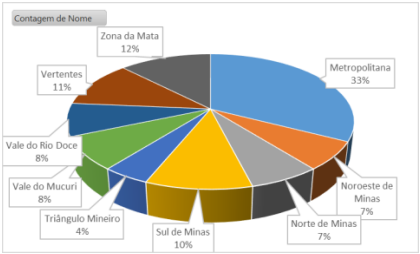
Gráfico 4: Composição dos delegados, por gênero



Fonte: SEDESE, 2014

Em relação à representação geográfica dos delegados, tem-se uma relativa distribuição equânime por todas as mesorregiões do Estado de Minas Gerais, com clara predominância para a Região Metropolitana, que, no entanto, é a que possui maior população. Entretanto, uma região do Estado de Minas não possuiu nenhuma representação, a Região do Vale do Jequitinhonha, mostrando uma falha na representatividade da conferência. Em que pese tal lacuna, pode-se dizer que para as demais regiões a conferência foi de fato representativa. Segue gráfico demonstrativo:

Gráfico 5: Representatividade geográfica dos delegados



Fonte: SRTE – MTE, 2014.

Em suma, pode-se dizer que o desenho institucional da III Conferência Estadual de Economia Solidária foi constituído de tal forma a garantir representatividade dos delegados responsáveis por discutir as diretrizes e interesses

do movimento no âmbito estadual e nacional, embora seja marcante a falta de uma mesorregião do Estado entre estes membros. Além disso, é preciso reforçar a participação dos gestores públicos de modo a levar as deliberações para o âmbito da execução das políticas públicas, em que pese a dificuldade de garantir tal espaço deliberativo nesta esfera marcada pela predominância da lógica instrumental. A baixa participação de gestores reflete a ainda baixa agenda política e institucional da Economia Solidária no Estado e seus municípios, e se coloca como um desafio.

Além disso, percebe-se que os espaços deliberativos existentes, sobretudo nas plenárias temáticas, são complementados por espaços de participação tradicional, notadamente o sufrágio, no qual cada delegado tem direito a um voto. Esse arranjo permite a construção cooperativa de ideias a serem posteriormente priorizadas de forma competitiva, tratando-se de uma forma de levar a deliberação à institucionalidade.

Finalmente, enquanto interface socioestatal, o desenho institucional da conferência em questão permite uma construção cognitiva e comunicativa, uma vez que os atores sociais e estatais se informam mutuamente por meio das discussões que levam a propostas concretas. Após as deliberações, tais propostas foram sistematizadas, agrupadas e detalhadas nos quatro eixos temáticos que nortearam todo o trabalho. O detalhamento envolveu a descrição, para cada proposta, de sua justificativa, de uma proposta de implementação, de responsáveis diretos e indiretos, de um prazo e de uma expectativa de orçamento necessária. Essa compilação se materializa no Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Solidária de Minas Gerais, instrumento que irá balizar o planejamento governamental e constituir uma referencia para o controle social nos próximos quatro anos.

5. Considerações finais

. O artigo abordou em seu desenvolvimento, a participação social e instituições participativas, destacando as conferências e seus desenhos. No caso da Economia Popular Solidária, em foco, a participação traz adicionalmente o desafio de colaborar efetivamente para a consolidação do tema na agenda governamental, pelo seu nível de amadurecimento na política pública brasileira.

As conferências de políticas públicas são instituições participativas que encampam as dimensões participativa e deliberativa, que se acoplam às práticas de representação (delegados). Além disso, as análises mostram concentração de

atores institucionais envolvidos desde a composição das comissões organizadoras aos processos da conferência. Esses atores representam, muitas vezes, grupos de interesse com preferências intensas sobre as questões de políticas públicas específicas para esses segmentos, motivo que os leva a participar. Entretanto, não existem processos nítidos de formação e escolha dos representantes dos diversos atores, o que pode influenciar a legitimidade das deliberações, bem como sua efetividade na real superação dos variados problemas locais. Além do desafio de efetivar as deliberações produzidas, permanece o desafio de legitimação da política pública na arena pública, com sua diversidade de interesses. A resposta do poder público depende de sua capacidade institucional, no caso, de prover políticas públicas para segmentos populacionais específicos ou de articular questões específicas desses segmentos junto às políticas públicas setoriais. Os graus de institucionalização da experiência são fundamentais para garantir essa efetividade. No caso das Conferências de Economia Popular Solidária, o cenário de promoção nacional das Conferências, os avanços da política pública em questão, e o papel fundamental do Conselho Estadual em pleno funcionamento, conforme demonstrado, permitem aumentar as apostas no potencial de efetivação das deliberações realizadas.

Apesar de todas essas questões, considera-se a experiência como positiva para a circulação de informações entre poder público e sociedade, o que pode trazer mais elementos qualificados para a arena da política em desenvolvimento, pois conferem caráter fundamental ao aprendizado no processo de deliberação. Além disso, cabe ressaltar a grande contribuição da participação ao amadurecimento político, que essas “[...] arenas deliberativas funcionam como escolas de democracia onde os indivíduos adquirem acentuadamente as habilidades da cidadania e passam a considerar os interesses públicos mais acentuadamente em suas próprias preferências e inclinações.” (FUNG, 2004, p.187) A escola de democracia, no caso, estaria sendo vivenciada pela população local, tendo se tornado a experiência uma possibilidade real de conferir voz a diversos grupos qualificados em diversas regiões do Estado, junto ao governo estadual por meio do instrumento participativo e o governo, por sua vez, tem a oportunidade de desenvolver a prática de ouvir a voz dos cidadãos, canalizadas por esses instrumentos.

Como proposta de estudos futuros, sugere-se a análise da efetividade da deliberação realizada na III Conferência Estadual de Economia Solidária, a partir da

conversão das 32 diretrizes propostas em ações previstas no Plano Plurianual 2016-2019, bem como de sua transformação em ações concretas e reais, no âmbito dessa crescente política pública.

Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. (2013). *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil.* In: AVRITZER, L. ; SOUZA, C.H.L. (org) *Conferências nacionais:* atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: IPEA.

_____. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, junho de 2008. Campinas: Centro de Estudos de Opinião Pública, Universidade Estadual de Campinas.

_____. (1996). A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. Coleção debates. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora UFMG.

_____ (2000). Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova.

BOHMAN, James. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. IN: MARQUES, Ângela Cristina Cristina Salgueiro Marques [org.]. (2011). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. BRASIL, Flávia de Paula Duque. Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980. Tese de Doutorado: UFMG.

BRASIL, Flávia. (2007) A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. (orgs). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil.* Belo Horizonte: PUC Minas.

CHAMBERS, Simone. (2009). A teoria democrática deliberativa. IN: MARQUES, Ângela Cristina Cristina Salgueiro Marques [org.]. A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora.

CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. (2013). Regulamento Geral da III CONAES. Resolução nº 01/2013, de 24 de julho de 2013. Disponível em:

http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D40AC8D2B0140C6341CC04AE1/REGULAMENTO%20GERAL%20III%20CONAES.pdf.

DOWNS, Anthony. (2001). Teoría económica de la acción política en una democracia. IN: Diez textos básicos de ciencia política. Barcelona: Editora Ariel.

DRYZEK, John S. (1994). Discursive Democracy: politics, policy and political science. Cambridge University Press: Cambridge.

ELSTER, Jon. (1994). Peças e Engrenagens das Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

ELSTER, Jon. (1997). The Market and the Forum: three varieties of Political Theory. IN: BOHMAN, James; REGH, William [org.]. Deliberative Democracy: essays on reason and politics. Cambridge: MIT Press.

FARIA, Cláudia Feres. (2010). Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria da democracia deliberativa. *7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Recife.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. (2004). Radical democracy. Swiss Journal of Political Science, v. 10, n. 4

HELD, David. (1987). Modelos de democracia. Belo Horizonte: Editora Paidéia.

MAGALHÃES, Bruno Dias. (2012). A evolução dos modelos democráticos: do elitismo democrático ao deliberacionaismo. XXXVI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, Setembro.

MAGALHÃES, Bruno Dias; MARRA, Emanuel Camilo de Oliveira. (2011). Uma interpretação sobre os limites e as possibilidades da burocracia weberiana e do elitismo democrático: tensões entre Administração Pública e Política. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental: Res Pvblica / Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Ano 10. Nº 2, Dezembro de 2011 – ISSN 1678-4057. Brasília, ANESP.

OLSON, Mancur. (2001). La lógica de la acción coletiva. IN: Diez textos básicos de ciencia política. Barcelona: Editora Ariel.

PIRES, Roberto C. VAZ, Alexander C.N. (2014). Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, São Paulo, 93: 61-91.

PZREWORSKI, Adam. (2006). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SANTOS, Boaventura de Souza. AVRITZER, Leonardo. (2002). *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, Boaventura DE S.. *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SILVA, Viviane. (2010). As Conferências Públicas nacionais como forma de inclusão política: alguns determinantes da capacidade inclusiva desses espaços de participação e deliberação. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciências Políticas, UFMG, Belo Horizonte.

SINGER, Paul. (1997). Economia Solidária: Entrevista com Paul Singer. Estudos Avançados, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n62/a20v2262.pdf.

SMITH, Martin. El pluralismo. IN: MARCH, David, STOKER, David. Teoría y métodos de la ciencia política. Madri: Alianza Editorial.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite. (2011). Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.) (2011) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea.

SOUZA, Clovis Henrique Leite. (2013). Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno. In. In: AVRITZER, L. ; SOUZA, C.H.L. (org) *Conferências nacionais:* atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: IPEA, 2013. pp. 25-52.

TATAGIBA, Luciana. (2006). *Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial* - O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo. (org.). (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp.

TUCKER, Aviezer. (2008). *Pre-emptive Democracy:* oligarchic tendencies in deliberative democracy. Political Studies. Vol.56.

WARREN, Mark. (2002). What can participation mean today? *Political Theory*, v. 30, n.5, p. 677-701.

WEBER, Max. (2006) Política como vocação. IN: WEBER, Max. Ciência e política: duas vocações. São Paulo: Martin Claret.

YOUNG, I. (2001). Activists challenge deliberative democracy. *Political Theory*, vol. 29. n.2.

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

O Orçamento Participativo como instrumento de alargamento democrático: limites e possibilidades do modelo de OP aplicado em Fortaleza

Autoras
Amanda Silva Barbosa
Liduina Farias Almeida da Costa
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ - UECE

Fortaleza – 2015

INTRODUÇÃO

A democracia que hoje conhecemos se apresenta ainda como a forma mais legítima de governo. No entanto, essa legitimidade vem sendo ameaçada cada vez mais por posicionamentos fundamentalistas e conservadores que pedem uma volta ao regime ditatorial e a saída de governos que tendem a alargar a democracia, ou melhor, seus elementos, a certos setores da sociedade que por muito tempo foram excluídos dos processos de decisões políticas.

Nesse sentido, se faz necessário acompanhar os acontecimentos que permeiam o mundo social e que por sua vez refletem esse disputar de posições. Se por um lado podemos observar nas últimas duas décadas uma tentativa de alargamento democrático por outro, a falta de referências políticas no mundo social fortalece posições de sujeitos fundamentalistas que se valem de momentos de tensão para disputar o campo discursivo que define a ordem social.

A democracia participativa está aos poucos se estabelecendo no interior da conflituosa relação entre sociedade e Estado. No Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, pode-se observar diversas experiências, a exemplo do Orçamento Participativo, as quais são nomeadas como essa forma de democracia, e sobre as quais é salutar notar duas coisas: a primeira é que isto tem se dado independentemente do partido se encontre no poder, ou seja, isso não é uma invenção da esquerda brasileira, apesar de, como nos fala Emir Sader, tais experiências se fortaleceram no Brasil nos governos de esquerda mais precisamente nos do Partido dos Trabalhadores (PT), evidenciando o *modo PT de governar* (SOUTO, 2013, p.69)*;* a segunda coisa diz respeito ao aumento dessas experiências aqui no Brasil e no mundo.

Estas têm se mostrado como um campo de estudo fecundo uma vez que, têm se configurado como verdadeiros fenômenos sociais que se relacionam aos processos de formação de sujeitos e de participação política da sociedade.

A democracia participativa, em tese, diz respeito a toda forma de participação direta da sociedade em alguma instância do plano estatal, e pode ser percebida por meio de experiências como a atuação dos Conselhos Gestores, a realização de Conferências, Seminários direcionados à discussão e avaliação de políticas públicas, assim como, os Orçamentos Participativos (OP), entre outros.

O OP aparece na conjuntura brasileira segundo, Avritzer e Navarro (2003) como um fruto da conexão de certos elementos, como “um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários, um aumento do acesso a recursos

públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar as regras do processo deliberativo" (AVRITZER e NAVARRO, 2003, p.19).

Nesse sentido é considerado como importante instrumento que busca (re)significar a articulação entre democracia representativa e democracia participativa por meio de quatro elementos, a saber: 1) cessão de soberania por quem detém o poder representativo local; 2) reintrodução de elementos de participação local (assembleias regionais, conselhos etc.), combinando-se assim métodos de democracia participativa; 3) auto regulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes do OP e; 4) reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes.

O OP é conceituado pelos autores como "processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e como uma instituição inovadora de elaboração de políticas públicas" (WAMPLER apud AVRITZER e NAVARRO,2003, p.66), uma vez que proporciona mudanças significativas tanto na sociedade que participa como na gestão que se propõem a aplicá-lo.

O número de experiências dessa natureza tem aumentado principalmente na última década. Mas o que significa, do ponto de vista sociológico, o aumento dessas experiências? Será que o aumento do número de experiências em democracia participativa expressa diretamente a adesão de seus princípios por parte da sociedade, ou mesmo da comunidade, cidade ou Estado que os aplica? O que é considerada participação nesses espaços? Eles surgem para quebrar paradigmas que norteiam a administração pública como por exemplo: a decisão sobre o processo de alocação de recursos, ou sobre a escolha da política pública mais necessária de ser implementada em um determinado lugar? Pode-se, de fato, falar de alargamento democrático promovido por esses processos?

Diante de tais questionamentos **o objetivo** da pesquisa (em andamento) que originou este artigo é analisar em que medida os processos que envolvem a democracia participativa contribuem para a promoção desse alargamento.

Realça-se duas singularidades do fenômeno pesquisado: primeiramente, o fato de que uma parte de sua equipe eram lideranças comunitárias que a partir daquele momento enfrentavam um conflito de interesses ao ter que equilibrar as suas obrigações enquanto agente de Estado e seus interesses subjetivos no tocante a luta social enquanto representante da comunidade que conseguiu fazer parte da máquina pública. A outra singularidade consistia em que o segmento social convidado a participar do OP de Fortaleza era, em sua maioria, constituído por moradores das periferias da cidade.

Tratava-se de pessoas que tinham necessidades imediatas e básicas a serem supridas e diante da frustração de não ter suas demandas atendidas desistiam do processo. Diferenciava-se, portanto, do OP de Porto Alegre que contou com a participação também de setores da sociedade civil que representava o empresariado.

No desenvolvimento da pesquisa buscou-se entender a concepção de participação adotada pelos gestores que propuseram o OP, sintonizando-nos com estudos, como os de Milani (2005), que apontam para a necessidade de se observar cuidadosamente como a participação é apropriada pelo Estado. Para este autor, a participação pode ser vista sobre três pontos de vista: 1) controle social das políticas prestadas; 2) escolhas de prioridades para a ação pública; 3) politização das relações sociais. Considera também que não há um estado constante de participação, ou seja, que apesar dos números indicarem o progressivo aumento das experiências, isso não quer dizer que haja um aumento no número de participantes.

O referente empírico é a experiência do Orçamento Participativo (OP) do município de Fortaleza, cujo processo foi iniciado em 2005, coincidindo com o início da gestão da Prefeita Luiziane Lins, do PT, e estende-se até hoje. No entanto, foi modificado pela nova gestão municipal, a do Prefeito Roberto Cláudio, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), na qual observa-se uma sensível mudança no modo de condução dessa política de gestão. Principalmente no que diz respeito à metodologia do processo de participação.

A pesquisa é de caráter qualitativo. Realizou-se estudos bibliográficos, exame a fontes documentais e entrevistas em profundidade. Estas possibilitaram aos informantes expressar detalhes de sua trajetória de atuação no processo de construção do OP em discussão, já que, a "participação observante"[1] realizada anteriormente à pesquisa na qualidade de agente estatal, nos autoriza a afirmar que seus discursos e práticas refletem o mais próximo da apreensão da realidade, mesmo que só apreendamos uma parte finita dessa realidade.

Os princípios analíticos metodológicos da fenomenologia e da etnometodologia alicerçam esta pesquisa que tem no informante seu ponto alto da investigação. Uma vez que, o objeto requer um esforço de interpretação não dos informantes ou do mundo social, mas sim de como este mundo se reflete por meio de suas práticas e suas falas. Por isso, busca-se compreender as práticas cotidianas que tais informantes se valem para

---

1 Ruth Cardoso discute sobre a diferença entre "observação participante" e "participação observante" em livro por ela organizado, intitulado *A Aventura Antropológica: Teoria e Pesquisa,* Editora Paz e Terra, 4ª ed., 2004. O livro tem a participação de Eunice R. Durham, Eder Sader, Maria Celia Paoli, Alba Zaluar, Ruth Cardoso, Luiz Fernando Dias Duarte, José Guilherme Cantor Magnani e Guita G. Debert e trata de problemas de ordem conceitual ou de procedimentos de investigação. Acesso: http://pueblolivraria.com.br

realizar suas atividades como por exemplo: comunicar-se, tomar decisões e raciocinar.

Ao considerar o grande número de trabalhos que analisam a participação por meio da atuação dos segmentos sociais envolvidos, buscou-se outro caminho de investigação, tal seja, sob a ótica de quem promove a participação.

Concorda-se com Milani (2005), que os processos de participação no Brasil acabam por criar '*experts*' em participação, aqueles agentes estatais cuja experiência em processos dessa natureza adquirem a condição de detentor de um conhecimento específico sobre a gramática social e os percursos da participação e do diálogo com o poder público.

Portanto, priorizou-se como informantes os agentes do Estado responsáveis pela condução do processo do OP de Fortaleza, os quais anteriormente eram lideranças sociais/comunitárias e passaram a constituir a primeira equipe de mobilização desse processo.

Os critérios de escolha dos informantes foram: a) ser ou ter sido liderança comunitária e ou política no momento em que foi contratado para compor a equipe do OP; b) ter trabalhado pelo menos 2 dos 3 anos escolhidos para o presente estudo; c) ter sido considerado no âmbito da equipe do OP como referência para os gestores de outros setores e para os participantes da sociedade; d) ter tido considerável inserção no processo de construção do OP na cidade.

Outro aspecto metodológico considerado foi o recorte temporal (2005 a 2013), os dois primeiros anos das duas gestões municipais em discussão e, dentro desse recorte, o ano de 2009 quando ocorreu um redirecionamento de estratégias do segundo mandato da gestão municipal do PT.

Este trabalho consta de três partes. Além desta introdução, traz uma discussão sobre a proposta do OP em Fortaleza e, em seguida, reflexões sobre a democracia participativa por meio da qual se busca uma aproximação quanto às suas potencialidades e limites no caso da proposta ora referida. A conclusão se encaminha no sentido de que, longe de ter sido um processo harmonioso, o OP de Fortaleza trouxe à tona as contradições sociais que influenciaram no desenho deste próprio OP e que experiências de tal natureza podem ser positivas para a democracia.

1 A PROPOSTA DE REALIZAÇÃO DE UM ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM FORTALEZA

A cidade de Fortaleza foi palco de um interessante debate em torno da participação popular no período compreendido entre 2005 a 2013. Tal período foi marcado por uma intensa onda de processos de participação e mobilização social na cidade. Aconteceram neste intervalo: fortalecimentos dos conselhos municipais que já existiam como o de saúde e o de educação, conferências sobre habitação e novos direitos, a criação de outros conselhos deliberativos e consultivos de instância municipal como os de juventude, mulheres, idosos e pessoas com deficiência, e ainda palestras e seminários com temas ligados as discussões sociais que estavam em pauta no momento.

Naquele contexto, um verdadeiro mosaico social se estabelecia no cenário político da cidade, mas o OP se destacava entre essas ações. Tal destaque relaciona-se à proposta inovadora de descentralização das decisões sobre os recursos públicos, ao grande número de temáticas que podiam ser discutidas naquele espaço, à propaganda sobre os ganhos que outros processos de OP de cidades como Porto Alegre e São Paulo possibilitaram às suas comunidades.

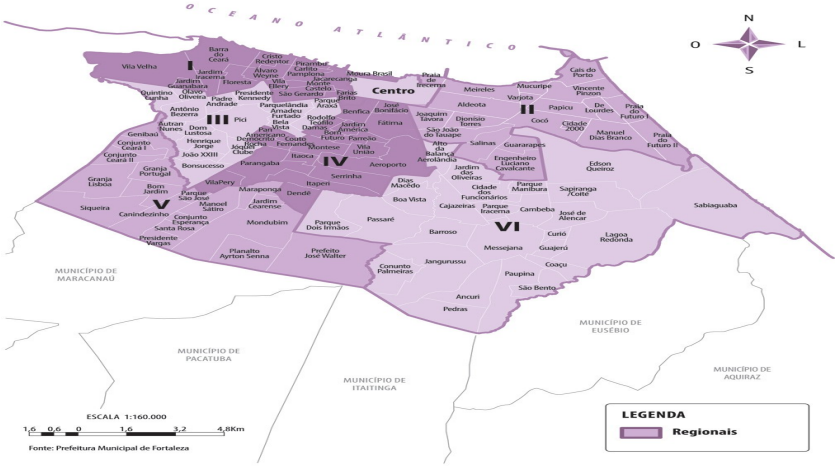
De acordo com o regimento do OP de Fortaleza, os acentos no conselho do OP permitiam discutir recursos para um grande número de políticas sociais e de infraestrutura para a cidade como por exemplo: educação, saúde, habitação, infraestrutura. Ou seja, o poder deliberativo do conselho do OP de Fortaleza tinha, em tese, uma força muito grande.

O OP de Fortaleza, nas gestões da prefeita Luizianne Lins (2005 a 2012) se tratava de um programa de governo, política de gestão, com o objetivo principal de discutir o planejamento orçamentário do município com a participação direta da sociedade.

Para tanto, a primeira ação se efetivou no ano de 2005, a construção participativa do Plano Plurianual de Fortaleza para o período 2006-2009. Para isso foram organizadas *Assembleias Territoriais* que contemplavam as seis Secretarias Regionais em que a cidade de Fortaleza está dividida administrativamente. As assembleias eram reuniões em que a população era convidada a discutir sobre as diretrizes orçamentárias das políticas públicas a serem implementadas na cidade nos próximos quatro anos.

Geograficamente, cada regional ficava responsável por um determinado conjunto de bairros da cidade. (Vide Mapa)

Cidade de Fortaleza dividida em regiões administrativas



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza

As Secretarias Regionais de Fortaleza possuem dotação orçamentária própria, funcionando com distritos ligados às Secretarias Municipais como Educação, Saúde, Infraestrutura, Assistência Social, além das assessorias que, no período estudado, correspondiam a algumas coordenadorias como a Ouvidoria, Planejamento, Transportes e Comunicação. Cada regional funciona de forma independente de outra regional, mas respondem à Administração Geral e ao Gabinete da Prefeitura.

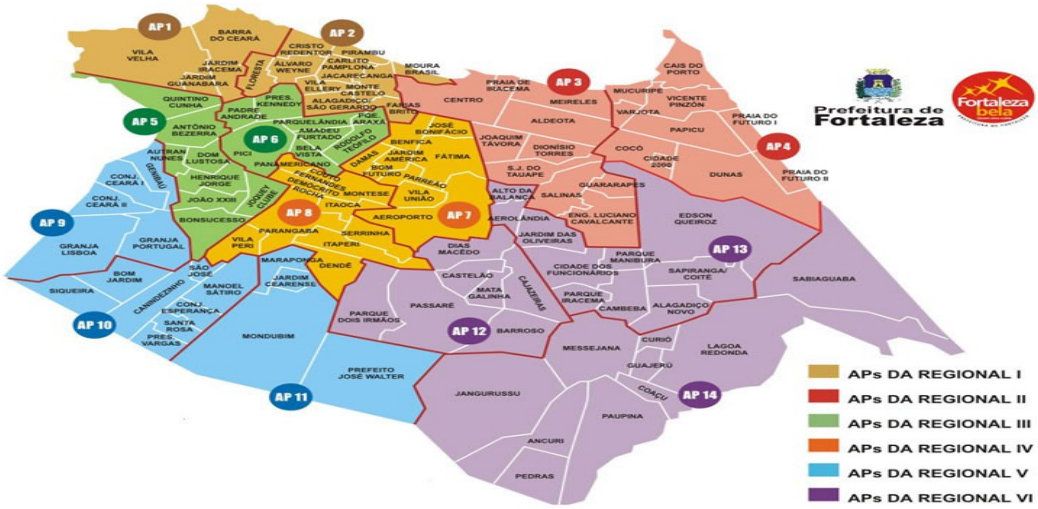
Na tentativa de contemplar essa descentralização administrativa em que a cidade de Fortaleza estava dividida, cada Secretaria Regional realizou uma assembleia de discussão das diretrizes orçamentárias para a construção do PPA. Além destas, foram realizadas as assembleias temáticas que discutiam as diretrizes das políticas sociais para os chamados 'segmentos sociais' a saber: Mulheres, Juventude, Criança e Adolescente, População Negra, Idosos, Pessoas com Deficiência e LGBTs (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transgêneros). Entender a dinâmica do PPA referido anteriormente é importante para se compreender o desenho que teve o OP em discussão no ano de 2005 (SOUTO, 2013). Em suma, o PPA participativo reuniu mais de 6.000 pessoas durante os ciclos preparatório e deliberativo (ARÃO, 2012).

Após a realização do PPA 2006/2010, foi criado um grupo de trabalho para coordenar esses processos participativos na cidade (o GT da Participação), entre os quais realizar as assembleias do OP. Este GT era uma comissão formada por representantes de

todas as Secretarias da Prefeitura de Fortaleza, e tinha por objetivo organizar e discutir os processos e critérios de participação, assim como as demandas advindas dos participantes (SOUTO, 2013). O número de integrantes desse GT era bem reduzido em seu início, porém no ano seguinte aumentou consideravelmente e passou a contar ainda com novas Equipes do OP nas seis Secretarias Regionais.

Em 2005, as áreas da participação em que aconteciam as *Assembleias Territoriais* do OP eram 14. Passado o ano de 2005 a gestão foi tratando de institucionalizá-lo dentro da própria Administração. Ou seja, começou a criar a base material necessária para a realização das atividades que dariam, anos mais tarde, forma e corpo ao que se tornou conhecido como o processo do OP de Fortaleza. Nos anos seguintes, segundo Arão (2012, p.65) houve um crescimento dessas áreas, de modo que: em 2006 já eram 40; e de 2007 a 2009 a cidade foi dividida em 51 áreas de participação. (Vide Mapa)

Divisão da cidade de Fortaleza por regionais e áreas da participação no ano de 2006



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza - Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLA)

Esse processo de institucionalização começou com a contratação da equipe que seria responsável pelo OP, a qual era formada, principalmente, por estudantes universitários, militantes do PT e de outros partidos componentes da base aliada do governo municipal, assim como de lideranças comunitárias.

Destaca-se a princípio, dois fatos importantes para se levar em consideração: em primeiro lugar, grande parte da equipe formada para conduzir os processos participativos inerentes ao OP era principalmente de pessoas de fora do serviço público, “comuns e

alheias” no que dizia respeito ao funcionamento da máquina administrativa da prefeitura. “Na fala” de um dos informantes sobre o seu processo de contratação, ele afirma que a prefeita cumpriu o que havia prometido na campanha, ou seja, que chamaria para a gestão todos os colaboradores, todas as lideranças que trabalharam na campanha política de 2004. E, segundo esse informante, “de fato ela fez isso”.

O que ficou implícito em sua “fala” é que a eles foram destinados cargos de mobilizadores em diversas Secretarias, mas a maioria se encontrava no OP. Isso revela que havia um perfil de agente estatal para ocupar aqueles cargos destinados a trabalhar com a participação. E nesse ponto elucida-se que esses agentes do Estado tinham uma dupla condição que, com o passar do tempo tornou-se conflituosa: o fato de serem lideranças e deterem um conhecimento sobre os processos participativos e, ao mesmo tempo, assumirem cargos na Prefeitura como agentes do Estado.

Não se trataria apenas de estratégias de cooptação de lideranças, mas da condição conflituosa que se estabelece no momento em que os interesses das lutas da sociedade e do governo entram em confronto. A decisão de qual posição assumir nesses momentos foi muito importante para o andamento e o desenho do OP de Fortaleza.

Quanto ao segundo ponto, realça-se que foi necessário promover mudanças na própria estrutura administrativa do município para possibilitar a viabilidade dos trabalhos dos agentes responsáveis pela dinamização do OP. Além da contratação de pessoal e instalações, destaca-se a intenção da gestora municipal de criar condições políticas para tanto. A esse respeito, as “falas dos informantes” expressam que as mudanças estruturais e políticas se confundem.

Essas mudanças não se deram de maneira tranquila, pelo contrário, pois apesar de o OP ser considerado como uns dos “programas chefes” da nova gestão, as equipes de '*experts*' em participação levaram um bom tempo para conseguir se integrar na estrutura administrativa já existente. Para fazer acontecer o OP eram necessárias as condições de realização de assembleias e para que elas ocorressem era preciso um mínimo de estrutura para o desenvolvimento das atividades de mobilização, visitas, deslocamentos etc.

De acordo com um dos informantes “era como se trabalhassem para se estabelecer tanto na sociedade como para a própria gestão”. Muitos gestores de setores importantes da Prefeitura diziam, abertamente, ser contra a participação nos moldes que o OP propunha: com a abertura quase que total ao acompanhamento e ao controle social das demandas elencadas nas assembleias.

Os informantes ainda descreveram as dificuldades que lhes eram impostas pela

estrutura administrativa, por causa dessa não aceitação das mudanças políticas e estruturais que um projeto como o OP traria para a gestão administrativa. Constatou-se, de fato, a mudança na estrutura política da própria gestão, pois se tratava de um programa transversal, que necessitava do acompanhamento de todas as Secretarias que gerenciavam as políticas públicas municipais.

É importante salientar que apesar da otimista visão sobre o processo do OP por parte de alguns estudiosos, o processo em si é permeado de impasses e ambiguidades que precisam ser desvelados e elucidados. Navarro (2013), ao analisar o processo do OP de Porto Alegre destaca que muitas das promessas “sobretudo os processos sociopolíticos” apresentados pelo modelo não foram conseguidas e que contradições estruturais persistiram como o passar do tempo.

Isso mostra que a implementação de um projeto desse porte requer condições tais, que nem sempre os gestores estão dispostos a viabilizar, ou melhor, abrir mão.

Estes dois pontos ora referidos revelam que o processo de implantação do programa OP na prefeitura de Fortaleza se deu em meio a um duplo desafio: o de ser aceito e incorporado pela sociedade que não possuía uma cultura forte de participação da vida política da cidade (SOUTO, 2013), e o de integração à máquina administrativa pública que passou por estruturações visando abrir espaço para a participação.

É importante frisar que, no Brasil, nenhuma estrutura administrativa comporta a participação em sua gênese. Espaços como conselhos deliberativos, consultivos e o OP, são conquistados por meio da pressão popular mas, correm um grande risco de se tornarem instrumentos de homologação governista por estarem se valendo da estrutura administrativa.

Mas o que se significava do ponto de vista sociológico a criação de condições estruturais e políticas? Supõe-se que a partir daquele momento se abria um espaço de diálogo direto, por meio do qual uma 'gramática societária' (BOAVENTURA; AVRITZER, 2003) seria (re)significada por meio da atuação dos agentes de Estado escolhidos cuidadosamente para constituir a equipe responsável principalmente pela mediação do processo de discussão de políticas públicas com a população. Portanto, deveriam ter certas habilidades, caras a efetivação da prática participativa.

Sobre este processo de criação das condições estruturais e políticas para a implantação do OP na cidade, cabe ressaltar a apropriação pelo próprio Estado, dos mecanismos de legitimação das práticas e lutas sociais. Entender o significado da participação para o próprio Estado nos dá condições de uma análise mais crítica e de como certos termos são disputados no campo discursivo do poder. Pois uma coisa é

entender a participação por meio da experiência de quem vivenciou o processo; outra é entender como este é compreendido sob o ponto de vista de quem promove as condições, os mecanismos e os instrumentos para que essa participação ocorra.

Admite-se o posicionamento de Milani (2005), segundo o qual é preciso entender a qualidade do princípio participativo, ou seja, saber quem participa e como participa. No caso em discussão, de acordo com um dos informantes, alguns agentes de Estado que faziam parte da coordenação do OP afirmavam que “a participação não devia ser plena. Que tinha momentos para acontecer, que era restrita a certos momentos do ciclo da política pública, e nem todos os delegados e conselheiros deveriam participar de todos os momentos”. Confirma-se, então, o que o autor ora referido afirma ter evidenciado em outras experiências de OP, ou seja, que se restringia a participação e os sujeitos que participavam (MILANI, 2005).

Os anos seguintes da estruturação do OP contou com o apoio (formador e técnico) de professores da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. A equipe do OP passou por vários processos formativos com a intenção de apropriar-se da “gramática institucional” e da Administração Pública como por exemplo, entender como se dá um processo licitatório, quais as suas etapas, metodologias para o trabalho com crianças e adolescentes, entre outros, sempre com o objetivo de “afinação do discurso”, visando consolidar uma participação.

Ao mesmo tempo, as primeiras frustrações com o processo por parte da população vinham à tona, constituindo as dificuldades que a equipe passou a encontrar ao tentar mobilizar a população para continuar participando das assembleias.

Concomitante a isso, a equipe do OP foi criando pequenas coordenações e setorizando as atividades com o objetivo de sistematizar o trabalho. Obviamente a equipe deu um salto no que refere ao número de pessoas. Foram criadas as coordenações de campo e de segmentos sociais, com a finalidade de acompanhar o trabalho das equipes regionais no que dizia respeito aos trabalhos de mobilização e visitas: a de campo que cuidava da mobilização da sociedade e a de segmento que cuidava a mobilização dos grupos de segmentos sociais. Além destas, foi criada uma coordenação específica para tratar da mobilização de crianças e adolescentes e outras como a de comunicação e a de tecnologia da informação, “subordinadas” à coordenação geral.

No ano de 2009 (escolhido não “à toa” para esta pesquisa) aconteceram dois processos importantíssimos no que diz respeito a participação. Um deles foi a construção participativa do novo PPA (2010-2013), o outro foi o de negociação de demandas não executadas. Este processo sintonizava-se com a frustração da população relacionada à

não execução das demandas, consistindo em desvelamento do discurso da equipe que, ao mobilizar dizia que se planejava em um ano para ser executada em outro. O fato causou uma queda considerável da participação e, em resposta, o governo municipal decidiu (re)negociar as demandas da população que não poderiam ser executadas.

Com base no novo documento das diretrizes orçamentarias para os próximos quatro anos de governo, a equipe do OP retomou o processo por meio de assembleias deliberativas para decidir acerca das “demandas problemáticas”.

De acordo com os informantes, nesse contexto “a ordem do dia era fazer com que as contrapropostas da Prefeitura fossem aceitas e homologadas pela população”. Nesse momento percebe-se que o ano de 2009 foi um divisor de águas, pois a partir daquele ano muitas mudanças aconteceram no processo do OP de Fortaleza, as quais podem ter contribuído para o fim do processo e do espaço de participação criado no OP, mas isso ainda será verificado ao término desta pesquisa.

2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA: ALARGAMENTO DA DEMOCRACIA?

A democracia que se institui com o Estado moderno apresenta características próprias que a diferencia de outras experiências de democracia vividas na história, especialmente a da Grécia antiga. São as próprias condições sócio históricas que contribuem para que novas modalidades de governos apareçam.

Ao buscar perceber algumas das principais características do modelo de democracia que conhecemos nos dias atuais, considera-se importante destacar a complexidade do Estado moderno em comparação ao tipo de Estado no qual floresceu a democracia da Grécia Antiga, onde somente um número restrito de cidadãos (homens livres) participavam, os quais dispunham do regime escravocrata para sustentar as riquezas.

Quanto à democracia que se constitui no Estado moderno, se funda em outra realidade, destacando-se o número de pessoas e o processo de constituição dos vários direitos adquiridos com o estabelecimento do liberalismo econômico e político.

2.1 Sobre a Democracia Participativa, a Democratização do Estado e o OP de Fortaleza

Norberto Bobbio, em seu livro o *Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do*

jogo (1986), defende que a democracia adequada para a complexidade do Estado moderno é a representativa. Diz o autor:

> "A expressão "democracia representativa" significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade." (Bobbio, 1986, p.44)

O representante seria um fiduciário da sociedade e representaria os interesses comuns, gozando de certa liberdade. Estes são os políticos de profissão de quem, segundo o autor, nos fala Weber. Nesse caso, os interesses coletivos deveriam se sobrepor aos da categoria, ou extrato social a qual pertence o representante.

> "(…) os representantes — na medida em que não são representantes de categoria mas, por assim dizer, representantes dos interesses gerais — terminam por constituir uma categoria à parte, a dos políticos de profissão, isto é, daqueles que, para me expressar com a eficientíssima definição de Max Weber, não vivem apenas *para a* política mas vivem *da* política." (BOBBIO, 1986, p.47):

Conforme o autor, nem toda democracia é representativa e nem todo Estado representativo é democrático. Acrescenta ainda que nem toda crítica ao sistema de democracia representativa tem por referência a democracia direta.

Seu posicionamento sobre a impossibilidade da democracia direta, desencadeia argumentações contrárias de outros estudiosos do assunto e outros até preferem deixar de lado os estudos do autor. No entanto, a democracia direta à qual o autor se refere é aquela que reproduziria os modos conhecidos da experiência grega antiga.

Ao considerar que não existe um divisor de águas entre democracia representativa e democracia direta, o autor é favorável a que, na atualidade, coexistam essas duas formas democráticas: tanto a representativa, pois esta seria por excelência a mais apropriada, como também a democracia direta, que propiciaria a participação da sociedade. Afirma o autor:

> "De qualquer modo, se a representação por mandato não é propriamente a democracia direta, é uma estrada intermediária entre a democracia representativa e a democracia direta. O que me permite repetir que entre a democracia representativa pura e a democracia direta pura não existe (…) um salto qualitativo (...) um divisor de águas. Um sistema democrático caracterizado pela existência de representantes substituíveis é, na medida em que prevê representantes, uma forma de democracia representativa, mas aproxima-se da democracia direta na medida em que admite que estes representantes sejam substituíveis. (…) Isto implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes."

(BOBBIO, 1986, p.52)

Nesse sentido, afirma o autor que hoje há uma ampliação do processo de democratização (BOBBIO, 1986 p.54)[2], tratando-se da ampliação do poder ascendente (de baixo para cima) que se origina não da esfera política (instituições), mas que se constitui na esfera das relações sociais.

O que acontece, segundo Bobbio, é a ocupação de formas tradicionais de democracia em novos espaços! Não apenas o da democratização do Estado, mas também o da democratização da sociedade. Ou seja, tratar-se-ia do aumento não dos números de participantes, mas dos locais onde os cidadãos podem exercer seu poder de decisão, de escolha, como a família, a igreja, a escola. É "isso é que caracteriza o processo de democratização" (BOBBIO, 1986 p.56).

Em consonância com esse pensamento, admite-se que as experiências em democracia participativa e direta podem ter esse papel. Por exemplo, os conselhos de políticas públicas locais, são um bom exemplo para entender-se esse processo de coexistência do qual nos fala Bobbio. A partir do momento em que, os cidadãos, podem discutir e deliberar sobre os destinos dos recursos públicos, por exemplo no âmbito restrito da escola ou mesmo da instituição de local de saúde, estão fazendo acontecer esse processo de democratização.

O caso específico do OP de Fortaleza, atesta a atualidade de muitos aspectos do pensamento do autor em referência, pois, esse instrumento de participação ultrapassa, em nível de discussão e deliberação dos recursos, o *lócus* restrito da escola ou da instituição local de saúde. Ou seja, passa-se a decidir sobre recursos para toda a rede de ensino e do sistema de saúde de um município.

Nesse sentido considera-se que, o fortalecimento das atividades e ações dos conselhos locais contribuem para que outros instrumentos como o OP, possam fortalecer o processo de democratização do Estado.

Outra característica da democracia é que os ideais do liberalismo político, a liberdade e a igualdade contribuem para a perda de referências políticas, como o bem comum. Bobbio afirma que a democracia pressupõem o livre desenvolvimento das faculdades humanas, mas na realidade dos Estados modernos a sociedade de massa cria um efeito de conformidade generalizada, que tende a reprimir o senso de responsabilidade individual necessária em uma sociedade democrática, ao liberar a apatia

2 Para ele, há dois tipos de poder que integram o sistema democrático, o poder descendente que vem das instituições para o âmbito da sociedade, como também existe o poder ascendente que tem o movimento contrário, saindo da sociedade para as instituições.

política e a exacerbação do individualismo (CARNOY, 1986, p.204).

Nesse sentido, se faz necessário pensar o conceito de direitos democráticos que ultrapassem o individualismo liberal. A filosofia política “molda” a definição de realidade que proporciona a experiência política que possibilita a construção do sujeito. Uma forma de liberdade que consiga comungar com a liberdade individual e política (MOUFFE, 1996, p.34). Trata-se de um novo paradigma liberal pois proporciona uma nova articulação entre o liberalismo político e a democracia (MOUFFE, 1996, p.36-38).

Por essa via de entendimento, não dá mais para se pensar um único *lócus* para construção do sujeito social. A crítica pós-moderna nos ajuda a lembrar de nossa pluralidade e da nossa condição contingente. Daí o desafio em pensar a democracia para os dias de hoje e os processos de democratização do Estado também.

Sobre essa característica da democracia podemos afirmar que a experiência do OP de Fortaleza instiga a uma reflexão acerca da atuação e do papel dos agentes de Estado que compuseram a equipe do OP em discussão.

De acordo com “falas” recorrentes dos informantes da pesquisa, a partir do processo de negociação de demandas ocorrido no ano de 2009, houve uma significativa “queda da participação no OP e a gestão não estava interessada em entender os por quês dessa queda, mas sim fazer com que os números da participação aumentassem”. Eles (os agentes estatais) precisariam trabalhar com a frustração das comunidades que haviam participado no primeiro mandato e tiveram suas demandas negadas, ou (re)definidas de acordo com a vontade da gestão, como também precisariam buscar novos participantes. A partir daí o discurso desses agentes torna-se “um discurso de convencimento sobre a importância de participar desses eventos na cidade”. Por isso era muito comum escutar-se a seguinte frase no processo de mobilização: “É só um dia que você vai sair do conforto de sua casa, deixar de ver sua novela, para buscar algo melhor para sua comunidade.”

Essa frase traduz a preocupação dos autores, tanto Bobbio como Mouffe, sobre os perigos do individualismo na consolidação da democracia participativa. No caso do OP, muito embora houvesse outros obstáculos para essa consolidação, desde a própria ‘metodologia' utilizada que cerceava a participação de alguns, mas também e principalmente as questões de gestão, de alocação e administração dos recursos, bem como a resistência de gestores que eram contrários ao OP, entre vários outros que aqui não caberia elencar.

Segundo Mouffe (1996), duas características da democracia caminham juntas. Não dá para pensar uma sem entender a outra: uma delas é o pluralismo, a outra é o

dissenso. O pluralismo é uma realidade das sociedades modernas e por isso a democracia dos Estados modernos deve ser pluralista. Para a autora, o pluralismo significa que há vários centros de poder disputando o campo discursivo da realidade política e, ao contrário do que pensavam os marxistas ortodoxos, não haveria um único centro de poder a comandar a realidade social.

A ideia de pluralismo no contexto do Estado moderno permite compreender-se uma característica importantíssima da democracia: o dissenso. O pluralismo, segundo (BOBBIO, 1986, p.61),

> "(…) nos permite apreender uma característica fundamental da democracia dos modernos em comparação com a democracia dos antigos: a liberdade — melhor: a liceidade — do dissenso. Esta característica fundamental da democracia dos modernos baseia-se no princípio segundo o qual o dissenso, desde que mantido dentro de certos limites (estabelecidos pelas denominadas regras do jogo), não é destruidor da sociedade mas solicitador, e uma sociedade em que o dissenso não seja admitido é uma sociedade morta ou destinada a morrer (...)"

E acrescenta: "Somente em uma sociedade pluralista o dissenso é legítimo pela busca do consenso" (BOBBIO, 1986, p.63).

Essas reflexões nos fazem pensar em outro desafio: como trabalhar o pluralismo numa sociedade democrática?

Uma dupla de autores se propôs a pensar sobre isso: Chantal Mouffe e Ernesto Laclau em *Hegemonia e Estratégia Socialista* (1985). Eles desenvolveram a tese de que a democracia que consegue atender a complexidade das sociedades modernas tem que ser plural. Hoje, segundo esses autores, o que está em luta é um conjunto de anseios da sociedade e não há mais um único bem comum, nem mesmo um único centro de concentração do poder. A sociedade moderna em si é complexa e diversa, sendo a pluralidade sua característica necessária para pensar a construção de um sistema democrático e justo, que respeite os ideais do liberalismo político: a igualdade e a liberdade, que são a base da sociedade moderna. Para os autores, a democracia além de plural deve ser radical, na medida em que o pluralismo das lutas sociais que surgem na esfera do político encontra sua validade em si mesma (LACLAU e MOUFFE, 1985, p.210).

A experiência do OP de Fortaleza buscava, mesmo que em certa medida, fortalecer esse pluralismo de lutas. De acordo com seus princípios[3] devia promover a discussão das políticas públicas sociais voltadas para os grupos historicamente excluídos do processo político da cidade. Daí a busca de fortalecimento da representatividade desses grupos no

3 Os princípios do OP de Fortaleza foram elaborados pelo GT da participação em consonância com os modelos de Porto Alegre e com a assessoria técnica da PUC-SP que formularam um modelo provisório de regimento (ARÃO, 2013, p.60).

processo do OP, mediante atividades específicas para eles (CADERNOS DE FORMAÇÃO DO OP, p 9). Esse princípio caracterizava e destacava a experiência do OP de Fortaleza em relação a outras experiências. O trabalho realizado com os chamados segmentos sociais que eram específicos da experiência em discussão (ARÃO, 2012, p.58).

O projeto da democracia radical e plural, por conseguinte seria a luta, *a priori*, por uma máxima autonomização das esferas da vida social sobre as bases da generalização da lógica equivalentemente, igual. Mas, segundo Mouffe e Laclau (1985), para que o projeto se efetive é necessário uma nova identidade política de cidadão que dê conta dessa pluralidade de lutas e posições de sujeito, a tentativa de uma nova construção hegemônica de democracia.

Uma primeira análise sobre o projeto da democracia radical e plural é entender que os autores ora referidos partem de uma crítica ao projeto iluminista – não realizado na modernidade – por meio da crítica ao racionalismo e do subjetivismo. A democracia radical e plural seria uma alternativa aos projetos do 'socialismo marxista' e ao liberalismo da social democracia (MOUFFE, 1996, p.23).

A autora define a modernidade ao nível do político e admite que a democracia moderna é caracterizada pela dissolução dos sinalizadores de certeza, base do racionalismo. A dimensão do político é, para a autora, a dimensão onde as decisões mais importantes são tomadas e é inerente em todas as sociedades. Seu papel é ao mesmo tempo de conflito e decisão.

A contribuição da pós-modernidade, ainda conforme a autora, consistiria em analisar criticamente o racionalismo e ao mesmo tempo o essencialismo das identidades políticas, possibilitando a percepção das diversas posições de sujeitos, ou melhor, da pluralidade das lutas sociais, assim como, o reconhecimento do caráter constitutivo do antagonismo.

A perspectiva teórica da democracia radical e plural rompe com o essencialismo marxista da luta da classe operária, admitindo não haver apenas uma única luta (a do proletariado contra a burguesia) mas sim lutas contra os sistemas de exclusão. Nesse contexto entram as lutas dos novos movimentos sociais, como mulheres, negros, habitação e outros com demandas semelhantes.

Tal perspectiva situa-se no campo de reflexão da filosofia pós-moderna que possibilita compreender as diversas posições do sujeito sem abandonar o projeto de revolução democrática. Ainda de acordo com Mouffe e Laclau, outro aspecto das democracias modernas é a compreensão do importante papel que o antagonismo tem

nestas sociedades. Se entendemos identidade como algo em construção, esta é em si relacional e sua condição de existência é a afirmação de uma diferença. Nesse sentido, o caráter constitutivo do antagonismo é em si a afirmação da diferença. As identificações coletivas que formam um nós e um eles podem ser o centro de um antagonismo. O desaparecimento do bloco comunista provocou a emergências de outros discursos antagônicos e coloca em cheque a própria identidade de democracia que perde seu outro diferente que o constitui. Necessita, segundo Chantal Mouffe e Ernesto Laclau, de uma nova redefinição, pois o antagonismo é constituinte de todas as relações sociais.

A democracia radical reforça a ideia de que o mundo se funda em relações antagônicas e a grande questão hoje posta seria: como não transformar seu oposto, o outro, em inimigo que deve ser destruído? Pois, ao contrário do que se pensa, o inimigo deve e precisa ser mantido para constituir o outro, deve ser tratado como um adversário.

Conforme referido anteriormente, Bobbio, embora adotando perspectiva teórica distinta, admite que o dissenso é um elemento importante na consolidação da democracia. Na perspectiva da democracia radical e plural o dissenso é fruto das relações antagônicas que sustentam a sociedade. Mouffe, citando Bobbio, admite que tal modalidade de democracia só é possível, caso se tenha clareza quanto as 'regras do jogo' democrático. A democracia liberal exige consenso quanto as regras que compõem o jogo democrático, a constituição de identidades coletivas em torno de posições antagônicas claras. Isso é o pluralismo combativo que constitui em si elemento da própria democracia moderna representando assim a própria condição de existência.

Em síntese, tanto para Bobbio como para Mouffe, a democracia que se estabelece no Estado moderno – ou melhor, a que vivemos – é plural e um dos seus elementos mais importantes é o dissenso, pois ela é esse movimento que busca um equilíbrio. Mas, o equilíbrio não é o fim em si. Na verdade a democracia real, tal qual ela deve ser é como Pietro Igrao disse: “um devir e exige ser completada” (CARNOY, 1986, p.210). Ou seja: ela é contingente e está sempre sob ameaça na ordem hegemônica.

Entretanto, a democracia hegemônica liberal exclui elementos importantes apontados por Bobbio e Mouffe, como o reconhecimento da importância do antagonismo e a necessidade do dissenso.

Outras reflexões sobre processos participativos de democracia direta foram desenvolvidas por Avritzer e Boaventura (2003) que adotaram existir concepções não-hegemonicas de democracia que se preocupam em garantir a discussão em torno da pluralidade, da construção de uma nova gramática societária e do entendimento de uma nova institucionalização da democracia (AVRITZER E BOAVENTURA, 2003).

De fato, os processos participativos que se contrapõem ao modelo hegemônico de democracia buscam atender esses dois elementos (a pluralidade e o dissenso) postos pelos autores. Há, claramente, no jogo democrático uma disputas de significados. Pode-se dizer que as concepções hegemônicas e não-hegemônicas hoje se preocupam em construir suas gramáticas sociais e culturais. Percebe-se isso na busca de apropriação de termos técnicos por parte dos parte da população que compõe, por exemplo, um conselho deliberativo. Termos como receita, recursos, fundos de investimentos social e outros, passam a fazer parte do vocabulário social do conselheiro.

Entretanto, essas formas de apropriação constituem apenas um exemplo, pois há também o outro lado. O exemplo de incorporação do termo participação por atores governamentais.

Já a participação entendida pelas as agências de fomento como BID, pelos agentes de Estado que foram lideranças e pelos governantes tem significados diferentes, constituindo um movimento que faz parte da construção dessa gramática social e cultural que os processos participativos provomovem.

Conforme os autores supracitados, no tocante a nova institucionalização da democracia, pode-se afirmar que, o procedimentalismo e seu papel societário nos processos participativos contribuem para a uma nova institucionalização da democracia.

Segundo mencionado anteriormente, um dos princípios do OP de Fortaleza é a autoregulação como mecanismo de legitimar a elaboração pelos próprios participantes das regras do processo. Permitiria que a dinâmica da realidade social fosse incorporada no OP a cada ano, sempre que fosse necessário mudar o procedimento decisório.

Isso não quer dizer que a gestão não tivesse interesses em manter e/ou mudar as regras do jogo, até porque no caso do OP de Fortaleza, como observou-se, no ano de 2009 as assembleias deliberativas não tiveram suas novas demandas priorizadas. Essa proposta foi negociada com o Conselho do Orçamento Participativo no qual o governo tinha acento e voto deliberativo. No entanto, esse princípio garantia o exercício de construção coletiva, pois uma nova ordem institucional de deliberação de prioridades, políticas públicas e recursos, era estabelecida no momento em que as propostas da sociedade e do governo eram discutidas no âmbito do conselho deliberativo.

CONCLUSÃO

Diante do exposto pode-se concluir que, apesar de toda a defesa do processo do OP admitir que a compreensão da gestão, ou do governo, sobre esses processos e seus

usos são aspectos imprescindíveis para se entender essas experiências no Brasil.

A pesquisa aponta no sentido não apenas dos limites e das possibilidades, mas também das ambiguidades da participação social que hoje é tão cara ao processo democrático brasileiro.

Os números relativos à participação no caso da experiência referida nesta pesquisa (em andamento) devem ser lidos com prudência. Admite-se, tal qual Milani (2005), que o aumento pode ser a manutenção dos que já estavam inseridos no processo, não havendo uma renovação do quadro de paticipação.

Outro aspecto de extrema importância diz respeito à qualidade dessa participação. No caso da experiência da cidade de Fortaleza, haviam espaços pedagógicos de formação. Entretanto, os sujeitos envolvidos no processo não necessariamente necessitavam estar em associações ou entidades para participarem, ou seja, não precisavam obrigatoriamente ter essa vivência organizativa. Mesmo assim, observa-se que há diferenças no que diz respeito a quem participa, visto que a participação de grupos associativos menos fortes não sobreviveram a todo o processo e suas posições tenderam a ser negligenciados, quanto à deliberação e ao processo de construção da vontade coletiva.

O controle social, no caso da experiência de Fortaleza foi estimulado mas só até o momento de entrega da obra executada, entretanto, não houve acompanhmento sistemático da política pública em si. Isso seria um limite, tendo em vista que, o processo de descentralização é necessário para a efetivação plena da participação.

Além disso, a participação de alguns atores sociais do processo, em alguns casos, era limitada a determinadas circunstâncias, “tinham momentos para acontecer“. Não era plena, ou seja, não perpassava todo o processo da política pública. Muito desses atores sociais tinham sua participação restrita ao processo de escolhas de delegados e priorização de demandas em alguns casos pois, segundo alguns agentes de Estado que conduziam o OP, isso era necessário para a organização do processo.

Apesar dos limites dos modelos dos processos participativos, o alargamento democrático é possível, à medida que eles produzem mudanças nos sujeitos que participam, conforme observou-se nas” falas “dos informantes que disseram ter passado a ver a realidade política e social de outra maneira. Mudanças de tal natureza, também são percebidas por eles ao falarem de suas experiências com os grupos e sujeitos que participavam do OP.

Em síntese, apesar das contradições presentes na dinâmica do OP de Fortaleza, trata-se de experiência que pode contribuir no processo de democratização do Estado –

no sentido elucidado por Bobbio – ao propiciar uma nova institucionalidade à democracia, ao compartilhamento do poder político.

BIBLIOGRAFIA

ABU-EL-HAJ, J. Entre a governança administrativa e a governabilidade política: uma perspectiva histórica das reformas administrativas no Brasil.In **Revista Gestão e Controle,** ano1, n.1, jan./jun. 2013. Porto Velho: TCE, 2013.

ARÃO, Márcia Regina Mariano de Sousa; [dissertação] **Orçamento participativo em Fortaleza:** práticas e percepções / Márcia Regina Mariano de Sousa Arão. Fortaleza: UFC, 2012.

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In SANTOS, B. Sousa e AVRITZER, Leonardo. **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, B. de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In SANTOS, B. de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

BOBBIO, Norberto: Democracia representativa e democracia direta. In **O Futuro da Democracia:** uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado:** Cursos no Collège de France (1989-92). Tradução: Rosa Freire d' Aguiar. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

CARNOY, Martin. Estado, democracia e transição ao socialismo. In **Estado e Teoria Política.** Campinas/SP: Papiros, 1986.

FORTALEZA. **Cadernos de Formação sobre o OP. Fortaleza:** PMF: 2007.

GRAMSCI, A. **Cuadernos de la Cárcel: Tomo 5**. México, D.F.: Routledge, 1999.

MILANI, Carlos R.S. **O princípio participativo na formulação de políicas públicas locais: análise das experiências europeias e latino-americanas.** Artigo apresentado no XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 2005.

MOUFFE, Chantal e LACLAU, Ernesto; **Hegemonía y estrategia socialista: Hacia una radicalizacion de la democracia**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica, 1985.

_____ . **O regresso do Político. T**radução: Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradativa, 1996.

SADER, Emir (Org.). **GRAMSCI, Poder, Política e Partido.** São Paulo: Expressão

Popular, 2012.

SOUTO, Vanda Maria Martins.[dissertação]**Orçamento participativo em Fortaleza/CE: construção de uma nova cultura política? (Gestão: PT – 2005 a 2008 e de 2009 a 2012)** / Vanda Maria Martins Souto. – Marília, 2012. 154 f.

PRÁ, Jussara Reis. O OP revisitado: resenha do livro a invenção democrática do Brasil: o orçamento participativo. In **Revista de Sociologia e Política,** n. 21: 191-194, Nov., 2003.

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

Instituições participativas no campo da segurança pública: o caso dos conselhos comunitários de segurança em são Paulo

Samira Bueno Nunes
Fundação Getúlio Vargas e Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Instituições participativas no campo da segurança pública: o caso dos conselhos comunitários de segurança em são Paulo

RESUMO

A pesquisa aqui apresentada, realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e financiada pelo IPEA, teve por objetivo mapear atitudes, valores e crenças de policiais militares relacionados à participação social em espaços institucionalmente fomentados pelo poder público do Estado de São Paulo e explorar os fatores que limitavam ou favoreciam a participação dos cidadãos.

A participação do cidadão nestes espaços foi analisada a partir da sua inserção nas instituições participativas, as quais compreendemos como instâncias da esfera pública que reúnem cidadãos em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente (Fung,Wright;2001).

Dentro desta perspectiva, esta pesquisa teve por objetivo compreender as dinâmicas de funcionamento e as interações entre cidadãos e agentes públicos de cinco conselhos comunitários de segurança pública (Consegs) do município de São Paulo.

Em linhas gerais, verificou-se que a participação dos cidadãos ocorre de forma regulada pela Polícia Militar, instituição que assumiu o protagonismo destas reuniões. Neste sentido, são os representantes da PM que definem quem participa e como participa.

Palavras-chave: Instituições participativas; conselhos comunitários de segurança; polícia militar.

Introdução[1]

A redemocratização do país em meados dos anos de 1980 trouxe consigo a ideia de que a participação popular nos processos políticos era um valor a ser praticado no Brasil. Segundo Martins (2013), a participação estava na “moda” e a Carta Magna de 1988 previu “o direito da sociedade de articular com os órgãos de governo a formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas, colocando em

[1] Este artigo foi desenvolvido a partir de pesquisa realizada no âmbito da Chamada Pública IPEA/PROREDES nº 001/2011 assinada entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública para execução da pesquisa “Instituições participativas no âmbito da segurança pública brasileira: programas impulsionados por organizações policiais”.

pauta a participação popular na gestão e no controle da administração pública" (p. 185). Neste contexto, surgiram no cenário político nacional conselhos em diferentes áreas temáticas, espaços de participação popular fomentados pelo poder público, cuja missão era servir como um canal de comunicação entre o Estado e a sociedade, onde todos assumiriam a tarefa de propor, negociar e fiscalizar a realização do interesse público.

Para Martins é especialmente importante demarcar a distinção entre os conselhos, surgidos a partir do final dos anos de 1980, e os chamados "movimentos sociais". Isto porque enquanto os movimentos sociais são espaços que nascem diretamente dos espaços populares, os conselhos que passam a surgir no país neste período são instrumentos criados pelo Estado, de modo que a participação nestes espaços assume uma característica específica, regulamentada, o que a autora chama de "domesticação". Nesta perspectiva, "participar" nestes espaços significa se apropriar de um vocabulário e gramática específicos, até então de monopólio do Estado.

A explicação para este modelo de participação estaria diretamente ligada ao processo de desenvolvimento da cidadania no Brasil, muito discutida por autores como Wanderley Guilherme dos Santos (1987), José Murilo de Carvalho (2000) e Guilhermo O'Donnell (1998). Para estes autores, a cidadania no Brasil teve uma evolução histórica que difere do modelo descrito por Marshall (1967), para quem a noção de cidadania foi construída em um processo que tem início com a conquista dos direitos civis no século XVIII, seguido da conquista dos direitos políticos no século XIX e culminando com a conquista dos direitos sociais no século XX. Na perspectiva de Marshall a conquista dos direitos civis constitui a chave para a consolidação da igualdade como base legal para a organização da sociedade e para o fim da estratificação.

Contudo, diversos autores defendem que no caso brasileiro essa "ordem" foi alterada, o que impediu o estabelecimento dos direitos civis para parcela significativa da população (O'Donnell, 1998; Carvalho, 2000; Santos, 1987; Martins, 2013). Assim, o Estado forjou-se como compensador de desigualdades, sendo aquele que deveria conceder direitos ainda não adquiridos. Do mesmo modo que os direitos sociais foram apresentados como "benesses" oferecidas pelo Estado, os direitos civis e políticos também o foram. Nesse sentido, coube aos atores estatais abrir espaço para a participação do cidadão na "coisa pública", monopólio estatal até então. As instâncias de participação provocadas pelo Estado surgiram, portanto, como espaços de interlocução com a sociedade, mas nos quais a natureza e o modo de participação eram claramente induzidos e delimitados previamente (Martins, 2013, p. 200).

Se as primeiras instâncias de participação em áreas como a saúde e a educação surgiram na esteira do processo de redemocratização, a inclusão da sociedade no campo das políticas de segurança pública foi tardia. Ainda que a Constituição Federal de 1988 houvesse definido que a participação e a iniciativa popular na gestão das políticas deveriam ser práticas e valores adotados pelo Estado, o direito à segurança não foi mencionado como um dos temas em que devesse ocorrer o estabelecimento de conselhos ou instâncias participativas, e a Constituição manteve intocado o artigo 144, que trata da segurança pública. Nesta direção, a exclusão da segurança pública do rol de temas sobre os quais a população deveria ser consultada relaciona-se ao histórico distanciamento da matéria em relação aos cidadãos, fundado na percepção de que a segurança pública seria muito mais uma faculdade do Estado do que um direito social.[2]

A partir da reflexão sobre a participação nos conselhos comunitários de segurança, espaços institucionalmente fomentados pelo poder público, este artigo tem por objetivo analisar atitudes, valores e crenças de policiais militares relacionados à participação social nos conselhos comunitários de segurança (Consegs) de São Paulo, procurando compreender os fatores que limitam ou favorecem a participação dos cidadãos.

A participação do cidadão nestes espaços foi analisada a partir da sua inserção nas instituições participativas, as quais compreendemos como instâncias da esfera pública que reúnem cidadãos em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente (Fung,Wright;2001). As instituições participativas constituem espaços diferentes da autorização via representação clássica na teoria da ciência política (Avritzer, 2007), ampliando os canais de intervenção dos cidadãos.

Em termos metodológicos, a pesquisa realizada tem caráter transversal e se propôs a compreender a percepção dos policiais com relação às instâncias participativas no campo da segurança pública, mais especificamente os conselhos comunitários de segurança e seus participantes, os fatores que limitam a participação dos cidadãos nestes espaços, bem como a qualidade da participação.

Para sua operacionalização foram adotadas diversas técnicas de pesquisa, tais como revisão bibliográfica, análise documental, coleta e tabulação de estatísticas e dados secundários, bem como coleta de dados primários por meio de observações de campo e 22 entrevistas com roteiro semiestruturado com dirigentes e operadores da política de

[2] Cabe lembrar, por exemplo, que a I Conferência Nacional de Segurança Pública só ocorre no ano de 2009, 21 anos após a promulgação da Constituição Federal que reinaugura a democracia no país.

segurança das décadas de 1990, 2000 e 2010. Adicionalmente, foram realizadas observações de campo durante sete meses nas reuniões dos conselhos comunitários dos bairros de Brasilândia (localizado na área do 45º Distrito Policial - DP), Butantã (localizado na área do 51º DP), Heliópolis (localizado na área do 95º DP), Itaim Bibi (localizado na área do 15º DP) e Santa Cecília (localizado na área do 77º DP) e, posteriormente, analisadas as atas das reuniões acompanhadas.

O presente texto está dividido em cinco partes, além desta introdução. Na sequência apresentamos descrição das normativas e decretos que regulam o funcionamento dos Consegs; na terceira parte, discutimos a participação social no campo da segurança pública, mais especificamente a partir das observações de campo nos cinco conselhos comunitários de segurança do município de São Paulo; na quarta parte, apresentamos reflexão sobre quem participa destes espaços e, na sequência, uma breve conclusão.

A institucionalização da participação no campo da segurança pública: o caso dos Consegs

Os conselhos comunitários de segurança foram criados em São Paulo por meio do Decreto nº 23.455/85, que define como seus objetivos "colaborar no equacionamento e solução de problemas relacionados com a segurança da população". O documento estabelece que a base de sua atuação coincida com a área de cada Distrito Policial e Companhia de Policiamento da Capital, além de indicar quais são os atores que devem participar: autoridades policiais, representantes de associações, Prefeituras e "outras entidades prestadoras de serviços relevantes à coletividade".

Ainda no ano de 1985 os Consegs foram regulamentados pela resolução SSP-37/85 e em 1986 a Secretaria de Segurança Pública (SSP) criou a figura do Coordenador Estadual dos Consegs[3], na tentativa de prover maior institucionalidade e garantir a manutenção das instâncias participativas. Apesar dessa iniciativa, e do empenho do Governador Franco Montoro em ampliar a participação popular, os Consegs não se firmaram na estrutura organizacional da segurança pública. Na sequência, as gestões de Orestes Quércia e Luiz Antonio Fleury à frente do Executivo foram caracterizadas por políticas de segurança mais duras e pelo recrudescimento da criminalidade, o que inviabilizou o funcionamento dos conselhos.

[3] Por meio do Decreto nº 25.366/86.

Foi apenas em 1995, com a eleição de Mário Covas para o governo do Estado, que os Consegs tornaram-se estruturas regularmente em funcionamento. Covas tinha como projeto prioritário para a área da segurança o controle da atividade policial, e compreendia os conselhos como instância estratégica desta política. Para garantir seu bom funcionamento o governador indica para a Coordenadoria Estadual do Conseg o coronel da reserva da PM José Vicente da Silva Filho, conhecido por sua militância nos direitos humanos. Em sua gestão criou-se um Grupo de Trabalho que contava com a participação do Núcleo de Estudos da Violência da USP, de membros das polícias e da Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP) da Secretaria de Segurança Pública. O GT tinha como objetivo promover alterações no regulamento dos Consegs. O documento[4], que regeu os conselhos até 2013, tornou o regulamento de 1985 bem mais detalhado e favoreceu instrumentos de cobrança pela sociedade civil, embora, por pressão das polícias, não tenha tornado os conselhos espaços de controle externo aos abusos policiais (Galdeano, 2009). Também estabeleceu uma terminologia institucional que dá nome aos seus participantes: os delegados da Polícia Civil e os capitães da Polícia Militar responsáveis pela área circunscrita pelos Consegs são denominados membros natos, com a incumbência de articular a comunidade e os órgãos públicos para a correção de fatores que afetam a segurança pública; os membros efetivos são todos aqueles que não são membros natos, podendo-se tratar de participantes assíduos ou visitantes.

Os Consegs foram definidos então como "canal privilegiado pelo qual a Secretaria da Segurança Pública auscultará a sociedade, contribuindo para que a Polícia Estadual opere em função do cidadão e da comunidade". Tinham, portanto, como uma de suas finalidades a proposição de prioridades na Segurança Pública na área circunscricionada pelo Consegs. Também foi definida a estrutura da diretoria dos conselhos, composta por Membros Natos; Presidente; Vice-Presidente; 1º Secretário; 2º Secretário; e Diretor Social e de Assuntos Comunitários.

O regulamento também estabeleceu condições mínimas para a realização de reuniões, bem como ritos que deviam ser seguidos em cada reunião. Além disso, definia as regras para a eleição da diretoria, formação e dissolução do Conseg, contendo ainda disposições éticas e disciplinares.

---

[4] Resolução SSP-47/99

Em 2002, o então governador Geraldo Alckmin enviou à Assembleia Legislativa um projeto de lei[5] que tinha por objetivo fixar a origem dos Consegs em lei, substituindo tanto o decreto de criação dos Consegs quanto o decreto de criação do cargo de coordenador. Dois substitutivos foram apresentados, sendo um deles focado na transformação dos Consegs em instituição de controle externo da polícia, mas o projeto original foi retirado pelo próprio Poder Executivo em junho de 2003. Apenas no início de 2005 o tema foi retomado, e Alckmin apresentou naquele momento um projeto bastante diferente, dessa vez com ênfase na estabilidade institucional da Coordenadoria. A Lei Complementar nº 974 de 21 de setembro de 2005 criou, na estrutura básica da Secretaria de Segurança Pública, a Coordenadoria Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança, com oito cargos técnicos mais o cargo de coordenador (Astolfi, 2014).

O regulamento exposto acima foi substituído por um novo texto em 2013, por advento da Resolução SSP-181/13, que revogou e substituiu a Resolução SSP-47/99. Em relação ao regulamento anterior, o novo trouxe algumas mudanças importantes, tais como a inclusão das categorias de Membros Institucionais Públicos, Membros Representativos e Membros dos Núcleos de Ação Local (NAL). Os Membros Institucionais Públicos são *"os representantes do Poder Público nos Consegs, com atribuições correlatas à segurança pública, como Ministério Público, Poder Judiciário e Legislativo, Prefeituras, Subprefeituras, Secretarias, Guardas Municipais, Conselho Tutelar, dentre outros"*. Por sua vez, os Membros Representativos são *"líderes de organizações não governamentais, tais como: entidades filantrópicas, OSCIPs, instituições religiosas e educacionais, entre outras de mesma natureza, bem como aqueles oriundos da iniciativa privada (...)"*. Quanto ao Núcleo de Ação Local, trata-se de *"uma célula de mobilização comunitária do Conseg nos bairros, vilas, distritos, áreas rurais ou micro comunidades de interesses ou afinidades específicas, e destina-se ao desenvolvimento de atividades de apoio ao Conseg a que se subordina para garantia de alcance e consecução dos objetivos estabelecidos neste Regulamento"* (Resolução SSP-181/13).

Cumpre notar que ainda que esses membros tenham sido incluídos, a presença obrigatória é limitada aos Membros Natos. Entretanto, a Lei nº 13.299 de 16/01/2002 estabeleceu que o Poder Executivo municipal *"será representado nas reuniões dos*

[5] PL n.º 579/2002

Conselhos Comunitários de Segurança mediante a participação de um servidor designado pela Administração Regional ou Subprefeitura da região a que pertencer o Conselho e um designado pela Guarda Civil Metropolitana". Assim, a presença de representantes da Subprefeitura e da Guarda Municipal é a regra.

O novo regulamento também tornou mais sucinta a lista de finalidades dos Consegs. Uma das alterações mais importantes refere-se à exclusão do item *"Propor às autoridades policiais a definição de prioridades na Segurança Pública, na área circunscricionada pelo* Conseg*"*, que fazia parte do Artigo 4º do regulamento antigo. Também foi excluído o item *"Colaborar supletivamente com o Poder Público na manutenção e melhoria de instalações, equipamento, armamento e viaturas policiais da área"*. Como novidade, o novo regulamento traz como uma das finalidades do Conseg a interação com "*o Poder Público visando à prevenção e resolução de conflitos e demandas administrativas que repercutam diretamente no ambiente e fragilizam a segurança coletiva, tais como: iluminação, trânsito, problemas ambientais e sociais, ausência de fiscalização, alvarás, perturbação, áreas degradadas, entre outros"*, o que se relaciona à participação dos Membros Institucionais Públicos e Representativos.

Um último ponto sobre o regulamento atual merece destaque. A seção "Ética e Disciplina" conta com uma subseção chamada "Deveres", que tem como um de seus itens os deveres dos membros dos Consegs e NALs. Um de seus deveres é *"evitar o uso do Conseg e do NAL para proselitismo político-partidário, comercial ou religioso"*, o que nem sempre se observa na prática. São frequentes as reuniões em que vereadores e assessores de parlamentares comparecem e participam.

Em julho de 2014, através do Decreto 60.647/14, foi criado um Grupo de Trabalho para "*apresentar propostas para aperfeiçoamento dos Conselhos Comunitários de Segurança - Consegs e dos mecanismos de participação comunitária na execução da política de segurança pública do Estado de São Paulo*". Como resultado desse trabalho, em novembro de 2014 o governador Geraldo Alckmin assinou o Decreto 60.873/14, que transforma os Consegs em fóruns para que a população acompanhe, em conjunto com as Polícias Civil e Militar, a execução do Plano de Metas em sua região[6]. A reformulação dos Consegs inclui ainda a criação do portal Conseg Virtual, que divulgará as metas e as ações dos conselhos, de modo a melhorar a comunicação entre a política pública e os cidadãos.

---

[6] http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia2.php?id=238260

Atualmente o Estado de São Paulo conta com 476 conselhos comunitários de segurança, dos quais 93 apenas no município de São Paulo - um para cada distrito policial da capital.

Reflexões sobre a participação nos Conselhos Comunitários de Segurança

Os conselhos comunitários de segurança do Estado de São Paulo são canais de participação social de caráter consultivo. Isso significa dizer que não possuem tarefas determinadas, como, por exemplo, o conselho da saúde, mas assumem característica mais parecida com a de audiências públicas (Fernandes, 2014).

Para Simões (2009), a participação popular no campo da segurança pública simplesmente inexiste, sendo "marginal, periférica, irrelevante" (p. 45). O autor afirma que a presença popular na política de segurança pública assumiu três formas tradicionais, argumento corroborado por Martins (2013, p. 204). As três condições em que a sociedade civil e os cidadãos participam das políticas de segurança pública seriam: I) condição de suspeitos e eventuais réus em processos criminais; II) condição de informantes, de colaboradores da polícia para fornecer informações e levar denúncias; e III) contribuintes para sanar a precariedade material enfrentada pelas polícias e para arrecadar recursos (SIMÕES, 2009, apud MARTINS, 2013).

Segundo Alan Fernandes, embora a motivação que tenha criado os Consegs tenha sido o ideal participativo de construção comunitária, estas estruturas configuram hoje mais um "balcão" de demandas, que não retém a participação contínua do cidadão.

> Diferentemente das razões iniciais da instalação dos Consegs no Estado de São Paulo, não há qualquer construção "comunitária"; apenas um grande "balcão" onde as pessoas podem "encaminhar suas reclamações" diretamente aos responsáveis estatais pelo assunto. Dessa forma, na medida em que o pedido é atendido, não mais comparecem às reuniões. Por conseguinte, a quantidade de presentes às reuniões refere-se, diretamente, à capacidade do presidente de dispor de capital político para atender aos presentes (FERNANDES, 2014).

Os resultados desta pesquisa corroboram os argumentos de Fernandes (2014) e Martins (2013), tendo verificado que, independentemente do Conseg estudado, os policiais compreendem os participantes essencialmente como informantes, e não

necessariamente como sujeitos que estão coletivamente construindo a política pública. Segundo um Capitão da PM entrevistado:

> É uma grande forma, realmente, da gente receber de quem está passando o problema de forma direta, sem interlocutores outros, e sem ruído; que muitas vezes você passa a conversar... é bem simples, é a questão do telefone sem fio, por mais que eu tenha que ser fidedigno naquilo que você está me passando por telefone, quando eu transcrevo, eu ponho um quê pessoal ali, então, isso chega com ruído, ou não chega na intensidade que quem está lá, no Conseg, consegue filtrar, na pessoalidade; então, pra mim, é de suma importância, isso é fato; por quê? Exatamente por isso, é um caminho mais rápido de ter a notícia limpa, sem ruído, pra poder atender, tá? (Capitão da PMESP).

É preciso destacar que as reuniões ocorrem mensalmente conforme dita o regulamento, e funcionam como ponte entre a população, a polícia e os gestores de outras políticas setoriais. Boa parte dos tópicos de discussão nas reuniões diz respeito às questões de manutenção do espaço urbano e não necessariamente problemas de polícia, tais como iluminação, limpeza e pavimento de ruas. Já as pautas relacionadas diretamente a atuação policial variam de acordo com a localização do Conseg: no conseg Heliópolis as questões que determinam as discussões são os roubos e os bailes funks (pancadões); no conseg Itaim os problemas dizem respeito ao roubo de Rolex e à presença de moradores de rua e pedintes na região; o conseg Santa Cecília tem como pauta prioritária os usuários de drogas na região da cracolândia e os moradores de rua; no Butantã predomina a discussão sobre roubos e policiamento nas ruas do bairro; no conseg Brasilândia aparece de forma bastante acentuada o conflito entre os jovens moradores da região e os policiais da área.

Outra questão a ser destacada em relação à dinâmica de funcionamento dos Consegs diz respeito às críticas ao trabalho dos policiais, quase inexistente em todos os conselhos acompanhados. Nos poucos momentos em que isso ocorreu, os policiais militares se mostraram ofendidos e responderam de forma dura, inviabilizando a continuidade da discussão. Em uma reunião, por exemplo, duas moradoras se queixaram sobre os frequentes assaltos na região, e uma delas afirmou que a polícia não estaria fazendo nada para conter a criminalidade. Diante de sua fala exaltada, o tenente à mesa respondeu de forma ríspida e defensiva, afirmando que a população só sabe

reclamar da polícia, sem levar em conta as dificuldades enfrentadas pelos policiais. Antes da senhora responder, o presidente da mesa anunciou a presença de um vereador, coronel da reserva da PMESP, e disse que daria a palavra a ele antes que a população pudesse fazer suas perguntas. A senhora reclamou publicamente, perguntando "Quando é que vamos pode falar?". Sua reclamação não foi registrada, e a discussão entre moradores e tenente foi suavizada no registro da ata.

Outro exemplo ocorreu diante da reclamação de uma moradora pelo uso de spray de pimenta pela PM na repressão aos "pancadões", o que levou a uma discussão com o oficial da PM, que afirmou já ter sido baleado na comunidade, e que não hesitaria em usar o spray de pimenta ou sua arma de fogo. Ao final da reunião a mulher pediu desculpas para o tenente, mas ressaltou que ele era "nervosinho". O policial prontamente respondeu que "como um homem macho e viril não aceita que um homem grite com ele, muito menos uma mulher". A mulher ficou em silêncio e abaixou a cabeça.

Os casos acimas relatados são emblemáticos do constrangimento a que os moradores são submetidos quando tentam oferecer qualquer tipo de crítica ao trabalho policial. Na visão dos policiais que fazem a gestão das reuniões, o morador que frequenta o Conseg tem como dever prestar informações de modo a auxiliar à atividade policial, mas não lhe cabe questionar ou tentar interferir na condução do trabalho das polícias.

Outra característica marcante na dinâmica de funcionamento destes conselhos diz respeito aos mecanismos utilizados pelos atores estatais para ratificar as ações da PM entre a população. Em uma reunião, o policial presente colheu imagens dos depoimentos dos moradores sobre os pancadões, esclarecendo que precisava de declarações gravadas para justificar qualquer ação repressiva e lembrando que, quando são feitas estas operações, muitas reclamações de pessoas machucadas são registradas na Corregedoria. Os policiais orientaram os moradores a deslocarem-se à Corregedoria a fim de apoiá-los, uma vez que "ligar não é o bastante". Segundo uma das autoridades presente, a questão dos bailes funk teria solução, mas que isto dependeria do governo: "é só liberar o Choque, é só deixar as pessoas apanhando um mês para ver se elas não param", o que foi prontamente apoiado pelos participantes. Outra fala comumente ouvida dos policiais foi que "a polícia está de mãos atadas, impedida de atuar".

Ainda na discussão sobre os bailes funks, uma fala do presidente da mesa colabora com a reflexão aqui proposta sobre quem pode participar destes espaços.

Segundo o representante, em encontros anteriores existiam "infiltrados" que levavam as discussões das reuniões aos moradores da comunidade, informando sobre as reclamações dos pancadões. Preocupado com o fato o mesmo pediu que, caso alguém identificasse um "X-9" ou "leva-e-traz" ali, deveria avisá-lo. Em outra ocasião um senhor tentou filmar a reunião e o capitão o interpelou. O senhor disse que não faria nada com aquele vídeo e que também estava ali para reclamar do funk, ao que o capitão afirmou que tinha medo que aquele vídeo "caísse em mãos erradas".

Os relatos aqui descritos são apenas uma mostra dos registros realizados em sete meses de campo nos cinco conselhos acompanhados e ilustram o caráter da participação nestes espaços institucionalmente fomentados pelo poder público. Pensar a participação social em instituições públicas significa assumir como ponto de partida que a igualdade de oportunidade formal de participação não implica diretamente em taxas de participação iguais entre os diferentes grupos sociais. Se a participação é, a princípio, uma técnica para se estabelecer metas de acordo com as prioridades, necessidades e desejos da população (Verba, Nie; 1972), podemos problematizar esta definição. Que forças determinam a extensão e a forma da participação? De que segmentos da sociedade vêm estes participantes? Quem participa é uma amostra representativa da população ou eles vêm desproporcionalmente de grupos sociais particulares? Ou ainda: a forma como as instituições estão organizadas aumentam ou reduzem a probabilidade de participação? Os beneficiários da participação são todos os membros de uma comunidade ou somente aqueles que participam? Trata-se, grosso modo, de compreender as formas como as instituições participativas são de fato ocupadas e as consequências destas formas de ocupação.

Diante do apresentado, argumentamos que os Consegs configuram espaços que servem para garantir a legitimidade e a estabilidade organizacional da PM. Ao cooptarem estes espaços participativos, nos termos do que propõe Sezlnick (1960), a PMESP encontrou um mecanismo de ratificar as ações policiais e retroalimentar práticas abusivas e violentas já institucionalizadas.

Entendemos cooptação como "o processo de absorção de novos elementos à liderança ou à estrutura de determinação das políticas de uma organização como um meio de evitar ameaças para sua estabilidade ou sua existência" (Selznick, 1930, p.13)[7].

---

7 Tradução de: "the process of absorbing new elements into the leadership or policy-determining structure of an organization as a means of averting threats to its stability or existence".

A necessidade da cooptação viria, portanto, de uma situação em que a autoridade formal é de fato ou potencialmente ameaçada por fatores externos.

É possível diferenciar uma cooptação informal de uma cooptação formal, em que mecanismos institucionais são criados. O que está em jogo na avaliação da cooptação é se há realmente uma divisão de poder: "cooptation which results in an actual sharing of power will tend to operate informally, and correlatively, cooptation oriented toward legitimization or accessibility will tend to be effected through formal devices" (p. 136). Ambos podem coexistir, e a dimensão informal pode servir para uma retroalimentação das próprias instâncias formais criadas para a estabilidade organizacional.

O conceito oferece pistas analíticas para pensar a apropriação dos espaços dos Consegs pela PMESP. A saída para a carência de legitimidade da polícia entre a população foi o redirecionamento da filosofia norteadora da polícia, sem a abertura para controle externo ou uma real partilha de poder, mas com a criação – suficiente para alçar esta legitimidade – de espaços controlados de participação formal.

Verifica-se, portanto, uma participação controlada, que pode ser cooptada e instrumentalizada em favor da própria instituição que busca legitimidade. A participação assume um caráter tutelado[8], e os limites do que pode ou não ser discutido são controlados. Podem ser diretamente controlados pelos representantes do Estado (ex.: a ideia de que o conselho é um espaço "sigiloso", levantada pela hipótese de que existiriam "delatores" nas reuniões); pelos "representantes da participação", isto é, as lideranças do conselho (quem tem poder de fala e quem não tem; controle do uso do microfone, falas extensas pelos membros da mesa, demandas somente por escrito, etc); ou regulada pelos próprios "membros fixos" ou participantes assíduos dos Consegs, que possuem, por afinidade, uma predisposição a sustentar posturas duras de enfrentamento do crime, e constrangem a presença de vozes divergentes nas reuniões.

Deste modo, são as instituições de segurança, e especialmente a Polícia Militar, que assume o protagonismo na gestão das reuniões, que acabam por moldar o perfil de quem pode participar, como e com que finalidade.

---

8 Mais amplamente, sobre as Conferências de Segurança Pública, Lyra (2012) aponta para uma passagem da autonomia da participação à participação tutelada, a que atribui uma "despolitização da militância". Ver Lyra, Rubens Pinto. "As conferências de segurança pública: da participação autônoma à tutelada". Conclusão semelhante pode ser encontrada em Pinto, Fiúza e Coutinho (2006), sobre um conselho participativo de segurança no interior de Minas Gerais: "Neste tipo de participação, os governos coletam informações, "educam" os cidadãos, encontram suporte para suas iniciativas e programas e legitimam seus governos" (p. 237). In: "Participação, poder e cidadania em Conselhos de Segurança Pública: novos discursos, antigas práticas".

De forma frequente também foi observado que a participação servia como mecanismo de ratificação da ação policial, retroalimentando práticas já institucionalizadas pela corporação.

Ao mesmo tempo em que discursos que reforçam preconceitos, antagonismos e apoio a mecanismos de contenção da criminalidade pautados por ações mais truculentas por parte das polícias aparecem com frequência nos Consegs, é possível notar também que esse paradigma parece concorrer com outro, que entende a violência como um fenômeno multicausal, e que exige por parte da polícia políticas de prevenção e repressão qualificadas, munidas da participação comunitária e conectadas com outras políticas setoriais.

Esse embate, a princípio ideológico, tem se traduzido em tensões e inflexões na implementação da política, como pode ser visto no episódio em que um morador reclama dos moradores de rua e o PM responde que a polícia não é uma instituição higienista e que não configura um órgão de repressão a pobres; ou nas discussões sobre a ação da PM na região da cracolândia, que coloca em evidência perspectivas completamente divergentes sobre como fazer a gestão da região que abriga os usuários de drogas.

Participação para quem? Cidadão de bem *versus* vagabundo

As reflexões apresentadas na seção anterior evidenciaram os mecanismos utilizados pelas autoridades públicas para controlar a participação nos conselhos comunitários de segurança, definindo as pautas discutidas, legitimando as ações das polícias, mas também influenciando em quem pode participar destes espaços. Este fator é, talvez, um dos principais pontos a serem destacados por esta pesquisa, já que determina fundamentalmente o potencial de ação destes espaços enquanto canais plurais, ou não, de participação popular.

Como exposto anteriormente, a literatura aponta que os conselhos comunitários de segurança em geral constituem espaços que mobilizam esquemas de significação da violência que articulam preconceitos de classe, ocupação social, gênero, etnicidade, dentre outros. Como bem afirma Galdeano:

> O panorama geral desses encontros são relações intolerantes, discursos que aprofundam esquemas de diferenciação social e segregação política. O maior domínio da cena pública nesses encontros tende a ficar a cargo dos moradores com maior capital de relações com os policiais e os técnicos das

> subprefeituras, em contraste com aqueles que revelam maior capital em termos de ativismo ou apropriação da linguagem dos direitos humanos. Por outro lado, a linguagem dos direitos tende a se mesclar com discursos que tendem a negligenciar os direitos dos outros, e moradores de todas as classes sociais parecem utilizar explicações duais para demandar por seus direitos específicos, entre os quais o direito à segurança e o direito dos jovens infratores (GALDEANO, 2009, p. 11).

Se podemos afirmar que nos Consegs as discussões em geral são pautadas por discursos intolerantes, que reforçam preconceitos, estes tendem a ser reproduzidos pelos chamados "cidadãos de bem", para usar a categoria nativa. Não à toa, a Cartilha de Policiamento Comunitário da Polícia Militar do Estado de São Paulo, datada de 2007, afirma que:

> "É de fundamental importância o entendimento de que os preceitos doutrinários de policiamento comunitário visam ao atendimento dos cidadãos de bem, pois aos infratores da lei e arredios às regras sociais se aplicam as normas e a legislação vigentes. Ressalte-se que policiamento comunitário não se traduz em forma branda de aplicabilidade legal, mas sim, atuação de uma polícia voltada à cidadania e, essencialmente, participativa" (Cartilha de Policiamento Comunitário da Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2007).

Como se apreende do trecho em destaque, o manual redigido pela corporação e distribuído ao público compreende que os preceitos doutrinários do policiamento comunitário devem ser aplicados única e exclusivamente aos cidadãos de bem, embora a própria cartilha não defina o que vem a ser o "cidadão de bem".

Na ausência de uma definição clara sobre o que vem a ser este conceito, ele vai sendo definido e redefinido no dia a dia da atividade policial. Observando os relatos das reuniões dos Consegs, verificamos que estas instituições participativas consistem em espaços de participação especialmente voltados ao cidadão de bem que, por meio de uma série de falas e representações, dão algumas pistas sobre o significado deste conceito, ou pelo menos, do significado daquele que não faz parte deste grupo: em linhas gerais, tudo e todos que quebram a noção de ordem e boa conduta.

No Conseg Butantã o cidadão que viola direitos e que não deve ter os seus respeitados é o ladrão, aquele que aumenta os índices criminais da região. No Conseg

Itaim Bibi essa categoria foi associada, ainda que de maneira menos clara, aos moradores de uma favela recém-estabelecida na região e que não se adequa ao "conceito do bairro". No Conseg Santa Cecília, a associação do usuário de crack a um comportamento marginal e criminoso foi feita reiteradamente, quer fosse pelos frequentadores, quer fosse pelos policiais, que atribuíam a esses usuários o aumento no número de roubos. Em Heliópolis, os frequentadores dos chamados "pancadões" foram sempre associados ao crime, e foram numerosos os pedidos dirigidos à polícia para que eles fossem tratados com violência.

O elemento comum aos discursos ouvidos em cada um desses Consegs é o da criminalização de determinadas condutas, o que seria traduzido numa exclusão de cidadania de determinados segmentos, ao passo em que o tratamento dispensado a este grupo não deveria ser o mesmo que o dispensado ao cidadão de bem. O cidadão de bem é aquele que merece a cidadania, a política pública, o tratamento educado do policial, o que tem o direito de participar. Aquele que não faz parte desta categoria representa um elemento perigoso, que vem de espaços marginais, polui e contamina (Caldeira, 2001). O cidadão de bem seria tradução, pós-crises econômicas da década de 1980, da categoria "trabalhador", tão bem analisada pelos estudos de Alba Zaluar (1985). Se, nos anos 1980, vigorava o binômio "trabalhador" x "vagabundo", agora temos o "cidadão de bem" x "vagabundo", numa atualização dessas categorias frente às transformações socioeconômicas e demográficas vivenciadas pela população brasileira nas últimas décadas.

Ainda que seja necessário reconhecer que por vezes crimes ocorrem nos "pancadões", a fala corrente no Conseg Heliópolis associava todos os frequentadores à prática de delitos indiscriminadamente. A criminalização do outro foi ainda mais forte em Santa Cecília, onde moradores, comerciantes e polícia caracterizavam os usuários de crack como ameaças graves à ordem e à segurança. Nesse Conseg, as intervenções dos frequentadores giraram em torno da existência de uma distinção marcada entre os moradores, honestos e pagadores de impostos; e os "*nóias"* [categoria utilizada para descrever os dependentes de crack que perambulam pela região] e moradores de rua, indivíduos que sujam o bairro e causam inúmeros transtornos. Em determinada reunião, uma senhora agradeceu a polícia pela "limpeza" feita na região da cracolândia, afirmando que "a polícia não está podendo ajudar como ela queria". Mostrou-se indignada com os moradores de rua, a quem dirigiu inúmeras acusações: "eles são os donos, nós não, eu que pago imposto... quero que alguém esclareça como eu vou

resolver a minha rua". A senhora reclamou ainda dos bares, e também dos ambulantes: "tem um camelô que está todo dia lá, não sei o que ele vende, mas lá só tem *nóia*, e ele não tem licença". Por fim, perguntou se a base móvel da PM que seria colocada no Largo Coração de Jesus só atenderia os moradores ou se também faria uma "limpeza" na área, removendo os usuários de droga.

Em uma reunião, o presidente afirmou que "estes políticos só veem a violência e truculência da polícia com os moradores de rua, mas não a violência e truculência dos moradores de rua contra o cidadão de bem". Fez ainda acusações à Defensoria Pública: "Os defensores públicos, sabe-se lá Deus a quem estão associados, estão contribuindo para transformar a cidade nisso"; disse que essas "minorias" transformaram-se em "verdadeiras tribos", culpando os que "dão comida, alimentando essa gente" pela manutenção da miséria humana. Uma senhora pede a palavra e responde ao presidente: "O Conseg deveria se reunir para fazer um mutirão contra os direitos humanos", ao que o presidente responde: "sentimos sua falta na última reunião. A senhora é uma pérola na nossa reunião".

Nas reuniões acompanhadas foram vários os momentos em que pudemos notar discursos fundados na dicotomia entre o "cidadão de bem" e o "vagabundo". Cardia (1995) demonstra que os fundamentos ideológicos desta distinção se encontram na ideia de mérito e de proporcionalidade da justiça – ou seja, de que a justiça deve funcionar para o "cidadão de bem" enquanto os "criminosos" devem ser sumariamente eliminados por não "merecerem" direito a defesa – e uma exclusão moral:

> (...) o apoio às graves violações do direito à vida e à pena de morte derivam da exclusão dos presos, dos suspeitos, ou ainda das vítimas de violência policial, do mundo moral deste grupo que apoia as graves violações. Este grupo apresenta vários indícios de ter normalizado o uso da violência por parte da polícia: não considera grave o uso de tortura ou as mortes pela polícia, apesar de serem frequentes; concorda que a polícia bata em presos ou porque é uma forma de punição, ou porque é a única forma de confessarem; é contra o governo acabar com os esquadrões da morte e com os justiceiros; e, por fim, alguns deles defendem a pena de morte por que 'bandido tem que morrer'. (...) A negação de direitos aos presos é um dos indicadores da exclusão moral... quem está fora da comunidade moral ou opõe-se a esta comunidade não evoca injustiça, isto é, a exclusão moral – a negação da injustiça. Nestas

> condições, para aqueles que excluem, não há danos ou maus tratos que possam ocorrer porque quaisquer danos/maus tratos são justificados ou são merecidos" (p. 63).

Conclusão

A pesquisa aqui apresentada indicou que os Consegs constituem as estruturas mais visíveis de participação popular na segurança pública do Estado de São Paulo e, mais do que isso, encontram-se em funcionamento e institucionalizados. Contudo, estão longe de constituírem "instâncias plurais" ou de estimular "a cultura da prevenção criminal e da contenção da violência" como prevê seu regulamento.

Representam menos espaços democráticos de participação popular, nos quais a população fiscaliza a ação do poder público, e mais espaços que ratificam a ação policial e cujas demandas dos moradores são expressas. O protagonismo na gestão das reuniões fica por conta dos representantes da Polícia Militar, que definem o que pode ser discutido e por quem.

Em que pese atualmente os Consegs estarem inseridos dentro do rol de ações da estratégia de policiamento comunitário, um dos três eixos prioritários da atuação da PMESP desde 1997, estes espaços têm sido geridos com o propósito de legitimar as práticas da instituição nos territórios, ainda que não coadunem com os preceitos do Estado democrático de direito, e não necessariamente com o objetivo de estreitar laços entre polícia e comunidade.

Cabe também ressaltar que, não obstante os dados coletados em campo evidenciarem que as discussões promovidas nestes espaços estão fundadas na negação da cidadania para segmentos da sociedade, há de se reconhecer que esta é uma visão de mundo que encontra reflexo expressivo na sociedade. Trata-se, portanto, de uma seletividade em relação a quem pode participar com a exclusão de visões divergentes.

Bibliografia

ASTOLFI, R. C. **Povo e polícia, uma só direção**: os estreitos canais de participação dos Conselhos Comunitários de Segurança da cidade de São Paulo. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas: 2014.

AVRITZER, L. "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação". In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 50, nº 3, 2007, pp. 443-464.

CALDEIRA, T. P.. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, Edusp; 2000.

CARDIA, N. **Direitos Humanos**: ausência de cidadania e exclusão moral. São Paulo: Comissão de Justiça e Paz, 1995.

Cartilha de Policiamento Comunitário: Procedimentos Operacionais. 2007. 1ª. Edição.

CARVALHO, A. W. **A descentralização formal**: o processo de descentralização pós-Constituição Federal de 1988 nos municípios de pequeno porte demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Faculdade Arquitetura e Urbanismo: 2000.

FERNANDES, A. Violência e gestão da ordem social em Furnas-Tremembé. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Paulo, Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2014.

FUNG, A.;WRIGHT,E.O. Deepening democracy :innovations in empowered participatory governance. In: **Politics and Society**, nº 29, 2001, p. 5-42.

GALDEANO, A. P. **Para falar em nome da segurança**: o que pensam, querem e fazem os representantes dos Conselhos Comunitários de Segurança. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas: 2009.

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

MARTINS, L. P. B. Participar é preciso: uma discussão sobre cidadania e participação social no campo da segurança pública. In: **Confluências**: revista interdisciplinar de Sociologia e Direito. vol. 15, nº 2, 2013. pp. 179-217.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Politica, São Paulo, CEDEC, n. 44, p. 27-103, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Crise e Castigo**: Partidos e Generais na Política. Rio de Janeiro, Vértice, 1987.

SELZNICK, P. "Co-optation*:* A Mechanism for Organizational Stability". In: Merton, R. (org.). **Reader in** *Bureaucracy.* New York: The Free Press, 1968. pp. 135-140.

SIMÕES, Renato. Segurança Pública e Participação Popular: uma avaliação. In: **Cadernos Temáticos da CONSEG**: Movimentos Sociais e Segurança Pública: a construção de um campo de direitos, Ano 01, nº 09, Ministério da Justiça, Agosto de 2009.

VERBA, S.; NIE, N. H. **Participation in America:** Political Democracy and Social Equality. New York: Harper and Row. 1972.

ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

Portarias/Legislação

Decreto n. 54.911 (2009), que regulamentou a Lei Complementar n. 1036.

Resolução SSP-37/85, que regulamenta a existência dos CONSEGs

Decreto nº 23.455/85, que cria os CONSEGs.

Decreto nº 25.366/86, que cria o Coordenador Estadual dos CONSEGs.

Lei Complementar nº 974/2005, que cria a Coordenadoria Estadual do CONSEGs.

Resolução SSP-47/99, que regulamenta os CONSEGs.

PL n.º 579/2002, que objetivava dar estabilidade institucional aos CONSEGs.

Lei Complementar nº 974/2005, que criou Coordenadoria Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança.

Resolução SSP-181/13, que revogou e substituiu a Resolução SSP-47/99.

Lei nº 13.299/2002, que estabelece como regra a presença de um representante do GCM.

Lei nº 13.299 de 16/01/2002, que criou grupo de trabalho para aperfeiçoamento dos CONSEGs.

Decreto 60.873/14, que transformou os CONSEGs em Fóruns.