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

Seminário Temático 10: Efetividade das Instituições Participativas

Processo decisório no Conselho Municipal dos Direitos dos Idosos de Pacoti-CE : uma análise sob os modelos de Allisson (1999).

Greg Jordan Alves Silva [1]
Karine Sousa Julião[1]
Ylane de Araújo Almeida[1]
Maria Aparecida da Silva[2]

1- Graduandos em Administração Pública- Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.
2- Doutora, Professora Associada do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

INTRODUÇÃO

A função de quem toma decisões, sejam elas simples ou complexas, se apresenta como uma das mais relevantes responsabilidades de um administrador. De acordo com Porto (2004) essa função pode ser entendida como o “processo de escolha que identifica soluções, avalia os cursos de ação, e implementa o plano preferido, para resolução de um problema”.

No setor público, o processo decisório deve ser embasado pelos princípios que regem a Administração Pública, buscando os interesses da sociedade, de forma que garanta seu bem estar e ofereça clareza em suas tomadas de decisões. Esse tema tem se tornado foco de debates e objetos de estudo em diversos trabalhos científicos. As discussões giram em torno de abordagens bastante diferenciadas que vão desde as teorias clássicas da administração até áreas da psicologia. Esse processo também é observado dentro das mais variadas aplicações.

O diagnóstico do processamento de uma decisão pode fornecer alguns dos subsídios que possibilitam a compreensão e a resolução de desafios que se colocam à prática da gestão pública. Desta forma, cabe a abordagem das provocações que norteiam a presente pesquisa.

O aumento no nível de participação social nos últimos anos é fruto de mudanças nos arranjos institucionais e na cultura política da população, que apresentam um grau notório de engajamento. Um marco importante no que cerne a essas mudanças de arranjos institucionais são os diversos conselhos gestores de política pública, que se consolidam em uma nova arena, essencialmente participativa, em que o processo decisório deve acontecer. (FUKS, PERISSIONOTO E RIBEIRO, 2003).

Dentro de um novo contexto demográfico, o Brasil caracteriza-se como um país de enorme envelhecimento populacional. O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), aponta a diminuição da proporção de jovens e o aumento da de idosos. Com base em dados, presume que em 2030, ocorra a inversão do perfil demográfico do país, ou seja, o número de idosos irá superar ao de jovens. Esse cenário exige medidas urgentes a serem adotadas pela sociedade em geral, pois em paralelo ao aumento do número de idosos, doenças próprias do

.

envelhecimento ganham notoriedade e os índices de violência contra os idosos merecem destaque.

Diante disso, a elaboração e execução de políticas públicas que promovam o envelhecimento digno e sustentável e que contemplem os direitos dos idosos, torna-se imprescindível. Para escolha do objeto de estudo, foi considerado o fato de que a ampliação da oferta de políticas públicas, a partir do processo de descentralização, por parte dos municípios tem sido pouco estudada na perspectiva do processo de tomada de decisão (Kerbauy, 2004).

O foco do presente estudo é então, analisar o processo decisório do Conselho Municipal dos Direitos dos Idosos (CMDI) em Pacoti- CE, com base nos três modelos de análise de Allison (1999): o racional, o organizacional e o político.

Pacoti é um município de pequeno porte localizado na região cearense que totalizou 11.607 habitantes no ano de 2010, segundo dados do Censo do IBGE. Faz parte da macrorregião do Maciço de Baturité que é uma das oito macrorregiões de planejamento que compõem o Estado do Ceará. Trata-se de uma localidade que relativamente está próxima da capital do Estado (Fortaleza).

Em 19 de julho de 2011, foi criado o Conselho Municipal dos Direitos do Idoso através da lei municipal nº1477/2011 órgão consultivo, de deliberação coletiva, vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social. Tal instância é de suma importância para a garantia dos direitos das pessoas dessa faixa etária.

Assim, como qualquer outra organização, o Conselho também depende do desenvolvimento de uma série de discussões e decorrente disso, a tomadas de decisões colegiadas. De que maneira isso ocorre e quais processos influenciam estas decisões, são indagações do presente trabalho, que possui além dessa introdução: a) o referencial teórico, o qual traz discussões acerca da importância dos conselhos populares na tomada de decisão e sobre os modelos de processo decisório segundo Alisson (1999); b) os aspectos metodológicos do trabalho; c) as discussões dos resultados e as aproximações teóricas, e; d) as considerações finais.

.

REFERENCIAL TEÓRICO

- Conselhos de Políticas Públicas

No apogeu da Constituição de 1988, os mecanismos de participação e de representação institucionalizam-se, dessa forma, os órgãos com esta finalidade passam a serem não mais espaços de consulta, mas normativos, definidores de parâmetros e de escolha das diretrizes das políticas públicas. Trata-se de uma reforma democrática do Estado e de sua administração pública, que estaria embasada na necessidade de instigar a participação dos diferentes atores (governamentais e não-governamentais), dando igual ênfase à participação dos cidadãos na definição das condições de sua organização e associação (MILANI, 2008).

O aumento no nível de participação social nos últimos anos é fruto de mudanças nos arranjos institucionais e na cultura política da população, que apresentam um grau notório de engajamento. Um marco importante no que cerne a essas mudanças de arranjos institucionais são os diversos conselhos gestores de política pública, que se consolidam em uma nova arena, essencialmente participativa, em que o processo decisório deve acontecer. (FUKS, PERISSIONOTO E RIBEIRO, 2003).

Os conselhos de políticas públicas podem ser conceituados como instâncias deliberativas e participativas nos quais seus integrantes tomam a decisão por aqueles aos quais representam. A versão atual de conselhos se configura como um canal paritário de expressão, representação e participação, constituído por gestores e representantes da sociedade civil (PRESOTO e WESTPHAL, 2005). Para sua estruturação, são criados por lei e regidos por regulamento aprovado por seu plenário, além disso, possuem caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle. (GOMES, 2005).

No que cerne a efetividade dos conselhos de políticas públicas no exercício da democracia deliberativa, a participação da sociedade civil organizada em conselhos, permite:

.

> “o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação e proposição de diretrizes, o estabelecimento de meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais, a avaliação das ações e a negociação do direcionamento dos recursos financeiros existentes” (PRESOTO e WESTPHAL, 2005).

Para o processo decisório, em seu sentido estratégico e numa linguagem gerencial, os conselhos desempenham um papel inovador no âmbito da democracia do país, na medida em que conseguem, partindo de um aprimoramento nos processos de representação e participação da população, interferir diretamente nas decisões políticas (OLIVAL et al 2007). Sendo concebido como o diferencial dos conselhos de políticas públicas diante das demais instâncias participativas, as decisões neles tomadas se legitimam por serem coletivas, pois podem incorporar as diferentes perspectivas apresentadas, e por isso mesmo, ainda que vinculem todos no presente, são possíveis de serem desafiadas no futuro (CUNHA, 2007).

Gomes (2003) enfatiza sobre os desafios e dificuldades na efetividade dos conselhos, segundo ele, do lado da representação governamental é necessário exigir a qualificação de representantes legítimos do governo, com capacidade e autoridade para decidir. Outros desafios apontados pelo mesmo autor referem-se à busca da união e do entendimento entre os conselheiros advindos das diversas entidades da sociedade civil, à conquista de unanimidade junto aos representantes do governo e, mais uma vez, a efetiva garantia do suporte e mobilização das instituições as quais os conselheiros representam. “Problemas no desenho institucional, na forma de organização e capacitação dos conselheiros, na representatividade e nas condições políticas são encontrados no dia a dia dos conselhos” (GOMES, 2003).

- Teorias do Processo Decisório

Na teoria administrativa, o processo decisório desde sempre, tem se consolidado como elemento importante no oficio de administrar. Segundo Maximiano (2000), diversos autores da área evidenciam que o processo decisório deve ser estudado como forma não apenas de compreender o trabalho gerencial, como também de preparar pessoas para desempenhar qualquer espécie de tarefas da administração. Para o mesmo autor, “decisões são escolhas que as pessoas

.

fazem para enfrentar problemas e aproveitar oportunidades", dessa forma, o processo decisório consiste na "sequencia de etapas que vai desde a identificação da situação até a escolha e colocação em prática da ação ou solução".

Nos diversos estudos sobre o processo decisório, observando divergências teóricas e metodológicas sobre o tema, os autores destacam diferentes modelos que descrevem o processo decisório. Cury (2012), em sua obra, traz a discussão entre o modelo de Newman, o qual dá considerável relevância ao diagnóstico e definição de problemas, e o modelo de Simon, que considera a tomada de decisão sendo o mesmo que administração, originando daí a sua importância.

Já Motta e Vasconcelos (2006), enfatiza outras duas correntes, a saber: o modelo de racionalidade limitada e modelo incrementalista). O modelo de racionalidade limitada, defende que o processo decisório é feito de acordo com critérios específicos que restringem o processo de escolha e o número de alternativas possíveis (Motta e Vasconcelos, 2006). Segundo Pereira e De Toni (2002) a premissa básica do modelo incrementalista é que as decisões advêm de uma série de pequenas fases, em vez de alcançar e implementar a solução completa numa grande fase. As repercussões de mudanças de reações e consequências são mais previsíveis e mais possíveis de ganhar maior comprometimento.

- Os modelos de análise do processo decisório de Alisson

Os modelos que utilizaremos como base para esse trabalho é o modelo de análise do processo decisório de Allison, evidenciado no artigo de Bin e Castor (2007), os quais analisaram fatores políticos e racionais no processo decisório, partindo da obra original "The essence of decision: explaining the Cuban missile crisis" de Allison e Zelikow (1999). Nesse trabalho os autores analisam o processo decisório sob diferentes abordagens, a saber: modelo racional, modelo organizacional e modelo político.

Segundo Bin e Castor, o modelo racional congrega "questões da psicologia, da escolha racional e da teoria dos jogos para clarificar variantes do modelo". Para Schwenk (1988, apud Bin e Castor 2004) a metáfora central desse modelo é a visão da organização como uma pessoa intencionalmente racional. Dessa forma, o

.

racionalismo nega o conflito de interesses e os limites exercidos pelo homem e os seus próprios limites (PEREIRA, LOBLER e SIMONETTO, 2010). Os fatores racionais analisados podem se figurar no uso de projeções e dados estatísticos, impessoalidade, análise de escolhas racionais, pressupostos de racionalidade limitada e a previsibilidade.

O modelo organizacional se apropria de recentes evoluções em estudos organizacionais, sociologia, ciência política e negócios (BIN e CASTOR, 2004). Para Pereira e De Toni (2002) esse modelo age conforme padrões regulares que se baseiam em rotinas pré-estabelecidas e coordenadas. Os mesmos autores afirmam que essas rotinas fazem com que o ator organizacional represente um somatório da organização por meio da descentralização de poder, não sendo um agente monolítico, uma vez que age de acordo com rotinas organizacionais pré-existentes (PEREIRA e DE TONI, 2002). Aqui são analisados fatores relacionados à adaptação e aprendizagem organizacional, padronização de processos e rotinas organizacionais.

Para Bin e Castor (2004) o modelo político se baseia em recentes estudos sobre política pública para clarificar a importância do desempenho individual dos envolvidos na formulação de políticas. Para com Silva (1989), esse modelo baseia-se em negociações e coalizões entre grupos para a tomada de decisões, as quais se dão em cima de proposições que lhes sejam satisfatórias, já que são resultantes de interesse entre as partes. Pereira e De Toni (2002) citam como características do modelo político conflitos e competições entre membros com diferentes visões sobre um mesmo problema. Além disso, são analisados outros fatores, tais como centralização de poder, cooperação, interesses externos e cooptação.

METODOLOGIA

Essa pesquisa se caracteriza como um estudo descritivo, de cunho qualitativo. Primeiramente realizou-se um levantamento bibliográfico acerca dos principais temas em questão, só em seguida, foram decididos os aspectos metodológicos. Por conseguinte, teve-se um primeiro contato com o objeto de estudo, para a coleta de informações gerais do conselho como: local de

.

funcionamento, total de membros, realização de reuniões, lei de criação do Conselho, principais ações.

Para a coleta de dados, optou-se por realizar entrevistas semi-estruturadas, que é uma forma privilegiada de interação social com o objetivo de construir informações pertinentes para o objeto de pesquisa (MINAYO, 2008). O instrumento foi elaborado com doze perguntas que abordaram os três modelos de análise do processo decisório, proposto por Allison (1999): racional, organizacional e político.

No que se refere a escolha dos sujeitos a serem entrevistado, foi levado em consideração o total de membros que compõem o Conselho. No caso, é composto por oito membros com seus respectivos suplentes. Teve-se então preferência pelos membros titulares e que tivessem uma maior disponibilidade para dar entrevista. No total, quatro membros foram entrevistados: presidente, vice presidente, representante do Sindicato dos Trabalhadores e representante da Secretaria de Saúde.

Alguns aspectos encontrados na literatura levaram a escolha de outra técnica de coleta de dados, a observação. Alguns aspectos políticos podem estar além do que os membros do conselho possam trazer em seus discursos. Segundo Marconi e Lakatos (2010) essa técnica obriga ao investigador a ter um contato mais direto com a realidade e, além disso, permite a evidência de dados não constantes do roteiro de entrevista.

Para análise dos dados utilizou-se a técnica de análise de conteúdo. As categorias analíticas foram construídas com base nos modelos de tomada de decisão de Alisson, fazendo a ligação entre teoria e prática.

RESULTADOS E ANÁLISES

- O CMDI

O Conselho Municipal dos Direitos dos Idosos de Pacoti – CE foi instituído pela Lei Municipal 1477/2011, é um órgão vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social. O conselho é composto por oito membros e seus respectivos

.

suplentes. Sendo quatro representantes governamentais (indicados ao Secretário Municipal de Assistência Social, e nomeado pelo Prefeito Municipal) e quatro representantes da sociedade civil (escolhidos por meio de votação em Fóruns Específicos) assim definido: um representante de cada uma das Secretarias a seguir indicadas: de Assistência Social; de Saúde: de Educação; e de Cultura. Um representante de entidades não governamentais atuantes no campo da promoção e defesa dos direitos ou atendimento ao idoso, nas seguintes categorias: a) representante do sindicato dos trabalhadores rurais; b) representante da igreja católica; c) representante da Associação Comunitária Nossa Senhora de Fátima; e d) representante da Associação Comunitária do Rolador.

Os membros, de vínculo voluntário, tem um mandato de dois anos, podendo ser conduzido por um período de igual duração, enquanto no desempenho das funções ou cargos no quais foram nomeados ou indicados. As reuniões do conselho acontecem mensalmente na sala dos conselhos, e possui uma secretaria executiva que tem funcionamento diário.

Além das reuniões deliberativas, o conselho promove Campanhas, Visitas domiciliares, relatórios encaminhados para a Promotoria Pública, distribuição de panfletos, carteira de identificação do Idoso para transporte gratuito e reuniões sistemáticas. Para isso, o conselho possui articulação e parceria ativa com a Promotoria Pública do município, com a Secretaria Municipal da Saúde e de Educação.

O município de Pacoti, desde o ano de 1994, vem desenvolvendo o projeto “Envelhecendo com vontade de viver”, coordenado pela Secretaria de Assistência Social através do Centro de Referencia da Assistência Social (CRAS). Tal iniciativa possibilita a construção de uma imagem cidadã da terceira idade, por meio da sociabilidade e do acesso a serviços e informações. Contando com a colaboração de voluntários nas comunidades do município.

- Análise do Processo Decisório à Luz dos modelos de Alisson

Fatores Racionais e Organizacionais

.

O processo decisório no conselho não possui critérios institucionalizados de tomada de decisão, é tomada com base nas demandas antecedentes a reunião. De acordo com os entrevistados não são feitas *projeções ou indicadores estatísticos*, dessa forma, para suporte a decisão, são realizados simplesmente registros numéricos que apontam quantidades de cadastros e demais ações realizadas, esse registro tem uma finalidade muito mais de controle do que de apoio à decisão.

Essa questão reporta um grande problema na avaliação e monitoramento de políticas públicas no âmbito da gestão municipal, além de haver incipiente conhecimento das ferramentas estatísticas, os municípios sempre estão sujeitos à apenas possíveis avaliações do governo municipal e federal. O monitoramento de políticas, ou seja, o acompanhamento durante a sua execução, pode permitir aos conselhos verificar se há falhas e dessa forma, decidir estrategicamente no desenvolvimento de ações.

No que se refere às *escolhas racionais*, os membros, sobretudo a presidência do conselho são detentores de um bom nível de informações, o que lhes permitem gerar alternativas apropriadas, por mais que não seja num quantitativo elevado. Também possuem noção sobre a consequência de cada escolha. Contrapondo, os pressupostos de *racionalidade limitada* também foram identificados, embora de forma parcial. Percebeu-se que os planos formais nem sempre chegam diretamente a todos os membros do conselho. Referente à *impessoalidade*, foram feitas poucas considerações, contudo por mais que não sejam levados em conta fatores pessoais nas decisões, nota-se uma maior confiança nas sugestões da presidente do conselho.

No que se refere à relação entre a restrição de recursos e a tomada de decisão, verificou-se que determinadas ações são restringidas pela falta de recursos, como transporte para locomoção dos idosos e espaço físico para eventualidades. Outra limitação financeira apontada foi à dificuldade para custeio de deslocamento dos membros do conselho na realização de visitas e na participação de todos os membros nas reuniões realizadas.

> *“ (...) as vezes a gente planeja e decide muita coisa, mas quando percebe esse empecilho, que é o custeio, a gente desanima” (RELATO).*

.

> *“Existe a boa vontade por parte dos conselheiros, existe a demanda por visitas, mas muitas vezes deixamos de realizar por falta de veículo da prefeitura, para deslocamento.” (RELATO).*

Os membros entrevistados não possuem nenhum tipo de capacitação específica para sua atuação no conselho, apenas a presidente do conselho possui formação, pois tem especialização latu senso em Planejamento e Gestão de Políticas Públicas. Contudo, os entrevistados possuem experiência com os direitos dos idosos, legislação, projetos e campanhas, ganhos com o tempo de atuação. Essa experiência adquirida pode lhes proporcionar uma *aprendizagem e adaptação organizacional*, sendo possivelmente por esse motivo, os indicados para exercer tais funções.

Um desafio no que diz respeito à aprendizagem e adaptação organizacional e a sua influencia no processo de tomada de decisão é a dificuldade que alguns membros possuem de conciliar a sua participação no conselho com suas ocupações profissionais, por mais que tenham função majoritariamente de deliberação, seria necessária a dedicação dos membros em algumas atividades mais consultivas ou formativas. Essa dificuldade acarreta impactos inclusive nas reuniões, as quais nem sempre tem suas deliberações feitas com o consentimento explícito de todos os membros. Sobre isso o representante do sindicato relata:

> *“Eu até gostaria de participar mais das reuniões, mas como aqui (no sindicato) tem muito que fazer, eu acabo deixando de ir, as vezes, nem meu suplente tá podendo ir” (RELATO).*

A ocorrência e repetição de casos de abusos e violência contra os idosos fazem com que exista um determinado grau de *previsibilidade* na tomada de decisão. Quando se detecta um caso, é feita a visita e o diagnóstico da situação, dependendo desse diagnóstico, o caso é levado para a Promotoria Pública, para que se tomem as medidas cabíveis. Esse mesmo fator impulsiona na *padronização dos processos* do conselho, os quais, como já mencionado anteriormente seguem um mesmo procedimento de atuação.

> *“Quando a gente recebe um caso, já sabe o que fazer, nem precisa decidir muito não, já que são casos parecidos”. (RELATO).*

.

> *“Recebemos várias denuncias, e quando chega mais uma, já temos tipo um procedimento padrão”. (RELATO).*

Fazendo paralelo com as teorias da administração, nota-se que esse fator de tomada de decisão relaciona-se com teoria da burocrática de Weber (1999), que tem como uma de suas características a previsibilidade de funcionamento e a padronização dos procedimentos. Essa assertiva corrobora com a ideia de que o processo decisório em qualquer nível ou instância aproxima-se de padrões organizacionais.

Fatores Políticos

Fora sua relação com o processo de decisão, os fatores políticos já estão relacionados na escolha dos conselheiros, como já citado, os membros são indicados (sobretudo os governamentais) pelos secretários e nomeados pelo chefe do executivo municipal. Esse fato, alerta para o risco de uma manipulação do governo local na indicação dos representantes nos conselhos de Pacoti. “A eleição dos conselheiros ao invés de seguir um processo mais democrático e transparente, acaba se transformando num instrumento de negociação política” (PRESOTO e WESTPHAL, 2005).

Segundo os entrevistados todas as decisões são *negociadas*, e originam-se num espaço democrático, no qual as escolhas finais são feitas através de votações, onde cada membro possui o mesmo poder de decisão. A forma de gestão de conselho estimula o consenso na definição dos objetivos e metas a curto e longo prazo. Em relação às negociações:

> *“Nas reuniões que a gente tem, fazemos os possível pra isso acontecer, há momentos até de se questionar que se for preciso, a gente ter uma ajuda de custo pra trazer o conselheiro (...), pra essas decisões, negociações não deixarem de acontecer. (RELATO).*

Nos casos de divergências de opinião, as decisões são facilmente negociadas, ou seja, o ambiente é propício à *coalizão e cooperação* dos membros. A padronização razoável existente na execução dos procedimentos acarreta uma menor divergência entre as opiniões dos membros.

.

Por mais que as decisões sejam colegiadas, foi percebido, que há maior credibilidade dada a presidente do conselho, inclusive quando foram convidados a dar entrevistas, indicaram que a melhor pessoa para fornecer informações seria ela, com isso nota-se também o poder de liderança que a mesma possui. O fato da predominância ou responsabilidade majoritária das decisões serem passadas aos técnicos da secretaria (representantes governamentais) causa uma ilegitimidade no exercício da democracia deliberativa, o que acarreta também a perda da efetividade dos conselhos e da essência das instituições participativas.

> *"A minha participação no conselho é mais fazer parte das reuniões e algumas vezes acompanhar a presidente do conselho nas visitas domiciliares, a gente junta um grupo pequeno de até três pessoas, por que a gente precisa testemunhar os casos" (RELATO).*

Outra ameaça à efetividade das instituições participativas, refere-se ao baixo grau de cultura política da população. Grande parte dos entrevistados entende ser função do conselho deliberar, e não se sentem comprometidos com as soluções, ou seja, no desenvolvimento de ações, atribuindo esta responsabilidade ao governo local. O desinteresse de grande parcela da população em se engajar em organizações políticas ou da sociedade civil, relatado pelos entrevistados, demonstra esse incipiente grau de cultura política.

> *"Eu fui escolhido por que ninguém queria vir, é muito difícil ter alguém que queira participar dessas coisas" (RELATO).*

> *"É muito difícil trazer alguns conselheiros, tem pessoas que não tem nenhum compromisso com a responsabilidade que assumiram"(RELATO).*

O modelo político de tomada de decisão prescrito por Alisson (1999), como já citado traz como um dos fatores influenciadores do processo, os interesses externos. Fazendo aqui um paralelo com às instituições participativas, podemos contar como interesse externo ao conselho os interesses da população através do controle social e da cobrança pela efetividade das políticas e ações. No caso do conselho analisado, não há a evidencia de interesses externos, segundo alguns conselheiros, as pessoas (inclusive os assistidos ou familiares), não tem conhecimento sequer da existência do conselho, e consequentemente não existem cobranças.

.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A função de tomar decisões se apresenta como uma das mais relevantes responsabilidades de um gestor, o ato de decidir no setor público, na maioria das vezes reflete na organização e no desenvolvimento local. Dentro do contexto dos conselhos de políticas públicas, instituição composta por diferentes atores, o processo decisório sempre deve estar atrelado aos interesses/opiniões da sociedade e setor público.

No que se refere aos modelos de Alisson, foi possível identificar na prática os aspectos presentes na literatura. No entanto não se identificou nenhuma predominância ou tendência maior a um determinado modelo, mas percebeu-se um estilo equilibrado de processo decisório. Nesse estudo de caso, os fatores racionais, organizacionais e políticos influenciam no processo de tomada de decisão. Contudo, um fator que não está contemplado nos modelos propostos por Alisson, mas que foi relevante trazer ao presente estudo, é o exercício da participação social, fator imprescindível nos arranjos institucionais do contexto atual.

A carência do uso de critérios institucionalizados para a tomada de decisão, como projeções e indicadores, foi detectada como algo que dificulta o uso da racionalidade nas escolhas. A falta de entrega de alguns membros foi visto como algo que acarreta a falta de legitimidade nas escolhas e consequentemente influencia no processo decisório. Pode-se considerar que no geral há efetividade das ações do conselho, porém a concepção que os membros têm sobre o conselho e a atuação dos mesmos encontra-se em nível embrionário. Como comentado nos resultados, isso se dá pelo baixo nível de cultura política.

Dessa forma, é necessário ao poder público pensar na articulação dos conselhos, a fim de se fortalecer mutuamente as negociações entre as esferas políticas de participação e de tomada de decisão. Uma medida cabível seria o investimento maciço na formação e capacitação de seus membros de forma participativa e crítica. Além disso, é preciso fazer se disseminar na população sobre a importância da atuação dos conselhos de políticas públicas nos municípios, sobretudo pelo caráter de representatividade que ele apresenta.

.

Apesar da atuação das instâncias participativas estarem recebendo grande ênfase nos estudos atuais, ainda há muito que se explorar. Os municípios, principalmente os de pequeno porte como Pacoti, detêm na sua maioria baixa capacidade administrativa e um baixo nível de participação social, merecendo diversas análises pelos olhos da academia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Allison, G. T., & Zelikow, P. **Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis** (2nd. ed.). New York: Addison-Wesley (1999).

BIN, D; CASTOR, B.V.J. **Racionalidade e Política no Processo Decisório: Estudo sobre Orçamento em uma Organização Estatal**. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 3, Jul./Set. p. 35-56, 2007.

BIN, D; CASTOR, B.V.J. **Racionalidade e Política no Processo Decisório: Estudo sobre Orçamento em uma Organização Estatal**. 2004. 176 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2004.

CUNHA, E.S.M. **A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste**. In: AVRITZER, Leonardo (org). A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 135-161.

CURY, A. **Organização e Métodos**, 8a Edição Revista e Ampliada. São Paulo: Atlas, 2005.

FUKS, M; PERISSINOTTO, R. M. e RIBEIRO, E. A. **Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba.** *Rev. Sociol. Polit*., n.21, pp. 125-145. 2003.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições.** São Paulo:, 2003, 110 p. Dissertação (Mestrado em de Administração Pública e Governo), Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados sobre envelhecimento no Brasil. 2009** Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/perfilidoso/. Acesso em 01/02/2015.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Descentralização, Processo Decisório e de Políticas Públicas Locais**. *Estudos de Sociologia*. Araraquara, v. 9, n. 16, p. 151-163, 2004. Disponível em: http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/viewFile/148/146. Acesso em 12/01/2015.

.

MARCONI. M. A; LAKATOS, E. M.. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução a Administração**, 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MILANI, C. R. S.. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias**. *Rev. Adm. Pública*, vol.42, n.3, pp. 551-579. 2008.

MINAYO, M. C. de S. (org.) et al. 2008. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 27 ed. Rio de Janeiro: Vozes.

MOTTA, F.P.; VASCONCELLES, I.F. G. **Teoria Geral da Administração**, 3ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2006.

OLIVAL, Alexandre de Azevedo; SPEXOTO, Andrezza Alves and RODRIGUES, José Alesando. **Participação e cultura política:os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia.** *Rev. Econ. Sociol.* Rural , vol.45, n.4, pp. 1013-1035. 2007.

PEREIRA, B. A. D.; DE TONI, D. **A busca da racionalidade multidimensional da organização através da teoria da configuração**. *REAd - Revista Eletrônica de Administração*, ed. 29, v. 8, n. 5, nov. 2002.

PEREIRA, B.A.D; LOBLER, M.L. e SIMONETTO E. O.. **Análise dos Modelos de Tomada de Decisão sob o Enfoque Cognitivo**. *Rev. Adm. UFSM*, v. 3, n. 2, p. 260-268, mai./ago. 2010.

PORTO, Geciane Silveira. **Características do processo decisório na cooperação empresa-universidade.** *Revista de Administração Contemporânea*. vol.8, n.3, pp. 29-52. 2004

PRESOTO, Lucia Helena e WESTPHAL, Márcia Faria. **A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga - SP.** *Saúde soc. [online*]., vol.14, n.1, pp. 68-77. 2005.

SILVA, C. J. **Três modelos de processos decisórios**. *Perspectiva Econômica*, v. 24, n. 66, p. 17-34, jul./set. 1989.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva** (v. 1). Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

.

A efetividade da participação na política de assistência social: institucionalização, deliberação e representação nos conselhos gestores dos municípios brasileiros

Rafael da Silva (Universidade Estadual de Maringá)
Carla Almeida (Universidade Estadual de Maringá)
Euzeneia Carlos (Universidade Federal do Espirito Santo)

I – Apresentação

Esse trabalho avalia a efetividade das novas formas de participação institucionalizada em vigência no Brasil, tendo como referente empírico os Conselhos Gestores da Política de Assistência Social.[1] A avaliação é realizada por meio de um índice - Índice de Controle Social (ICS) – e tem como dimensões: a) o grau de institucionalização dos conselhos, b) a qualidade e abrangência dos processos deliberativos e c) a qualidade da representação em seu interior. O ICS foi construído com base em dados oficiais referentes ao funcionamento dos conselhos gestores da assistência social, no ano de 2012, para todos os municípios brasileiros, a saber, o Censo SUAS do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Por efetividade estamos entendendo aqui a *qualidade da participação,* cuja avaliação é um passo fundamental para mensurar os seus impactos na gestão e nas políticas públicas. A construção de metodologias e de desenhos de pesquisa adequados para avaliar a qualidade da participação e mensurar seus impactos desafia atualmente a agenda de estudos sobre as inovações institucionais em função da própria multiplicação e expansão de instâncias de controle social em diversas áreas de políticas públicas no Brasil, particularmente das políticas sociais, como é o caso da assistência social.

De fato, como resultado das exigências da Constituição de 1988 e das Leis Orgânicas que delas se desdobraram, desde 2001 já era possível identificar a magnitude das instâncias de controle social na democracia brasileira. Segundo dados do IBGE, em 2001, 98% dos municípios brasileiros já contavam com conselhos de saúde, 93% com conselhos de assistência social e 77% com conselhos de direitos das crianças e adolescentes (Avritzer, 2006). Dados de 2013 dessa mesma fonte indicam a expansão dos conselhos para outras áreas, como políticas urbanas, idoso, meio ambiente, cultura etc, e mostram que, atualmente, temos 36.076 conselhos municipais espalhados pelo país (Romão, 2014).

---

[1] Este artigo é oriundo de pesquisa em andamento intitulada Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social, desenvolvida com o apoio do CNPq.

Com a construção do Índice de Controle Social, esperamos, assim, oferecer uma contribuição ao debate que hoje desafia essa agenda de estudos, concernente a efetividade das instituições participativas.

II – O Índice de Controle Social: pressupostos teóricos e indicadores

O Índice de Controle Social (ICS) foi composto por variáveis retiradas do questionário aplicado nos conselhos municipais no âmbito do Censo Suas, na sua edição de 2012. Trata-se de um censo que é anualmente conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e apresenta um panorama muito abrangente de informações sobre a política de assistência social e sobre os conselhos gestores dessa área para o conjunto dos municípios e estados brasileiros. Para a edição que tomamos como referência, temos dados de 5.178 conselhos municipais.

Para criar o índice de avaliação da qualidade da participação nos conselhos, nós selecionamos e agrupamos num único valor variáveis que indicavam: a) o grau de institucionalização e às condições de infraestrutura dos conselhos, b) o grau e as condições de deliberação dos conselhos e c) o grau de representatividade/publicidade dessas instâncias. Assim, o nosso índice pode ser analisado a partir do valor resultante da soma dos indicadores utilizados, mas também pode ser analisado de forma desagregada. Ou seja, podemos analisar a qualidade da participação nos conselhos gestores a partir dos três níveis considerados aqui: o grau de institucionalização, a qualidade e abrangência da deliberação e, por fim, a qualidade da representação e a representatividade dos conselhos. Para compor o índice, nós atribuímos diferentes pesos às variáveis, que são correspondentes a sua importância na composição geral do ICS.

As variáveis selecionadas para compor os três níveis do ICS indicam tanto aspectos cotidianos e contextuais do funcionamento e da tomada de decisão dos conselhos, quanto, em larga medida, indicam as regras formais que organizam, de maneira mais duradoura, aquele funcionamento. Desse modo, boa parte dos nossos indicadores, nos três níveis, diz respeito ao “desenho institucional” dos conselhos gestores, ou seja, diz respeito às regras que regulam a dinâmica decisória, definem a composição e a forma de escolha dos representantes e

estabelecem os parâmetros formais de funcionamento dessas instâncias. Na construção do ICS, portanto, compartilhamos do pressuposto de que variáveis referentes ao desenho institucional interferem no desempenho dos conselhos e evidenciam as intenções que motivaram a criação dessas instâncias (Faria e Ribeiro, 2011; Almeida e Cunha, 2011). Assim, se as regras institucionais têm efeitos sobre o comportamento dos atores políticos e sobre os conteúdos de políticas públicas, o importante, então, é saber que tipo de instituições produz que tipos de efeitos (Arretche, 2007).[2] No nosso caso, são regras que indicam o grau de consolidação dos conselhos na rede de controles estatais de produção de políticas e sua capacidade de incidir sobre as decisões; indicam o grau de democracia interna; indicam o grau em que a representação está sob o controle dos próprios representados e o grau em que os conselhos prestam contas e publicizam suas decisões a públicos mais amplos.

No que se refere ao nível da institucionalização, aqui denominado N1, o pressuposto adotado foi o de que o grau de institucionalização dos conselhos e as condições de infraestrutura com que operam indicam os recursos que possuem para cumprir com seus propósitos e funcionar e agir independente da vontade política do partido que ocupa, transitoriamente, o governo. Como aponta a bibliografia, a institucionalização dos conselhos pode ser medida, por exemplo, pelo tempo de existência dessas instituições, já que a experiência lega um aprendizado organizacional e político; o ato normativo que cria o conselho, que indica o grau de sua força jurídica e institucional; os recursos disponíveis para a tomada de decisão e funcionamento; o quanto seu funcionamento está regulado pelas regras, o que evita decisões orientadas apenas pelo jogo de forças contextuais etc (Farias e Ribeiro, 2014; Lima et al, 2014). Orientados por esses

[2] O interesse dos analistas das instituições participativas no desenho institucional também se deve à imensa variedade de formatos que elas podem adquirir nas distintas realidades, mesmo no interior de um país, como mostra o caso brasileiro, onde temos os conselhos, orçamentos participativos, conferências, audiências públicas etc. Essa variedade levanta um debate sobre os impactos das diferenças dos desenhos no potencial democratizante das instituições participativas. Para os deliberativos, por exemplo, trata-se de examinar qual é o impacto dessas diferenças para a promoção dos ideais deliberativos, como a legitimidade, a cidadania, a qualidade da deliberação e a inclusão. Em Smith (2000), encontramos uma análise dos impactos dessa diversidade para a promoção dos ideais deliberativos nas “pesquisas de opinião deliberativas” ocorridas nos Estados Unidos e Reino Unido, nos “júris de cidadãos” implementados na Alemanha, Estados Unidos e Reino Unido, e nas “conferências” ocorridas nos Países Baixos, Reino Unido e Dinamarca.

apontamentos, nossos indicadores para o N1 do ICS contemplaram dados sobre:

- o Instrumento legal e o ano de criação do conselho;
- o número de itens previstos e regulados por regimento interno;
- a utilização efetiva de recursos para funcionamento previstos por leis;
- o número de materiais e equipamentos disponíveis para sua infraestrutura física e material;
- a existência e condições de funcionamento de secretaria executiva e recursos humanos disponíveis.

Para o nível da deliberação, o nosso N2, agrupamos indicadores relativos aos procedimentos de tomada de decisão e ao raio de sua abrangência. Partimos do pressuposto de que o planejamento e a adoção de rotinas na tomada de decisão indica um maior controle dos atores sobre os processos políticos. E também partimos do pressuposto de que o raio de abrangência dessas decisões expressa o cumprimento das prerrogativas afeitas aos conselhos. As variáveis selecionadas para o N2 buscaram aferir, portanto, o alcance do caráter deliberativo dos conselhos e, portanto, suas condições de influenciar o formato e o conteúdo de políticas públicas.

A qualidade da deliberação costuma ser avaliada por uma variedade de indicadores, como institucionalização dos procedimentos, a pluralidade e igualdade nos processos de tomada de decisão, o caráter inclusivo do processo, a proposição de novos temas, o controle e a decisão sobre ações públicas (Cunha e Almeida, 2014; Cunha, 2009). Uma vez que alguns desses indicadores estão contemplados nos outros dois níveis que compõem o ICS, no nosso caso, a “qualidade da deliberação” será avaliada, primeiro, pelo grau da incidência do conselho em temas cruciais da política de assistência nos municípios, em segundo, pelo grau em que a tomada de decisão é orientada por rotinas e planejamento, pressupondo que isso influencia a qualidade das decisões e o controle dos atores sobre os processos políticos, e, em terceiro, pelo grau em que a tomada de decisão tende a ser resultado de um debate qualificado. Assim, os indicadores para a composição do N2 contemplaram dados sobre :

- a frequência e a existência de calendário para reuniões ordinárias;

- a deliberação sobre os Planos de Assistência Social; sobre a proposta anual de orçamento do executivo; sobre os Planos de Ação Municipais de Assistência Social; sobre o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeiro; sobre os Relatórios de atividades e de execução financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social;
- a fiscalização planejada dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS;
- a frequência com que o gestor apresenta o relatório de aplicação dos recursos dos Fundos de Assistência Social;
- a apreciação e emissão de pareceres sobre os critérios de repasse de recursos para entidades e a regulamentação dos critérios de credenciamento dessas entidades;
- o acompanhamento dos processos de pactuação da CIB (Comissão Intergestora Bipartite, formada por gestores das secretarias estaduais e municiais da assistência social para pactuação de decisões sobre a política), da CIT (Comissão Intergestora Tripartite, que reúne gestores das secretarias municipais e estaduais e gestores da União), da execução do Plano Decenal de Assistência Social e das deliberações das conferências;
- a existência de comissões permanentes na estrutura interna do conselho.

O terceiro e último nível que compõe o ICS, denominado N3, diz respeito à qualidade da representação exercida no conselho e o grau em que o conselho presta contas e publiciza suas ações para públicos mais amplos. A nova forma de representação política posta em prática pelos conselhos gestores tem motivado um amplo debate no campo de estudos sobre as inovações institucionais (Gurza Lavalle e Isunza Vera 2011; Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Luchmann, 2007 e 2011; Avritzer, 2007, Almeida, 2010). Esse debate tem levantado um conjunto de desafios que interpela as bases de legitimidade dessa representação e tem pontuado a necessidade de que ela seja plural, que equilibre o poder do Estado e sociedade civil na composição dos conselhos, que permita o controle dos representados pelos representantes, que conecte os conselhos com públicos mais amplos. As pesquisas sobre o assunto tem mostrado a predominância de um perfil elitizado nos conselhos; a maior influência da representação

governamental nos processos decisórios; a precariedade de vínculos entre os conselheiros e sua base/entidade; a fragilidade de conexão entre os conselhos e a sociedade e suas consequências negativas para a publicidade e transparência na formulação de políticas públicas (Almeida, 2013). Considerando esse debate, o N3 foi composto por dados sobre:

- a existência de instrumentos para publicização das decisões e de canais de comunicação com a sociedade;
- a existência de fóruns da sociedade civil relacionadas aos segmentos representativos nos conselhos;
- a existência e frequência de reuniões ampliadas, descentralizadas e ações de mobilização social;
- o método de escolha dos representantes pela sociedade civil;
- a alternância na presidência entre os representantes do governo e os representantes da sociedade civil e sua forma de eleição.

O ICS não consegue captar os processos políticos em curso nos conselhos e a influência de variáveis importantes para a qualidade da participação, como o tipo de associativismo presente e a vontade política do poder executivo em relação a essas instâncias. Sabemos, portanto, que o nosso índice tem limitações que decorrem da natureza da metodologia na qual se baseia. Mas ao apresentar um diagnóstico sobre como os conselhos da área da assistência social vêm funcionando no universo dos municípios brasileiros, contribui para cobrir uma lacuna, pois, como afirmou Avritzer (2009), uma das limitações dos estudos desse campo está no fato de que eles ainda trabalham com uma amostra limitada de casos e regionalmente concentrada no Sul e Sudeste. Adicionalmente, o diagnóstico que apresentamos aqui recobre um conjunto de temas que são atuais e cruciais na agenda de debate sobre as inovações institucionais. Desse modo, o “retrato da participação” que o ICS oferece se presta a múltiplos olhares analíticos, com distintos recortes de interesse.

III – Como anda a qualidade da participação nos conselhos municipais de assistência social:

Como mencionamos, em 2012, o Censo Suas apresentou os resultados do questionário aplicado sobre o funcionamento dos conselhos para 5.178 municípios, o que equivale a 93% do universo de municípios existentes no país. Para a construção do ICS, esse banco de dados, que está disponível ao público, foi trabalhado em programa de processamento estatístico. O ICS varia de 0 a 1, onde municípios com o valor 0 apresentaram a pior performance e municípios com o valor 1, a melhor.

Empreendemos a análise do ICS através da distribuição dos municípios do país em categorias ou classes de intensidade. Consideramos três intervalos para classificar os municípios, a saber: baixa intensidade, quando o valor do ICS chegou até 0,33; média intensidade, quando o ICS variou de 0,34 a 0,66; e alta intensidade, quando o ICS apresentou valores maiores de 0,67.[3] A divisão em categorias de intensidade visa agregar os municípios de acordo com seu desempenho no ICS. Essa categorização permitirá classificar os municípios em baixo, médio e alta intensidade de ICS, bem como agregá-los em diferentes escalas, seja nacional, regional ou ainda estadual. O agrupamento dos municípios de acordo com sua classe de ICS permitirá, além da caracterização de sua distribuição territorial, o exame de sua classificação por porte de município. Finalmente, cabe ressaltar que a análise do Índice de Controle Social por classe de intensidade considerará tanto o ICS geral quanto o ICS desagregado nos níveis institucionalização, deliberação e representação.

Para uma visão geral da performance do ICS, o gráfico 1 mostra a distribuição dos municípios brasileiros pela categorização adotada – baixa, média e alta intensidade. Como se observa, há uma concentração de municípios com valores do ICS na categoria intermediária: 6 em cada 10 municípios (64%); 3 em cada 10 estão na categoria baixa (30%); e apenas 6% possuem valores do índice na categoria alto. A tendência a se concentrar nos valores intermediários

[3] Ressaltamos que o intervalo de distribuição dos municípios em classes de intensidade é similar ao utilizado por Pires e Vaz (2010). No estudo desses autores, a divisão em classes visou mensurar a associação entre a intensidade do Índice Municipal de Institucionalização da Participação (IMIP) e o desempenho na atuação de governos.

da escala é confirmada pela média da distribuição nacional, cujo valor do índice foi de 0,418.

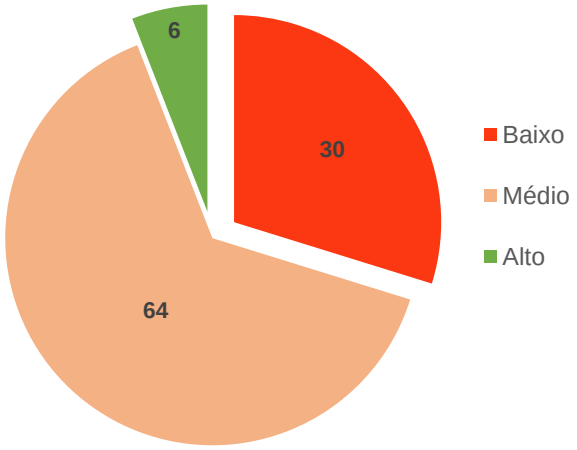


Gráfico 1: ICS-Geral categorizado por classes de intensidade no país

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social.

Desagregando o índice segundo os estados da federação, constata-se que, dos 7 estados da região Norte, apenas dois, Amazonas 27% e Pará 31%, registraram o menor percentual de municípios com baixo ICS. O destaque fica para o Acre, onde 43% dos municípios apresentaram baixo ICS e nenhum deles obtiveram valor do índice alto. Em relação aos outros estados, Paraíba, Alagoas e Goiás, registraram desempenho similar aos estados do Norte, 40%, 45% e 40% respectivamente de municípios com baixo ICS, ficando o destaque para Alagoas com apenas 1% dos seus municípios com valor do índice alto. Esse quadro é corroborado quando se consideram as médias obtidas por cada estado, os nortistas além de apresentarem as piores médias, sendo Amapá e Tocantins as piores médias nacionais, ambos com ICS 0,357, registram as maiores heterogeneidades, conforme os valores do desvio padrão. (Ver tabela 1 do anexo). Outros estados apresentaram médias baixas, próximas das do Amapá e Tocantins: três do nordeste, Rio Grande do Norte, 0,375, Paraíba, 0,373, e Alagoas, 0,359, um da região Sul, Santa Catarina, 0,387, e outro da região Centro-Oeste, Goiás, 0,384.

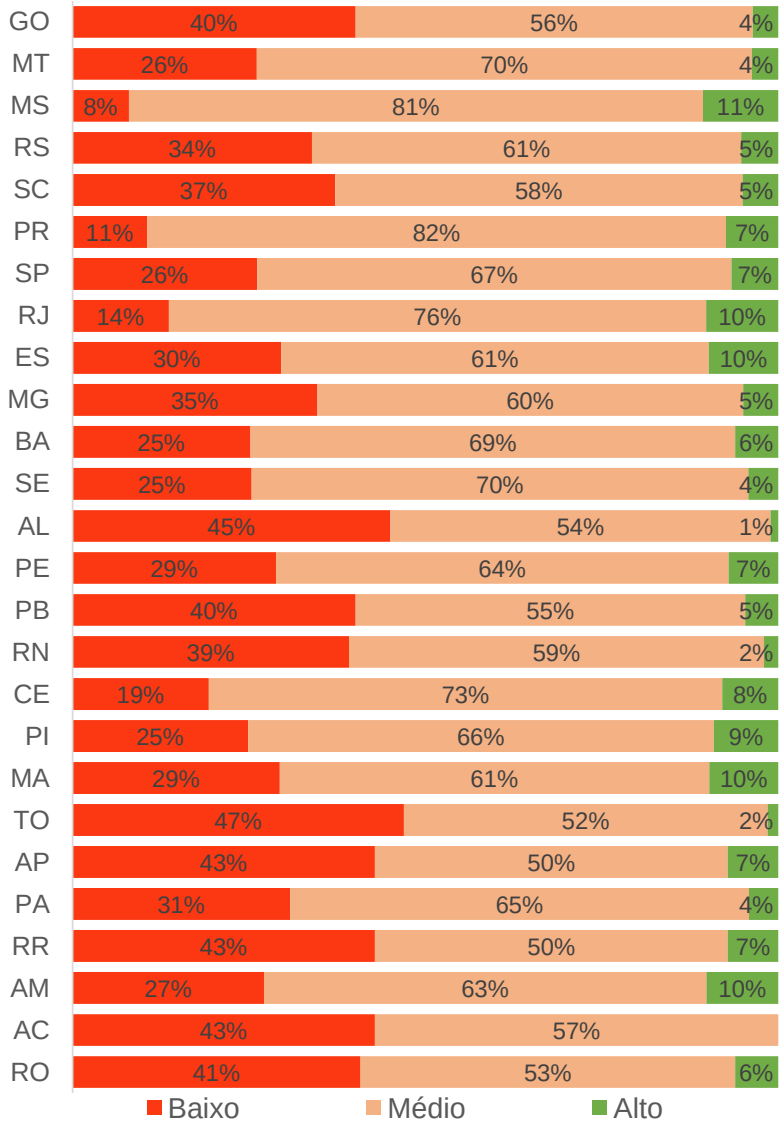


Gráfico 2: ICS-Geral categorizado por classes de intensidade nos estados

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social.

Quando consideramos os dados agregados por regiões geográficas, a tendência observada anteriormente é corroborada nas realidades regionais. O Norte apresentou o maior percentual de municípios com baixo ICS, 38%, e o menor percentual de municípios com alto valor do índice. Contrariamente, o Sul apresentou menor percentual de municípios com baixo e maior com médio, o restante das diferenças são sutis. (Ver gráfico 3). Considerando as médias, o

Norte apresenta a menor média e a maior heterogeneidade, expressa pelo desvio padrão (ver tabela 2 em anexo). O Centro-Oeste apresentou média próxima da nacional, porém com uma heterogeneidade maior que o restante das regiões.

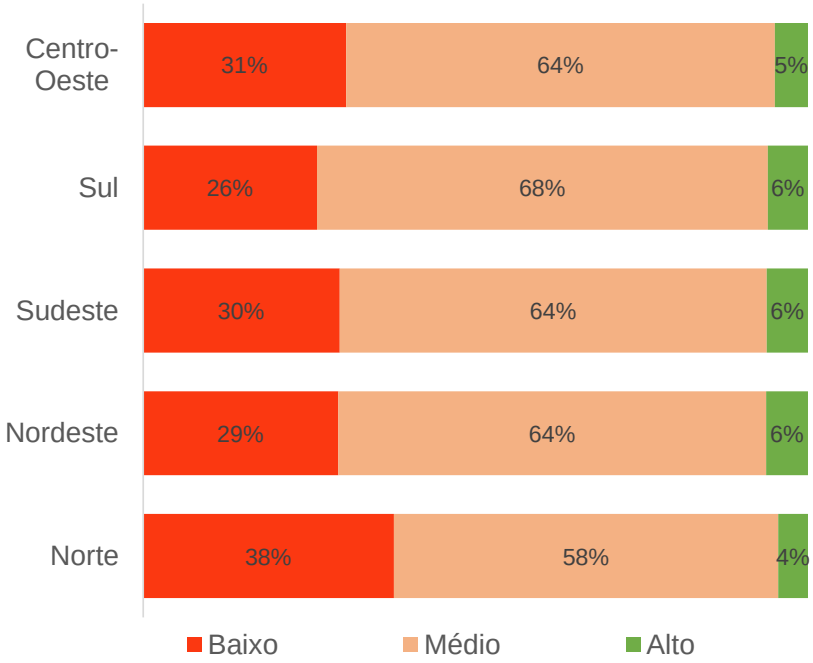


Gráfico 3: ICS-Geral categorizado por classes de intensidade nas regiões

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social.

Quando a desagregação se dá considerando o porte do município, o que se constata é que o desempenho no ICS dos pequenos municípios, I e II, é pior. No caso do primeiro, municípios com até 20 mil habitantes, 36% possuem baixo desempenho no ICS. Já o outro grupo de municípios pequenos, com população entre 20 e 50 mil, esse percentual cai para 22%, aumentando na outras categorias, médio, 72%, e alta, 7%. No outro extremo tem-se os grandes municípios, com população entre 100 e 900 mil, e uma realidade oposta, apenas 5% obtiveram baixo desempenho no índice, enquanto 23% atingiram alto valor. Já as metrópoles, com população superior a 900 mil, mais da metade, 56% obtiveram alto valor, e os outros 44% apresentaram desempenho médio. (Ver gráfico 4). Considerando as médias, ela aumenta à medida que o porte do

município também aumenta e no, sentido contrário, a heterogeneidade diminui. Ou seja, municípios de menor porte possuem menor média e maior heterogeneidade, enquanto os municípios maiores, apresentam maior média e menor heterogeneidade.

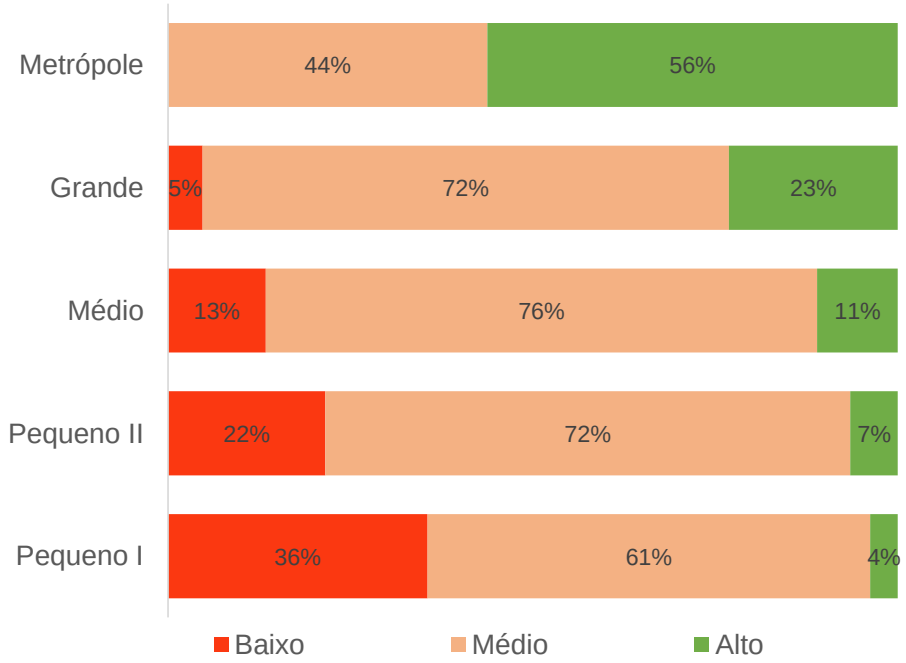


Gráfico 4: ICS-Geral categorizado por classes de intensidade e porte de município

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social.

Ao decompor o ICS nas três dimensões, ou nos níveis que o compõem (N1, N2 e N3), constata-se que a representação é a dimensão mais frágil, sendo que a maioria dos municípios brasileiros, 51%, obtiveram baixos valores nesta dimensão. A dimensão da deliberação aparece como a segunda mais frágil, porém bem distante da situação apresentada anteriormente, 19% dos municípios apresentaram valores baixos, 55% médio e 27% alto. Em uma situação melhor está a dimensão da institucionalização, com 12% de valores baixos, 60% médio e 28% alto. (Ver gráfico 5). Considerando o desempenho médio nacional em cada uma dimensão, a representação aparece como a dimensão com menor média e menor heterogeneidade, a melhor média é apresentada pela

Institucionalização, seguida da deliberação, esta apresentando maior heterogeneidade, tabela 4 em anexo.

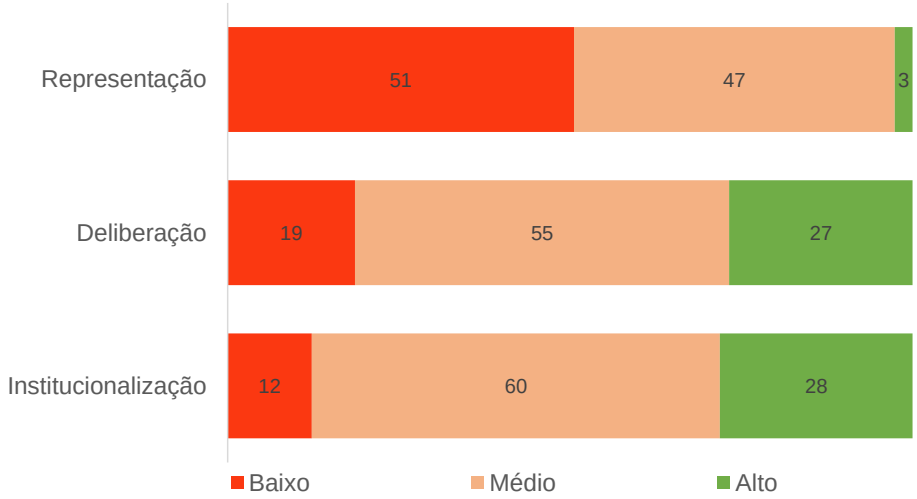


Gráfico 5: Dimensões do ICS por classes de intensidade no país

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social.

A "boa *performance"* do ICS na institucionalização pode ser compreendida se levamos em conta que 97% dos conselhos dessa área foram criados por lei, que é juridicamente mais forte do que decreto ou portaria, e 68% existem desde 1997. A ampla maioria dos conselhos possui regimento interno e boa parte de suas funções e rotinas de funcionamento está devidamente regulada por esse instrumento. Esses dados indicam o quanto essas instâncias estão consolidadas na rede de controles estatais da política de assistência social.

Mas há fragilidades no que se refere à institucionalização dessas instâncias que merecem ser notadas. Por exemplo, os dados mostram que 34,5% dos conselhos municipais não fazem uso dos 3% do Índice de Gestão Descentralizada Suas para custear suas despesas. Ou seja, esses conselhos deixam de acionar um importante recurso que já está disponível. Além disso, 54% dos conselhos não tem sede específica para seu funcionamento e 36,5% deles funcionam sem a secretaria executiva como unidade de apoio.

No que se refere à deliberação, os indicadores positivos para esse nível dizem respeito ao fato de que a ampla maioria dos conselhos aprecia e emite parecer sobre os instrumentos de gestão definidos para a assistência social, como o Plano de Ação Municipal de Assistência Social; o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeiro (prestação de contas); os relatórios de atividades e de execução financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social. Cumpre notar também que 84% dos conselhos disseram acompanhar o cumprimento das deliberações da conferência municipal de assistência social ocorrida em 2011, importante atribuição cumprida por essas instâncias.

Entretanto, cabe mencionar que alguns indicadores sugerem que a tomada de decisão dos conselhos não obedece a uma rotina de procedimentos muito consolidada. Nesse sentido, ainda que 75% dos conselhos tenham reuniões mensais regulares e 90% deles, pelo menos reuniões bimestrais, a fiscalização da rede sociassistencial privada e pública, parte importante de suas atribuições, não é realizada de forma planejada, mas apenas quando há denúncias. Além disso, 55% dos conselhos não deliberam sobre os critérios de repasse de recursos para as entidades e 52% deles não regulamentaram por resolução própria a inscrição das entidades assistenciais na Rede Suas, nem a concessão dos Benefícios Eventuais concedidos no âmbito do Suas, como cesta básica. Esses dados sugerem que decisões importantes sobre a concessão de benefícios para usuários da política e sobre as entidades que prestam serviços não são precedidas de um debate qualificado. E é desse debate que pode resultar critérios e regulamentações de natureza pública para orientar as decisões. É fundamental notar que o questionário apontou que 80% dos conselhos não têm comissões internas permanentes, o que corrobora a sugestão da falta de um debate qualificado na tomada de decisão.

Sobre a representação, deve-se notar alguns importantes pontos positivos encontramos. Por exemplo, em 98% dos conselhos, o presidente e o vice são eleitos em reunião plenária e em 77% deles está prevista uma alternância da presidência entre sociedade civil e poder executivo. Esses dados mostram que nos conselhos da assistência social tem-se logrado garantir uma paridade efetiva entre representação governamental e sociedade civil. Além disso, em 67% dos conselhos, os representantes da sociedade civil são eleitos em assembleias

especificamente para esse fim, o que também indica a existência de um controle da representação da sociedade civil pelos seus próprios atores.

Mas, como vimos, a representação obteve a pior *performance* do ICS e esse resultado se deve à insuficiente publicização das ações dos conselhos para a sociedade e a insuficiente relação dessas instâncias com públicos mais amplos. Por exemplo, 23% dos conselhos não publicizam suas atas de nenhuma forma e 73% deles apenas deixam as atas para livre acesso no próprio conselho. Metade dos conselhos não publica suas deliberações nem em diário oficial. Em 90% dos municípios, não há um fórum de assistência social com participação dos segmentos representados e ainda parece não ser uma rotina adotar o expediente das reuniões descentralizadas.

Agora (soa estranho), considerando os níveis segundo os estados da federação, a institucionalização foi a dimensão em que os estados apresentaram melhores resultados, exceto casos como Rondônia, 30%, Amapá, 29%, Tocantins, 23%, e Paraíba e Pernambuco, ambos com 20%, de municípios com baixos valores. Na dimensão deliberação, constata-se uma queda nos valores, principalmente os municípios do Norte, onde todos os estados apresentaram consideráveis percentuais de municípios com baixo valor nessa dimensão. No nordeste esse padrão também foi observado, destaque para o Rio Grande do Norte, onde 36% dos municípios apresentaram baixo valor. Já a dimensão da representação foi a que apresentou o pior resultado, exceto o caso do Paraná e do Rio de Janeiro, que registraram um percentual de municípios com valores baixos nessa dimensão, 37% e 35% respectivamente, o restante dos estados os percentuais nessa categoria superaram os 40%, ficando o destaque para Rio Grande do Sul e Acre, 62% cada, e Alagoas com 61% dos municípios com baixos valores na dimensão. Quando se toma a média e o desvio padrão, as observações anteriores são confirmadas e qualificadas. Em relação a dimensão da institucionalização, observa-se melhores média e menor heterogeneidade, ficando o destaque para cinco estados, Rondônia, Acre, Amazonas, Amapá e Pernambuco, que apresentam maior heterogeneidade na distribuição dos valores entre seus municípios. Na dimensão deliberação, tem-se uma heterogeneidade maior entre os estado e internamente a eles, ficando o destaque para 16 estados: além dos cinco que foram apontados na dimensão anterior, a lista é seguida por Pará, Tocantins, Maranhão, Rio Grande do Norte,

Sergipe, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás. (Gráfico 6).

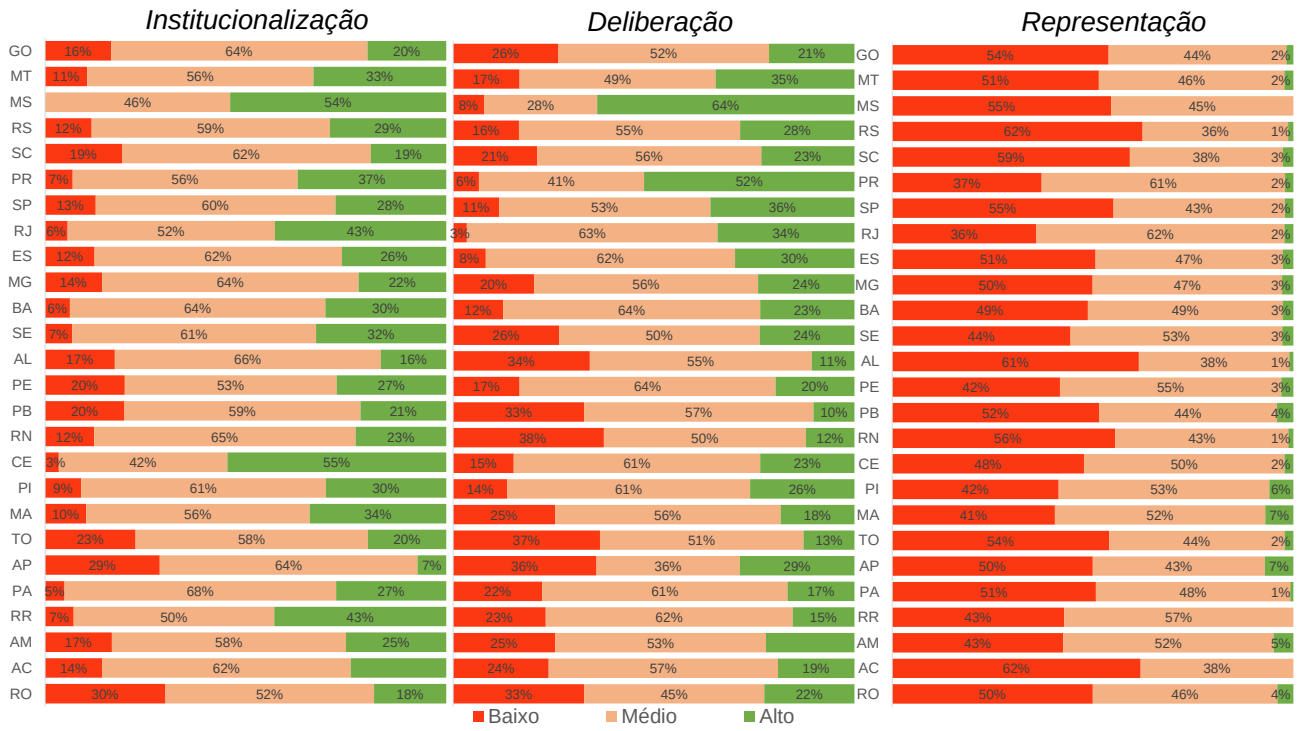


Gráfico 6: Dimensões do ICS por classes de intensidade nos estados.

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social.

Segmentando as dimensões segundo as regiões geográficas, destaca-se negativamente o Norte, que apresentou os maiores percentuais de baixo desempenho na institucionalização e deliberação. Já a dimensão da representação, todas as regiões apresentaram baixo desempenho. Em relação às médias, corrobora-se o cenário delineado acima, na dimensão da institucionalização as regiões apresentaram as melhores médias e as menores heterogeneidades, na deliberação, as regiões obtiveram valores dentro de uma faixa intermediária e não muito distante da dimensão anterior, porém com grande heterogeneidade, enquanto representação, os valores das médias foram os mais baixos e a heterogeneidade foi a menor. (Gráfico 7).

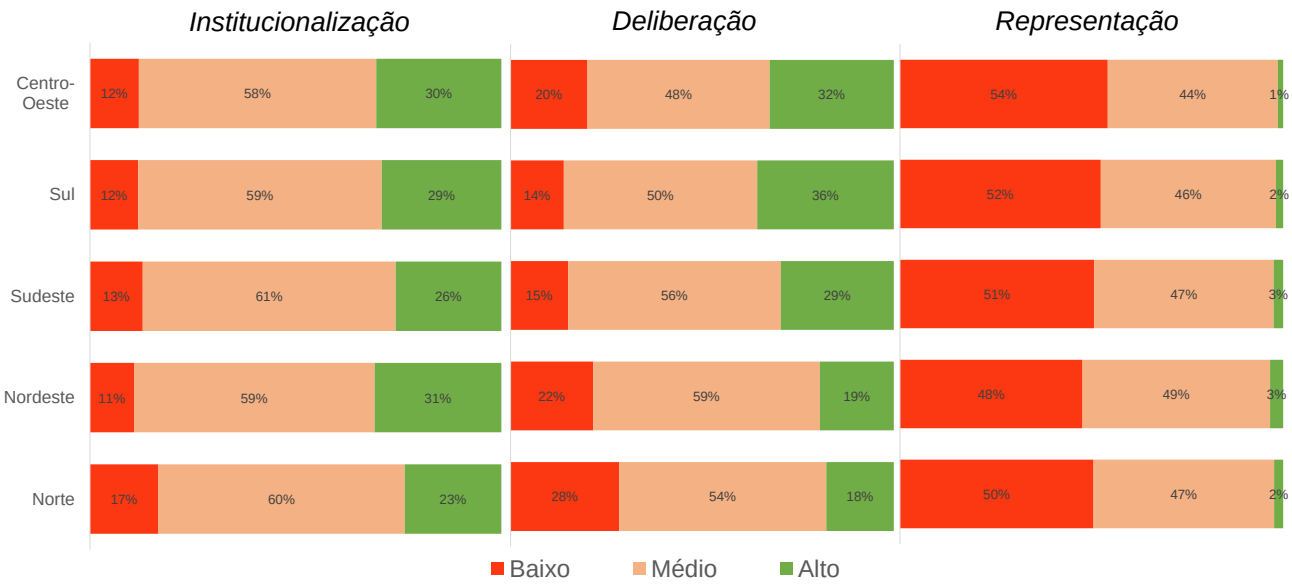


Gráfico 7: Dimensões do ICS por classes de intensidade nas regiões

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social.

Em relação ao porte dos municípios, os pequenos, I e II, apresentam maiores problemas nas três dimensões, com destaque para a representação. As metrópoles, em 94% delas, os conselhos se encontram bem institucionalizados e em 75%, a deliberação goza de uma situação positiva, já a representação, das três dimensões, é a que apresenta uma realidade inferior. Esse mesmo padrão é observado nos outros dois portes restantes, médio e grande, a institucionalização seguida da deliberação apresentam uma realidade melhor que a representação, sendo ela a pior dimensão. (Gráfico 8). Considerando as médias e os desvios padrão, tem-se a mesma situação, porém com o qualificativo de que nos pequenos municípios os valores das médias são menores e a heterogeneidade é maior e nos municípios maiores as médias são maiores e a heterogeneidade é menor, com destaque para as metrópoles na dimensão da institucionalização, ver tabela 7 em anexo.

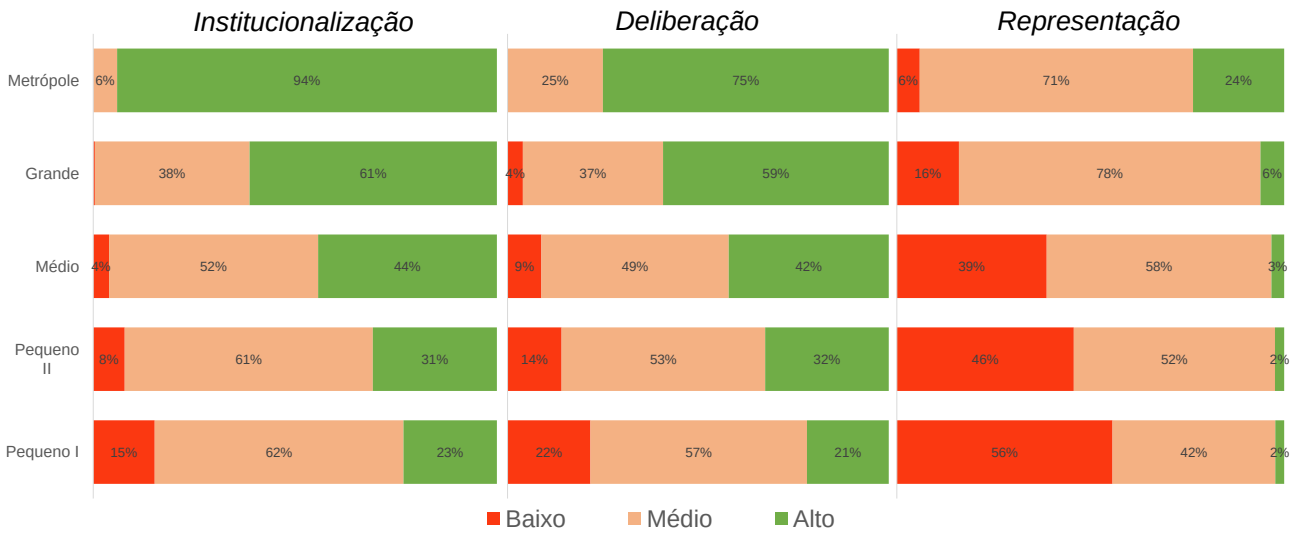


Gráfico 8: Dimensões do ICS por porte de município

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social.

IV – Conclusões:

Este trabalho é parte de um esforço conjunto maior, em torno de um projeto de pesquisa, que visa estudar a efetividade dos mecanismos de controle social da política de assistência social a nível nacional. Foi apresentada acima uma das principais contribuições alcançadas até o momento pela pesquisa, o Índice de Controle Social (ICS). Com ele foi possível quantificar aspectos que a literatura julga importantes nessas experiências democráticas. Propostas nesse sentido nascem limitadas por abordar alguns aspectos e deixar outros de fora, porém, tais limites não desqualificam as iniciativas, apenas é um indicativo do vasto campo de pesquisa que tem para ser desbravado.

A síntese da análise descritiva pode ser apresentada em alguns pontos:

I. O desempenho do ICS-Geral (nacional, por regiões e estados) é predominantemente de média intensidade, segundo a distribuição nas três categorias do índice. Esse resultado é verificado também no ICS desagregado: nos níveis institucionalização, deliberação e representação.

II. O desempenho do ICS no país, nas regiões e nos estados varia segundo seus três níveis de desagregação, a saber, institucionalização, deliberação e representação. Os níveis institucionalização e deliberação apresentam as melhores performances, apesar da heterogeneidade maior deste. O nível representação obteve o pior índice nos diversos recortes territoriasi utilizados.

III. O ICS varia segundo a região geográfica e o estado, ficando os piores desempenhos concentrados na região Norte e de forma pulverizada em outros estados da federação.

IV. Existe uma relação positiva entre o desempenho do ICS e o porte do município: quanto maior o porte do município melhor o desempenho do índice. Essa relação é verificada considerando tanto o valor do índice geral quanto desagregado (institucionalização, deliberação e representação). Ou seja, tanto no nível institucionalização quanto no deliberação a associação com o porte populacional é positiva, na medida em que os municípios de maior população tendem a melhor performance nessas dimensões do índice de controle social. No que se refere ao nível representação a sua relação com o porte do município também é positiva, não obstante, apresente o pior desempenho nesse nível de desagregação.

A correlação entre o grau de participação institucional e o tamanho populacional dos municípios foi apontada por Pires e Vaz (2010) no estudo do Índice Municipal de Institucionalização da Participação. Nossa pesquisa, torna essa associação mais consistente pois a corrobora a partir de dois novos conjuntos de desagregação dos dados, quais sejam, (1) a distribuição do perfil populacional dos municípios segundo a classificação de porte do IBGE e, (2) a distribuição do Índice de Controle Social a partir dos níveis institucionalização, deliberação e representação.

Bibliografia

ALMEIDA, C. Saldos e limites dos estudos sobre representação política nas Inovações Institucionais brasileiras. Anais do **37º Encontro Anual da ANPOCS,** Águas de Lindóia, 2013.

ALMEIDA, D. C.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis. In. PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011.

ALMEIDA, D. R. de. Representação política nos Conselhos de saúde do Brasil. **I Seminário Internacional e III Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia.** 11 a 13 de agosto de 2010. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis

ARRETCHE, M. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), v. 22, p. 1-9, 2007.

AVRITZER, L. A dinâmica da participação local no Brasil. Relatório de Pesquisa. Projeto Democracia Participativa. **Democracia, Desigualdades e Políticas Públicas no Brasil**. Belo Horizonte, 2009.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimação da Ação. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, vol. 50, n.03, 2007, p. 443-464

AVRITZER, L. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (orgs). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

CUNHA, E. A deliberação nos conselhos municipais de assistência social. Relatório de Pesquisa. Projeto Democracia Participativa. **Democracia, Desigualdades e Políticas Públicas no Brasil**. Belo Horizonte, 2009.

FARIA, C. F; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In. PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A. Trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability***. Lua Nova** [online]. 2011, n.84, p. 95-139.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.P.; CASTELO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**.Vol.67, n.67, 2006, p. 49-103.

LIMA, P. P F. et al. Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização**. Textos para a Discussão**. Ipea, 2014**.** (disponível online)

LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação. Combinações e tensões. **Lua Nova** [online]. 2011, n.84, p. 141-174.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova***,* n.70, São Paulo, 2007, p. 139-170.

PIRES, R.; VAZ, A. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização d aparticipação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (org.). A dinâmica da participação no Brasil. Ed. Cortez, 2010, p. 253-304.

ROMÃO, W. M. **Políticas públicas e democracia participativa. Avanços e Limites das Conferências Nacionais**. Friedrich-ebert-Stiftung (FeS), setembro de 2014.

SMITH, G. Toward deliberative institutions. In. SAWARD, M. **Democratic Innovations**. Routledge: London and NY, 2000.

Anexo – Tabelas

Tabela 1: ICS-Geral média por estado:

UF	Mean	Std. Deviation	UF	Mean	Std. Deviation
RO	,389	,194	AL	,359	,135
AC	,362	,153	SE	,414	,134
AM	,413	,163	BA	,433	,134
RR	,413	,134	MG	,404	,149
PA	,397	,131	ES	,434	,154
AP	,357	,192	RJ	,480	,135
TO	,357	,157	SP	,430	,146
MA	,431	,158	PR	,488	,125
PI	,448	,148	SC	,387	,150
CE	,448	,135	RS	,404	,146
RN	,375	,137	MS	,504	,122
PB	,373	,140	MT	,424	,140
PE	,419	,159	GO	,384	,155
			BRASIL	**,418**	**,148**

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social.

OBS: o teste ANOVA apontou que as diferenças das médias entre os estados são estatisticamente significativas ao nível de 0,000.

Tabela 2:ICS-Geral média por região geográfica:

Região	Mean	Std. Deviation
Norte	,385	,156
Nordeste	,417	,145
Sudeste	,421	,148
Sul	,430	,146
Centro-Oeste	,415	,152
BRASIL	**,418**	**,148**

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social.

OBS: o teste ANOVA apontou que as diferenças das médias entre as regiões geográficas são estatisticamente significativas ao nível de 0,000.

Tabela 3:ICS-Geral média por porte do município:

Porte do Município	Mean	Std. Deviation
Pequeno I	,393	,143
Pequeno II	,443	,141
Médio	,488	,136
Grande	,563	,125
Metrópole	,654	,108
BRASIL	**,418**	**,148**

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social.

OBS: o teste ANOVA apontou que as diferenças das médias entre os portes dos municípios são estatisticamente significativas ao nível de 0,000.

Tabela 4:ICS, média das dimensões:

Subíndice	Mean	Std. Deviation
Institucionalização	,537	,171
Deliberação	,525	,193
Representação	,351	,140

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social.

Tabela 5:ICS, média das dimensões por estado da federação:

UF		Inst.	Del.	Repr.	UF		Inst.	Del.	Repr.
RO	*Med.*	,458	,486	,366	**AL**	*Med.*	,494	,428	,327
	D.P.	,214	,230	,178		*D.P.*	,151	,177	,119
AC	*Med.*	,507	,450	,308	**SE**	*Med.*	,578	,479	,353
	D.P.	,181	,204	,158		*D.P.*	,146	,201	,125
AM	*Med.*	,513	,489	,379	**BA**	*Med.*	,559	,533	,363
	D.P.	,182	,204	,166		*D.P.*	,152	,172	,137
RR	*Med.*	,591	,474	,348	**MG**	*Med.*	,508	,509	,351
	D.P.	,161	,154	,140		*D.P.*	,169	,192	,144
PA	*Med.*	,551	,474	,338	**ES**	*Med.*	,542	,568	,351
	D.P.	,148	,182	,116		*D.P.*	,175	,176	,144
AP	*Med.*	,435	,444	,343	**RJ**	*Med.*	,603	,591	,392
	D.P.	,209	,233	,179		*D.P.*	,166	,167	,129
TO	*Med.*	,490	,412	,336	**SP**	*Med.*	,538	,578	,337
	D.P.	,178	,192	,146		*D.P.*	,171	,175	,141
MA	*Med.*	,558	,489	,391	**PR**	*Med.*	,572	,638	,393
	D.P.	,180	,195	,150		*D.P.*	,157	,177	,116
PI	*Med.*	,549	,548	,388	**SC**	*Med.*	,496	,507	,325
	D.P.	,164	,169	,154		*D.P.*	,171	,191	,139
CE	*Med.*	,642	,519	,358	**RS**	*Med.*	,548	,538	,308
	D.P.	,166	,177	,130		*D.P.*	,170	,187	,139
RN	*Med.*	,529	,423	,343	**MS**	*Med.*	,653	,687	,344
	D.P.	,164	,180	,124		*D.P.*	,106	,197	,106
PB	*Med.*	,491	,424	,359	**MT**	*Med.*	,546	,552	,338
	D.P.	,176	,175	,138		*D.P.*	,166	,193	,130
PE	*Med.*	,520	,503	,379	**GO**	*Med.*	,500	,486	,332
	D.P.	,186	,180	,159		*D.P.*	,168	,208	,140
				BRASIL		***Med.***	**,537**	**,525**	**,351**
						D.P.	**,171**	**,193**	**,140**

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social.

OBS: o teste ANOVA apontou que as diferenças das médias entre os estados são estatisticamente significativas ao nível de 0,000.

Tabela 6:ICS, média das dimensões por região geográfica:

Região		Institucionalização	Deliberação	Representação
Norte	*Med.*	,512	,459	,347
	D.P.	,179	,198	,147
Nordeste	*Med.*	,550	,493	,365
	D.P.	,170	,183	,140
Sudeste	*Med.*	,528	,544	,349
	D.P.	,172	,186	,143
Sul	*Med.*	,543	,566	,343
	D.P.	,168	,192	,136
	Med.	,541	,540	,334

Centro-Oeste	*D.P.*	,169	,214	,130
BRASIL	***Med.***	**,538**	**,525**	**,352**
	D.P.	**,171**	**,193**	**,140**

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social.

OBS: o teste ANOVA apontou que as diferenças das médias entre as regiões geográficas são estatisticamente significativas ao nível de 0,000.

Tabela 7:ICS, média das dimensões por região geográfica:

Porte		Institucionalização	Deliberação	Representação
Pequeno I	*Med.*	,512	,497	,335
	D.P.	,169	,190	,137
Pequeno II	*Med.*	,563	,559	,364
	D.P.	,160	,188	,138
Médio	*Med.*	,612	,605	,393
	D.P.	,151	,178	,139
Grande	*Med.*	,678	,673	,459
	D.P.	,138	,164	,130
Metrópole	*Med.*	,802	,701	,552
	D.P.	,086	,137	,165
BRASIL	***Med.***	**,537**	**,525**	**,351**
	D.P.	**,171**	**,193**	**,140**

Fonte: Censo SUAS-2012, Projeto de Pesquisa Efetividade do Controle Social na Política de Assistência Social.

OBS: o teste ANOVA apontou que as diferenças das médias entre os portes dos municípios são estatisticamente significativas ao nível de 0,000.

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

OS EFEITOS DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS SOBRE A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Cristina Caetano de Aguiar
Universidade Federal de Viçosa – UFV/ MG

Marco Aurélio Marques Ferreira
Universidade Federal de Viçosa – UFV/ MG

Edson Arlindo Silva
Universidade Federal de Viçosa – UFV/ MG

Resumo: O presente estudo tem por escopo aferir possíveis efeitos das instituições participativas sobre o nível de acesso a bens e serviços públicos e sobre a capacidade administrativa e financeira dos municípios mineiros. Mais especificamente, ele busca demonstrar potenciais associações e o comportamento de algumas variáveis em municípios que apresentam um maior e um menor número de instituições participativas. Como método optou-se pela análise multivariada de dados com a técnica de análise fatorial e análise de cluster. Os resultados indicaram uma relação positiva entre a presença de instituições participativa e o acesso a bem e serviços públicos e também sobre a capacidade administrativa, ou seja, em municípios mais participativos os resultados desses fatores foram melhores, no entanto, quanto à capacidade financeira essa relação foi negativa. Logo, conclui-se que os conselhos têm efeitos indiretos e que funcionam melhor no exercício do controle social do que na produção de efeitos sobre a gestão pública municipal.

Palavras chaves: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Gestão Pública Municipal, Instituições Participativas.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “constituição cidadã”, instaurou elementos democráticos na gestão das políticas públicas e propôs um novo desenho fundamentado nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas.

Partindo do pressuposto de que em um Estado descentralizado é fundamental a presença de canais efetivos de participação, a Constituição regulamentou no país a participação popular como processo político. Com isso, foram criadas várias instituições com o objetivo de propiciar à sociedade civil o acesso ao governo e a participação nas tomadas de decisões sobre diferentes problemas públicos. O surgimento de novos canais de comunicação entre a sociedade civil e o Estado passou a constituir um instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando aspectos da dinâmica política democrática (MARTINS, 2010).

É nesse contexto que surgem várias instituições de participação social, dentre essas os conselhos gestores de políticas públicas. Os conselhos foram legitimados no Brasil no momento de aprovação da Constituição Federal de 1988 possibilitando uma mudança na governança pública com potencialidades para viabilizar a democracia de maneira representativa, direta e dialógica. Desde então, as instituições participativas[1] (IPs) que foram produzidas na democracia brasileira têm sido objeto de vários estudos no âmbito das ciências sociais.

Ao consultar a literatura, nota-se que tais estudos vêm se concentrando principalmente numa análise teórica sobre as motivações para a ocupação desses espaços, o perfil dos participantes, os fatores que influenciam o funcionamento e o êxito, mas pouco tem se debruçado a estudar os efeitos dessas instituições na gestão pública municipal. Segundo Pires e Vaz (2010, p.5) “são raros os estudos que visam avaliar se e como tais instituições participativas produzem impactos sobre a atuação de governos, isto é, sobre a gestão pública e sobre a produção de políticas públicas”. Tal fato deve-se a multidimensionalidade dos sentidos práticos, teóricos e institucionais do conceito de participação, o que faz com que as tentativas de definir seus efeitos sejam “escorregadias” (LAVALLE, 2011, p. 33)

[1] Entende-se por instituições participativas aquelas que propiciam a participação da sociedade civil nas decisões sobre políticas públicas (AVRITZER, 2009).

Após esse diagnóstico, o presente estudo se insere nessa problematizarão, no entanto, com um objetivo mais modesto em relação ao tamanho do desafio colocado. Assim, ele tem por escopo aferir possíveis efeitos das instituições participativas sobre o nível de acesso a bens e serviços públicos e sobre a capacidade administrativa e financeira dos municípios mineiros.

É válido esclarecer, que não se tem o objetivo de avaliar tais efeitos gerados por essas instituições, mas sim, de demonstrar potenciais associações e o comportamento de algumas variáveis em municípios que apresentam um maior e um menor número de instituições participativas. Nesse estudo, as instituições participativas analisadas serão os conselhos gestores ativos presentes nos municípios.

Segundo Cortes (2011), trata-se de uma investigação inovadora, pois o tema tem sido pouco discutido entre os pesquisadores no campo das políticas públicas e das IPs. Para a autora, tal fato se deve principalmente as dificuldades metodológicas com as quais os pesquisadores se defrontam.

Nesse sentido, o presente estudo busca contribuir com analistas políticos, formuladores de políticas públicas e pesquisadores, pois, de acordo com Wampler (2011, p.50) “a aferição do desempenho destas instituições é fundamental para a sua permanência a longo prazo na democracia brasileira”. Para o autor, se as IPs continuarem produzindo efeitos limitados é provável que ocorra um “esvaziamento” pelos atores que hoje estão ocupando esses espaços e lutando para que estas instituições funcionem bem. Ao contrário, se as IPs apresentarem efeitos positivos e concretos, é possível que elas se tornem um canal fundamental de ligação entre o Estado e a sociedade civil.

REFERENCIAL TEÓRICO E ARGUMENTATIVO

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Ao longo das últimas duas décadas, os espaços institucionais de participação da sociedade civil assumiram formas diferenciadas e vêm se alastrando com força pelos três níveis da administração pública brasileira e se tornaram “realidade inevitável para os governantes de municípios brasileiros e parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas em nosso país” (PIRES et al, 2011, p.347).

Estudos indicam que ao longo do século XX o Brasil se transformou de um país com baixa capacidade de participação, principalmente das camadas de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas. De acordo com Vaz (2011, p.165), o país tem sido visto como um laboratório acerca da criação de instituições que fazem o elo entre a sociedade civil e o governo.

Sendo assim, com o processo de (re) democratização e descentralização política administrativa do Estado brasileiro, novas formas de atuação do Estado e de pensar as políticas públicas começaram a emergir. Os municípios foram reconhecidos como entes federativos e para eles foi transferida a responsabilidade de formular, implementar e avaliar as suas próprias políticas, com autonomia administrativa e financeira, em áreas e temáticas específicas.

Para garantir uma maior participação social na vida política foram propostos novos arranjos institucionais para o acompanhamento e controle das ações governamentais, sendo que no Brasil os casos mais famosos são as conferências, o orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas – unidade de análise desse artigo.

Os conselhos são espaços públicos que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos no âmbito político, se difere por apresentar um caráter híbrido, uma vez que são simultaneamente parte do Estado e da sociedade civil. Distinguem-se de movimentos e de manifestações sociais, pois, sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais (CARNEIRO, 2006). O interesse neste mecanismo de participação justifica-se, sobretudo, pelas esperanças depositadas nestes espaços como uma forma renovada do exercício do poder político (SAMPAIO, 2006).

Os conselhos podem assumir formas diferenciadas, podendo ser exclusivamente consultivos e sem participação da sociedade civil ou os chamados conselhos gestores de políticas públicas ou setoriais, que garantem a participação da sociedade civil na cogestão das políticas públicas. Apesar dessa diversidade de natureza e finalidade, todos são definidos como espaços intermediários de debate com atuação livre da sociedade civil e base territorial definida, que possuem geralmente funções consultivas ou deliberativas e de controle social, não suprimindo as instâncias formais de governo (AVRITZER& PEREIRA, 2005).

Todavia, pesquisas (Tatagiba, 2002; Coelho, 2004; Avritzer, 2009) tem apontado diversas limitações enfrentadas por esse espaço, como por exemplo, a falta de capacitação dos seus membros, a assimetria informacional, o uso de linguagem técnica, a inferência dos gestores públicos, a manipulação política, dentre outras. Mas, apesar do pouco tempo de sua institucionalização e com os diversos desafios encarados pelos conselhos gestores, eles têm se mostrado cada vez mais importantes por apresentarem grande contribuição para uma maior consolidação de aspectos relevantes da democracia participativa. Dessa forma, a eficiência desses órgãos está diretamente relacionada com a participação social (MARTINS, 2010).

De acordo com Wampler (2011) vários são os resultados produzidos por esses canais de participação, podendo citar, mudanças no conteúdo e na forma de deliberação, melhorias no bem estar social, mudanças nos tipos de políticas públicas implementadas pelo governo, melhorias das capacidades políticas dos cidadãos, além do aprofundamento da democracia local. No entanto, sabe-se também que existem muitas instituições participativas que produzem mudanças relativamente pequenas, ou em alguns casos, nenhum tipo de mudança.

Corroborando com essa ideia, Coelho (2011) diz que com a exceção de alguns municípios, a experiência participativa no Brasil ainda apresenta um baixo grau de institucionalidade. Para a autora, tal fato deve-se, parte ao próprio desenho institucional das políticas e parte a fatores históricos de ordem cultural, social e político-institucional próprios de cada localidade. Logo, as características regionais são fatores importantes para explicar as diferenças entre as experiências participativas nos municípios, no entanto, as especificidades locais devem ser levadas em consideração, visto que, elas conseguem explicar melhor as variações dos resultados de cada experiência (COELHO, 2011).

Embora as pesquisas realizadas tenham contribuído para o avanço do entendimento do papel das instituições participativas, para Vaz (2011) raro são os estudos que tem focado os efeitos do funcionamento dessas instituições sobre a administração pública. Alguns pesquisadores já tiveram algum avanço ao tentar entender os impactos distributivos ocorridos nos índices de vulnerabilidade e priorização de investimentos. Sobre esses estudos o próximo tópico irá discorrer.

Estudos sobre os Efeitos das Instituições Participativas

Algumas tentativas de associação entre a presença de instituições participativas e os resultados sobre as políticas públicas e sobre a gestão municipal tem sido feitas recentemente nos estudos sobre participação social.

Em seus estudos, Boulding e Wampler (2010) demonstram que nos municípios que adotaram o orçamento participativo houve uma redução no percentual de população vivendo em extrema pobreza. Wampler (2010) descobriu que em Belo Horizonte o orçamento participativo teve um efeito redistributivo, pois 57% dos recursos destinados e empenhados ao programa foram gastos em bairros de alta vulnerabilidade social.

Grazia e Ribeiro (2003) apontam em seus estudos sobre o orçamento participativo a necessidade dos governos locais regionalizarem sua administração e criarem unidades gestoras que sejam capazes de estimular e coordenar a participação popular nos bairros da cidade. As autoras ainda apontam a necessidade da criação de equipes e organismos administrativos especializados para a coordenação do processo participativo que tenham centralidade no poder decisório do governo.

De forma análoga, Teixeira (2003) e Faria (2005), ao compararem experiências de orçamento participativo em pequenos e grandes municípios, concluíram que o bom funcionamento das IPs depende de desenhos institucionais que sejam capazes de superar obstáculos para a implementação de projetos, à medida que a participação se estenda sobre territórios mais densos ou amplos. Faria (2005) ainda ressalta a importância da presença e o engajamento do gestor para viabilizar os efeitos dessas IPs.

Silva (2003), a partir de um estudo sobre os municípios da região metropolitana de Porto Alegre identificou que a baixa capacidade de investimento por parte do poder público pode inviabilizar os resultados e o potencial distributivo do orçamento participativo, até mesmo em municípios que disponham de tradição associativa e vontade política para ampliar a participação.

Semelhantemente Marquetti (2003) atribui o sucesso do orçamento participativo em Porto Alegre à ampliação da capacidade de investimento da prefeitura. Segundo o autor, a ampliação da capacidade financeira do município no início dos anos 1990, por meio de reformas tributárias e fiscais, foi fundamental para

a consolidação do orçamento participativo e para a realização dos projetos e obras priorizados pela população nos primeiros anos da experiência.

Por fim, Cabannes (2004), em uma comparação do volume de recursos aplicados no orçamento participativo por habitante entre experiências latino americanas, confirma a variável capacidade de investimento como pré-requisito fundamental para o êxito de instituições participativas.

Ao analisar esse conjunto de estudos, é possível notar que existe uma concentração em um tipo específico de instituição participativa, notadamente o orçamento participativo. De acordo com Wampler (2011) estabelecer uma ligação entre a tomada de decisão nas IPs e possíveis mudanças nas políticas públicas é algo extremamente difícil, assim, o orçamento participativo é o que melhor permite identificar impactos na alocação de recursos para políticas públicas, já os impactos de outras IPs como os conselhos e as conferências são muito mais difusos. Tal fato implica em uma maior dificuldade para mensurar se e como os conselhos impactam na gestão pública.

Nesse sentido, o presente estudo tem o anseio de preencher uma lacuna no debate sobre os efeitos dessas IPs na gestão pública municipal, além do orçamento participativo.

METODOLOGIA

Abordagem, Amostra e Fonte de dados

Com base nos objetivos propostos, o estudo caracteriza-se como sendo descritivo, já que busca analisar os efeitos das instituições participativas sobre o acesso a bens e serviços públicos e a capacidade administrativa e financeira dos municípios mineiros. Quanto à abordagem, adotou-se a quantitativa com delineamento dos dados em seção cruzada, referente ao período de 2010.

A amostra foi composta pelos 853 municípios de Minas Gerais, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os dados obtidos para a realização do estudo foram de origem secundária, que de acordo com Gil (2007) consiste em dados que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar. Os dados recolhidos referem-se as mais diversas características municipais e foram buscados em banco de dados nos sites do IBGE, Índice Mineiro de Responsabilidade Social

(IMRS) da Fundação João Pinheiro e Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD).

Variáveis de Estudo

Existe um conjunto emergente de trabalhos que utilizam diferentes variáveis para identificar se a adoção das IPs tem uma associação positiva com o acesso a bens e serviços públicos e sobre a capacidade administrativa e financeira dos municípios.

Neste estudo as IPs serão analisadas por meio da *Proxy* número de conselhos gestores ativos. Nesse sentido, esta variável indica o número total de conselhos gestores atuantes em cada município no ano de 2010, considerando o universo total de conselhos municipais existentes: saúde, educação, segurança pública, defesa dos direitos de crianças e adolescentes, direitos da mulher, assistência social, segurança alimentar, idoso, pessoa com deficiência, tutelar, programa Bolsa Família, habitação, meio ambiente, cultura, patrimônio cultural, esporte ou turismo, política urbana, desenvolvimento urbano e transporte. Assim, foi atribuído 1 ponto para a existência de cada um desses conselhos em atividade e 0 para os que não estão em atividade e para os municípios que não possuem o determinado conselho.

Para analisar a relação entre essas instituições e o acesso a bens e serviços públicos e a capacidade administrativa e financeira dos municípios, buscou-se a partir do embasamento teórico um conjunto amplo de variáveis que podem ser verificadas no quadro a seguir;

DIMENSÃO	VARIÁVEIS	EMBASAMENTO TEÓRICO
ACESSO A BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS	Proporção de domicílios com água encanada	Avritzer (2007, 2008, 2009, 2011); Pires e Tómas (2011); Boulding e Wampler(2010),
	Proporção da população atendida pelo PSF	
	Taxa de frequência do ensino médio	
	Proporção de domicílios com coleta de lixo	
CAPACIDADE ADMINISTRATIVA	Número de funcionários na administração direta	Vaz (2011); Avritzer (2011), Pires e Tómas (2011)
	Gastos com Tecnologia de informação	
CAPACIDADE FINANCEIRA	Receita líquida per capita	Vaz (2011); Avritzer (2011), Pires e Tómas (2011)
	Gastos per capita com educação, infraestrutura, assistência social e saúde	

Quadro 1- Dimensões, variáveis adotadas e embasamento teórico.

Fonte: Elaborado pelos autores

Diante das variáveis selecionadas para compor o estudo, como método de análise, optou-se pela a análise multivariada de dados com as técnicas análise fatorial e a análise de cluster, ambas descritas a seguir.

Análise Fatorial

Através do embasamento teórico um grande número de variáveis foram coletadas, logo, optou-se em adotar a análise fatorial para que fosse possível reduzi-las em fatores (quadro 1). De acordo com Maroco (2007) a análise fatorial consiste em uma técnica exploratória de dados que busca descobrir e analisar um conjunto de variáveis inter-relacionadas, de modo a construir uma escala de medida para fatores que de alguma forma controlam as variáveis originais. Essa técnica busca atribuir uma quantificação a “constructos” ou fatores que não podem ser diretamente observáveis, além de permitir a simplificação dos dados uma vez que ela reduz o número de variáveis necessárias para descrever.

Após a escolha pela análise fatorial, o pesquisador precisa definir qual o método de extração de fatores e o método de rotação irá adotar. Para fins desse estudo, o método utilizado para a extração dos fatores foi o das componentes

principais. Segundo Kageyama e Leone (1990) esse método busca obter componentes que são combinações lineares das variáveis originais, agrupando-se em cada fator as variáveis mais correlacionadas entre si e fazendo com que os fatores sejam ortogonais (independentes).

Já como método de rotação, optou-se pelo *varimax,* que tem como objetivo a maximização da variância dos pesos das variáveis iniciais em cada fator, de forma que, para cada fator existam algumas variáveis cujos pesos no fator sejam elevados, enquanto que os pesos das variáveis restantes são próximos de zero (PESTANA e GAGEIRO, 2005). Tal método busca maximizar as altas correlações e minimizar as baixas a fim de obter uma estrutura fatorial onde apenas uma das variáveis originais esteja fortemente associada a um único fator e pouco associada com os outros fatores (DANCEY E REIDY, 2006).

Como condição para aplicar o modelo fatorial, é preciso verificar a presença de correlação entre as variáveis, pois, se essas correlações forem pequenas é pouco provável que partilhem fatores comuns. Logo, para mensurar a validade da análise fatorial utilizou-se o critério *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO) e o Teste de Esfericidade de *Bartlett*. De acordo com e Pestana e Gajeiro (2008), esses dois procedimentos permitem aferir a qualidade das correlações entre as variáveis e através dos resultados é possível saber se podemos ou não prosseguir com a análise fatorial.

Após a redução das variáveis em fatores, outro método de análise multivariado utilizado foi à análise de cluster.

Análise de Cluster

A análise de cluster foi o método utilizado nos trabalhos de Vaz (2011), Avritzer (2007) e Pires e Tomás (2007) que buscaram agrupar municípios segundo suas similaridades no intuito de analisar o comportamento de algumas variáveis.

De acordo com Maroco (2007), a análise de cluster é uma técnica que permite agrupar sujeitos ou variáveis em grupos homogêneos de acordo com uma ou mais características comuns. Para Pestana e Gageiro, (2008) esta técnica é um bom procedimento de exploração dos dados quando o pesquisador suspeita que a amostra não seja homogênea.

Sabe-se que o Estado de Minas Gerais devido à grande quantidade de municípios que o compõem se destaca pelas disparidades regionais. È possível perceber regiões dinâmicas e modernas em contraste com regiões atrasadas e estagnadas. Vale destacar também que Minas Gerais é o maior Estado da região Sudeste, quarto do país em área, segundo em população e possui a terceira economia do país. Possui uma área de 586.528,2936 km², 19 milhões de habitantes que se distribuem em 853 municípios, logo, realizar a análise de cluster parece ser pertinente.

Sendo assim, o agrupamento dos fatores foi efetuado com uma análise de cluster hierárquica. Como método de agrupamento utilizou-se o de Ward e como medida de dissemelhança adotou-se a distância euclidiana.

Logo, considerando os municípios com características econômicas, políticas institucionais e sócio-demográficas semelhantes, foi possível verificar se um maior ou menor número de conselhos gestores esteve associado a modificações nos níveis de acesso a bens e serviços públicos e na gestão pública municipal.

Por fim, todas as análises foram efetuadas através do *software* SPSS (v.20) e os resultados gerados serão discutidos na seção seguinte.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise fatorial mostrou ser a técnica adequada, pois, o teste KMO foi 0,75, o que indica uma adequação média dos fatores, ademais, o teste de *Bartletts* teve um nível de significância menor que 0,05, o que nos permitiu continuar com a técnica escolhida, pois, esses resultados indicam que os dados são adequados para o tratamento em questão. De acordo com a regra do *eigenvalue* superior a 1, foram retidos 3 fatores, que explicaram 63,54% das variáveis.

O fator 1 explicou 17,25% da variância total e foi composto pelas seguintes variáveis: percentual de domicílios atendidos com coleta direta ou indireta de lixo, percentual de domicílios com água encanada, taxa de frequência do ensino médio, e proporção da população atendida pelo Programa Saúde da Família (PSF). Esse fator refere-se às características de acesso a políticas públicas, sendo denominado acesso a bens e serviços públicos.

O fator 2 explicou 22,66% da variância total e foi constituído pelas seguintes variáveis: número de funcionários na administração direta e gastos com tecnologia

de informação. Esse fator refere-se a características administrativas do município, logo ficou denominado como capacidade administrativa.

Por fim, o fator 3 explicou 24, 17% da variância total e foi composto pelas seguintes variáveis: receita líquida per capita, gastos per capita com educação, gastos per capita com infraestrutura e gastos per capita com assistência social. Esse fator refere-se às características econômicas\financeiras dos municípios, sendo denominado de capacidade financeira.

A hipótese sobre os fatores gerados baseia-se na idéia de que a participação social por meio das instituições participativas pode constituir uma fonte rica de informação e uma ferramenta de diagnóstico das necessidades da população em termos de políticas e serviços públicos. Sendo assim, além de incentivar a ampliação da capacidade administrativa e financeira do município, a existência de instituições participativas pode fazer com que a gestão pública municipal torne mais sensíveis às demandas dos setores mais carentes da população e que priorize os gastos públicos em políticas sociais e projetos de infraestrutura urbana (PIRES e TOMAS, 2007).

Após a definição dos fatores, foi realizada a análise de cluster. Os municípios foram agrupados segundo as seguintes características; População Total, Percentual de População Urbana, Renda per capita, Produto Interno Bruto, Índice de Gini, Índice de Desenvolvimento Humano, e Índice de Envelhecimento.

Optou-se pela formação de quatros clusters, sendo que o teste ANOVA deu um nível de significância pequeno, o que nos permite afirmar que os grupos são diferentes entre eles.

Dentre os clusters formados, optou-se por analisar o cluster 2. Tal escolha deve-se ao fato de tal cluster apresentar a maior média de número de conselhos, além de ser o único cluster que apresentou o número máximo (17) de conselhos por município.

Após a escolha do cluster os municípios foram divididos entre menos participativos e mais participativos. Nesse estudo a média que foi de 9,84 conselhos por município, foi utilizada como recorte para classificar os municípios entre menos e mais participativos. Sendo assim, municípios que apresentaram até 9 conselhos foram considerados menos participativos. Esse grupo foi formado por 97 municípios. Já os municípios que apresentaram mais de 10 conselhos foram classificados como mais participativos, sendo formado por 95 municípios.

Após essa divisão, foi realizada a estatística descritiva e os resultados foram:

Quanto ao acesso a bens e serviços públicos

O fator 1 refere-se ao acesso a bens e serviços públicos. Segundo Wampler (2011) o principal objetivo para a criação e o funcionamento das instituições participativas é o de melhorar a qualidade e o acesso dos serviços públicos. Sendo assim, a expectativa teórica é a de que municípios que apresentam um maior número de instituições participativas tendem a apresentar um maior acesso a bens e serviços públicos.

Tabela 1 – Análise Descritiva do fator 1

Variáveis	Classificação	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Percentual de domicílios atendidos com coleta direta ou indireta de lixo	Menos Participativo	84,49	11,39	38	99
	Mais Participativo	90,22	8,83	57	100
Percentual de domicílio com água encanada	Menos participativo	91,60	10,18	36	100
	Mais participativo	93,55	7,21	60	100
Taxa de frequência no ensino médio	Menos participativo	52,73	10,12	28	78
	Mais participativo	56,67	7,89	39	74
Proporção da população atendida pelo PSF	Menos Participativo	80,54	23,36	0	100
	Mais Participativo	64,99	25,04	0	100

Fonte: Resultados da pesquisa

Ao considerarmos a primeira variável (percentual de domicílios atendidos com coleta direta ou indireta de lixo), percebeu-se que a diferença em média entre os municípios classificados como mais participativos e menos participativos foi de 5,73%. Essa diferença observada informa que em média, os municípios mais participativos possuem 5,73% a mais de domicílios com coleta direta ou indireta de lixo.

Analisando a variável percentual de domicílio com água encanada, percebeu-se que a diferença entre as médias foi menor que a variável anterior. Apenas 1,95%

a mais dos municípios classificados como mais participativos possuem domicílios com água encanada.

A variável taxa de frequência no ensino médio, também apresentou média maior nos municípios mais participativos. Eles apresentaram em média, 3,94% a mais de frequência no ensino médio do que os municípios menos participativos.

Por fim, a variável proporção da população atendida pelo PSF, apresentou um comportamento contrário às demais variáveis analisadas. Em média os municípios classificados como menos participativos possuem uma cobertura de 15,55% a mais da população atendida pelo PSF.

É válido destacar que em todas as variáveis analisadas o desvio padrão foi pequeno o que nos permite inferir que a média seja representativa da população. Os dados mostraram também uma grande amplitude, o que nos evidencia as disparidades entre os municípios, ainda que com características econômicas, sociais e demográficas semelhantes.

Os dados aferidos no ajudam a analisar a situação dos municípios em relação ao acesso a bens e serviços públicos e o grau de participação. Assim, é possível verificar uma correlação positiva entre o número e conselhos, o percentual e domicílios com água encanada e coleta de lixo e a taxa de frequência no ensino médio, ao passo que existe uma correlação negativa entre a proporção de pessoas atendidas pelo PSF. Sendo assim, o fator 1 contribui para a expectativa teórica que diz que os municípios mais participativos apresentam um maior acesso a bens e serviços públicos.

Resultados parecidos podem ser vistos no trabalho de Vaz (2011). O autor que comparou os municípios em pares verificou que, no geral, nos municípios que apresentaram um maior grau de participação política, também apresentaram melhores informações para o indicador considerado.

Quanto à capacidade administrativa dos municípios

O fator 2 refere-se a capacidade administrativa dos municípios. A expectativa teórica é de que a existência de instituições participativas gera incentivos para a modernização e ampliação da capacidade administrativa.

Tabela 2 – Análise Descritiva do Fator 2

Variável	Classificação	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Gastos com TI	Menos Participativo	15.127,02	58.543,61	0	397.351
	Mais Participativo	189.521,97	680.506,79	0	4.932.505
Número de Funcionários	Menos Participativo	744	687,89	160	4.048
	Mais Participativo	1.280	1.890,39	181	11.051

Fonte: Resultados da Pesquisa

Em relação aos gastos com tecnologia da informação, Vaz (2011) nos diz que a informatização é uma importante ferramenta para o planejamento público, no entanto tem custos elevados de implantação e manutenção. Nesse sentido, para o autor, a implementação de políticas de informatização funciona como um indicador da vontade efetiva do gestor de profissionalizar sistematizar e tratar eficientemente as informações para planejamento e gestão de políticas públicas locais.

Sendo assim, os resultados da tabela 2 mostraram que em média os municípios mais participativos investem um valor em tecnologia da informação muito superior aos menos participativos, no entanto, como pode ser verificado, o desvio padrão foi alto, o que pode indicar que a média não seja representativa da população. Ademais, os dados mostraram uma amplitude muito grande. Verifica-se que existem municípios que não investiram em tecnologia da informação no ano analisado, ao passo que existem municípios que investiram milhões de reais.

A ampliação da capacidade administrativa nos municípios também pode ser observada por meio da ampliação do quadro de funcionários, pois, a oferta dos serviços públicos depende dos recursos humanos disponíveis para empreendê-la. Por isso, de acordo com Pires e Vaz (2009) vale à pena analisar os dados sobre o número de funcionários disponibilizados pela administração pública. Para os autores, um maior número de instituições participativas está relacionado à melhores indicadores de capacidade de gestão e planejamento de serviços públicos. De acordo com Pires e Tomas (2007) a existência de instituições participativas gera incentivos para a modernização e ampliação da capacidade administrativa dos municípios, como capacitação de seu quadro pessoal, modernização de seus sistemas.

Corroborando com a expectativa teórica, os resultados mostraram que os municípios mais participativos tiveram, em média, um maior número de funcionários em relação aos menos participativos.

Novamente, se levarmos em consideração o conjunto de dados apresentados, é possível perceber que existe uma relação positiva entre a presença de instituições participativas e a capacidade administrativa dos municípios, ou seja, em cidades com maior propensão participativa, tende-se a encontrar, também, melhores resultados sobre sua capacidade administrativa.

De acordo com Vaz (2011) na área gerencial esse fator (capacidade administrativa) se mostra importante, pois, indica a capacidade dos municípios de elaborar, implementar, gerir, administrar, monitorar e avaliar suas políticas e seus resultados.

Quanto à capacidade financeira dos municípios

O fator 3 diz respeito aos aspectos de investimento em gestão pelos municípios. A expectativa teórica é a de que a existência de instituições participativas gera incentivos para ampliação da receita tributária própria e a capacidade de investimento em políticas sociais e infraestrutura por parte dos municípios.

Tabela 3 – Análise Descritiva do Fator 3

Variável	Classificação	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Receita Líquida per capita	Menos Participativo	1.499,90	611,32	781	3.963
	Mais Participativo	1.448,40	578,89	805	4.506
Gastos per capita com Assistência Social	Menos Participativo	48,22	35,61	9	233
	Mais participativos	40,29	25,19	1	111
Gastos per capita com infraestrutura	Menos Participativo	242,13	182,06	15	1.285
	Mais participativos	175,75	99,02	34	699
Gastos per capita com saúde	Menos Participativo	377,74	159,08	63	885
	Mais participativos	353,84	145,25	78	814
Gastos per capita com educação	Menos Participativo	378,97	183,81	165	1.350

Fonte: Resultados da Pesquisa

Analisando os resultados nota-se que, as médias, em todas as variáveis, foram maiores nos municípios menos participativos, o que indica que os resultados contradizem a expectativa teórica.

A primeira variável analisada dizer respeito à receita tributária dos municípios. De acordo com Vaz (2011), a receita tributária depende exclusivamente do gestor local e está estreitamente relacionada à sua capacidade administrativa e de negociação com a sociedade. No estudo, os dados mostraram que em média, a arrecadação da receita tributária dos municípios menos participativos foi de 51,5% maior que os mais participativos. O desvio padrão foi pequeno, o que indica que a média é representativa da amostra.

Quanto aos gastos per capita com assistencial social, infraestrutura, saúde e educação, observou-se também que nos municípios menos participativos a média dos gastos foram maiores do que nos mais participativos. No entanto, o desvio padrão foi grande, o que pode indicar uma não adequação da média. Os gastos per capita nos municípios menos participativos foram de 39,67% a mais que nos municípios mais participativos.

Assim, sob as condições econômica, sociais e demográficas analisadas notou-se que a capacidade financeira foi de sentido contrário a expectativa teórica e indicou uma relação negativa entre a presença de instituições participativas e o aumento da receita tributária e maiores gastos em políticas sociais e de infraestrutura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da ideia de que a presença de instituições participativas faz com que a gestão municipal torne mais sensíveis às demandas dos setores mais carentes da população por meio da priorização de gastos públicos em políticas sociais e projetos de infraestrutura urbana, além de incentivar a ampliação da capacidade administrativa e financeira do município, o propósito do presente estudo foi analisar quais os efeitos das instituições participativas sobre um conjunto de fatores. Mais precisamente buscou analisar qual a relação entre a presença dessas instituições e o acesso a bens e serviços públicos e sobre a gestão municipal.

Ao compararmos municípios com características econômicas, sociais e demográficas semelhantes, os resultados mostraram uma relação positiva entre a presença dos conselhos com o acesso a bens e serviços públicos e quanto a sua

capacidade administrativa, ou seja, nos municípios classificados como mais participativos o acesso e a capacidade administrativa foi maior no que nos municípios classificados como menos participativos.

No entanto, o fator capacidade financeira mostrou uma relação contrária daquela esperada pela expectativa teórica. Nos municípios menos participativos a receita tributária e os gastos per capita com assistência social, infraestrutura, saúde e educação foram superiores aos dos municípios classificados como mais participativos.

Sendo assim, através dos resultados conclui-se que não é possível dizer em que medidas ou se efetivamente existe alguma causalidade entre as variáveis adotadas. O que os resultados permitem indicar é que nos municípios que apresentam grande quantidade de conselhos gestores tendem apresentar melhores resultados em acesso a bens e serviço público e sobre a capacidade administrativa, o que não ocorre com a capacidade financeira.

Tal fato se deve a dificuldade de identificar os efeitos dos conselhos, pois como colocado por Wampler (2011) os impactos dessas instituições são muitos difusos, portanto a sua influência na maioria das vezes é indireta. Assim, ao analisarmos os conselhos, pode-se afirmar que eles funcionam melhor no exercício do controle social, pois nesse processo a sociedade civil ocupa um papel fundamental no fornecimento de informações para o governo e ao mesmo tempo ajudam na fiscalização. Assim, para afirmarmos se um maior ou menor número de conselhos traz efeitos na gestão pública municipal é preciso um maior aprofundamento analítico e a criação de metodologias que sejam capazes de sustentar tais causalidades entre as variáveis.

Por fim, o trabalho não teve por objetivo validar a expectativa teórica, mas sim de demonstrar se em determinado contexto as variáveis adotadas assumem o mesmo comportamento verificado em estudos anteriores. Sendo assim, o estudo contribui de forma incisiva com a expectativa teórica sobre os efeitos das instituições participativas, seja reafirmando a relação positiva entre as IPs e o acesso a bens e serviços públicos e sobre a capacidade administrativa dos municípios ou mesmo contestando quanto à relação negativa entre as IPs e a capacidade financeira dos municípios, o que de forma alguma infirma a expectativa teórica, mas nos abre inúmeras possibilidades de estudos para verificar quais fatores podem ter influenciado para a distinção dos resultados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, L. “Democratization and Changes in Associative Pattern Brazil.” **Latin American Politics and Society**.Fall, 2000.

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington: Woodrow Wilson Center Press and The John Hopkins University Press, 2009.
AVRITZER, L; NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.**São Paulo. Ed. Cortez, 2003.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. D. **Democracia, participação e instituições híbridas**. *Revista Teoria & Sociedade*, Instituições híbridas e participação no Brasil e na França, n. especial, mar. 2005. Disponível em: < http://www.democraciaparticipativa.org/pg_instituicoes_hibridas.html>. Acesso em 18 de novembro de 2014.

BAIOCCHI, G. S.; CHAUDURI, P.H.; SILVA, M.K**. Evaluatingem power ment: participatory budgeting in Brazilian municipalities**. University of Massachusetts, 2006.

BOULDING, C.; WAMPLER, B. Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being. **World Development**, v.38, n.1, p.125-135, 2010.

BRYMAN, A.; CRAMER, D. **Análise de Dados em Ciências Sociais – Introdução às técnicas utilizando o SPSS** (Alexandra Figueiredo de Barros, Trans.) (2 ed.). Oeiras: Celta Editora. 1993.

CABANNES, Y. Participatory budgeting: a. significant contribution to. participatory democracy. **Environment and Urbanization**, vol. 16, no. 1, pp. 27-46. 2004. Ed. Cortez, 2003.

CARNEIRO, C.B.L. **Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização**. In: POLÍTICAS PÚBLICAS; COLETÂNEA/Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006.

COELHO, V.S. R. P.. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas. In: COELHO, Vera Schattan R. P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34 Letras, 2004. V. 1, p.255-269.

CORTES, S. V. Instituições Participativas e Acesso a Serviços Públicos nos Municípios Brasileiros**.** IN: PIRES, R.R.C(org).**Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

DANCEY, C.P.; REIDY,J. **Estatística sem matemática para psicologia**. Tradução; Lori Viali. -Porto Alegre: Artmed, 2006. 608p.

FARIA, C. F. **O Estado em movimento:** complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado)-Departamento de Ciência Política,

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 173-209.

GRAZIA, di G; RIBEIRO, A. C. **Experiências de orçamento participativo no Brasil – período de 1997-2000.** Petrópolis. FNPP. Ed. Vozes, 2003.

KAGEYAMA, A.; LEONE, E.T. Regionalização da Agricultura segundo indicadores sociais. **Revista Brasileira de Estatística.** Rio de Janeiro, 51(196): 5-21, jul./dez 1990.

MAROCO, J. **Análise Estatística com utilização do SPSS**. 3 ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2007.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. IN: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil:** o orçamento participativo. São Paulo. Ed. Cortez, 2003.

MARTINS, M.F. **A distribuição do poder nos Conselhos Municipais de Saúde:** o caso dos municípios de Ubá e de Viçosa. 2010. 112 p. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2010.

PIRES, R. R. C. & TOMÁS, M. C. **Instituições Participativas e Gestão Municipal no Nordeste**: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. 2007.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253-304.

PIRES, R.R.C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

SABIONE, M.A.F.; FERREIRA, M. A.M. Condicionantes do controle social no contexto municipal. In: **XXXVIII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, M. K. A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander (org). **A inovação democrática no Brasil**: O orçamento participativo. São Paulo, Cortez. 2003.

SINGER, P; BRANDT, V. C. **O povo em movimento.** CEBRAP. São Paulo: Vozes. 1980.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TATAGIBA, L. "A Institucionalização da Participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo". In: Avritzer, L. RECMÁN, M. VENTURI, G. (orgs) **A Participação em São Paulo**. São Paulo UNESP, 2004.

TEIXEIRA, ANA C. O OP em pequenos municípios rurais: contexto, condições de implementação e formatos de experiência. IN: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs**.). A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo**.** São Paulo. Ed. Cortez, 2003.

VAZ, A.C.N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, Campinas, vol.17, nº1, Junho, 2001, p.163-205.

WAMPLER, B. Instituições Participativas como "enxertos" na Estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias**.** IN: PIRES, R. R.C(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

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

Os conselhos de políticas públicas e a democratização da ação estatal: a política municipal de patrimônio cultural de Minas Gerais

Mônica Barros de Lima Starling
Fundação João Pinheiro

Introdução

Este artigo tem por objetivo discutir as influências das instituições participativas e deliberativas na gestão de políticas públicas. Tomou-se como referência a política de patrimônio cultural no estado de Minas Gerais, que se distinguiu de forma pioneira no País por estimular sua descentralização por meio de uma estratégia de indução do governo estadual fundamentada em incentivos financeiros e na proposição de uma pauta de política a ser desenvolvida pelos municípios mineiros. Nessa agenda, a criação de conselhos municipais de patrimônio representou um elemento central.

A criação de Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural significou a possibilidade de ampliar a participação da sociedade na discussão pública e coletiva dos temas e dos interesses relacionados a esta política. Partiu-se da hipótese de que a ampliação do diálogo e da discussão sobre o tema do patrimônio cultural, possibilitada pela dinâmica participativa e deliberativa dos Conselhos Municipais, permitiria a inserção de valores e de interesses culturais diversificados, representando estímulo à democratização da ação estatal.

A política municipal de patrimônio cultural de Minas Gerais foi uma das políticas públicas incentivadas pela instituição no estado da Lei 12 040, de 28 de dezembro de 1995, que instituiu novos critérios de distribuição do ICMS aos municípios, além daqueles estritamente econômicos. Essa lei, denominada Lei Robin Hood em função de seu potencial redistributivo em relação aos recursos da arrecadação do ICMS no estado, foi alterada pela Lei 13 803, de dezembro de 2000, que passou a orientar a execução da política até janeiro de 2009, e em 2009, pela Lei 18 030, que passou a regulamentar a distribuição da parcela do tributo estadual a partir de 2011. Tal lei definiu novos critérios de distribuição do ICMS, de forma a beneficiar aqueles munícipios que desenvolvessem programas locais que visassem ampliar a qualidade de vida da população e aumentar a capacidade arrecadadora municipal.

Esse instrumento legal surge como uma estratégia de indução especificamente delineada pelo governo estadual de Minas Gerais com vistas a obter dos governos locais a adesão às políticas de patrimônio cultural,

educação, saúde, meio ambiente, responsabilidade fiscal e produção de alimentos, dentre outros. A lei buscou favorecer ainda os municípios mais populosos e os mineradores e, mediante a introdução do critério da cota-mínima, promover a redistribuição do ICMS em favor dos municípios mais pobres. Ao longo da trajetória de sua implementação no estado pôde-se observar uma mudança nas preferências alocativas dos governos municipais, estimuladas pela compensação financeira prevista em lei (FJP, 2008). Com os novos critérios, o foco é retirado do desempenho econômico municipal, abrindo a possibilidade de beneficiar os municípios que não se distinguem pelo seu perfil econômico.

Este é o contexto geral de implementação das políticas municipais de patrimônio cultural em Minas Gerais. Os municípios recebem recursos para a manutenção de uma estrutura de gestão no setor, devendo comprovar sua atuação e adoção dos instrumentos de política pública conforme orientação fornecida pelo órgão estadual de patrimônio. Nesse contexto, chama a atenção o papel desempenhado pelos Conselhos Municipais, cuja criação é uma das exigências definidas pela política estadual para o credenciamento dos municípios ao recebimento da cota-parte do ICMS.

Tendo este trabalho por foco a problematização do papel dessas instâncias participativas na política municipal de patrimônio, formulam-se as seguintes questões: Os conselhos municipais influenciam a formulação e implementação de uma política pública de patrimônio mais democrática? De que forma os Conselhos potencializam os “recursos” colocados à disposição do município – estruturação institucional, capacidade governativa e recursos financeiros – para a democratização da política de patrimônio cultural? Quais são os fatores que explicam a variação no potencial dos Conselhos municipais para a democratização da política de patrimônio cultural?

O pressuposto subjacente a esta discussão é o de que a ampliação da participação possibilitada pelos Conselhos Municipais com a inclusão de segmentos até então excluídos da discussão das políticas de patrimônio cultural nos municípios e o estímulo a uma dinâmica dialógica entre os valores

e interesses presentes nesses fóruns constituam condições favoráveis à implementação de uma política setorial mais democrática.

Entende-se por uma política democrática de patrimônio aquela que se orientaria por uma concepção ampliada de patrimônio que abranja a pluralidade de bens e signos culturais potencialmente elegíveis a patrimônio em termos de seus formatos, representações e referências temporais. Constituem também referências importantes para esse conceito o entorno do bem, a diversidade dos contextos socioculturais e a associação do patrimônio edificado às políticas de gestão das cidades e de regulamentação urbanística. Essas novas referências levariam à adoção de novos instrumentos de gestão afinados com essa estratégia, dentre as quais se mencionam os registros de bens imateriais, o inventário das referencias culturais e os vários instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Por fim, considera-se que um conceito ampliado de patrimônio demanda um modelo de gestão que se caracterize pela pluralização dos atores envolvidos nas decisões relativas ao setor. Nesse sentido, os Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural, ao constituírem espaços de diálogo e tematização da questão em uma perspectiva que contemple a diversidade de motivações e interesses com relação ao tema, poderiam representar uma alternativa para uma gestão participativa e democrática da política.

O trabalho privilegiou um recorte analítico da teoria e da pesquisa empírica sobre a democracia deliberativa que privilegia aspectos relativos ao desenho institucional das instituições participativas e das características administrativas e financeiras das realidades locais onde se instalam. A amostra representativa de municípios analisada (385) permitiu diagnosticar o perfil institucional dos Conselhos e dimensionar seu papel em relação às políticas de patrimônio implementadas pela municipalidade[1].

[1] Este artigo se baseou na tese de doutorado de minha autoria: *Política de patrimônio cultural – É possível democratizá-la? O papel dos conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais, 2011.*

2: As instituições participativas e o seu papel na implementação de políticas públicas

As contribuições teóricas para a discussão da temática dos conselhos e de seu papel na formulação e implementação de políticas têm problematizado a efetividade dessas instâncias participativas, relacionando-as aos diferentes contextos em que se desenvolvem, especialmente no que diz respeito: ao caráter compulsório da sua instituição e aos contextos político, econômico e social nos quais se insere; ao caráter híbrido de sua composição e à identificação de segmentos que alcançam maior protagonismo; configuração da representação social e ao conflito entre os vários segmentos; às características da ação estatal e da sua influência sobre o processo deliberativo; à dinâmica de negociação entre os diferentes grupos e interesses em jogo; e ao conflito em defesa de interesses e valores cognitivos e identitários originários da sociedade civil (AVRITZER; PEREIRA, 2005; FUKS, 2002; CUNHA, 2007; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2008; CÔRTES, 2005).

Esses elementos teóricos constituíram um importante veio de análise para os Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural de Minas Gerais.

Teoricamente, os Conselhos de Políticas podem ser definidos como instâncias “híbridas”, com poderes consultivos e/ou deliberativos, cujo objetivo é partilhar as decisões entre os representantes do governo e os da sociedade civil, conjugando dinâmicas e processos próprios das esferas governamentais e sociais (AVRITZER e PEREIRA, 2005). Esses formatos institucionais se definem por princípios inovadores, como a publicidade, a natureza deliberativa, a pluralidade da composição, a autonomia quanto à possibilidade de construção das próprias regras de funcionamento e a dinâmica de negociação entre os diferentes grupos e interesses em jogo (AVRITZER, 2002; CUNHA, 2009; TATAGIBA, 2000; 2002; GOHN, 2001).

Côrtes (2005) classifica os estudos que analisam o potencial de impacto das instituições participativas na gestão e implementação de políticas públicas em duas grandes vertentes: aqueles que percebem nesses espaços a

possibilidade de democratização do Estado e da gestão pública, favorecendo o aprimoramento das políticas públicas; e aqueles que não acreditam no potencial de democratização desses espaços ou em sua efetividade deliberativa, de forma a implicar consequências positivas sobre as políticas públicas.

Embora essa classificação não abranja todas as dimensões trabalhadas pela literatura hoje disponível sobre o tema, o exercício classificatório em relação à tendência, ou não, de democratização da gestão da política pública parece um caminho profícuo em relação ao tema aqui desenvolvido: a possibilidade de democratização da política pública de patrimônio cultural.

A primeira vertente de trabalhos compartilha a ideia de que a democratização da gestão pública resulta da inclusão de segmentos sociais tradicionalmente excluídos dos processos decisórios das políticas públicas. Esta vertente, na visão da autora, também se subdividiria em dois subgrupos. Para o primeiro subgrupo, a participação destes setores levaria à composição de interesses e à formação de novas preferências nos processos decisórios, favorecendo a construção de uma governança participativa para a gestão da política. Os interesses representados seriam amplos e gerais, e dependeriam da capacidade organizativa da sociedade civil e de sua competência para inserir na esfera pública os temas considerados prioritários para a condução das políticas (COSTA, 1997; AVRITZER, 1994; 1997; SANTOS e AVRITZER, 2002; EVANS, 2003; CUNHA, 2004; 2007; FUNG, 2004; FUNG e WRIGTH, 2003; WAMPLER e AVRITZER, 2004; ABERS e KECK, 2009).

O segundo subgrupo ressalta também o potencial destes fóruns para a democratização das políticas públicas, mas discorda quanto a sua natureza e aos interesses sociais que se encontram ali representados. Os autores que se destacam neste subgrupo não os vinculam, portanto, à construção de um novo tipo de democracia (BOSCHI, 1999; AZEVEDO e ABRANCHES, 2002; 2009).

Os autores do segundo subgrupo concordam que os fóruns participativos favorecem a governança democrática da gestão pública. Contudo, entendem esses fóruns como canais neocorporativos de

representação de interesses que incorporariam demandas de clientelas e de trabalhadores e que, como tal, podem favorecer o aprimoramento da política pública. Esses fóruns dependeriam ainda do grau de organização da sociedade civil e da legitimidade e abrangência da representação de interesses. Nos Conselhos de Políticas Públicas, por exemplo, os diferentes interesses representados estariam sob a supervisão de órgãos públicos ou de associações civis sólidas (BOSCHI, 1999; CÔRTES, 2005; CÔRTES e GUGLIANO, 2010).

A segunda vertente de trabalhos discorda do potencial destes espaços para a democratização da política, em função, justamente, das assimetrias de recursos de poder e de informação que se observam entre seus membros. Os autores questionam o caráter universalista ou igualitário destes espaços, que seriam “capturados” por atores que representariam interesses particularistas, e não os interesses gerais da sociedade. A distribuição desigual de poder, particularmente entre os segmentos governamentais e os da sociedade civil, favorecida ou não pelos desenhos institucionais, seria explicada pelos próprios contextos político e econômico nos quais tais espaços encontram-se sediados (SKOCPOL e FIORINA, 1999; PINTO, 2004). Esta abordagem encontra-se alinhada ao neoinstitucionalismo.

Deve-se destacar ainda a abordagem teórica da democracia deliberativa, que tem sido utilizada em estudos que problematizam a efetividade das instituições participativas em especial quanto à capacidade de ampliar a discussão em torno de questões públicas e de sua capacidade de viabilizar decisões administrativas no tocante às políticas públicas.

3 A contribuição da teoria da Democracia Deliberativa para a análise da efetividade de instancias participativas nas políticas públicas

É inegável, hoje, a centralidade da ideia de deliberação pública para a compreensão das dinâmicas dos conflitos e da formação de acordos políticos em sociedades democráticas. Diferentemente das teorias democráticas hegemônicas ao longo do século XX, que afirmavam que a organização do

poder político dependia de procedimentos de agregação de preferências de indivíduos ou de grupos por meio de processos eleitorais, as concepções de democracia deliberativa defendem que os processos de tomada de decisões têm de estar fundamentados na deliberação dos cidadãos em fóruns públicos de debate e negociação. Com sua ênfase nos aspectos discursivos do processo político, a democracia deliberativa se ampara em uma visão normativa associada à participação livre e igual de todos no debate e às exigências de justificação política como critério de legitimidade das decisões.

A concepção de democracia deliberativa está associada às contribuições teóricas de Habermas, especificamente aquelas relacionadas ao conceito de esfera pública, com o qual ele instituiu a possibilidade de uma relação *crítico-argumentativa com a política*, fundando uma nova interpretação da dinâmica de interação entre grupos, indivíduos, associações e movimentos em relação ao Estado (COHEN, 2004 *apud* AVRITZER, 2000a, p 8). De acordo com o autor, os processos de formação da opinião e da vontade nas esferas públicas estão estruturados de acordo com procedimentos democráticos, tendo por objetivo decidir cooperativamente as questões que se apresentam. O conceito habermasiano de esfera pública pressupõe a racionalidade do processo participativo, que, embora conduza a um processo democrático de discussão pública, não gera imediatamente decisões administrativas.

Na visão de Habermas, a deliberação pública designa um “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação cujo objetivo é alcançar um consenso sobre a solução para determinado problema social” (1995, p. 305). Nessa perspectiva, os participantes de um processo decisório coletivo, mesmo que discordando inicialmente, tenderiam a um entendimento mútuo, que convergiria para uma solução comum, com a qual todos concordariam. Tal processo de discussão, pautado pela troca de razões públicas, se orientaria por procedimentos discursivos, nos quais é preponderante a “força do melhor argumento”. Nesta construção teórica, hoje conceituada como o “ideal clássico da deliberação” (MANBRIDGE *et al*., 2009), o consenso em torno do bem comum é tratado como meta normativa.

O ideal da deliberação repousaria, pois, em um processo público de argumentação e de mudança de preferências, que ampliaria a possibilidade de

legitimidade das decisões políticas. O caráter democrático construir-se-ia em torno do potencial inclusivo deste procedimento e da dinâmica de justificação de valores, preferências e identidades presentes nos espaços deliberativos (AVRITZER, 2009).

Outra questão pertinente à deliberação pública é o seu potencial para o aprofundamento da democracia. Vários autores, como Dryzek (2000; 2008), Thompson (2008) e John Gaventa (2006), acreditam que a deliberação e a prática argumentativa significariam o aprofundamento da democracia liberal em três principais dimensões: inclusão efetiva de mais pessoas no debate público; ampliação dos temas e questões sujeitas ao controle democrático; e aprimoramento de tal controle, pela publicidade dos processos. Para Dryzek (2008), a efetividade deliberativa é uma dimensão essencial para a democracia, em função de suas características de inclusão, autenticidade e capacidade de impactos nas decisões coletivas. Para este autor, a inclusão diz respeito ao leque de interesses e discursos presentes nas esferas públicas. A autenticidade refere-se à capacidade da deliberação de estimular a reflexão entre os atores políticos de forma não coercitiva. No que tange à capacidade de impacto das deliberações nas decisões, o autor afirma que a deliberação não precisa envolver diretamente a realização das decisões políticas. A influência sobre o sistema político poderá ocorrer de forma indireta, a partir das recomendações dos fóruns informais aos formuladores de políticas.

Ao participar de processos deliberativos, as pessoas são estimuladas a refletir sobre suas preferências e devem estar abertas a modificá-las de acordo com os argumentos apresentados pelos diferentes atores. Embora para Habermas a deliberação constitua uma forma particular de comunicação centrada no argumento, a perspectiva ampliada da deliberação, defendida por autores como Mansbridge *et al* (2009), Dryzek (2008), Hendrix (2006), Goodin (2008) admite outras formas de comunicação, tais como a retórica, o testemunho e o humor, além de formas não dialógicas de ação como protesto, que ocorreria em outros fóruns que se integrariam aos espaços institucionalizados. Nesse caso, os critérios para distinguir comunicações deliberativas e não deliberativas estão relacionados, de acordo com Dryzek (2008), a sua capacidade de induzir à reflexão sobre as preferências, o seu

caráter não coercitivo e a sua capacidade de relacionar interesses particulares e de grupos a princípios mais universais. A legitimidade residiria no direito, na oportunidade e na capacidade dos diferentes atores sujeitos a uma decisão coletiva de participar de deliberações sobre o conteúdo de tais decisões.

A perspectiva ampliada da deliberação ressalta ainda que a troca de boas razões seria suficiente para se chegar a um resultado único, mesmo que não tenha partido de um ideal comum, como o pretendido pela visão clássica. Nesse sentido, as novas perspectivas admitem concepções plurais de bem comum, que variam de acordo com a estrutura do conflito presente e o entendimento agregativo do bem comum. No contexto de conflitos de interesses e de valores irreconciliáveis, a deliberação ideal provavelmente não terminará em consenso, mas no “esclarecimento do conflito e na estruturação do desacordo” (MANSBRIDGE *et al*, 2009), o que levará a uma decisão por métodos não deliberativos, tais como o voto, ou por meio de uma negociação cooperativa. Estas modalidades são consideradas, neste escopo ampliado, uma forma de deliberação não coercitiva. Nesse sentido, de acordo com os autores que defendem um ideal ampliado da deliberação, o novo modelo analítico deverá incorporar elementos como o autointeresse e os conflitos de interesses, de forma a ser fiel à diversidade e à pluralidade entre os seres humanos (MANSBRIDGE *et al*., 2009; HENDRIX, 2006; GOODIN, 2008).

Os princípios normativos da democracia deliberativa se expressam em aspectos como publicidade; igualdade entre os participantes dos fóruns; reciprocidade ou troca de razões públicas no espaço deliberativo; provisoriedade das decisões, liberdade e accountability, ou seja, a possibilidade de avaliação dos argumentos de ambas as partes e de sua revisão. Este ideal funciona como um parâmetro em torno da qual as instituições participativas deverão ser avaliadas. Dentre os principais desafios que se apresentam à teoria da democracia deliberativa, em termos de sua aplicabilidade empírica ou de sua fecundidade enquanto arcabouço teórico analítico, podem ser citados: institucionalização dos princípios que viabilizam o ideal deliberativo; condições para sua implementação nas sociedades pluralistas contemporâneas; e resultados alcançados.

De forma geral, os estudos sobre a democracia deliberativa com esses objetivos realizaram-se na primeira década do século XXI[2]. Vários autores se debruçaram sobre o tema da adequação empírica da teoria em diferentes países. O tema do impacto dessa nova forma de gestão deliberativa na formulação e implementação de políticas públicas foi um dos mais recorrentes.

O tema das políticas públicas foi, segundo Chambers (2009), um dos campos de maior experimentação e de utilização analítica dos pressupostos teóricos da democracia deliberativa. A autora afirma que as pesquisas se situam entre duas abordagens: procedimental – que prioriza os desenhos de arenas (instituições e cenários) onde se desenvolvem as políticas públicas; e substantiva – que "envolve a utilização do modelo deliberativo para gerar políticas públicas com resultados mais substantivos" (CHAMBERS, 2009, p. 251). Baseando-se em Gutman e Thompson, Chambers afirma, ainda, que os pesquisadores, ao esboçarem e proporem fóruns deliberativos tem em mente os seguintes objetivos: "aumentar a legitimidade através da *accountability* e da participação; encorajar, por meio da cooperação, uma perspectiva de 'espírito público' sobre questões ligadas a políticas; promover o respeito mútuo entre as partes através da inclusão e da civilidade; e aprimorar a qualidade das decisões através de um debate informado e substantivo" (CHAMBERS, 2009, p. 252)

A criação de instituições participativas que viabilizam os princípios deliberativos e que possibilitam a discussão de problemas públicos aponta, como ressaltam Cohen e Sabel (1997), para uma nova forma de gestão pública, que associa o Estado e os novos atores sociais coletivos. Nesses novos desenhos, caberiam aos atores societários não apenas tematizar situações problemáticas, mas também influenciar os centros decisórios e assumir posturas mais ofensivas nos fóruns públicos.

[2] Na década de 1990, os estudos foram marcados pela preocupação com a demarcação conceitual e teórica desse novo campo de estudos da teoria democrática. A ampla produção teórica neste período justifica o emprego, bastante propalado, do termo "virada deliberativa da teoria democrática" (DRYZEK, 2000).

Cohen (1998) e Fung (2004b) destacam o âmbito local como o lugar privilegiado para a institucionalização de instâncias participativas e deliberativas que têm por meta a discussão dos problemas atinentes a sua área de influência. Cohen indica três condições para a institucionalização da democracia deliberativa no nível local: a existência de estímulos que reflitam as experiências e preocupações que não estão incluídas na agenda política, mas fazem parte do cotidiano do cidadão em sua inserção local; a disponibilidade de avaliações disciplinadas de propostas por meio de deliberações que envolvam valores políticos fundamentais; e a existência de ocasiões mais institucionalizadas e regularizadas para a participação do cidadão nos processos decisórios coletivos. Estas três condições estão reunidas no conceito de Poliarquia Diretamente Deliberativa (PDD), proposto por Cohen (1998).

De acordo com os autores, as decisões coletivas deverão ser tomadas através da deliberação pública em arenas abertas à participação dos cidadãos. Essas propostas visam motivar “mudanças no interior do sistema político via implementação de desenhos institucionais deliberativos que não apenas reflitam a extensão dos problemas políticos, sociais e culturais debatidos na esfera pública, mas que se esforce para solucioná-los no âmbito sistêmico” (FARIA, 2008, p. 9). Nesse sentido, além do âmbito local, essas instituições poderão se organizar nos níveis estadual e nacional.

As formulações de Avritzer (2002, p. 51) também se propõem a ampliar a dimensão institucional dos processos públicos de comunicação e deliberação próprios da esfera pública, por meio de dois mecanismos. O primeiro diz respeito à introdução de procedimentos institucionalizados capazes de ampliar a capacidade de transformação do consenso em formas públicas de deliberação. Dessa forma, conforme já previsto por Cohen, as decisões se transformariam em resultados institucionais com maior transparência e aceitação pelos públicos deliberativos. O segundo mecanismo – *accountability* –, se associado com a deliberação, possibilitaria que os cidadãos monitorassem a administração sem interferir na exigência de neutralidade administrativa.

O modelo proposto por Avritzer – “os públicos participativos” –, que pode ser considerado intermediário entre as concepções de Habermas e Cohen, envolve quatro elementos, sintetizados a seguir: deliberação face a face; livre expressão e associação; participação dos movimentos sociais e das associações voluntárias na tematização de novas questões e na proposição de práticas alternativas; distinção entre a deliberação pública e a implementação administrativa, de forma a preservar a complexidade administrativa e, ao mesmo tempo, ampliar o acesso aos processos de tomada de decisões, tradicionalmente reservados para os técnicos e especialistas; e encaminhamento ao nível institucional das questões tematizadas na esfera pública (AVRITZER, 2002, p. 52).

A partir dessa problematização do potencial analítico da democracia deliberativa, a variável “desenho institucional” passou a ocupar lugar de destaque na reflexão sobre o tema da efetividade das instituições participativas. Mais do que influenciar a criação de instituições a partir da réplica de características e elementos importantes de formatos conhecidos – orçamentos participativos, conselhos de políticas, audiências públicas e conferências entre outros – os formatos institucionais são importantes pelo seu potencial para estimular inovações e relações políticas horizontais (AVRITZER, 2009). Como afirmam vários autores (FUNG e WRIGHT, 2003; AVRITZER, 2009; FARIA e RIBEIRO, 2010), os desenhos não são neutros. Nesse sentido, diferentes desenhos produzem consequências diferentes na organização e nos resultados deliberativos das instituições políticas. Nas instituições participativas, tal influência é ainda maior pela “potencialidade desses desenhos em alargar relações horizontais já presentes na sociedade ou bloquear elementos hierárquicos presentes na política” (AVRITZER, 2009, p. 11).

Outra dimensão elucidada pelos estudos empíricos sobre a efetividade das inovações institucionais participativas diz respeito às condições contextuais; ou seja, em que medida características políticas, socioeconômicas e culturais próprias do contexto em que tais instituições se instalam poderão se constituir em aspectos diferenciadores da efetividade destes fóruns. Dentre esses, ganham destaque a variável política e as coalizões políticas no poder, a

dinâmica associativa dos lugares onde se desenvolvem tais instituições, as condições administrativas e financeiras das cidades ou regiões e a própria natureza da política pública.

Por último, cabe ressaltar a natureza das políticas públicas e a maneira como influenciam as experiências participativas e a implementação das políticas. Nesse sentido, a distinção entre políticas que visam à distribuição de bens e serviços públicos, à regulamentação de parâmetros e de usos de bens coletivos ou à afirmação de direitos relativos a reconhecimento de identidades coloca condições importantes para o sucesso de tais iniciativas. Essas questões estão relacionadas com os valores e a lógica de interesses que motivam os atores a participar nas instâncias participativas. Em torno dessas distinções se configuram formas diferenciadas de gestão das políticas e dos apoios sociais e políticos que possam fomentar. No caso da política de patrimônio cultural, há que se ressaltar a natureza específica do bem como de interesses difusos ou coletivos, considerados essenciais para a civilização e a sobrevivência cultural dos povos[3].

4 Potencial dos Conselhos para a democratização da política de patrimônio cultural

Essa seção tem por objetivo responder as seguintes questões: Os Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural de Minas Gerais contribuem para a democratização da política municipal de patrimônio cultural? Qual é o efetivo potencial dos Conselhos para a democratização da política? Quais são os fatores que explicam a variação do potencial de democratização da política pelos Conselhos?

[3] Bens de interesses difusos e/ou coletivos são aqueles bens indivisíveis, de propriedade indeterminada ou da coletividade e sobre os quais recaem formas de proteção e de acautelamento específicas. Os instrumentos de proteção e acautelamento podem ser administrativos e jurisdicionais. Embora sejam semelhantes nos diferentes países, dada a natureza do bem em questão, são próprios de cada um. Os instrumentos de tutela administrativa são aqueles de política pública e incluem os inventários, registros e tombamentos, dentre outros. Os instrumentos de tutela jurisdicional se fazem presentes por meio de ações judiciais, dentre as quais se destacam, no Brasil, a Ação Civil Pública, a Ação Popular e o Mandado de Segurança Coletivo.

Para responder a essas questões, construiu-se um índice, que procura medir o efetivo potencial dos Conselhos para a democratização da política de patrimônio cultural.

A construção do índice se orientou pelos princípios normativos da democracia deliberativa (publicidade, pluralidade participativa e temática e igualdade das condições de participação no debate) e pelas dimensões empíricas trabalhadas pela literatura sobre a experiência das instituições participativas e deliberativas no Brasil (desenho institucional, dinâmica decisória, capacidade deliberativa, proporcionalidade da representação e contextos socioeconômicos e políticos). Tomando por base os dados da pesquisa, estabeleceu-se como pressuposto que Conselhos com alto potencial de democratização das políticas públicas se caracterizariam por: ampla participação de atores; pluralidade de temas apresentados à agenda; dinâmicas decisórias inclusivas na formulação das propostas; importância da vocalização da sociedade civil; e ação preponderantemente propositiva ou orientada para o controle, acompanhamento e fiscalização da política ou para a prestação de contas e *accountability*.

Espera-se que os Conselhos que respondam positivamente a esses requisitos influenciem a formulação da política pública setorial a partir de uma concepção ampla do campo do patrimônio, que passa a abranger uma variedade de bens culturais, materiais e imateriais representativos de referências culturais diversificadas e dos múltiplos segmentos da sociedade brasileira. A política de patrimônio democrática, como já ressaltado, não se restringiria ao patrimônio edificado isolado, mas englobaria o seu entorno e as paisagens urbanas e culturais. Orientar-se-ia, ainda, não apenas por normas protetoras e de conservação/restauração do patrimônio, mas também por medidas preventivas e regulamentadoras no âmbito de um projeto de planejamento urbano e regional e de acordo com uma perspectiva de

sustentabilidade ambiental[4].

As variáveis de análise utilizadas para a construção do índice foram: a) composição do Conselho (maior representação governamental, paritário, maior participação da sociedade civil); b) forma de escolha dos representantes da sociedade civil (indicação da sociedade civil, indicação do poder público, indicação do poder público e da sociedade civil); c) pluralidade de temas apresentados à agenda (número de temas); d) funções dos Conselhos (propositiva, controle, acompanhamento e fiscalização, organização interna e envio de documentos, informativa, executiva, conscientização e mobilização, relação do Conselho com o Executivo e o Legislativo e análise e prestação de contas); e) dinâmica decisória do Conselho (discussões com votos, discussões sem votos e homologação); f) apresentação de propostas (sim e não); e g) vocalização por segmento (predominância do governo e predominância da sociedade civil).

A organização e a sistematização dos dados conduzem a três padrões diferenciados quanto ao potencial de democratização dos Conselhos, identificados a seguir:

a) Conselhos com alto potencial de democratização da política de patrimônio – são paritários ou com maior participação da sociedade civil, cujos membros integrantes sejam indicados por entidades da sociedade civil ou pelo Poder Público e pela sociedade civil[5]. Caracterizam-se por pluralidade na apresentação de temas em sua agenda decisória (apresentação de oito ou mais temas). Têm como funções predominantes: proposição de diretrizes de políticas; controle, fiscalização e acompanhamento das ações; e avaliação e prestação de contas (apresentação de cinco ou mais temas nestas categorias).

4 Essa perspectiva é coerente com a ampliação da concepção de patrimônio observada no âmbito internacional e com as novas formas e instrumentos de ação que privilegiam o urbano como o campo privilegiado de ação em relação ao patrimônio cultural. Essa nova abordagem com relação ao patrimônio cultural foi normatizada pelas cartas internacionais, como ressaltado, mas também resultou de campos de investigação técnica, acadêmica e política nos diferentes países. Essa formulação idealizada de uma política de patrimônio tem como função servir de parâmetro para a análise das políticas públicas encontradas nos diversos municípios.

5 A construção do índice se baseou nos dados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, do IBGE, de 2006. Nesse sentido, adotaram-se as categorias de respostas utilizadas pela pesquisa, nas questões referentes à composição dos Conselhos (paritário; maior representação da sociedade civil; maior representação governamental) e da forma de escolha dos membros da sociedade civil (indicação da sociedade civil; indicação pelo poder público; indicação do Poder Público e da sociedade civil).

Caracterizam-se, ainda, pela apresentação de propostas e por uma dinâmica decisória finalizada por votações, assim como por uma vocalização igualitária entre os representantes do governo e os da sociedade civil ou por uma maior participação desta última na apresentação de propostas.

b) Conselhos com médio potencial de democratização da política de patrimônio – são paritários ou com maior participação da sociedade civil cujos membros são indicados quer por entidades da sociedade civil quer pelo Poder Público. Caracterizam-se pela pluralidade na apresentação de temas em sua agenda decisória (apresentação de cinco a sete temas). Apresentam de dois a quatro temas nas funções: proposição de diretrizes de políticas; controle, fiscalização e acompanhamento das ações; e avaliação e prestação de contas. Podem ou não apresentar propostas para o encaminhamento das decisões. Caracterizam-se por uma dinâmica decisória com ou sem votações, assim como por uma vocalização igualitária entre representantes do governo e da sociedade civil ou por uma maior participação desta última na apresentação de propostas.

c) Conselhos com baixo potencial de democratização da política de patrimônio – apresentam composição paritária ou composição que favoreça o segmento governamental. Apresentam menos de cinco temas em sua agenda decisória, caracterizando-se pela predominância de funções como: organização interna e envio de documentos; informativa; executiva; e relação com o Executivo e o Legislativo, (menos de dois temas na função propositivo e /ou controle e prestação de contas). Não apresentam propostas para o encaminhamento das decisões e se caracterizam por uma dinâmica homologatória ou uma dinâmica de discussões sem votações.

O cálculo do índice revelou uma situação pouco favorável quanto ao potencial de democratização da política apresentado pelos Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural. Apenas 7,53% dos municípios (29) caracterizaram-se por um alto potencial de democratização da política. Com médio potencial foram classificados 16,62% dos municípios (64) e 76% apresentaram baixo potencial (292).

Tabela 1 – Potencial dos Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural para a democratização da política de patrimônio cultural – Minas Gerais, 2005

Potencial do Conselho para a democratização da política	N. de municípios	Percentual (%)
Alto	29	7,53
Médio	64	16,62
Baixo	292	75,84
Total	**385**	**100,00**

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do Iepha: Documentação do ICMS Cultural; IBGE, Perfil dos Municípios Mineiros, Munic, 2006

Com o intuito de explicar essa variação, analisa-se o Índice Potencial para a Democratização da política de patrimônio cultural em relação aos seguintes aspectos: estruturação do órgão gestor, tamanho do município, grau de institucionalização do Conselho e faixa de gastos orçamentários no setor cultural.

O cruzamento do potencial de democratização apresentado pelos Conselhos, com a presença ou não de um órgão específico para a cultura, indica que um número maior de Conselhos com alto potencial de democratização da política (16) encontra-se nas duas categorias de órgãos que conjugam a gestão do setor cultural com outras áreas, como Educação, Esporte, Lazer e Turismo. Quatro Conselhos com alto potencial de democratização têm o seu setor de cultura subordinado ao gabinete do prefeito. Órgãos especificamente instituídos para a gestão da cultura, como as Secretarias Municipais e as Fundações Municipais de Cultura, abrigam, conjuntamente, nove Conselhos com alto potencial de democratização da política. De outro lado, um número significativo de Conselhos com baixo potencial de democratização está situado em órgãos específicos como as Secretarias Municipais de Cultura (20) e as Fundações de Cultura (6). A análise conjunta dessas evidências contraria uma das hipóteses iniciais deste estudo: a de que o potencial de democratização apresentado pelos Conselhos refletiria positivamente a organização de um setor específico para a área da Cultura. O cruzamento dos dados aponta, contudo, que a estruturação do órgão gestor, que envolveria também a capacitação técnica específica para a

área da Cultura, não se caracteriza, necessariamente, pela presença de um Conselho com maior potencial de democratização da política municipal..

Pode-se inferir que a não convergência entre os dois indicadores – órgão gestor específico para a área da cultura e potencial de democratização da política de patrimônio apresentada pelo Conselho – está relacionada ao maior poder de influência exercido pelos gestores e técnicos governamentais na dinâmica deliberativa dos Conselhos: definição das pautas, maior disponibilidade de informação, maior capacidade de proposição técnica e voto de desempate, entre outros. O maior poder de agenda e de vocalização dos membros governamentais nos Conselhos comparativamente ao segmento da sociedade civil, tradicionalmente pouco organizado, pode acarretar o risco de burocratização desses espaços e a tendência à homologação das definições de políticas oriundas do Executivo, processos que não favoreceriam a democratização da política de patrimônio.

A análise do índice de democratização em relação ao grau de institucionalização do Conselho confirma a hipótese de que o potencial de democratização da política varia com o grau de institucionalização do Conselho. Nesse sentido, o posicionamento dos municípios em relação ao índice evolui com o grau de institucionalização do Conselho. Assim, 93% dos Conselhos classificados como de alto potencial de democratização da política caracterizam-se também por alto grau de institucionalização. Os demais situados nesta categoria possuem médio grau de institucionalização (6,89%). Já a maior parte dos Conselhos classificados como de grau médio de institucionalização (82%) possui baixo potencial para a democratização da política. Da mesma forma, 99% dos Conselhos classificados como de baixo grau de institucionalização apresentam baixa capacidade de democratização da política. Esses dados confirmam que os atributos definidores do grau de institucionalização – tempo de instituição do Conselho, definição de regras e procedimentos decisórios, frequência das reuniões e sua publicidade e capacidade de definição de linhas de atuação – são fatores positivos para a ampliação do potencial democrático dos Conselhos (tabela 2).

Tabela 2 – Potencial para a democratização da política municipal de patrimônio cultural, segundo grau de institucionalização do Conselho – Minas Gerais, 2005

Grau de institucionalização	Potencial do Conselho para a democratização da política					
	Alto		Médio		Baixo	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Alto	27	93,10	52	81,25	60	20,55
Médio	2	6,89	10	16,67	55	18,84
Baixo	0	0,00	2	3,03	177	60,62
Total	29	100,00	64	100,00	292	100,00

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do Iepha: Documentação do ICMS Cultural

O cruzamento entre o potencial de democratização e o tamanho do município indica tendência à concentração nos estratos populacionais até 50 mil habitantes para todos os índices de democratização: alto, médio e baixo. A maior participação desses estratos de municípios em todos os índices se deve a sua maior presença no estado. Entretanto, a concentração nesses estratos é relativamente maior para os índices médio e baixo. A partir de 50 mil habitantes, os indicadores de participação nos estratos populacionais só são expressivos para o alto potencial de democratização do Conselho. Apesar disso, é possível encontrar municípios de porte médio (200 mil a 500 mil habitantes) nas três categorias de democratização do Conselho. Os municípios de grande porte (acima de 500 mil habitantes) estão concentrados em alto potencial de democratização.

Supostamente, municípios acima de 100 mil habitantes apresentam demandas mais explícitas para os Conselhos de Patrimônio Cultural, em grande parte, impulsionadas por conflitos decorrentes dos processos de adensamento urbano, especulação imobiliária e periferização. Esses conflitos, normalmente, geram processos de mobilização das comunidades locais e, consequentemente, maior interesse pela participação nos processos decisórios, elevando o potencial de democratização da política de patrimônio. De outro lado, os pequenos municípios (até 20 mil habitantes) têm também

participação importante no conjunto de municípios que apresentaram elevado potencial de democratização da política (34,5%). Apesar de se caracterizarem por menor estruturação institucional na área da cultura e do patrimônio, distinguem-se por uma maior vocalização da sociedade civil nos processos decisórios dos Conselhos, o que faz pensar que tal característica reflita, se não processos de mobilização locais, a ocupação dessas instâncias como espaços de participação e vocalização.

A análise do índice de democratização da política em relação ao gasto orçamentário na área da cultura indica a tendência de os Conselhos com alto potencial de democratização da política estarem inseridos nas administrações municipais com gastos mais elevados na área da Cultura. Assim, 69% dos Conselhos com alto potencial de democratização da política situavam-se na faixa de gasto acima de 200 mil reais anuais. A faixa mais alta de gasto orçamentário na área da cultura, acima de 6 milhões de reais, referente ao município de Belo Horizonte, também engloba esta categoria de Conselho. Deve-se, contudo, ressaltar que expressivo percentual (13,8%) dos Conselhos com alto índice de democratização da política também se situa em municípios que se caracterizam como de baixo gasto na área da cultura (de 1 mil a 50 mil reais anuais)[6].

Os Conselhos com médio potencial de democratização, embora se situem em todas as faixas de gastos, com exceção da primeira, estão concentrados nas faixas até 200 mil reais anuais (60,9%).

Conselhos com baixo potencial de democratização da política concentram-se também na faixa orçamentária de até 200 mil reais (80,14%), apresentando tendência decrescente nas faixas de gastos mais elevados na área da Cultura.

Infere-se, a partir das análises realizadas, que dentre as variáveis estudadas aquelas que mais incidem sobre o potencial de democratização da política de patrimônio são: grau de institucionalização do Conselho vinculado a seu desenho institucional; tamanho dos municípios; e faixa de gasto orçamentário na área da Cultura. O órgão gestor tem uma participação

[6] Como exemplos podem ser citados os municípios de Aiuruoca, Moeda, Volta Grande e Chapada do Norte. Em nenhum deles existem órgãos específicos para a área da Cultura.

importante, mas em sentido inverso. Ou seja, o potencial de democratização apresentado pelo Conselho seria mais elevado em órgãos menos especializados, isto é, que conjuga a área da Cultura com outras políticas públicas. A hipótese é de que, na ausência de um órgão específico da área cultural e, possivelmente, caracterizado por insuficiente capacitação dos gestores para atuar na política de patrimônio, os Conselhos – por constituírem espaços de participação, tematização e discussão da questão – adquiririam maior potencial de influência sobre a política, estimulando sua democratização.

5 Conclusões

De forma geral, os Conselhos denotaram a inclusão de uma pluralidade de segmentos sociais (associações comunitárias, entidades e instituições culturais, profissionais liberais, entidades religiosas, universidades e escolas municipais, entre outros) na discussão das políticas públicas de patrimônio cultural. Essa ampliação da participação reforçou a dinâmica dialógica entre múltiplos valores e interesses, ampliando o potencial para a democratização da política. Contudo, apesar da predominância de Conselhos paritários ou com maior participação da sociedade civil, um número expressivo destes membros é indicado pelo Poder Público, o que não estimula os processos organizativos da sociedade civil e nem amplia a legitimidade dos "representantes" nesses fóruns. A incipiente organização da sociedade civil nesses fóruns decorre, supostamente, da forma induzida de criação desses Conselhos Municipais, que independe, na maioria dos casos, de organização e mobilização prévias, o que não possibilita a construção de atores coletivos ou de interesses sociais politicamente representáveis. Um dos traços da representação social nos Conselhos é justamente o seu caráter autônomo e individualizado. Dentre esses, os proprietários de imóveis se distinguem por uma participação informal, polemizando o tema do tombamento dos bens edificados privados e contribuindo para a formação de uma agenda decisória neste campo, frequentemente, alheia aos interesses públicos.

Os vários aspectos analisados indicaram a prevalência do baixo grau de institucionalização dos Conselhos no que tange a sua organização

interna, regras procedimentais e dinâmicas de funcionamento, o que resultou na sua baixa capacidade deliberativa. Esta característica decorre, dentre outros aspectos, do desenho institucional que confere maior protagonismo aos gestores e técnicos governamentais na definição das agendas, no recrutamento dos membros e nos processos decisórios, nos quais se observa influência de procedimentos homologatórios.

Deve-se chamar atenção para a ampliação discursiva da concepção de patrimônio cultural nos Conselhos Municipais. Essa concepção passou a abranger temas como: patrimônio imaterial ou intangível, utilização do instrumento de registro e convergência das políticas de preservação com as políticas de gestão de cidades, além de tematizações sobre o turismo e o meio ambiente. Contudo, essas tematizações não alcançaram significância em relação à importância conferida aos instrumentos convencionais, como o tombamento e os procedimentos técnicos para a sua viabilização e controle, como os dossiês e laudos do estado de conservação dos bens.

Por último, cabe enfatizar o pequeno número de Conselhos (29) caracterizados como de alto potencial de democratização da política de patrimônio dentre os municípios da amostra pesquisada (385). Nesse aspecto, é possível concluir que os Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural de Minas Gerais, apesar de ampliarem o diálogo e discussão em relação ao campo do patrimônio, incluindo a proposição de diretrizes de política e de controle e acompanhamento das ações efetuadas na área, não chegam a influenciar, de fato, a execução da política no setor. Isso se comprova pelo reduzido numero de Conselhos que responderam aos atributos definidos para um alto potencial de democratização da política: ampla participação, pluralidade temática, formulação de propostas, vocalização igualitária entre membros governamentais e da sociedade civil ou maior participação desta última, dinâmica decisória finalizada por votações e prevalência das funções propositiva, de controle e acompanhamento ou de avaliação e prestação de contas. O incipiente potencial de influência dos Conselhos na política de patrimônio revelou-se, ainda, na falta de convergência entre sua agenda decisória e os gastos executados no setor. Tal comparação revelou a

autonomia do Executivo municipal para definir as principais ações de política e as suas prioridades de gastos.

Os resultados do estudo realizado apontaram para a existência de fortes variações no papel que coube aos Conselhos como espaço de tematização da questão e de discussão e decisão sobre as diretrizes de política relacionadas tanto a fatores endógenos, como o desenho institucional e a dinâmica deliberativa dos Conselhos, quanto contextuais, como tamanho populacional dos municípios, grau de estruturação do órgão gestor na área da cultura e capacidade de gastos do município no setor.

De forma geral, os Conselhos denotam a inclusão de uma pluralidade de segmentos sociais na discussão das políticas públicas de patrimônio cultural. Contudo, o protagonismo do Poder Público no recrutamento dos membros da sociedade civil não estimulou os processos organizativos da sociedade e nem ampliou a legitimidade dos representantes sociais nesses fóruns. Os vários aspectos analisados indicam a prevalência do baixo grau de institucionalização dos Conselhos no que tange a sua organização interna, às regras procedimentais e às dinâmicas de funcionamento, o que resultou em sua baixa capacidade deliberativa e no baixo potencial para democratização da política de patrimônio cultural.

O trabalho desenvolvido permitiu concluir que a presença dos Conselhos pode vir a representar um diferencial em termos de gestão da política de patrimônio, desde que estes respondam aos requisitos para sua democratização interna que dizem respeito a: publicidade, pluralidade e legitimidade da representação da sociedade civil e do governo, regularidade de reuniões e capacidade de definir e propor linhas de atuação. Como esses atributos são ainda minoritários no conjunto de Conselhos analisados, abre-se espaço para influências indevidas do Poder Executivo e do Poder Legislativo na dinâmica e nos resultados desses fóruns.

Em síntese, a efetividade dos Conselhos de Políticas Públicas como núcleo do modelo de gestão participativa e deliberativa do patrimônio cultural depende do seu empoderamento, por meio da sua democratização interna e da

capacitação de seus membros para desempenharem um papel ativo na discussão e no controle das políticas. De outro, há que se destacar a importância de se ampliar a responsabilidade desses fóruns na orientação das despesas e no controle dos fundos municipais destinados a essa área de política. Dessa forma, esses espaços ampliariam a sinergia entre o Estado e a sociedade e estimulariam o desenvolvimento da capacidade estatal para executar as decisões. A ampliação da participação dos diversos segmentos estatais e sociais nos fóruns de cultura e patrimônio, mas também nos fóruns de áreas afins, como política urbana, turismo, meio ambiente e educação, favoreceria uma perspectiva intersetorial da política de patrimônio, estimulando uma política local mais adequada aos valores locais.

6 Referencias

ABERS, R.; KECK, M. Mobilizing the state: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics Society,* v. 37, n. 2, p. 289-314, june 2009.

ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. Perfil dos conselheiros municipais e suas percepções sobre os conselhos e a cidade de Belo Horizonte. In: ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. *Democracia participativa*: a experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Editora Leitura. Prefeitura de BH, 2009.

ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; AZEVEDO, Sérgio; RIBEIRO, Luiz César Q. (Org.). *Governança democrática e poder local*: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 161-192.

ALMEIDA, D. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A Dinâmica da participação local no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2010, p.129-174.

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S.M. A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos. In: Metodologias e Participação. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte, 2009.

AVRITZER, L (Org.). A Dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, L. A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

AVRITZER, L.(Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 50, p.25-46, 2000.

AVRITZER, L. *Democracy and Public Space in Latin America*. Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, L. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: MITRE A. F, (Org.) Ensaios de teoria filosófica e política em homenagem ao Prof. Carlos Eduardo Baesse. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política, 1994.

AVRITZER, L. Participatory Institutions in Democratic Brazil. Wilson Center and Johns Hopkins, University Press. 2009.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados Revista de Ciências Sociais*, v. 50, p. 43- 64, 2007.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M L. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n. especial, mar. 2005.

BOSCHI, R. R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados* – Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n.4, p. 212-215, 1999.

CÔRTES, S.; GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 44-75, maio/ago. 2010.

CÔRTES, S. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilsson B.; MELO, Marcus André (Orgs.). *Desenho institucional e participação política*: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

COSTA, S. Movimentos Sociais, Democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 35, São Paulo, fev. 1997

CUNHA, E. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

CUNHA, E. Efetividade deliberativa: estudo comparado dos conselhos municipais de assistência social (1997/2006). 2009. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

DAGNINO, E. *et al*. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, E.&TATAGIBA, L. (Orgs.). Democracia, sociedade civil e Participação. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, E. Sociedade Civil. Espaços Públicos e a Construção democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, E. Sociedade Civil. (Org.) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FARIA, C. F. e RIBEIRO, Uriella C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Politicas Públicas? In: AVRITZER, L. (Org.). *A Dinâmica da participação local no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2010, p. 57-92.

FARIA, C. F. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25 n. 73 p. 102-111, junho 2010a.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *A Descentralização das ações na área do patrimonio cultural*: o impacto da Lei Robin Hood nos muncipios mineiros, Belo Horizonte, 2008 (mimeo).

FUKS, M. Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. In: FUKS, M.; PERISSINOTO, R.; SOUZA, N. R. (Orgs.). *Democracia e participação*: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: Ed. UFPR, 2004. p. 13-44.

FUKS, M. Participação Política em Conselhos Gestores de Políticas Sociais no Paraná. ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3.,2002. Curitiba. Anais... Curitiba: ABCP, 2002.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Shattan; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

FUNG, A.; WRIGTH, Erik O. (Eds.) *Deepening democracy:* institutional innovations in empowered participatory governance (Real Utopias Project). London:Verso, 2003.

EVANS, Peter. Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, Porto Alegre, Ano 5, n. 9, p. 20-63, jan/jun, 2003.

FARIA, C. F. e RIBEIRO, Uriella C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Politicas Públicas? In: AVRITZER, L. (Org.). *A Dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 57-92.

FARIA, C. F. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25 n. 73 p. 102-111, junho 2010.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 84)

MENICUCCI, T. M. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam? In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

SANTOS JUNIOR, Orlando A.; AZEVEDO, Sérgio; RIBEIRO, Luiz César Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; AZEVEDO, Sérgio; RIBEIRO, Luiz César Q. (Org.). *Governança democrática e poder local*: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

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

STARLING, M. B. L. A política de patrimônio cultural. É possível democratizá-la? O papel dos conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais. Tese de doutorado defendida na UFMG, Departamento de Ciência Política, 2011

SKOCPOL T, FIORINA MP. Advocates without Members: The Recent Transformation of American Civic Life". In: *Civic Engagement in American Democracy*. Brookings Institution Press; 1999. pp. 461-509.

TATAGIBA, L. Análise da literatura sobre as experiências recentes de participação da sociedade civil na formulação e/ou implementação de políticas públicas. [S.l.: s.n.], 2000. Relatório de Pesquisa. Projeto Civil Society and Governance.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Ed.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.47-105;

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas. Campinas: IFCH/ UNICAMP, 2008.

PIRES, R. C.; VAZ, A.C. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). A Dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

PIRES, R.; TOMAS, M. C. Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise comparativa dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In: Leonardo Avritzer. (Org.). A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 163-191.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. NOBRE, M. (orgs). Participação e Deliberação: Teoria democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 210-238.

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

ENTRE O QUE O DELIBERAR E O VINCULAR PODEM SIGNIFICAR: o caso das Conferências Nacionais de Política para Mulheres

Maria Camila Florêncio da Silva – Fundação Getúlio Vargas –
Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV EAESP

RESUMO

Este trabalho parte da pesquisa desenvolvida ao longo do mestrado da autora e teve como objetivo analisar o perfil normativo das Conferências Nacionais de Política para Mulheres, a partir dos sentidos atribuídos à deliberação pelas representantes governamentais e não governamentais que organizaram e/ou participaram desses processos, entrevistadas entre 2012 e 2013. No arcabouço teórico está a noção de "momentos deliberativos" presente na literatura brasileira sobre efetividade da participação que complementa a leitura sobre o que seria um "Processo de Conferência" e "processo de Política", e ajudam a compreender os sentidos da deliberação a partir das categorias analíticas "consultiva" e "deliberativa" presentes na literatura brasileira sobre participação. As categorias jurídicas de ato administrativo discricionário e vinculante presentes no ramo do Direito Administrativo, foram essenciais para análise ao mesmo tempo que a limita. Trata-se, sobretudo, de um trabalho que aponta para os desafios que o Direito coloca para regulamentação da participação social.

Introdução

Não são poucos os trabalhos publicados nas duas últimas décadas sobre a descrença ou "crise" das instituições democráticas representativas e a visão minimalista de enxergar a democracia como mero método de constituição de governo. Esta eclosão tem sido justificada como decorrente da promulgação de nova Constituição, que criou ou incorporou novas instituições de democracia direta e participativa como alternativa à democracia exclusivamente representativa (FLORENCIO, 2014).

Seria ingênuo acreditar que a reconfiguração democrática da Constituinte se dá por um altruísmo de constituintes iluminados. Culminam nela diversas lutas que têm raízes na década de 1960. É exemplar, neste sentido, a mobilização pela Reforma Sanitária, envolvendo movimentos populares e sindicais na área de saúde, a Reforma Urbana, a defesa dos direitos da Criança e do Adolescente e ainda a demanda pela Assistência Social (FLORENCIO, 2014).

Além do Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular, a Constituição Federal de 1988/CF88 estabeleceu princípios e diretrizes, como: (i) a cidadania como

fundamento do Estado democrático (artigos 1o, 5o, 8o, 15 e 17); (ii) os deveres sociais em questões coletivas (artigos 205, 216, 225, 227 e 230); (iii) o exercício da soberania popular (artigos 14, 27, 29, 58 e 61); (iv) participação social como forma de gestão pública (artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231); e (v) descentralização administrativa com gestão participativa na seguridade social (artigo 194), na saúde (artigo 198), na assistência social (artigo 203) e na educação (artigo 206) (SOUZA, 2012).

O entendimento predominante desse período de redemocratização do Brasil seguia a seguinte lógica: para se garantir a efetivação de direitos civis, políticos e sociais, era necessário ampliar a representação característica da democracia formal e integrar à esfera pública novos conjuntos de atores que participassem das definições e decisões de Políticas e ações do Estado (TEIXEIRA ET AL, 2009; LAVALLE, 2011)

Movimentos e organizações sociais, junto com esferas de poder sensíveis ao tema, conseguiram ampliar o projeto político para além da participação formalizada pela Constituição. Instituições como Conselhos, Conferências, Ouvidorias, Audiências Públicas, Fóruns, Orçamentos Participativos, Planos Diretores Participativos, entre outras foram criadas e reconfiguradas nas mais distintas áreas de Políticas Públicas (FLORÊNCIO, 2014).

Vinte e cinco anos após a CF/88, após a superação dos primeiros trabalhos que ora comemoravam a criação dessas instituições, ora tinham tom de denúncia normativa sobre a ausência de participação, uma nova geração de estudos surge mais comprometida em sistematizar aquilo que efetivamente acontece surge (LAVALLE, 2011). Cientistas têm se perguntado: “de que têm servido todos esses espaços? [...] Qual papel exerce tudo isso na democracia brasileira? É possível dizer que outros atores sociais vieram à cena por meio desses espaços? Acaso provocaram eles mais igualdade, maior acesso e melhor qualidade dos serviços públicos?”, dentre outras coisas (TEIXEIRA ET AL, 2009, p. 93).

É nesse contexto de questionamento que se desenvolve o interesse pela pesquisa sobre Conferências. Do engajamento da autora no movimento feminista, surge o interesse pelas Conferências de mulheres. Dentre tantas questões levantadas ao longo do campo-tema (SPINK, 2003) da pesquisa, a não resposta comum sobre o perfil normativo das Conferências - observadas nas entrevistas realizadas com representantes governamentais e da sociedade civil da área de

política para as mulheres em três esferas de governo -, ganhou relevância. Por este motivo, a questão foi objeto de análise da dissertação de mestrado da autora intitulada de “As conferências Nacionais de Política para as Mulheres e os Sentidos. Atribuídos à Deliberação”, defendido na Escola de Direito de São Paulo da FGV.

Mas, o que se descobriu ao término dela foi que Analisar o perfil normativo das Conferências significa posicionar-se sobre limitações de paradigmas do Direito Administrativo. Limitações essas que foram usadas para refutar e legitimidade do Decreto n. 8.243 de 14 de maio de 2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social. Nesta linha, as reflexões deste trabalho podem ser úteis para compreensão mais conjuntural de visões do Direito sobre as diversas instituições e regulação da participação social.

1. Conferências, Conferências de Mulheres e Diagnóstico do Problema

Nos últimos anos, as Conferências nacionais se consolidaram como a principal política participativa do governo federal (AVRITZER, 2013). “Apesar de ter surgido na década de 1930, somente a partir da década de 1980 as conferências começaram a ser utilizadas para ampliar a escala da participação do local ao nacional em diferentes áreas de Políticas” (FLORÊNCIO, 2014, p. 43).

No registro de Santos e Pogrebinschi (2011), o uso das Conferências se intensificou nos últimos anos, tanto que entre 2003 e 2011 ocorreram cerca de 70% de todas as Conferências já realizadas no Brasil. Apesar disso, “ainda existe uma dificuldade em delimitar quais características definem as conferências enquanto fenômenos políticos. Esta dificuldade é perceptível quando a literatura que estuda tais fenômenos os delineia de maneira muito distinta” (SOUSA ET AL, 2012, p. 27).

Não há uma única definição para as Conferências Nacionais na literatura ou em documentos governamentais. Mas, elas podem ser definidas como “instituições de participação criadas e convocadas por órgãos do Poder Executivo que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade para debater e tomar decisões sobre a Política” (FLORÊNCIO, 2014, p. 19).

Criada pela Lei n. 378 que reorganizou em 1937 o Ministério da Educação e Saúde (que eram um único órgão) na gestão do Presidente Getúlio Vargas, as conferências surgem como estratégia de planejamento da política de saúde e tinha como característica ser estritamente intergovernamental. Quase 50 anos após , com

a participação de usuários, as Conferências passam a ser consideradas um canal democrático entre a Administração Pública e membros da Sociedade Civil (FLORÊNCIO, 2014).

> Escalonadas em etapas (municipais, estaduais, etc.), com procedimentos internos próprios (grupos de trabalho, plenárias, etc.) onde representantes (chamados/as de delegados/as) e demandas abordadas (resoluções e moções) vão sendo filtradas até a etapa nacional, as Conferências também podem ser compreendidas – em sua forma de funcionamento – como **processos de participação** que buscam inserção nos **processos de Políticas Públicas** das áreas em que foram convocadas (FLORÊNCIO, 2014, p. 45).

De acordo com Teixeira et. al. (2012), "pode-se dizer que conferências não são eventos, embora sejam realizadas como atividades eventuais. Assim, distinguem-se de audiências ou consultas públicas que são acontecimentos ocasionais, ou seja, realizados de acordo com as circunstâncias..." (p. 15). Mas, elas se diferenciam dos conselhos que são permanentes, pois, necessitam de convocação específica feita pelo poder Executivo, com certa regularidade, quando são realizadas mais de uma vez (TEIXEIRA ET. AL., 2012). Disso reside o fato de que podem ser convocadas por com distintas finalidades, como a de contribuir somente com o fortalecimento da participação.

Souza (2012a) também mapeou em Decretos e Portarias que convocaram Conferências entre 2003 e 2010, quais as principais finalidades atribuídas às Conferências. São elas: (i) o agendamento de temas com 38%; (ii) a avaliação de situações também com 38%; (iii) o fortalecimento da participação em 32% dos casos; e principalmente (iv) a proposição da Política Pública com 73% (p. 10).

Como se vê, a proposição da política pública foi a finalidade declarada mais frequente. Mas, segundo Teixeira et. al.(2012), ela não exclui a possibilidade da Conferência também ser convocada com outro propósito, como o de analisar a realidade e difundir ideias. "De toda forma, vale reconhecer a diferença entre as finalidades para perceber que diferentes públicos podem ser atraídos para o espaço participativo, a depender da ênfase num ou noutro tipo de objetivo" (Idem, p.20).

Pela análise empreendida por Souza (2012a) e Teixeira et. Al. (2012), é possível notar não só a articulação com o poder executivo, mas também a proximidade com as categorias comumente empregadas nas análises de ciclo de

políticas públicas: formação de agenda, formulação, implementação e avaliação (SOUZA, 2006).

Criadas em 2003, pela Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM, a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres - CNPM convocada para 2004 tinha como objetivo propor diretrizes para o I Plano Nacional de Política para as Mulheres – PNPM. A II CNPM realizada em 2007 o objetivo foi avaliar e repactuar o PNPM, e a III CNPM, realizada em 2011 discutir e elaborar Políticas voltadas para o fortalecimento da autonomia de mulheres.

Embora o Decreto que convoca a III Conferência não tenha declarado expressamente o vínculo político entre as Resoluções desta Conferência e o Plano de Política que se seguiu (2013-2015), o que provocou intensos debates durante a etapa nacional desta Conferência, o vínculo restou evidente pelo próprio Plano:

> O processo de construção do PNPM contou com a participação da sociedade civil, movimento de mulheres rurais e urbanas, feministas e organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres, através das Conferências de Mulheres municipais, estaduais e nacional. (BRASIL, 2013, p. 7).

Os três Planos de Política para as mulheres, por sua vez, estão articulados com os objetivos, metas ou iniciativas previstas dentro da cota orçamentária dos Ministérios e Secretarias para os Planos Plurianuais de: 2004-2007; 2008-2011 e 2012-2015. Nesta linha, resta evidente que há uma articulação do processo de participação com o processo de políticas públicas.

Mas, o que significa influenciar as diretrizes, repactuar o Plano ou formular propostas como finalidade de uma Conferência? É possível dizer que as participantes da Conferência formulam a Política para as mulheres através de suas propostas registradas nas Resoluções aprovadas na Planária Final do processo de Conferência? É possível dizer que há um vínculo entre tais Resoluções e o Plano? Que tipo de vínculo é este?

Quando se fala em vínculo, a gramática corrente em trabalhos da literatura nacional de participação está na identificação do caráter consultivo ou deliberativo, bastante presente nos primeiros trabalhos que destacavam experiências de conselhos locais, onde “o imperativo de formular a nova Constituição e as novas experiências em Governos locais proporcionaram um debate mais acurado sobre a natureza dos Conselhos, entre eles, composição, competências, caráter consultivo

ou deliberativo etc. (DANIEL, 1988; AZEVEDO, 1988; DOIMO, 1995)" (INESC e PÓLIS, 2011, p. 21).

Dizer se uma instituição de participação social é consultiva ou deliberativa é descrever o que o Inesc e Pólis (2011) chamaram de perfil normativo. De acordo com o relatório de pesquisa destas instituições que mapearam conselhos e conferências existentes até 2011,

> Esse dado é significativo porque mostra que esses espaços de fato podem tomar decisões que influenciam a política pública. Isso porque, legalmente, as decisões do conselho devem ser levadas em consideração pelo órgão ao qual o espaço se vincula. Caso um conselho seja somente consultivo, as decisões tomadas pelo conselho não necessariamente se refletem nas políticas públicas. Em conselhos deliberativos, as decisões se traduzem em resoluções (Inesc e Pólis, 2010, p, 178).

Esse perfil seria determinado pelo ato normativo que convoca a Conferência:

> As Conferências, em geral, são convocadas com caráter consultivo ou deliberativo. O ato convocatório pode ser lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial, ou resolução do respectivo conselho. O órgão responsável pela convocação e realização do processo pode ser do Poder Executivo ou do Legislativo e também o próprio conselho da área temática. Os órgãos apontados como responsáveis publicam portarias que definem comissão organizadora, objetivos, período e forma de realização da conferência" (SOUZA, 2011, p. 201).

Ainda de acordo com a nota técnica n. 2 do IPEA assinado por Souza (2012b) "Fatores Críticos de Sucesso na Organização de Conferências Nacionais", "É importante deixar claro quais são os resultados esperados para o processo e quais são os limites da conferência, de modo que não se gere entre a população expectativas que não serão atendidas" (p. 8). Para tanto, dentre outras recomendações, "a transparência da *natureza do processo*, expressa já na convocação, permite que aos participantes tenham clareza acerca da expectativa de resultados" (*Idem*, p. 10).

Contudo, nem nos Decretos que convocaram as Conferências, nem nos demais documentos que organizam ou contam como foi o processo (regimento, boletins, textos base para discussão, cadernos de propostas, resoluções, anais, etc.), há clareza sobre a natureza desse processo. Soma-se a esta falta de clareza a alta expectativa das mulheres diante da criação do primeiro organismos governamental de mulheres no governo federal e a convocação da Conferência e

sua relação com o Plano. Expectativas reforçadas por inúmeras falas como a que se segue, registradas nos anais das Conferências.

> Por isso, essas conferências são extremamente necessárias, porque o que for decidido por vocês e o que for transformado em projetos, em leis, decretos ou medidas provisórias, amanhã ninguém poderá dizer que é uma obra desse ou daquele cidadão ou dessa ou daquela cidadã, mas terá que dizer que é o resultado de uma conferência (fala do Lula na abertura, ANAIS, 2004, p. 21-22, grifos meus).

A pesquisa "Perfil das Delegadas e Perspectivas de Atuação" realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, por exemplo, captou bem um alto nível de preocupação com os encaminhamentos da Conferência e o rumo da área de Política para as mulheres:

> Após responderem sobre suas prioridades para a implementação das recomendações, as pessoas que responderam à pesquisa eram instadas a se posicionar sobre o grau de dificuldade que anteviam para a efetividade das políticas recomendadas na sua área geográfica de atuação. Cabe aqui comentar que muitas das pessoas entrevistadas, ao comparecerem ao stand da pesquisa no recinto da Conferência para entregar o questionário preenchido, comentavam que, ao se depararem com este conjunto de questões, "**caiam na real**"! De fato, em quase todos os itens pesquisados a classe modal foi a categoria "difícil", em proporções que vão de 45% a 58% (IBAM, 2005, P. 73).

Vale lembrar que o debate aqui não é sobre a efetividade da participação, e sim sobre o vínculo que conecta o processo de participação com o de políticas públicas. Por este motivo, a descrição do que seria uma conferência, seguida da pergunta sobre seu perfil normativo (se consultiva ou deliberativa), abriam o roteiro das entrevistas realizadas com 9 (nove) representantes do governo e 8 (oito) representantes da sociedade civil, que organizam ou participaram com frequência de Conferências de política para as mulheres, nas três esferas de governo (do Município de Recife, Estado de Pernambuco, Governo Federal)[1], entre julho de 2013 e abril de 2014. De tão diversas, as respostas para esta segunda pergunta se tornaram uma importante questão para análise que se verá a seguir.

[1] A escolha do Estado e Município se deu pela inserção da pesquisadora em organizações e redes do movimento de mulheres deste local, o que lhe permitia a aproximação pela empatia não só das representantes da sociedade civil, mas também das representantes governamentais que eram da sociedade civil.

2. Os sentidos atribuídos à deliberação

Apesar de serem categorias típicas da literatura nacional de participação, a palavra “consultiva” e “deliberativa” não estão nada distantes do repertório destas representantes e com facilidade se houve em alguma reunião ou evento de participação. As entrevistadas conheciam estas palavras, mas divergiam não só em dizer se eram consultivas ou deliberativas, como divergiram no próprio sentido de ser deliberativa.

Em um sentido mais “literal”, ou seja, na obrigação de fazer, a Representante Governamental Local – RGL e a Representante da Sociedade Civil Local – RSCL, ambas do nível municipal, responderam a questão com o que seria a divergência esperada pela autora: se as Conferências seriam ou não deliberativas:

> Então a Conferência é um espaço deliberativo que reúne as mulheres. As mulheres vão decidir o que querem que seja feito, e é preciso que o movimento fique atento para saber o que é que as mulheres deliberaram (RGL2 *apud* FLORÊNCIO, 2014, p. 81).

> Eu diria que na origem, na intenção, elas deveriam ser deliberativas. Eu acho que quando se pensou nesse tipo de processo de participação popular, a intenção é que fosse deliberativa, de que as Conferências orientassem as Políticas e as diretrizes que saíssem das deliberações e se materializassem numa política que fosse executada pelo governo. Mas, na prática, não é assim, e elas sequer são consultivas (RSCL1 *apud* FLORÊNCIO, 2014, p. 82).

Na resposta da Representante da Sociedade Civil e a Governamental, ambas da esfera estadual, apareceram algumas sofisticações. De modo geral, na fala da primeira, apareceu a visão de deliberação tida como um processo interno onde acontecem as disputas e negociações por reconhecimento:

> A Conferência é um momento de encontro. Encontro entre representantes da sociedade e representantes governamentais. [...] Não é uma coisa que qualquer pessoa chega lá e vai deliberar. As pessoas podem até ir como observadoras, mas quem delibera numa Conferência é quem está lá como representante de um segmento. [...] E aí, como os interesses são muito diversos, uma Conferência é um lugar de muita negociação, porque interesses – até antagônicos – vão estar na Conferência. E cada um vai puxar para aquilo que entende que é melhor para o seu segmento, e vai ajudar ou não a aperfeiçoar a Política (RSCL2 *apud* FLORÊNCIO, 2014, p. 82).

Na resposta da segunda, houve destaque para o aspecto deliberativo que se daria em um momento externo, mas não dentro de uma mesma edição de

Conferência. Para ela, são deliberativas se vistas como um processo. Segundo a mesma, as Conferências servem para:

> Proposição, e que deve chegar um momento mais avançado nessa proposição. Ela ainda é um espaço de lançamento de necessidades. [... Ela] vai deixando de ser um espaço só de demanda, para ser um espaço de construção e de apresentação de propostas concretas. [...] As demandas das conferências são as mesmas. A demanda que eu tenho de 2003, apareceu em 2007, apareceu em 2010. Todas... As demandas são as mesmas, se a gente for comparar... Inclusive, a gente distribuiu material para que todo mundo pudesse comparar (RGL3 *apud* FLORÊNCIO, 2014, p. 83).

Como se pode ver a partir desta última resposta, as entrevistadas nem sempre respondiam a pergunta de forma direta. Ou seja, usando as categorias de "consultiva" ou "deliberativa" para dizer que sim ou que não. Se isso tivesse ocorrido em poucos casos, se poderia pensar que é a dificuldade mesma da fala, ou que poderia estar por trás a preocupação em deslegitimar um processo tão rico numa área de política social constantemente ameaçada de extinção ou incorporação por uma grande área de direitos humanos, junto com todas as outras que tratam de minorias políticas[2]. Mas, foi quando algumas delas responderam perguntando o que a autora entendia por consultiva ou deliberativa, ou quando elas criticaram abertamente o uso destas categorias, foi que se percebeu que responder a questão não era mesmo tão simples como a autora supunha.

No nível federal a diversidade de sentidos atribuídos aumenta, mesmo entre representantes governamentais. Um traço comum é sugerir uma combinação ou continuação entre a natureza consultiva e deliberativa. Para a Representante Governamental Nacional – RGN que também se identifica, historicamente, como a Representante da Sociedade Civil Nacional - RSCN, a natureza é consultiva, mas não por isso irrelevante:

> Consultiva, e o processo de Conferência também serve para você documentar toda a demanda de uma população, por isso que é importante todos os processos, municipal, estadual e nacional. E assim, você tem esses dois momentos. Você podia discutir a política do município e dar caminhos para a política nacional. Então, quando a gente sai da Conferência nacional, não quer dizer que é

[2] Este receio foi expressado por duas entrevistadas, uma da sociedade civil e outra governamental do nível nacional, em conversa realizada após a entrevista. Para área de Política para as mulheres, esse risco de torna iminente sempre que se fala em corte de ministérios. O fato de ter vindo da militância na área, ajudou a diluir um pouco o receio com excesso de cuidado nas respostas. Mas, algumas tensões não passaram despercebidas. Muitos outros relatos só vieram após um cafezinho, carona ou reencontro.

> um plano de governo, mas é um indicador que aquela sociedade naquele momento está ansiando. É muito mais que um plano, porque um plano de governo você faz de acordo com a cabeça do governante, com a corrente política que ele segue (RSCN5 *apud* FLORÊNCIO, 2014, p. 83).

Para outra, uma das primeiras a questionar estas categorias, pois trabalhar com as duas chaves limitaria a possibilidade de análise:

> Na verdade é ruim essa divisão, porque elas são estanques. A Conferência tem um caráter consultivo no sentido que o Estado dialogue pauta, e tem um insumo do que é a discussão política na sociedade, nos movimentos sociais. Mas, ao mesmo tempo essa discussão da Conferência orienta a elaboração das políticas. Nos governos, pelo menos na SPM, a SPM tem a preocupação de cumprir mandatos da Conferência, então tem um caráter deliberativo também. Não é deliberativo – naquele sentido ela não vota as resoluções do Estado –, mas, ela tá nesse ambiente de orientação das Políticas que são definidas. Mas, com certeza, se tiver que trabalhar nessas duas chaves, eu tendo a dizer que ela seria mais consultiva do que deliberativa (RGN1 *apud* FLORÊNCIO, 2014, p. 83)

Já de acordo com a experiência de uma das poucas Representantes Governamentais que acompanhou todas as edições de Conferência de mulheres, elas são deliberativas em seu aspecto interno, e isso por si já é importante:

> Elas são deliberativas no seu espaço de Conferência, agora o uso que se faz desses resultados, o governo não usa, e isso eu te falo a partir da experiência de montar o plano de política para as mulheres. [...] O plano nacional, não traz com uma resolução a legalização do aborto, porque o governo como um todo vive em um conflito e não se tem essa posição enquanto governo e isso não sai, apesar de ter saído em resolução de uma conferencia. [...] Mas, é importante que saia como resolução de Conferência porque é uma posição das mulheres brasileiras em relação a isso, que parte delas, que participou de Conferências municipais, estaduais e federal, né?! Mas, ela delibera na sua instância. A Conferência tem autonomia para deliberar sobre um tema como esse. Agora se a política que o governo elabora num plano nacional, vai entrar com essa força, ai isso não está assegurado (RGN4 *apud* FLORÊNCIO, 2014, p. 83-84).

Por eu turno, a Representante Governamental de outro Ministério, sustenta haver uma combinação entre as duas categorias analíticas. Seria deliberativa porque as Conferências deliberam sobre diretrizes. Consultiva porque esse poder de deliberação tem um limite, que parece ir no sentido da fala da gestora anterior:

> Eu penso que é uma combinação das duas. Você delibera sobre diretrizes, que viram um insumo para proposição da política pública, que será formulada, e implementada na sequencia. [...] Em função disso, há uma tendência muita grande das Conferências aprovarem

> resoluções que não são apenas relativas às diretrizes, elas dizem muito mais, elas dizem o como e ai bom... [...] Acaba tendo um poder de deliberação maior do que o que tá definido, considerando que uma diretriz é uma orientação. Ele é consultivo também, porque o fato de você promover um diálogo com governos e sociedade civil, e o fato de uma Conferência ter mandato para definir uma diretriz e não um política pública, mostra também que o poder de deliberação da Conferência tem um limite, não é um poder total. Ele define a orientação da política pública, mas, ele não define completamente o desenho e a forma de orientação dessa política pública (RGN6 *apud* FLORÊNCIO, 2014, p. 84).

Nesta linha também é o complemento do raciocínio da RGN1 que diferencia "prioridade" de "proposta". Mas, mesmo em tese de prioridade, ela acredita que não há uma vinculação.

> Na Conferência a gente busca trabalhar tentando afunilar num corpo de prioridades políticas que orientem a ação do Estado, que orientem as políticas que o governo vai desenvolver. Nesse sentido, as prioridades não são mandatórias. E, nesse sentido, não é deliberativo. Mas, elas têm um peso grande na forma como que o governo se responsabiliza por desenvolver as políticas (RGN1 *apud* FLORÊNCIO, 2014, p. 84).

É possível notar, após esta longa exposição, dois importantes registros. O primeiro é a aparente negação inicial de que as Conferências seriam consultivas. Ser "consultiva" parece ter uma conotação ruim, como se necessariamente refletisse em um descompromisso do governo com as demandas das mulheres. E isso não é à toa (FLORÊNCIO, 2014).

> Frente à expressiva ênfase no desejável caráter deliberativo das IPs – no duplo sentido de espaço de construção argumentativa de propostas e de espaço de decisão – as possibilidades de produção de outros tipos de resultados foram tradicionalmente secundarizadas e/ou utilizadas como indicadores dos limites e, no limite, ineficácia das IPs (veja-se a recorrente confrontação na literatura entre atuação deliberativa e consultiva, sendo esta última tomada como um indicador de irrelevância) (SOUZA, 2011, p. 243).

O segundo é que há uma espécie de disputa pela definição de um sentido para "deliberativa". O que parece estar por trás das respostas que utilizam outras expressões como "proposição", "dá caminho", "construção", "negociação", "cumprir mandato", etc., como substitutivas ou explicativas da "deliberação", é a tentativa de relativizar e preencher de sentido esta palavra. E isso não é um exercício trivial (FLORENCIO, 2014). As representantes selecionadas para contato para as entrevistas foram as de "alto escalão" e trajetórias reconhecidas no segmento, com alto grau de instrução e envolvimento político. Existem algumas associações que

precisam ser repensadas, não só por quem atua na área, mas também quem pesquisa sobre. É sobre isso que se dedica o próximo tópico do trabalho.

3. Associação entre o deliberar e o vincular: o que o direito tem a ver com isso?

Pensando etimologicamente, “deliberação” chega ao Brasil por influência da “teoria deliberativa”. A origem dessa teoria se dá fundamentalmente com a elaboração da democracia deliberativa de Jürgen Habermas “preocupado com o modo que os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático” (FARIA, 2000, p. 48).

> Para a teoria democrática “convencional” a fundamentação do governo democrático se dá por meio do voto. Dado que esse instrumento não é suficiente para legitimar a democracia, a teoria do discurso propõe um “procedimento ideal para deliberação e tomada de decisão” que avançaria, segundo esse autor, em termos de fundamentação e legitimação das regras democráticas (FARIA, 2000, p. 48)[3].

Segundo Faria (2000), Habermas vem oferecendo através da sua obra uma oportunidade sem igual de compatibilizar o ideal da participação com problemas colocados pela complexidade e pelo pluralismo, à sociedade moderna. É a partir do trabalho dele que autores como J. Cohen e J. Bohman buscaram precisar as possibilidades de operacionalização do pressuposto deliberativo, discutindo qual o melhor desenho institucional para isso.

Para Avritzer (2011), a inserção da teoria deliberativa no Brasil tem relação com a associação entre participação e Políticas Públicas, fato que aconteceu com a disseminação de instituições de participação em áreas de Políticas após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, a teoria deliberativa entra como uma forma de ler e explicar os fenômenos que consistiriam nas instituições de participação brasileiras.

---

[3] É importante mencionar que não desconsidero aqui a complexidade que envolve a teoria deliberativa, seus pressupostos, e a operacionalização deles. A opção por excluir dessa explicação conceitos como “razão prática”, “ação comunicativa” e outros do J. Habermas tem o único objetivo de dar foco, a partir de uma aproximação com o referencial de instituições, para facilitar a compreensão do leitor sobre o que adiante vou dizer como desdobramento disso. Para começar a ler o Habermas sugiro o texto de Claudia Feres faria de 2000, que indica os textos de referência do Habermas, cuja referência completa está ao final deste trabalho.

Segundo este cientista político que realizou seu doutorado e pós-doutorado em instituições estadunidenses, o debate atual sobre *efetividade participativa* teria origem na literatura norte-americana sobre democracia deliberativa. Ainda para ele, a principal referência é o trabalho do J. Cohen "Produce and substance in deliberative democracy" de 1997, onde "ele já estaria antecipando elementos do debate acerca da efetividade deliberativa" (AVRITZER, 2011, p. 15).

Mas, apesar de citar outros autores deliberativos norte-americanos que dão destaque ao referencial institucional com a ideia de que "diferentes instituições que desempenham diferentemente seus papéis deliberativos" (AVRITZER, 2011, p. 15), são os brasileiros[4] as principais referências de trabalhos que se pronunciam sobre a "efetividade da participação" (FLORÊNCIO, 2014) pensada como algo que combinaria "por um lado, o debate sobre a efetividade deliberativa e, por outro, o debate sobre a efetividade das instituições, [onde] podemos entrever um arcabouço teórico-analítico significativo para compreensão tanto do funcionamento, quanto dos resultados efetivos apresentados pelas IPs" (AVRITZER, 2011, p. 17).

Assim, o que autores brasileiros parecem ter produzido é uma combinação entre o referencial norte-americano da teoria deliberativa que já se preocupava com os efeitos gerados pela participação, com o referencial de avaliação comumente empregado às Políticas Públicas (eficiência, eficácia e efetividade), para se pensar nos resultados dessas Instituições de Participação no Brasil (FLORÊNCIO, 2014).

> Isso não quer dizer, contudo, que o referencial norte-americano não pensava nos efeitos práticos da deliberação. Afinal, se existem procedimentos para tomadas de decisões, o qual participam aqueles que serão afetados, o segundo passo ensejado é a execução da decisão. Mas, a forma de pensar esse desdobramento como uma mudança na Política Pública – incluindo a estrutura governamental responsável por ela – que representa aqui tudo o que foi mencionado como "segundo momento deliberativo" é uma importante contribuição brasileira à teoria deliberativa (FLORÊNCIO, 2014, p. 90).

O que esse breve esforço de *localizar o saber* (HARAWAY, 1995) diz sobre a questão da categoria "deliberativa", é que ela foi pautada por um campo de pesquisa sobre participação social no Brasil onde se fortaleceu o significado de vínculo ou obrigação hoje atribuído a ela. Mas, para cumprir o objetivo desse trabalho, pode ser

[4] Como Luciana Tatagiba, Claudia Faria Feres, Vera Coelho, Eleonora Cunha, Débora Almeida, Adrián Lavalle, Marcelo Kunrath Silva, Uriella Ribeiro, Soraya Cortes, Alexander Vaz, Roberto Pires, Clóvis de Souza, Brian Wampler, dentre outros.

interessante esvaziar esse sentido de vínculo, mantendo apenas o original da teoria deliberativa.

Dando mais um passo na análise, a ideia de consulta não seria adequada para se opor ao significado de origem da "deliberação" enquanto "procedimento ideal" para tomada de decisão que "enfatiza o processo dialógico-argumentativo que ocorre nestes espaços" (SOUZA ET AL, 2013, p. 33). "Neste caso, a oposição da deliberação é a própria inexistência de deliberação. Ou existe um conjunto de procedimentos institucionalizados formalmente, ou não existe" (FLORÊNCIO, 2014, p. 90).

Para fortificar a separação entre deliberação enquanto procedimento (interno, processo de participação) e deliberação enquanto vínculo (externo, relação com o processo de política pública), pode ser igualmente útil recolocar a ideia de vínculo que cria obrigação para o governo em outro lugar. E já que a ideia de "deliberativa" como o vínculo seria dada pela norma que cria ou convoca as instituições de participação, Florêncio (2014) pensou em colocar no lugar que auxiliaria esta categoria no seu objetivo de produzir efeitos: no Direito. Neste caso, no lugar da "natureza jurídica" do *ato administrativo, pensada a partir das categorias de ato "Discricionário" e "Vinculado",* estabelecendo assim um paralelo com as categorias de perfil normativo "*Consultiva*" e "*Deliberativa*".

Dando mais um passo na análise, é preciso dizer antes que o Direito Administrativo, "é construído a partir de um sistema relativamente rígido e atemporal de classificações, conceitos e princípios" (SUNDFELD, mimeo, p. 2). Fazem parte dessas referências noções como função administrativa, legalidade, vinculação e discricionariedade, dentre outras (*Idem*).

Estas três primeiras estão ligadas especialmente ao problema da relação entre Poderes do Estado. Na visão clássica sobre a *triparticipação* entre os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) há o entendimento de que eles são harmônicos e independentes entre si, com funções reciprocamente indelegáveis. Assim:

> O Executivo exerceria uma função administrativa, atuando sempre sob a legislação feita pelo Poder Legislativo (princípio da legalidade) e sob controle do Judiciário, salvo quanto ao exercício da margem da liberdade que lhe seja deixada pela lei (discricionariedade, o contrário de vinculação) (SUNDFELD, mimeo, p. 2).

Disso deriva que, em teoria, a *função administrativa* exercida *tipicamente* pelo Poder Executivo é *executar as leis* no caso concreto. Se a lei determina que uma ação administrativa seja realizada, sem margem para o administrador decidir de acordo com critérios de mérito[5], se entende que o ato a ser praticado pelo administrador é *vinculado*. Quando o contrário acontece, ou seja, com liberdade do administrador público decidir, o ato praticado é discricionário (SUNDFELD, mimeo).

Assim, ao mesmo tempo em que o princípio da legalidade administrativa impõe a observância das leis, ela também garante liberdade ao corpo da Administração "para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo ou menos dois comportamentos, cabíveis perante o caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal" (MELLO, 1999, p. 641), sendo esta a descrição de discricionariedade.

Como se vê, o sentido empregado à categoria de Consultiva no campo de participação social no Brasil se assemelha a categoria de discricionariedade no campo do Direito Administrativo. Por sua vez, a categoria "deliberativa" do primeiro campo, se assemelha à de "vinculado" do segundo, respectivamente. No caso em tela, a vinculação não seria entre a norma produzida pelo poder legislativo e a decisão tomada pelo poder executivo, mas entre a decisão tomada no interior de uma instituição de participação e este segundo.

Com esta comparação, Florêncio (2014) acredita que é possível por fim à confusão de sentidos, especialmente entre o que deliberar e vincular podem significar. Assim, quando se falar em deliberação, pode ser mais útil ter em mente os procedimentos internos para formação do consenso e tomada de decisão, assim como já desenvolvido pelos trabalhos de Faria e Ribeiro (2011). Por seu turno, quando se falar na possível obrigação do governo em seguir a decisão tomada no interior dessas instituições, pode ser mais útil pensar em ato discricionário ou vinculado.

A intenção dessa distinção não é um desejo normativo da autora pela melhor semântica. Mas, está relacionado com a própria possibilidade de vínculo que se discutirá a seguir e que está diretamente relacionada com a definição do escopo das Conferências e demais instituições de participação social e que, por sua vez, está relacionado com as expectativas e possibilidades de controle da decisão dos

[5] Segundo Di Pietro (1991) os critérios de mérito seriam oportunidade, conveniência, justiça e igualdade (p. 93).

gestores. E é sobre essa possibilidade de controle, no âmbito da política e principalmente no âmbito do Direito, onde reside a obrigação.

4. As instituições de participação podem criar obrigação para o Governo?

Após tais reflexões sobre os sentidos atribuídos à deliberação e o significado que está sendo construído sobre o que é deliberar a vincular, é possível chegar ao principal ponto do trabalho onde se discutirá se as instituições de participação podem criar obrigação. Essa discussão é relevante não só para os fins da análise sobre o perfil normativo das Conferências, mas também para o perfil normativo de outras instituições de participação social como os conselhos e, mais recentemente, para expor o argumento usado para "derrubar" o Decreto n. 8.243 de 14 de maio de 2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social.

Como foi dito, um elemento chave para se compreender a obrigação é o controle que pode ser feito sobre ela. Esse controle pode ser social, geralmente expressado por mecanismos de pressão política como manifestações, petições, etc. Mas, também pode ser jurídico, pois todo ato administrativo está submetido ao império da lei, possibilidade esta estabelecida desde os primeiros trabalhos sobre tripartição dos poderes.

Mas, em tese, como não pode o juiz substituir o administrador, este controle se dá apenas sobre o prisma da *legalidade*. Ou seja, atuará apenas para corrigir possível vício do ato administrativo (vinculado ou discricionário), verificando se ele foi praticado por agente competente (competência), com a forma que a **lei** exige (forma), e sem desvio da finalidade (finalidade) estabelecida pela lei. Assim, o juiz não questionará critérios políticos que a lei defere ao administrador (MOREIRA NETO, 2011).

Em tese, porque nos últimos anos decisões judiciais que questionam prioridades do poder executivo tem sido tomadas pelo judiciário com a justificativa de assegurar a efetividade de direitos constitucionalmente previstos, como aconteceu na área da saúde e se expande para outras áreas como moradia, creche, etc. Maior parte desses casos tem sido analisada sob o prisma da famigerada literatura intitulada de *Judicialização das Políticas Públicas*. Mas, o alcance das decisões judiciais que deslocaram essa fronteira da legalidade não chegou ao direito à participação. Estas permanecem sob análise do alcance do que a lei determina. E

lei, como se verá, tem um significado frequentemente disputado entre um sentido mais estrito e entre um latu onde incorpora todas as normas – incluindo as promulgadas pelo executivo como Decretos.

Assim, para que pudesse haver controle judicial e com isso obrigação legal do Administrador Público ou mesmo Legislador[6] a seguir a decisão tomada no interior de uma instituição de participação social como Conselho ou Conferência, seria necessário haver uma previsão legal para tanto. E, será preciso verificar, em cada caso, como a lei que prevê a instituição de participação foi editada para se compreender o escopo de decisões que a Administração se torna vinculada (FLORÊNCIO, 2014).

> Isso porque é importante lembrar que o administrador se torna vinculado às condições previstas em lei, e não diretamente às decisões da instituição de participação. Se a lei editada pelo legislativo estabelece um vínculo dizendo, por exemplo, quais casos e/ou em que tipo de decisões que se toma através da instituição de participação a Administração é obrigada a seguir, aí se terá um campo de disputa sobre o *controle da legalidade* bem interessante (FLORÊNCIO, 2014, p. 92).

A lei n. 8.142 de 1990 que dispõe sobre a participação da comunidade no Sistema Único de Saúde, por exemplo, abre importante brecha para o entendimento de que o Conselho Nacional de Saúde pode tomar decisões sobre aspectos orçamentários e financeiros e, inclusive, menciona quais recursos podem ser alocados como, por exemplo, os investimentos do Plano Qüinqüenal.

Mas, são poucas as instituições de participação, considerando as mais de 40 áreas onde acontecem e as três esferas de governo, que foram criadas por Lei em sentido estrito. Maior parte das instituições foi criada por ato do executivo (como decretos e portarias) como é o caso das Conferências de mulheres. Neste sentido, com muita dificuldade a sociedade civil envolvida encontrará amparo judicial para o controle da decisão pelo sistema de justiça (Tribunais de Justiça, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas).

Isso porque há certo consenso nas obras de referência de que a *função legislativa* é *tipicamente* exercida pelo Poder Legislativo que pode inovar em matéria de direito. É o Legislativo o Poder competente para *criar leis*, que são dotadas de

[6] A relação entre as instituições de participação e o poder legislativo não é tão clara ou esperada quanto no executivo. Mas, um mapeamento pioneiro realizado por Pogrebinshi e Santos (2011) lançam luz para esta possibilidade.

generalidade (não é singular, atinge a uma comunidade de sujeitos) e abstração (descreve situações hipotéticas, passíveis de se repetir no futuro) (SUNDFIELD, mimeo, p. 7).

Dentro da própria tradição positivista da teoria do direito, contudo, autores já admitem que posições de criação e aplicação de direitos são relativas sob o pressuposto de que existem funções "preferenciais" tidas como *típicas* do Poder, mas que em caráter excepcional um Poder pode desempenhar funções *atípicas* que, tradicionalmente, seriam do outro Poder. Em outras palavras, poderia o Poder Executivo exercer a função legislativa de editar normas. Porém, não qualquer norma. Além do Decreto e Portaria, é reservado ao Poder Executivo Federal a edição de Medidas Provisórias, que mesmo dotados de características como generalidade e abstração, são distintas da lei em sua origem (ROCHA, 2004).

Sundfield (mimeo) reconhece que a noção de legalidade administrativa (princípio da legalidade) teria surgido para afirmar que as atividades administrativas deveriam ser subordinadas às leis oriundas do Poder Legislativo no sentido estrito. Mas, a "ideia de legalidade ao poucos foi se encorpando, para designar o dever de observar muito mais do que meras regras legais em sentido estrito. Em uma figura marcante, passou-se a falar, então, em seu dever de obediência "às leis e ao *Direito*" (Idem, p. 7).

Assim, "dessa ampla categoria – o Direito –, se destaca especialmente as *normas constitucionais*, os *regulamentos* e os *princípios*" (SUNDFELD, mimeo, p. 7). Ou seja, amplia a interpretação de lei também aos Regulamentos administrativos, geralmente editados por Decretos ou Medidas Provisórias. "Ou seja, em sendo as Conferências criadas ou convocadas por Decreto Presidencial, se poderia estender que eles seriam capazes de gerar obrigação" (FLORÊNCIO, 2014, p. 93).

Mas, ainda assim, não se livraria de disputas, porque também se questiona qual o espaço próprio do regulamento. Sobre isso, Sundfield (mimeo) vai dizer que:

> Duas concepções paralelas sobre a legalidade administrativa especialmente relevantes para falar de regulamentos: a da primazia da lei, pela qual a atividade administrativa não pode contrariar leis, e a de reserva de lei, segundo a qual certas decisões fundamentais só podem ser tomadas pelo legislador (isto é, são de domínio da lei, são reservadas a ela), cabendo aos administradores apenas executá-las. [...] O principal desafio quanto aos regulamentos é determinar qual seria seu espaço próprio. Podem eles dizer qualquer coisa? Com certeza não podem dizer algo contrário ao que tenha sido dito pela Constituição ou por alguma lei, em função

> da primazia de ambas em relação a eles. Mas podem dizer qualquer outra coisa? (Idem, p. 7-8)

Foi sobre este argumento de que a participação social seria um assunto reservado ao legislador brasileiro que a câmara tentou derrubar o Decreto da Política Nacional de Participação Social[7] e foi tentando demonstrar que o Decreto não trazia nenhuma inovação no âmbito do Direito que pesquisadores saíram em defesa dele[8], colocando que o motivo real da controvérsia pela Câmara seria político governamental. Em outubro de 2014, cinco meses depois da promulgação do Decreto, a câmara conseguiu revoga-lo e isso foi visto como uma vitória sobre o governo da presidente Dilma. É a partir desse ponto do trabalho que repousa o que a Florêncio (2014) colocou como "limitações do Direito Administrativo" onde é possível se posicionar sobre elas.

No campo do Direito uma das poucas juristas que tem pensado sistematicamente na Relação entre Direito e Políticas Públicas, e com isso as limitações do próprio Direito Administrativo é a Maria Paula Dallari Bucci. Para ela, o Direito Administrativo não soube oferecer uma teoria geral capaz de lidar com procedimentos "paralegais, não expressamente ilícitos, forjados na Administração paralela e gradualmente absorvidos pelo sistema jurídico" (DALLARI BUCCI, 2006, p. 20). Na sua avaliação, "as insuficiências do regime jurídico administrativo levam à criação de um sistema paralelo de normas de conduta" (p. 21) onde "o direito positivo é bom como fachada, como norma escrita, como direito posto, mas não como direito aplicado" (p. 23).

Essa insuficiência de um regime jurídico que dialogue com o que já acontece, circunda o campo de participação social. Setores sociais organizados em torno espaços de participação sentem que embora as instituições de participação tenham sido definidas como peças-chave do processo de descentralização das Políticas, elas não encontram seu lugar na estrutura do Estado. O resultado disso é sua constituição, em muitos casos, "como institucionalidade paralela, com pouco ou

---

[7] Diversos canais de comunicação apontam a "prerrogativa do congresso" como argumento. Na notícia divulgada na própria página do congresso esta motivação aparece: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476677-DEPUTADOS-DERRUBAM-DECRETO-DOS-CONSELHOS-POPULARES.html.

[8] Matérias como essa circularam em canais e comunicação mais "à esquerda": http://www.diariodocentrodomundo.com.br/ha-ma-fe-nas-criticas-do-decreto-sobre-participacao-social-a-cientista-social-thamy-pogrebinschi-fala-ao-dcm/

nenhum efeito democratizante sobre as instituições estatais" (TEIXEIRA ET AL, 2009, p. 96).

Na mesma linha, Camurça (2006) coloca que as expectativas de fortalecimento da participação não se cumpriram. Ao invés disso, foram cridas espécies de "institucionalidades paralelas: conservadas à margem e com difícil interlocução com o resto do aparato estatal" (p. 36). Para Dallari Bucci,

> O fato é que a teoria liberal legou à contemporaneidade um modo de governar que se caracteriza pela falta de canais de expressão das escolhas políticas que deveriam alimentar as alternativas facultadas ao administrador público, no âmbito do exercício discricionário do seu poder. Nesse paradigma, a definição do conteúdo do "interesse público" (isso sem falar na possibilidade de "interesses públicos", no plural), no nível da Administração, é tarefa da burocracia (DALLARI BUCCI, 2006, p. 39-40).

Ainda segundo Dallari Bucci (2006), faltaria à ação administrativa um parâmetro de limites positivos que seria um referencial mais consistente de quais são as diretrizes para as escolhas abertas ao administrador público. Para ela, "o espaço dessa lacuna poderia ser ocupado pelas políticas públicas, juridicamente qualificadas, segundo forma e regimes próprios" (p. 40). Nesta linha, a Política de participação social poderia ter seu regime próprio.

Foi pensando nisso que o Departamento de Participação Social da Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República e o Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA protagonizaram importantes esforços de sistematização e análise de diversas experiências de participação para ementa do Decreto. Mas, se depender dos legisladores que se encontram no Congresso, o interesse público continuará a ser decidido pela burocracia e não por todas as partes interessadas.

Considerações finais

Como foi dito, a Constituição Federal promulgada em 1988 criou ou incorporou diversas instituições de participação. O discurso predominante desse período de redemocratização do Brasil era o de que para se garantir a efetivação de direitos civis, políticos e sociais, seria necessário ampliar a representação característica da democracia formal e integrar à esfera pública novos conjuntos de atores que participassem das definições e decisões de Políticas e ações do Estado (TEIXEIRA ET AL, 2009; LAVALLE, 2011).

Movimentos e organizações sociais, junto com esferas de poder sensíveis ao tema, conseguiram ampliar o projeto político para além da participação formalizada pela Constituição. Instituições como Conselhos, Conferências, Ouvidorias, Audiências Públicas, Fóruns, Orçamentos Participativos, Planos Diretores Participativos, entre outras foram criadas e reconfiguradas nas mais distintas áreas de Políticas Públicas (FLORÊNCIO, 2014).

Atualmente, cientistas têm se perguntado: “de que têm servido todos esses espaços? [...] Qual papel exerce tudo isso na democracia brasileira? É possível dizer que outros atores sociais vieram à cena por meio desses espaços? Acaso provocaram eles mais igualdade, maior acesso e melhor qualidade dos serviços públicos?”, dentre outras coisas (TEIXEIRA ET AL, 2009, p. 93).

Foi nesse contexto de questionamento que se desenvolve o interesse pela pesquisa sobre Conferências, especificamente sobre as Conferências Nacionais de Política para as mulheres onde a questão sobre o perfil normativo ganhou relevo. Nenhum documento ou representante da sociedade civil e governo da área de política para as mulheres que organizaram ou participaram sistematicamente de Conferências, respondeu de forma contundente se as Conferências seriam consultivas ou deliberativas.

As divergências semânticas identificadas nas falas de tais representantes, e a exaltação de expectativas verificadas em documentos que organizaram ou relataram o processo conferencial, especialmente as que residiam sobre a definição de “deliberação”, levaram Florêncio (2014) a trabalhar com os diversos sentidos empregados à expressão. Para interpretação destes sentidos, a autora lançou mão dos referenciais teóricos de momentos deliberativos (AVRITZER, 2011) e a analogia com as noções de ato administrativo discricionário e vinculado.

Após tais reflexões e analogias, a pesquisadora se ocupou de responder, sob o olhar tradicional do Direito Administrativo, se as instituições de participação podem criar obrigação para Administração. Além da resposta para a pergunta ser relevante para os fins da análise sobre o perfil normativo das Conferências, e também de outras instituições de participação, ela também se mostrou relevante para expor o argumento usado para “derrubar” o Decreto n. 8.243 de 14 de maio de 2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social: o de que o direito à participação seria matéria de prerrogativa do legislativo. Por este prisma, pouquíssimas instituições de participação seriam consideradas vinculadas, não adiantando de

nada um Decreto ou Portaria dizer que tal Conferência ou tal Conselho é “deliberativo”.

Com isso, Florêncio (2014) acredita que é possível por fim à confusão de sentidos, especialmente entre o que deliberar e vincular podem significar. Assim, quando se falar em deliberação, pode ser mais útil ter em mente os procedimentos internos para formação do consenso e tomada de decisão, e quando se falar na possível obrigação do governo em seguir a decisão tomada no interior dessas instituições, pode ser mais útil pensar em ato discricionário ou vinculado. A intenção dessa distinção não é um desejo normativo pela melhor semântica. Mas, está relacionado com a própria possibilidade de vínculo.

Após expor o argumento, a autora colocou que é preciso se posicionar sobre ele e expor as insuficiências do regime jurídico administrativo que ajudou a produzir uma espécie de sistema paralelo da participação. O resultado disso, na avaliação de setores sociais organizados em torno destas instituições, e também de algumas entrevistadas para pesquisa, é a de que tais instituições têm pouco ou nenhum efeito democratizante sobre as instituições do Estado.

O foco nas instituições, dinâmicas e atores que esta nova geração de trabalhos, em contraposição aos primeiros trabalhos normativos que denunciavam a ausência de participação, trouxe importantes avanços e nos permitiram conhecer de forma sistemática estas instituições. Mas, não se pode perder de vista as expectativas dos segmentos populares que impulsionaram o processo de redemocratização do Brasil com o meta-objetivo de que as instituições de participação fossem complementares às tradicionais instituições de democracia representativa.

Diante de um Congresso Nacional desfavorável a criação de regimes próprios para instituições de participação social que dialoguem com a estrutura governamental, também não se pode esperar grandes avanços em termos de regulamentação do direito à participação. Dito isso, existem dois caminhos possíveis em termos de agendas de pesquisa que podem ser pensadas. O primeiro é continuar olhando para como as instituições funcionam, mas com foco especial em arranjos institucionais dentro da estrutura governamental capazes de incorporar as decisões tomadas no interior da instituição de participação, como fez Ribeiro et.al. (2013). O segundo é apostar na teorização e reinterpretação de limites institucionais já colocados pelas doutrinas tradicionais do Direito Administrativo como ponto de

partida para deslocar as fronteiras entre o processo de participação e a estrutura do Estado. É igualmente importante conhecer ferramentas do Direito que podem ser usadas pra reforçar disputas. Afinal, não se pode desconsiderar que o sistema de justiça também é uma arena política onde ocorrem disputas.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate**. In PIRES, Roberto Rocha (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-28.

BRASIL. **Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres. Anais e Resoluções da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SEPM, 2004.

FARIA, Claudia Feres. **O que há de radical na teoria democrática contemporânea – Análise do debate entre ativistas e deliberativos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais: Vol. 25, nº 73 junho/2010. p 101- 111.

FLORÊNCIO-da-Silva, Maria Camila. **As Conferências Nacionais de Mulheres e os Sentidos Atribuídos à Deliberação**. 141 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2014.

HARAWAY, Donna. **Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial**. Cadernos pagu (5) 1995: pp. 07-41

INESC/PÓLIS. **Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios.** Brasília, São Paulo, 2011 (Relatório de Pesquisa).

LAVALLE, Adrián Gurza. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa**. In PIRES, Roberto Rocha (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 14 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

POGREBINSCHI, T. **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Brasília: Ministério da Justiça, 2011 (Série Pensando o Direito).

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. **Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Naciona**l. *Dados*, Set 2011, vol.54, no.3, p.259-305. ISSN 0011-5258.

RIBEIRO ET. AL. **Efetividade da participação na gestão pública: experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais**. 37º Encontro Anual da ANPOCS, 2013.

ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da. **A capacidade normativa de conjuntura no direito econômico: o déficit democrático da regulação financeira**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade Estadual de São Paulo. São Paulo, 2004

SOUZA, Clóvis. **A que vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos de processos realizados entre 2003 e 2010**. Texto para discussão 1718. IPEA: Rio de Janeiro, março de 2012a.

SOUZA, Clóvis. **Fatores Críticos de Sucesso na Organização de Conferências Nacvionais. Nota Técnica do IPEA n.2**. Brasília, outubro de 2012b.

SPINK, P. K. **Pesquisa de campo em psicolgia social: uma perspectiva pós-construcionista. Cadernos de Psicologia & Sociedade**; 15 (2): 18-42; jul./dez.2003

SUNDFELD, Carlos Ari**. Para entender o direito administrativo** (mimeo).

TEIXEIRA, Ana Claudia C.; MORONI, José Antônio; MARX, Vanessa. **Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente**. In SERAFIN, L. e MORONI, J. (Org) Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009. P. 81-98. v. 14, p. 43-64, 2008.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais.** Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.735). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1735.pdf>.

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

Participação e Efetividade: o CONSEA e as Conferências de Segurança Alimentar no Brasil

Saul Carlos Costa dos Santos
Universidade Federal da Bahia

1. Introdução

Esse trabalho, fruto de um projeto de mestrado em andamento no Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia, tem como objetivo problematizar questões relacionadas ao debate sobre a efetividade das instituições participativas no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil durante o primeiro mandato do governo Dilma no período de 2011 a 2014, que envolve as gestões de Renato Maluf e Maria Emília Lisboa Pacheco no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (4ª CNSAN).

Deste modo o presente trabalho discorre sobre a efetividade, definida como a capacidade das instituições participativas (IPs) de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instituída pelo decreto 7.272 de 25 de agosto de 2010. Em primeiro lugar é importante ressaltar que a proposta não é analisar CONSEA e a Conferência separadamente, mas sim como se articulam esses dois espaços, com dinâmicas participativas diferentes, para atuar no campo da SAN, visto que, o desenho institucional impõe funções complementares a estas instituições. Em segundo lugar a análise de efetividade empreendida neste trabalho refere-se ao "processo" de participação, e não aos "resultados". Isso significa dizer que a preocupação aqui não é em relação a incorporação ou implementação das proposições ou decisões tomadas nessas IPs pelo governo, mas sim às questões referentes ao processo de participação (que envolve as dimensões do debate, proposição e controle no interior das instituições) no CONSEA e na 4ª CNSAN; e neste caso específico, sempre consideradas em conjunto, i.e., na maneira como se relacionam entre si. Por último vale ressaltar que o texto será organizado em termos de condicionantes de efetividade, isto é, variáveis que a literatura tem apontado como relevantes na análise sobre a qualidade da participação, entre as quais estão o desenho institucional, a organização da sociedade civil, vontade política dos governantes e a natureza da política pública (BRASIL-CONSEA, 2006; PETINELLI, 2013)

Como é parte de uma pesquisa em andamento, trabalhamos com a hipótese de que temas conflituosos e de difícil diálogo entre Estado e Sociedade,

e que no entanto é considerado relevante pela própria sociedade civil atuante na área de SAN, tem baixa incidência nos debates e proposições das IPs, sobretudo no Conselho, onde ocorre os debates e os encaminhamentos, e que tem a função de operacionalizar as decisões emanadas das conferências. Doravante defendemos a hipótese de que a natureza da política de SAN, tendo em vista seu caráter intersetorial, descentralizador e conflituoso, tenha um peso considerável na análise sobre a efetividade no campo da segurança alimentar.

2. O desenho institucional

O Conselho e as Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional integram o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) que também é composto pelo Câmara Interministerial (CAISAN) e pelos CONSEA's municipais e demais órgãos e instituições de Segurança Alimentar nos municípios. A Conferência Nacional é a instância máxima de participação onde são definidas as diretrizes que irão nortear as políticas e ações de SAN no país. Em contrapartida, não obstante seu caráter consultivo cabe ao CONSEA convocar a CNSAN, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regimento próprio. Cabe ao CONSEA também uma série de outras funções como propor ao executivo federal mecanismos e instrumentos de efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável bem como definir prioridades da Política e do Plano, sempre respeitando as diretrizes definidas nas Conferências. À CAISAN cabe fazer interlocução com os gestores estatais, bem como acompanhar as ações governamentais para prestar contas ao CONSEA. É uma espécie de órgão que faz o elo as instâncias governamentais e o Conselho e as conferências (BRASIL-CONSEA, 2006).

O CONSEA, ao contrário de outros conselhos de composição paritária, tem a particularidade de ser formado majoritariamente pelas organizações da sociedade civil. Dos 36 conselheiros titulares, 24 são representantes da sociedade civil e 12 do poder público, sendo presidido por um membro não governamental. Essa proporção também é aplicável na eleição dos delegados que tem direito a voz e voto nas Conferências. Deste modo os conselheiros e delegados são os representantes da sociedade civil nos espaços participativos

de Segurança Alimentar, responsáveis diretos pelo processo de tomada de decisões. Já a CAISAN é composto pelos representantes governamentais que fazem parte do CONSEA.

Portando é possível notar que o CONSEA e as Conferencias são os principais canais de participação social no âmbito da SAN. E que esses espaços constituem uma via de mão dupla. Isto porque, embora as Conferências, realizadas de 4 em 4 anos, sejam convocadas pelo Conselho, somente elas têm a atribuição de definir as diretrizes para as políticas públicas nos anos seguintes, até que haja outra conferência. Entretanto como são realizadas em um lapso relativamente longo de tempo, isto é, somente no início de cada mandato presidencial, pois são convocadas com o fim específico de definir metas e prioridades, bem como fazer uma avaliação geral das ações realizadas, tem uma capacidade reduzida de debater, controlar, decidir e influenciar as ações públicas de SAN ao longo de um governo. Deste modo cabe ao CONSEA operacionalizar as decisões emanadas das Conferências durante determinado governo. O Conselho exerce essa capacidade através das plenárias ordinárias, onde são debatidos temas pertinentes ao campo da SAN, registrados nas atas, e por meio das exposições de motivos e recomendações, instrumentos que permite ao CONSEA interpelar o poder público, seja fazendo proposições a políticas, programas e legislações do governo, no primeiro caso, seja emitindo parecer sobre determinado assunto, no segundo. Valer ressaltar que não existe nenhum dispositivo jurídico que obrigue o governo a implementar as decisões oriundas dessas instituições participativas, caracterizando-as sobretudo como espaços de debate, proposição e fiscalização de políticas (BRASIL-CONSEA, 2006).

Como são instituições interligadas e complementares, tal como demonstrado acima, a efetividade será verificada a partir do trânsito ou circularidade de determinados temas nesses espaços, adotando como ponto de partida os documentos (Documento Político, Relatório Final e Moções) da 4ª CNSAN, sobretudo o Documento Político que contém a base das diretrizes a serem seguidas. Essa escolha provê do próprio protagonismo que as Conferências têm sobre as outras instâncias, na medida em que é o espaço máximo de decisão, a partir do qual todos os outros espaços, sobretudo o Conselho, deve orientar suas ações. Nesse sentido a capacidade decisória das

Conferências será medido pela receptividade que determinados temas expostos no Documento Político tem tanto nas discussões levantadas nas plenárias que estão retratadas nas atas, como nas interpelações feitas ao governo, que estão registradas nas recomendações e nas exposições de motivos. Por outro lado, a efetividade do Conselho será medida pela sua capacidade de incorporar temas considerados relevantes pela Conferência Nacional. Nota-se que, para efeito de análise, o CONSEA é que ganha um certo protagonismo justificado pela sua importância em levar adiante as deliberações das conferências. Destarte entendemos que a confrontação de documentos das Conferências com documentos do Conselho é fundamental para discorrer sobre a efetividade do processo de participação nesses espaços. Nessa perspectiva, a presença ou ausência de temas correlatos, assim como a frequência com que aparecem nos debates e nos encaminhamentos incidem diretamente sobre a qualidade do processo da participação, na medida em que são instituições que atuam (ou deveriam atuar) em conjunto no processo de decisão e controle das políticas públicas de SAN.

Para Avritizer (2011), é possível distinguir os estudos sobre participação no Brasil em pelo menos dois tipos. Primeiro os estudos que tinham como objetivo examinar a ampliação das formas de deliberação pública no país, que foi importante sobretudo para consolidar a literatura sobre participação e deliberação, atentando ao surgimento dessas instituições no cenário nacional. O segundo tipo caracterizou-se por uma preocupação com os problemas ou os déficits deliberativos desses espaços. A partir de então tem início uma produção mais forte voltada para a análise da efetividade. Na concepção de Avritzer (2011) esse debate levantou mais uma questão que bifurcou os estudos sobre efetividade em dois momentos:

> Todas estas literaturas colocaram uma questão relevante para os debates sobre efetividade através da percepção de que a participação deliberativa envolve ao menos dois momentos: um primeiro momento de discussão e deliberação no interior de instituições como conselhos e OPs, em geral fortemente deliberativo, que envolve tantos atores da sociedade civil quanto atores estatais; e um segundo momento que envolve mais fortemente atores estatais, que é o da implementação destas decisões pelo estado.

Portanto no Brasil o debate sobre a efetividade tem seguido caminhos distintos que vai desde estudos no sentido de identificar a efetividade do ponto

de vista dos resultados, isto é, da incorporação por parte dos governos das decisões tomadas no interior das instituições participativas, passando por estudos que visam avaliar os impactos da participação no sistema político, até trabalhos que visam analisar a efetividade stricto sensu que diz respeito a momentos deliberativos ocorridos no interior das IPs. Nesse sentido a efetividade é analisada aqui do ponto de vista do processo interno, se aproximando mais deste último, e não dos resultados externos Mas o presente trabalho adota um caminho peculiar e que se diferencia da produção atual por dois motivos: primeiro não pretende estudar um espaço isoladamente, qual seja, um conselho, uma conferência, um orçamento participativo, etc., nem fazer uma comparação de espaços com o mesmo formato que atuam em munícipios ou estados diferentes, mas analisar a articulação conjunta de dois espaços com dinâmicas diferentes em uma determinada área de atuação. Isso implica a dizer que, à luz dos objetivos dos espaços participativos de SAN, a análise do Conselho proposta aqui só faz sentido na medida em que é possível relacioná-lo com as Conferências, e vice e versa. E que a qualidade de um, depende da articulação com o outro.

Para Avritzer (2008) o sucesso dos desenhos participativos está relacionado à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política do governo em implementar desenho participativos. De modo geral a literatura que trata da efetividade tem mobilizado variáveis, designadas condicionantes de efetividades, para explicar o desempenho destes arranjos. Além das condições endógenas que influenciam a efetividade e que inclui principalmente o desenho institucional, tem-se trabalhado com condições exógenas que se refere sobretudo a organização da sociedade civil e a vontade política do governo, bem como a maneira como a relação entre eles afetam a prática participativa, isto é, se existe ou não uma confluência entre projetos da sociedade civil e política, haja vista que já foi constatado por alguns trabalhos que os arranjos com melhor desempenho são aqueles que estão situados em um contexto em que elites políticas e atores estatais compartilham o mesmo projeto. Outra variável exógena, de cunho político bastante forte, e que pode ser considerado um condicionante importante da efetividade é a natureza da política. Para Tatagiba e Teixeira (2008, apud PETINELLI, 2013) “quanto mais centralizada e menos intersetorial for a

formulação da política no ente federado ao qual o arranjo está vinculado, e quanto mais central para o governo for a política, melhor tenderá a ser o desempenho do arranjo participativo".

Já foi demonstrado como o desenho institucional das esferas de participação no âmbito da SAN remete a uma análise de efetividade que leve em consideração a maneira como se dá a articulação entre esses espaços, e o resultado que se espera deles, à luz dos seus objetivos específicos. Como o projeto ainda está em fase de andamento, trabalhamos temporariamente com a hipótese de que determinados temas tidos como prioritários nas Conferências encontram resistência nas reuniões plenárias que constitui a instância decisória e deliberativa do Conselho. Tanto o CONSEA como as Conferências são constituídas majoritariamente por entidades da sociedade civil, o que a priori estimula a entrada de demandas provenientes dos movimentos sociais e organizações que compõem e participam dessas IPs. Mas isso se reflete na prática, isto é, na importância dada a determinados temas nos dois espaços? Se não, como explicar a dificuldade quem tem alguns temas de transitar por entre esses espaços de forma igualitária?

No Documento Político da 4ª CNSAN, que ocorreu na cidade de Salvador, entre 7 e 10 de novembro de 2011, foi realizado um diagnóstico em que o modelo do agronegócio baseado na grande concentração de terra necessária à produção de larga escala, com utilização de sementes transgênicas e produtos agrotóxicos é considerado a principal ameaça à efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável:

> Estão suficientemente demonstrados os danos causados pelo modelo agrícola concentrador de terra, pela monocultura intensiva em agrotóxicos e os riscos da utilização dos transgênicos. Esse modelo tem, historicamente, forte presença no Brasil, que se tornou o maior consumidor de agrotóxicos no mundo. A livre atuação das grandes corporações, apoiada na irrestrita publicidade de alimentos que tem como um dos alvos principais as crianças, tem gerado efeitos evidentes na perda de soberania alimentar dos povos e em fenômenos como o avanço do sobrepeso e da obesidade e de outras doenças crônicas não-transmissíveis (BRASIL-CONSEA, 2011)

Para superar esse modelo levado adiante pelo governo, e substituí-lo por um modelo sustentável, o Documento coloca como prioridade avançar nas políticas relacionadas a reforma agrária e a regularização fundiária:

> Cabe avançar imediatamente: na concretização do direito à terra, dos programas da reforma agrária, reconhecendo a função social da terra, nas dimensões trabalhista, sociocultural, econômica e ambiental,

> conforme a Constituição; na garantia dos direitos territoriais e patrimoniais e no acesso à terra e recursos naturais para os povos indígenas, incluindo não aldeados, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais como condição primordial para a garantia da soberania alimentar e realização do direito humano à alimentação adequada e saudável. Os participantes da conferência repudiam a violência no campo que resulta no assassinato de lideranças e trabalhadores da terra (BRASIL-CONSEA, 2011).

É possível notar no documento um conflito entre dois modelos incompatíveis ou contraditórios de desenvolvimento (agronegócio e agroecologia) que afeta o princípio da soberania alimentar, isto é, o direito de todos os povos de definir políticas e estratégias sustentáveis de sua produção, distribuição e consumo de alimentos, respeitando e preservando as próprias culturas locais**.** Em outra passagem do Documento o tema dos transgênicos volta a aparecer de forma contundente:

> É urgente aplicar o princípio da precaução, ratificado pelo governo brasileiro em relação aos produtos transgênicos, estabelecer a rotulagem obrigatória de todos os alimentos transgênicos, assegurando ao consumidor o direito à informação, e manter a moratória ao uso da tecnologia "terminator" (sementes estéreis). Além disso, é indispensável revisar a Lei de Biossegurança na direção de impedir a produção e comercialização de produtos e cultivos transgênicos, modificar a composição e funcionamento da CTNBio para expressar as diferentes visões e ampliar a participação e o controle social (BRASIL-CONSEA, 2011).

Portanto, diante do prognóstico relatado no Documento Político da 4ª CNSAN, e das diretrizes necessárias para a superação dessa dicotomia, qual a o tratamento dado a esses temas nos debates e encaminhamentos do CONSEA? É possível notar uma preocupação em relação a temas como transgênicos, agrotóxicos e reforma agrária nas reuniões do pleno do Conselho? E com quem frequência, tendo em vista o tratamento dado a outros temas? Qual o posicionamento dos integrantes da sociedade civil e do governo quando são suscitados esses temas?

Por ora, como já foi mencionado, trabalhamos com a hipótese de que esses temas tem uma certa resistência nas discussões e encaminhamentos, apesar da sua relevância. Vale lembrar que no próprio tema da 4ª CNSAN, denominado Alimentação Adequada e Saudável: um direito de todos, nota-se a preocupação com a qualidade do alimento, diante do fato, tornado público, de que o Brasil transformou-se no maior consumidor de agrotóxicos do mundo.

Portanto era de suma importância que o Conselho criasse mecanismos e instrumentos de debate e deliberações em torno deste tema.

Já foi demonstrado que a proporção de integrantes da sociedade civil no CONSEA e nas conferências são as mesmas. O que em parte explica que o desenho institucional não constitui um condicionante muito relevante para explicar a resistência no transito ou circularidade de determinadas temáticas nas IPs. Talvez o impacto do desenho institucional na efetividade seja justificado pelo caráter consultivo do Conselho ou pela falta de mecanismos que obriguem o Estado a incorporar as decisões provenientes das IPs, o que teria consequências no debate sobre a efetividade na ótica dos “resultados”, que foge do escopo desse trabalho. Mas do ponto de vista do “processo” de participação, apesar de se encaixar no que Avritzer (2008) denominou de média capacidade democratizante, pelo fato da participação ocorrer via organizações da sociedade civil, e não permitir a entrada livre e espontânea de qualquer cidadão, caracterizando-se por uma capacidade inclusiva limitada, não obstante, nada impede que os integrantes da sociedade civil incluam ou proponham temas considerados importantes no âmbito da SAN. O que explica então a resistência que alguns temas têm de serem tratados no Conselho? Uma sociedade civil fraca, sem tradição no campo da SAN? Ou a falta de vontade política do próprio governo de um diálogo mais efetivo com temas e demandas referentes ao campo da segurança alimentar?

É necessário, portanto, discorrer sobre as outras variáveis como a organização da sociedade civil na área de segurança alimentar, e a vontade política do governo no diálogo tanto com o tema da SAN quanto com o tema da participação no Brasil. Assim faz-se necessário responder as questões: Qual a tradição de associativismo civil na área de SAN no Brasil? E qual a abertura do governo para tratar o tema da SAN e da participação? Essas variáveis favorecem ou obstaculizam a participação social no CONSEA e nas Conferências? E por último é importante problematizar o potencial explicativo da natureza da política de segurança alimentar e nutricional no debate sobre efetividade do processo de participação nesses espaços.

3. A organização da sociedade civil no campo da segurança alimentar

O médico pernambucano Josué de Castro é um marco na compreensão da fome enquanto fenômeno social e da denúncia dessa calamidade para o Brasil e para o mundo. Com a publicação de Geografia da Fome em 1946, o autor analisa pioneiramente o fenômeno da fome, não só ponto de vista físico-natural, mas sobretudo do ponto de vista econômico-social, inaugurando uma nova forma de encarar essa mazela que atingia uma grande parte da população brasileira, não mais como um problema natural, mas como resultado da ação do homem em sociedade. Com o reconhecimento nacional e internacional de Josué de Castro, em virtude da sua nomeação para a presidência do conselho executivo da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Nutrição), e a realização de diversos empreendimentos junto ao Estado e a sociedade civil (campanhas, ações, programas) com o objetivo de divulgar e combater a fome, começava a delinear-se a constituição da fome enquanto um problema que não estava relacionado apenas à capacidade de produção dos países, mas levava em conta aspectos como distribuição, armazenamento e gestão. Porém com o advento do regime militar, o exílio e a posterior morte de Josué de Castro em 1973, e a crise de alimentos que atingiu o mundo entre 1972 e 1974, a ideia de segurança alimentar volta a ser associada a questão de produção e preço, inaugurando uma nova era denominada Revolução Verde que propagava a ideia de que o problema da fome seria resolvido com produção agrícola em larga escala, envolvendo a utilização de fertilizantes e agrotóxicos (NASCIMENTO, 2012).

Com a abertura política no Brasil, durante a década de 80 e o retorno de vários intelectuais, militantes e ativistas de esquerda e a consequente formação e fortalecimento de diversas organizações da sociedade civil[1], o tema da segurança alimentar volta a ser objeto de debate público, e pela primeira vez é possível identificar uma demanda por uma política pública de segurança alimentar. Na década de 80 dois eventos marcam o nascimento do termo Segurança Alimentar: o primeiro, em 1985, marca o surgimento do conceito de SAN no setor público, formulado por um grupo de técnicos vinculados ao Ministério da Agricultura que elaboraram uma Proposta de Política Nacional de

[1] Termo utilizado aqui no sentido habermasiano exposto na obra Direito e Democracia que refere-se aos "movimentos, associações os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política"

SAN, visando a autossuficiência do país na produção de alimentos; o segundo, em 1986, na I Conferência de Alimentação e Nutrição, o conceito de SAN é ampliado para além da questão da produção e abastecimento, e passa a incorporar a dimensão da qualidade dos alimentos e do acesso (ZIMMERMANN, 2011). Por outro lado a Constituição de 88 fortaleceu as organizações da sociedade civil (associações de bairros, ONGs, movimentos sociais, etc.) ao prever e incentivar a criação de espaços de participação da população no cenário político. Foi assim que os Conselhos tornaram-se instrumentos concretos de participação onde entidades representativas da sociedade passaram a lutar pelas demandas sociais. Nesse contexto que o (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) CONSEA é criado no início da década de 90, no governo de Itamar Franco.

Porém antes da criação do CONSEA, algumas ações e mobilizações marcaram a emergência e reconhecimento do tema da SAN no cenário político nacional. Primeiro a divulgação do Mapa da Fome pelo IPEA, no ano de 1993, demonstrando que 32 milhões de brasileiros passavam fome naquela época; e posteriormente a entrega ao Presidente Itamar Franco do documento intitulado Política Nacional de Segurança Alimentar pelo Governo Paralelo, vinculado ao Partido dos Trabalhadores (vale lembrar que o PT ainda não era governo). Por fim o lançamento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (NASCIMENTO, 2012).

O Governo Paralelo foi uma iniciativa de organização política informal levada a cabo por integrantes do Partido dos Trabalhadores, entre os quais o candidato a presidência derrotado nas eleições de 1989, Luiz Inácio Lula da Silva, e que mais tarde deu lugar ao Instituo Cidadania, com o objetivo de criar um campo de luta pela construção de um projeto de democracia popular e que visava propor alternativas de ações ao governo federal no âmbito da geração de trabalho e renda, reforma agrária, segurança alimentar, entre outros. É importante ressaltar que a proposta de uma Política de Segurança Alimentar tinha sido relegada a segundo plano desde 1985 quando da proposta elaborada pelos técnicos vinculadas ao Ministério da Agricultura. Então somente em 1993 que o Governo Paralelo entrega o documento da Política ao governo Itamar Franco, que em linhas gerais não diferenciava muito do texto de 85, acrescido da incorporação de contribuições da área de saúde e nutrição no conceito de

SAN e das noções de cidadania e participação na gestão democrática. Para Marques (1996) “a incorporação da SAN pelo Governo Paralelo trouxe uma nova significação para o termo. Passava, então, ao campo da luta política partidária e da disputa de políticas públicas alimentares, incluindo aqui, questões relacionadas à cidadania e à democracia NASCIMENTO, 2012).

Ainda em 1993, no mesmo ano da entrega da proposta de Política de SAN pelo governo paralelo e da publicação do Mapa da Fome pelo IPEA, surge o Programa Ação da Cidadania, cujo um dos principais expoentes era o sociólogo Herbert de Souza, Betinho, que surgiu a partir do Movimento Ética na Política (MEP). O movimento Ética na Política consistiu em uma mobilização pelo *impeachment* de Collor, envolvendo os mais diversos setores da sociedade civil, e que logo se traduziu em um movimento pelo combate à fome e as desigualdades sociais. O MEP fez um apelo para que as diversas organizações sociais formassem comitês de Ação de Cidadania com intuito de interpelar o governo e exigir providências imediatas das autoridades públicas no que se refere ao combate à fome. Segundo Nascimento (2012) a Ação da Cidadania viveu seu ague entre junho de 93 e junho de 94, período em que 25 milhões de pessoas contribuíram de forma indireta através de doações de dinheiro, roupas ou alimentos, e 2,5 milhões de pessoas se envolveram diretamente formando em torno de 4 mil comitês de Ação da Cidadania em todo o país. A apropriação da proposta de uma política pública nacional de segurança alimentar por esse movimento colocou o tema na agenda política nacional e fez o governo Itamar Franco assumir o combate a fome como prioridade do governo que culminou na criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional em 1993 (NASCIMENTO, 2012).

Contudo o processo de inscrição da SAN na agenda federal não foi tão simples no período pós Itamar. Antes de ganhar a consistência tão almejada no cenário político nacional que poderia levar a cabo a chancela governamental da Política Nacional de SAN, os anos que se seguiram conduziram novamente a um retrocesso da SAN tal como vinha sendo concebida pela sociedade e pelo governo. Isso aconteceu sobretudo a partir de 1995 com a subida de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao poder presidencial. Durante 8 anos, que corresponde ao período de 1995 a 2002, o tema da SAN, assim como os movimentos sociais empenhados no diagnóstico e na superação do problema

social que assolava 45% dos brasileiros segundo dados do Mapa da Fome, sofreu um longo processo de desestruturação no governo FHC. A participação social foi esvaziada e o CONSEA foi extinto, dando lugar ao Conselho de Comunidade Solidária cujo presidente, ao contrário do anterior, era indicado pelo presidente. O conselho teve pouca expressão institucional e política, com atribuições cada vez menores no que se refere ao campo das ações de combate à pobreza e a fome, e dialogando pouco com organizações sociais, contribuindo assim para a absoluta inexpressividade da SAN na agenda do governo (ZIMMERMANN, 2011; NASCIMENTO, 2012).

Porém durante a realização da Cúpula Mundial da Alimentação em Roma, no ano de 1996, as organizações da sociedade civil se mobilizaram para compor um comitê constituído também por representantes do governo e da iniciativa privada incumbidos de elaborar um documento a ser enviado ao evento. Assim as organizações que tinham sido excluídas da participação do governo ganham um novo fôlego, o que resulta na criação, em 1998, do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar – FBSAN. A FBSAN, um fórum formado por uma gama de movimentos e entidades que tinha interesse e afinidade com o tema da SAN representou um importante espaço de diálogo e participação social em um momento de desestruturação encabeçado pelo governo FHC, demonstrando como o tema da SAN sempre esteve vinculado aos atores sociais que reivindicavam demandas advindas de fora do círculo oficial de poder (BURLANDY, 2011; NASCIMENTO 2012).

4. Vontade Política do governo em relação a SAN e a participação

Somente com ascensão de Lula ao governo federal o tema da SAN volta a ser objeto de preocupação do governo e entra definitivamente na agenda política através do Projeto Fome Zero, da reativação do CONSEA, do estímulo dado a realização de Conferências de SAN e do incentivo a participação social nesses espaços. Com a volta de Lula foi criado pela primeira vez um ministério com o objetivo principal de combater a fome denominado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), tendo à frente o também mentor do Fome Zero, José Graziano (NASCIMENTO, 2012).

Assim o tema da SAN foi elevado a um patamar estratégico a ser perseguido por um conjunto de órgãos, ações e programas, já deixando evidente o caráter descentralizador e intersetorial dessa política. Em 2004 o MESA é incorporado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Então é extinto o Conselho do Programa Comunidade Solidária e reativado o CONSEA. Em 2006 é sancionada a Lei 11.346, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Todo esse processo culminou na publicação do Decreto 7.272, de 25 de agosto de 2010, que instituía a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo objetivos variam desde a promoção de políticas abastecimento e estruturação sustentáveis até instituição de ações voltadas para a educação alimentar.

Diante deste quadro é possível notar que o impacto do desenho sobre a efetividade no processo de participação é irrisório na medida em que não há nenhuma restrição formal que impeça a inclusão de determinados temas para discussão e decisão, não há cerceamento a qualquer forma de expressão ou à vocalização dos atores sociais. Do mesmo modo demonstramos nesse breve histórico que a tradição do associativismo na área de segurança alimentar contribuiu de forma significativa para a criação e consolidação do CONSEA e das Conferências. O protagonismo que a sociedade civil exerceu no processo de mobilização social para a criação e ampliação dos espaços participativos no campo da SAN é notável sobretudo nos momentos de desestruturação das políticas e programas de segurança alimentar no Brasil, durante o governo FHC. A luta pelo combate a fome despontou do seio da sociedade civil durante as décadas de 50 e 60, e só foi reconhecido e incorporado definitivamente na agenda de governo a partir da ascensão de Lula ao poder presidencial, no âmbito do Projeto Fome Zero.

Vimos que é com a ascensão de Lula e a proliferação das práticas participativas, que o problema da segurança alimentar também volta a ganhar importância na pauta do governo federal (COSTA E PASQUAL, 2006). Vale ressaltar que ao lado dos conselhos gestores de políticas públicas, inseridos na conjuntura brasileira no processo de redemocratização do país, e ampliado a nível nacional no governo petista, outro espaço de participação começa a ganhar

destaque a partir de 2003: as conferências de políticas públicas. Para Avrtizer (2012):

> As conferências nacionais se tornaram a mais importante e abrangente política participativa do Brasil. O país desenvolve uma tradição de conferências nacionais desde o início dos anos 1940, quando o governo Vargas convocou uma primeira conferência nacional de saúde. Mais recentemente, a partir de 1988, as formas de participação da sociedade civil previstas pela Constituição nas áreas de saúde e assistência social levaram à institucionalização das conferências nacionais. No entanto, o grande impulso conferido às conferências nacionais ocorreu depois de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente. Desde que as conferências nacionais se generalizaram no segundo mandato do governo Lula e se tornaram a principal forma de participação no nível federal, surgiram quase que simultaneamente um discurso de governo sobre as conferências nacionais e a literatura sobre o assunto.

Fica evidente então a receptividade do governo do PT com a participação social e com o tema do combate à fome. Temos então um desenho institucional que a priori não impõe constrangimentos ao processo participação no sentido de proibir a capacidade de vocalização e agenda dos seus integrantes, e que impõe uma relação de complementariedade entre duas esferas distintas, a saber, o CONSEA e as conferências. Some-se a isso uma sociedade civil com uma longa tradição de luta pelo combate à fome, e que constitui maioria dentro dos espaços participativos. E por último um governo que se mostrou, ao menos num primeiro momento de incorporação e consolidação do tema da SAN na agenda federal, aberto ao diálogo e com o projeto semelhante ao da sociedade civil de promover o direito humano à alimentação e erradicar a fome. Aparentemente condicionantes favoráveis a um processo de participação efetiva. Surge então a questão: o que explica que determinados temas, colocados na Conferência como prioritários para efetivação do direito humano a alimentação adequada e saudável, não tenham ganhado espaço nas discussões do pleno do Conselho? Falta então nos debruçarmos sobre a natureza da política de SAN, bem como os desdobramentos políticos que ela acarreta, para compreender como essa variável pode ter um peso explicativo considerável na análise da efetividade dos espaços participativos de SAN.

5. A política de segurança alimentar e nutricional: a soberania na corda bamba

No próprio conceito de segurança alimentar definido como o acesso regular e permanente de qualidade, e em quantidade suficientes, realizadas em base econômica, social e ambientalmente sustentáveis já contém o princípio da soberania alimentar, que diz respeito a uma noção de SAN que respeite as culturas locais e o meio ambiente. Também no conceito de SAN está embutido duas outras características fundamentais, a saber, a intersetorialidade e a descentralização inerentes a esse campo. No artigo 4º da Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006 consta que a segurança alimentar abrange:

> a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda; promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

Portanto fica evidente que uma política de SAN deve envolver necessariamente ações que vão desde a produção e abastecimento, passando pela comercialização até o consumo de alimentos. Isso faz com que o raio de ação do CONSEA e das conferências aumente consideravelmente, o que em certa medida já explica a baixa incidência de debates e encaminhamentos sobre determinados temas nas IPs, diante da concorrência de uma quantidade considerável de assuntos que demandam resolução. São inúmeros os programas governamentais que estão relacionados com a segurança alimentar, e que envolve os mais diversos ministérios, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério de Agricultura (MAPA), Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) entre outros. Programas de transferência de renda como o Bolsa Família, de convivência com o semiárido como o Programa Cisternas, e os que estimulam a produção como o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), só para citar alguns que se relacionam de alguma maneira com o campo da segurança alimentar. Deste modo, mesmo em uma leitura preliminar de atas, recomendações e exposições de motivos do Conselho, observa-se uma dificuldade de lidar com uma série de questões que faz com que temas considerados relevantes como a reforma agrária sejam relegados a segundo plano.

Mas não somente a dificuldade proveniente da intersetorialidade e da descentralização que imputa à Política de SAN a articulação com diversos órgãos e ações, impacta no tratamento dado a determinados temas. É no caráter conflituoso da Política, contido sobretudo na noção de Soberania Alimentar que contraria os mais diversos interesses, que é possível encontrar um obstáculo considerável para a participação no período em análise. A luta pelas sementes assume um papel fundamental nesse processo, pois representam modelos considerados antagônicos pela sociedade civil – os transgênicos representando o agrobusiness e as sementes crioulas representando a agroecologia. Isto porque enquanto o governo tem estimulado a produção e comercialização de sementes transgênicas e crioulas como formas complementares de economia, a sociedade civil atuante na área da SAN tem refutado veementemente políticas que envolvem produção e comercialização com transgênicos, como já foi demonstrado no Documento Político da 4ª CESAN. E esse tema, que provê da própria noção de Soberania contida na política, e gera debates relacionados a agrotóxicos e reforma agrária, não menos consensuais; devido ao seu caráter conflituoso e de difícil resolução, tem sido pouco problematizado no Conselho, apesar de ter sido destacado nas conferências.

Temos então a hipótese de que o conselho e as conferencias tendem a produzir resultados - no que se refere a exercer as funções de debate, proposição e controle - que priorizam temas mais consensuais e menos conflitivos, sendo assim, espaços caracterizados por uma efetividade limitada na medida em que a capacidade de proposição e controle sobre determinadas questões são fracas comparados a outras. Defendemos a hipótese de que mesmo quando esses temas são pautados pela sociedade civil nas reuniões plenárias, não conseguem avançar, devido a baixa receptividade do poder público do CONSEA quando se trata de certos assuntos. Em um estudo do IPEA (2012) sobre o CONSEA na visão de seus conselheiros, foi demonstrado a necessidade de reservar mais tempo para a sociedade civil nas discussões em pauta, principalmente quando se tratar de temas mais polêmicos. Segundo os próprios Conselheiros “as falas das autoridades que apresentam programas e prestam contas ao Consea deveriam ser mais curtas, priorizando o debate com os conselheiros”. O estudo do IPEA ainda diz:

> os próprios conselheiros sugerem “pautar” (incluir) temas que consideram polêmicos, mas necessários para a garantia do (Direito Humano à Alimentação Adequada) DHAA no Brasil. Temas como a situação – não só alimentar – dos povos indígenas, reforma agrária, uso indiscriminado dos agrotóxicos, má qualidade da alimentação e obesidade infantil foram os mais citados. São temas necessários de serem melhor discutidos e aprofundados para o aperfeiçoamento do próprio papel do Consea (BRASIL-IPEA, 2012)

Também foi constatado no estudo a baixa presença e participação do poder público nesses espaços, o que para os conselheiros demonstram a falta de interesse dos gestores públicos com espaços de consulta popular, transformando espaços que deveriam ser de diálogos, devido a sua composição de partilha de poder, em espaços de monólogos em que somente a sociedade civil demanda, sem uma contrapartida do poder público.

A conclusão é que as IPs têm dificuldade de tratar de temas mais polêmicos ou controversos. Nesse sentido a natureza da política, bem como os desdobramentos políticos que ela acarreta, é considerada um condicionante relevante, sobretudo devido ao seu potencial de conflito que faz com que determinadas temáticas não tenham uma receptividade igualitária nos dois espaços, comparado a outros assuntos, impedindo que o Conselho operacionalize diretrizes relevantes das conferências. As temáticas da reforma agrária, transgênicos e agrotóxicos também não têm a mesma receptividade entre conselheiros da sociedade civil e do poder público no interior do Conselho, visto que são portadores de visões diferentes acerca do desenvolvimento na área da agricultura, na medida em que o governo incorpora tanto a dimensão do agronegócio como da agroecologia, cumprindo o papel de intermediador de interesses, e a sociedade civil refuta de forma contumaz o agrobusiness como modelo que impede o desenvolvimento da agricultura familiar e a efetivação do direito humano a alimentação.

Portanto esses fatores – política intersetorial, descentralizada e conflituosa que gera dificuldades no tratamento de determinados temas devido a uma grande quantidade de interesses presentes na área de SAN - fazem com que a qualidade do processo de participação seja limitada, e esses espaços sejam caracterizados como instituições sobretudo de formação de consenso com baixa incidência de conflito.

Bibliografia

ALMEIDA, Débora; SCHETTINI, Eleonora A análise da deliberação democrática: princípios, conceito e variáveis relevantes. PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. Brasília: Ipea, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2012

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

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. Brasília: Ipea, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

BURLANDY, Luciene. **A atuação da sociedade civil na construção do campo da alimentação e nutrição no Brasil**: elementos para reflexão. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 16(1):63-72.2011

BRASIL. CONSEA. Lei n° 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 18 SET. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>. Acesso em: 30 de março de 2015.

_____. 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final. Salvador, 2011.

_____. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito

humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências

BRASIL. IPEA. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de Seus Conselheiros. Redação Renato Carvalheira do Nascimento. Relatório de Pesquisa. Brasília, 2012.

COSTA, Christiane e PASQUAL, Mariana. Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**.** In:ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira.** São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p.97-108.

NASCIMENTO, Renato C. **O papel do CONSEA na construção da política e do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional no Brasil**, 2012. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

PETINELLI, Viviane. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. AVRITZER, Leonardo. **Conferencias Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade.** Ipea: Brasília, 2013.

ZIMMERMANN, Silvia A. **A Pauta do Povo e o Povo em Pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional**, Brasil – Democracia, Participação e Decisão Política. 2011. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

ANEXO

Declaração Pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável

1. A 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional reuniu na cidade de Salvador (BA), entre 07 e 10 de Novembro de 2011, 1.626 delegados e delegadas da sociedade civil e governamentais, eleitos em conferências municipais, territoriais, do Distrito Federal e estaduais ocorridas por todo o país, processo que envolveu cerca de 75.000 pessoas e representantes de mais 3.000 municípios. A eles se juntaram cerca de 400 convidados nacionais e estrangeiros de todos os continentes. Sua composição representa a ampla diversidade social, regional, étnico-racial e cultural que caracteriza nosso país. Participaram agricultores(as) familiares, profissionais e técnicos(as) com variadas formações, gestores(as) públicos dos três níveis de governo, povos indígenas, população negra e representantes dos povos e comunidades tradicionais – quilombolas, povos de terreiro, extrativistas, ribeirinhos(as), pescadores(as) artesanais, caiçaras, pantaneiros(as), geraizeiros(as), caatingueiros(as), vazanteiros(as), marisqueiras, seringueiros(as), faxinalenses, comunidades de fundo de pasto, pomeranos(as) e povos ciganos. Um elevado percentual de participantes foi constituído de mulheres, além da importante presença de idosos, jovens e pessoas com deficiências e necessidades alimentares especiais.

2. A Conferência debateu e deliberou sobre proposições voltadas para proteger, promover, respeitar e prover o direito humano à alimentação adequada e saudável no Brasil e no mundo, direito fundamental e universal previsto na Constituição brasileira. Sua importância se vê aumentada num momento em que o mundo sofre as consequências de várias crises interligadas (econômico financeira, alimentar, ambiental, climática, energética e política), algumas delas agravadas desde o diagnóstico feito na 3ª Conferência Nacional, em 2007. O encarecimento dos preços dos alimentos, o desemprego e os cortes orçamentários em programas sociais ampliaram ainda mais o número de famintos e de pessoas desprotegidas no mundo. Eventos climáticos têm afetado,

com maior gravidade, tanto as condições de moradia quanto a capacidade de produzir alimentos dos mais pobres.

3. Afirmamos que todos os sete bilhões de habitantes do planeta têm direito à alimentação adequada e saudável todos os dias e a estarem protegidos contra a fome e outras formas de insegurança alimentar e nutricional. A capacidade de acesso a essa alimentação é limitada ou nula para um bilhão de pessoas, três quartos dos quais vivendo no meio rural e com grande maioria de mulheres e negros(as). O modelo hegemônico de produzir, comercializar e consumir os alimentos e os instrumentos de sua regulação não têm sido capazes de assegurar esse direito e devem ser transformados. Apesar do enorme aumento da capacidade de produzir alimentos no mundo, vivemos a inaceitável situação de não ter a fome erradicada da face da Terra, ao mesmo tempo em que arcamos com os impactos socioambientais e de saúde desse modelo hegemônico de produção e de consumo.

4. A Conferência reafirma a necessidade de profundas alterações na ordem internacional que regula a segurança alimentar e nutricional, por meio do fortalecimento do Sistema das Nações Unidas e dos espaços multilaterais com ativa participação das organizações da sociedade civil como o Comitê Mundial de Segurança Alimentar. Todos os países devem buscar e ter asseguradas as condições de formular políticas nacionais soberanas e igualmente participativas, voltadas para a promoção do direito humano a uma alimentação adequada e saudável. Esses devem ser os principais objetivos da cooperação internacional, principalmente entre os países em desenvolvimento, reforçando o papel da FAO.

5. Reconhecemos e valorizamos o significativo avanço já conseguido, no Brasil, na mobilização social pela soberania e a segurança alimentar e nutricional, assim como na formulação e implementação de políticas públicas intersetoriais e participativas, que permitiram reduzir a miséria e ampliar o acesso a alimentos. É necessário seguir aprofundando a democracia em nosso país e o processo de desenvolvimento com distribuição de renda, com participação e controle social na elaboração, execução, monitoramento e avaliação das políticas. O caminho que vem sendo trilhado pelo Brasil é hoje reivindicado nas praças públicas do mundo pelas populações contrárias à continuidade de políticas que privilegiam uns poucos e promovem concentração de renda. Com eles, solidarizamo-nos com nossos corações e mentes.

6. A trajetória de democracia participativa empreendida pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), entre outros espaços de participação social, deu decisiva contribuição para materializar a decisão brasileira de enfrentar a crise alimentar com programas e ações que buscam a soberania e a segurança alimentar e nutricional em um contexto internacional adverso.

7. A ação coordenada pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) permitiu que se cumprisse a decisão presidencial de chegarmos ao 1º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, expressão de compromissos intersetoriais, englobando 19 ministérios, construídos em consulta com o Consea. As ações previstas no plano e outras iniciativas relacionadas com a segurança alimentar e nutricional, contando sempre com a participação das organizações da sociedade civil, cumprem papel central na realização dos objetivos previstos no Plano Brasil Sem Miséria.

8. Nosso país ainda se defronta com contradições e desafios decorrentes de nosso histórico de desigualdade social e racial, das marcas deixadas pelo autoritarismo no estado brasileiro e de um sistema político que limita a representação democrática.

9. Estão suficientemente demonstrados os danos causados pelo modelo agrícola concentrador de terra, pela monocultura intensiva em agrotóxicos e os riscos da utilização dos transgênicos. Esse modelo tem, historicamente, forte presença no Brasil, que se tornou o maior consumidor de agrotóxicos no mundo. A livre atuação das grandes corporações, apoiada na irrestrita publicidade de alimentos que tem como um dos alvos principais as crianças, tem gerado efeitos evidentes na perda de soberania alimentar dos povos e em fenômenos como o avanço do sobrepeso e da obesidade e de outras doenças crônicas não-transmissíveis.

10.Nos documentos produzidos pela 4ª Conferência Nacional encontra-se um grande número de proposições visando ao aperfeiçoamento dos programas e ações, seu monitoramento e controle social. Destacamos que é preciso promover novas bases para um modelo de produção e consumo no Brasil, orientadas nos princípios da soberania alimentar, sustentabilidade, justiça social e climática e participação social, fortalecendo o papel regulador do estado

com relação à aquisição de terras por estrangeiros, ao combate aos monopólios no sistema agroalimentar.

11. Cabe avançar imediatamente: na concretização do direito à terra, dos programas da reforma agrária, reconhecendo a função social da terra, nas dimensões trabalhista, sociocultural, econômica e ambiental, conforme a Constituição; na garantia dos direitos territoriais e patrimoniais e no acesso à terra e recursos naturais para os povos indígenas, incluindo nãoaldeados, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais como condição primordial para a garantia da soberania alimentar e realização do direito humano à alimentação adequada e saudável. Os participantes da conferência repudiam a violência no campo que resulta no assassinato de lideranças e trabalhadores da terra.

12.Importa estruturar e priorizar sistemas de produção sustentáveis e diversificados de alimentos saudáveis com o fortalecimento da autonomia da agricultura familiar e camponesa, povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais, bem como garantir o acesso à água com qualidade e em quantidade suficiente, reconhecer o papel estratégico dessas populações na conservação e no uso sustentável da agrobiodiversidade, como guardiãs do nosso patrimônio genético, e dar continuidade à construção da Política e do Plano Nacional de Agroecologia.

13.Reconhecemos o papel estratégico das mulheres na luta pela garantia da soberania alimentar, na conservação e no manejo sustentável dos recursos naturais. É necessário assegurar o seu acesso às políticas públicas de forma a contribuir com a afirmação de sua cidadania e de sua autonomia política e econômica.

14.É urgente aplicar o princípio da precaução, ratificado pelo governo brasileiro em relação aos produtos transgênicos, estabelecer a rotulagem obrigatória de todos os alimentos transgênicos, assegurando ao consumidor o direito à informação, e manter a moratória ao uso da tecnologia “terminator” (sementes estéreis). Além disso, é indispensável revisar a Lei de Biossegurança na direção de impedir a produção e comercialização de produtos e cultivos transgênicos, modificar a composição e funcionamento da CTNBio para expressar as diferentes visões e ampliar a participação e o controle social.

15.É indispensável estruturar uma política para reduzir progressivamente o uso de agrotóxicos e banir imediatamente o uso daqueles que já foram proibidos em outros países e que apresentam graves riscos à saúde humana e ao ambiente, com o fim de subsídios fiscais.

16.Reafirmamos o papel essencial e estratégico do Sistema Único de Saúde para a consecução do direito humano à alimentação adequada e saudável, com o fortalecimento da Política Nacional de Alimentação e Nutrição de forma integrada às demais políticas de saúde, mediante a universalização do acesso às ações de alimentação e nutrição nos diferentes níveis de atenção, considerando as necessidades alimentares especiais e as especificidades étnicas e culturais, assim como o assustador crescimento do sobrepeso, da obesidade e das doenças crônicas não-transmissíveis.

17.A política externa deve defender e respeitar os princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável e da Soberania Alimentar nas relações internacionais, conforme o Art. 4º. da Constituição.

18.Os delegados da 4ª Conferência acolhem o 1º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, elaborado pela Caisan, como instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e de realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável. A partir dele foram elaboradas diretrizes para o monitoramento e para a revisão periódica dos objetivos, metas e iniciativas relativas às políticas governamentais e às ações da sociedade.

19.Entre os desafios do Plano, destacam-se a necessidade de incorporar estratégias territoriais e intersetoriais e visões articuladas das demandas das populações, na perspectiva da universalização dos direitos, e com atenção para as especificidades dos diversos grupos populacionais em situação de vulnerabilidade e de insegurança alimentar e nutricional, respeitando a diversidade social, cultural, ambiental, étnico-racial, geracional, sexual e a equidade de gênero. Para garantir efetividade do Plano, deverão ser assegurados recursos orçamentários e financeiros compatíveis.

20.A 4ª Conferência celebra os avanços na consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) como estrutura responsável pela formulação, implementação e gestão participativa da Política de Segurança Alimentar e Nutricional em todos os níveis. Esta consolidação é

resultado, em âmbito nacional, de inúmeros esforços, em especial do Consea e da Caisan. Em âmbito estadual e distrital, a Conferência reforça a necessidade de implantar as instâncias intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e apoiar o efetivo funcionamento dos Conseas estaduais. A Conferência acolhe com satisfação o fato de que 22 estados e o Distrito Federal declararam estar aptos a aderir ao Sisan. A Conferência indica que os planos estaduais, do Distrito Federal e municipais de SAN devem estar em sintonia com as diretrizes emanadas desta Conferência e que possam interagir entre si e com o Plano Nacional.

21.Com relação aos municípios, a Conferência reconhece a diversidade de situações no território nacional, recomendando um amplo processo de mobilização e de capacitação para disseminar os princípios da Política de SAN, da garantia do DHAA e para consolidar o Sisan. Os mecanismos de pactuação e financiamento da gestão do sistema deverão ser de natureza bi e tripartite.

22.Para que a política atinja seus objetivos, é essencial a implantação de mecanismos de monitoramento, participação e controle social com apoio financeiro público por meio do fortalecimento da atuação dos Conseas e da garantia de participação dos segmentos e grupos populacionais na formulação e implantação de políticas públicas. A representação social deve contemplar as identidades territoriais específicas e as especificidades de gênero, etnia, raça, geração e deficiências orgânicas.

23.Esta Conferência reconhece e valoriza o protagonismo das organizações da sociedade civil na garantia da soberania e da segurança alimentar e nutricional. Considera imperiosa a criação do marco legal para repasse de recursos públicos, bem como a regulamentação da participação da iniciativa privada com e sem fins lucrativos no Sisan.

24.Os avanços foram conquistados numa trajetória de luta da sociedade brasileira, na busca do aperfeiçoamento da democracia e da afirmação dos seguintes princípios fundamentais: • A alimentação adequada e saudável, reconhecida como direito humano fundamental e universal de todos e todas e como obrigação do Estado; • A soberania e a segurança alimentar e nutricional como eixo estratégico do desenvolvimento socioeconômico do país, baseado na erradicação da fome, da miséria e das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; • A participação da sociedade civil, garantidas as condições

para sua efetiva realização, compreendida como o alicerce para o diálogo social, para a formulação, a execução, o monitoramento e o aperfeiçoamento continuado das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional; • O fortalecimento do papel regulador do Estado, que deve colocar a proteção do direito à alimentação e da soberania alimentar acima dos interesses de mercado que violem estes princípios; • A intersetorialidade na concepção e na gestão das políticas públicas de SAN, potencializando o alcance e a efetividade dessas políticas e permitindo que se faça mais e melhor neste campo; • O respeito e a garantia dos princípios de etno-desenvolvimento como eixo orientador das políticas públicas de SAN, universais ou específicas, para povos indígenas, população negra e povos e comunidades tradicionais, mediante políticas afirmativas de combate ao racismo e às diversas formas de discriminação.

25. Reafirmamos que o futuro do Brasil e do mundo depende do aprofundamento da democracia participativa e redistributiva, para assegurar o direito humano à alimentação adequada, a soberania e segurança alimentar e nutricional.

Salvador, 10 de novembro de 2011

II Encontro Internacional Participação,
Democracia e Políticas Públicas

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

Participação, políticas públicas e efetividade: linhas de pesquisas, limites e descobertas

Maria Carolina Tiraboschi Ferro

Universidade Estadual de Campinas
Pós-Graduação em Ciência Política (Doutoranda)

> *A ampla disseminação das IPs [instituições participativas] no Brasil nas últimas duas décadas tem sido acompanhada por importantes heterogeneidades em termos de sua distribuição geográfica, formatos e tipos de processo, e, sobretudo, de seu desempenho. Nesse cenário, a avaliação da efetividade das IPs emerge tanto como oportunidade histórica quanto como campo de pesquisa e prática gerencial inadiáveis (Pires et al., 2011, p.361).*

Introdução

Nosso interesse de pesquisa está inserido na atual agenda de estudos sobre participação social que busca teorizar e analisar a efetividade[1] da participação, seus resultados, efeitos e impactos. Afinal, para que tem servido a participação social? Ela faz diferença? O debate da participação na teoria democrática foi acompanhado de fortes conotações normativas[2]. Analistas atribuíram à participação efeitos democráticos que foram, por muito tempo, dados como garantidos ou difíceis de serem mensurados (CUNHA et al., 2011, p.297). É possível tornar tais assertivas normativas mensuráveis? Que tipos de impactos precisam ser analisados? Quais os principais desafios de operacionalizar avaliações de resultados da participação? Essas são questões que motivaram a realização deste trabalho.

Desafios teóricos, analíticos e metodológicos se fazem presentes e retardam avanços desta agenda de pesquisa ainda incipiente e carente de maior diálogo entre os acúmulos dos diferentes grupos de pesquisa. Diversos pesquisadores brasileiros têm se embrenhado recentemente nessa tarefa e elaborado ferramentas analíticas e metodologias importantes. O presente trabalho busca – de forma inicial e sem pretensão de uma classificação definitiva – identificar enfoques analíticos distintos e agrupar autores (em linhas de pesquisa) com o objetivo de mapear o campo de estudo sobre a efetividade da participação ou, como alguns o chamam, o campo da

[1] "A definição dos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade é alvo de intenso debate,

[2] Na teoria democrática contemporânea tornou-se corrente a hipótese de que a abertura dos processos de produção de políticas públicas à participação de cidadãos e a introdução de mecanismos participativos promoveriam fundamentalmente resultados e impactos sobre três áreas principais: políticas públicas, bem estar social e deliberação e representação (WAMPLER, 2011).

avaliação dos resultados e efeitos da participação. A pergunta norteadora para a pesquisa bibliográfica e escrita deste texto foi: *quais conceitos e ferramentas analíticas os autores que debatem participação no Brasil estão mobilizando para dar conta do tema da efetividade?* Como critério foram selecionados textos recentes, especificamente, de 2009 em diante.

Duas coletâneas de trabalhos recentes se tornaram referência para pensar a questão da avaliação dos efeitos da participação no país. São elas o livro "A dinâmica da participação local no Brasil" organizado por Leonardo Avritzer e publicado no ano de 2010 e a publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) organizada por Roberto Pires sob o nome de "Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação", lançada em 2011. Tomamos ambas produções como base para nossa pesquisa bibliográfica, sem prejuízo de agregar outras contribuições recentes.

Nesse esforço, nos foi possível identificar três linhas de pesquisa principais, influenciadas por correntes teóricas diversas, destacando-se dentre elas: a teoria da democracia deliberativa, a teoria dos movimentos sociais e o campo das políticas públicas. As estratégias analíticas e metodológicas mudam, tanto comparando as diferentes linhas de pesquisa como também, claramente, há heterogeneidade interna às três linhas identificadas.

A primeira linha de pesquisa que identificamos coloca foco nas chamadas instituições participativas (IPs) e atenta para aquilo que denominam "qualidade do processo de participação". Avalia-se as IPs do ponto de vista de seu funcionamento, da qualidade deliberativa e dos condicionantes da sua efetividade. A segunda, também com foco nas IPs, busca avaliar os efeitos da participação nas políticas públicas e na redistribuição do acesso a programas e serviços públicos. Em outras palavras, atenta para os "resultados da participação", sob a chave das IPs, ou seja, limitada à participação institucional. A terceira promove um deslocamento do objeto de análise que sai das IPs e se centra nos atores societais. Analisa os efeitos da participação para movimentos sociais e política pública. As três primeiras partes deste trabalho se dedicam a aprofundar cada uma dessas linhas de pesquisa. Na quarta parte, discutimos

o “problema da efetividade”, tecendo uma análise sobre os limites dessa literatura e ressaltando seus ganhos analíticos e metodológicos. Por fim, encerramos com algumas considerações finais.

Por último, cabe mencionar que nosso investimento teórico-analítico se justifica na medida em que dialoga com a etapa atual da agenda de pesquisa sobre participação social e está imbricado em um esforço de contribuir para o avanço dessa agenda ao analisar o significado da participação na produção de políticas públicas, na construção de processos democráticos e na redistribuição de bens e serviços, principalmente para os grupos mais vulneráveis.

I. IPs e a qualidade do processo de participação

A primeira linha de pesquisa, que identificamos com base na bibliografia lida, tem como objeto de análise as denominadas instituições participativas (IPs). Antes de avançarmos na caracterização dessa linha de pesquisa, cabe entendermos melhor o conceito de “IPs” e o contexto de sua origem. Segundo Avritzer (2008, p.45, grifo nosso):

> A teoria democrática da segunda metade do século XX operou com um **conceito bastante limitado de instituições políticas**. Para ela, o elemento central da institucionalidade esteve centrado na existência de uma legislação formal acerca do funcionamento das instituições. [...] Dois conjuntos de críticas podem ser feitas a esta literatura: a primeira crítica diz respeito ao fato de um conjunto de instituições participativas no Brasil que não estão nem formal nem legalmente constituídas e, no entanto, pautam um conjunto de comportamentos e expectativas importantes dos atores sociais (AVRITZER, 2009, no prelo). A segunda crítica está relacionada à própria abrangência do conceito de instituição política que, via de regra, não trata das práticas participativas, mas apenas das instituições resultantes do processo de autorização da representação (PITKIN, 1967). **Implicitamente, ao excluir as formas de participação do hall das instituições, esta literatura continua operando com uma oposição entre participação e institucionalização (HUNTINGTON, 1969) que há muito tempo não é capaz de gerar um entendimento adequado do fenômeno da participação. Em contraposição a essa maneira de conceber a participação lançamos o conceito de instituições participativas. Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas** (AVRITZER, 2009, no

prelo).

Através do debate promovido por Avritzer é possível perceber que o conceito de IPs ingressa no debate nacional no sentido de fortalecer um esforço importante do campo de pesquisa da participação social: abrir espaço na ciência política mais "tradicional" para o debate sobre participação que se encontrava à margem. Por outro lado, ao enquadrar o campo de estudo da participação para o interior das instituições políticas, ou seja, ao falar da dos espaços de participação como instituições, também se limita a participação ao caráter institucional, deixando de fora outras facetas da participação dos atores sociais.

Voltando à caracterização da primeira linha de pesquisa por nós identificada, esta atenta para a "qualidade do processo participativo" dentro das IPs. Para pensar a qualidade avalia-se estas instituições do ponto de vista de seu funcionamento, da qualidade deliberativa e dos condicionantes da sua efetividade. *"O fio condutor que perpassa as contribuições aqui agrupadas é a preocupação analítica com a especificação e qualificação dos contextos e processos que permeiam, estruturam e condicionam as* ***dinâmicas internas das IPs****"* (PIRES, 2011a, p. 87, grifo nosso).

Os autores que classificamos dentro dessa linha de pesquisa possuem em comum o fato de olharem para as variáveis internas às IPs e/ou variáveis externas que afetam a deliberação, dinâmica e capacidades internas. Em geral, utilizam a teoria da democracia deliberativa como fundamentação teórica. Alguns estudos identificados como pertencentes a essa linha de pesquisa são[3]: Cunha (2009); Avritzer (2010); Faria e Ribeiro (2010, 2011); Cunha (2010); Almeida (2010); Fernandes e Coêlho (2010); Almeida e Cunha (2011); Cunha et al. (2011); Wampler (2011); Vaz (2011); Fonseca (2011); Sá e Silva (2011); entre outros.

Há dois enfoques de pesquisa principais dentro desta linha. O primeiro busca a compreensão detalhada do funcionamento e dinâmicas internas dessas instâncias. Foca-se prioritariamente no processo deliberativo e de

[3] O Projeto Democracia Participativa (PRODEP) sediado no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), tem liderado as pesquisas relativas ao conceito de efetividade deliberativa, sob a chave da teoria da democracia deliberativa.

tomada de decisão, ou seja, olha-se mais para dentro das IPs (CUNHA, 2009). De acordo com Cunha et al. (2011) é importante atentar para os efeitos das IPs em termos da “qualidade do processo de tomada de decisão”, aquilo que elas denominam de “legitimidade interna” *(input legitimacy)* das IPs. Autores que adotam este enfoque fazem uso frequente do termo “efetividade deliberativa” que seria a *“capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública"* (CUNHA, 2009, p.238). Estes estudos propõem olhar para o próprio processo de deliberação para ver a aplicabilidade dos princípios deliberativos e analisar se a deliberação "corrige/supera" as desigualdades existentes.

Por outro lado, o segundo enfoque centra-se na análise dos contextos nos quais estão inseridas as IPs e que podem afetar a qualidade do processo de participação dentro dessas instituições e, consequentemente, a efetividade deliberativa. Aqui, os autores colocam maior peso nas variáveis institucionais e contextuais, ou seja, como estas variáveis impactam o funcionamento das IPs e a capacidade de deliberação.

Dessa forma, embora “qualidade do processo de tomada de decisão” e “efetividade deliberativa” sejam termos comumente usados por esta linha de pesquisa, a qualidade do processo participativo, normalmente, não é pensada apenas em termos da variável “deliberação” ou “processo deliberativo”, sendo mais ampla. Isto é, os dois enfoques são, em realidade, complementários, sendo que o que se distingue é a relevância ou o peso dado às variáveis. Para Pires et al. (2011), a qualidade do processo participativo deve ser entendida como envolvendo tanto a qualidade e a intensidade do processo deliberativo interno às IPs, como também, as relações estabelecidas entre a IP e seu ambiente, como por exemplo, seu desenho institucional, relação com o governo e com a sociedade civil. *“Assim, a qualidade do processo participativo reuniria um conjunto de elementos capaz de explicar a incidência da IP nas políticas públicas e na ação do governo”* (PIRES et al., 2011, p.354, nota de rodapé 11).

A partir da bibliografia lida é possível constatar que existem diferentes definições acerca do que seria esta “qualidade da participação” e, até o momento, não há amplos consensos sobre as dimensões e variáveis de sua análise. As variáveis relacionadas ao processo de deliberação e decisão que

mais têm sido levantadas, tendo como fundamentação teórica a democracia deliberativa, são: publicidade, igualdade deliberativa (vocalização, capacidade de agenda), capacidade de proposição e contestação, controle das ações públicas, capacidade de decisão, dentre outras (CUNHA, 2009; CUNHA et al., 2011; ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Por sua vez, alguns estudos têm proposto uma visão multidimensional da qualidade da participação, olhando ademais para variáveis que influenciam a capacidade de deliberação dentro das IPs, sejam elas endógenas (desenho institucional: grau de institucionalização, de democratização e de representação) ou exógenas às IP – chamadas usualmente de variáveis contextuais – como os fatores sociopolíticos (associativismo e projeto político do governo), capacidade administrativa ou o tipo de política pública (CUNHA et al., 2011; FARIA; RIBEIRO, 2010, 2011; FONSECA, 2011; SÁ E SILVA, 2011).

II. IPs e resultados/impactos da participação

A segunda grande linha de pesquisa que identificamos, também tem como objeto de análise as IPs. No entanto, a diferença da primeira linha que atenta para o processo participativo e sua qualidade (dimensões internas às IPs), esta busca avaliar os efeitos da participação em dimensões externas às IPs como, por exemplo, nas políticas públicas e na redistribuição do acesso a programas e serviços públicos. Busca-se desenvolver ferramentas analíticas e metodológicas que possam dar conta do "produto do processo participativo" ou, em outras palavras, dos "resultados da participação em IPs". De acordo com Cunha et al. (2011), trata-se da legitimidade externa *(output legitimacy)* da participação em IPs e se refere aos impactos da representação dos atores da sociedade civil no sistema político.

Curiosamente, outra característica distintiva do grupo de autores que integra esta linha de pesquisa é o fato de pouco utilizarem o termo "efetividade da participação". Aqui, os termos mais usados são: resultados, efeitos e impactos da participação, influenciados em grande medida pelo campo de estudo sobre políticas públicas. Dentre os estudos recentes que

classificamos como pertencentes a esta linha de pesquisa destacamos[4]: Vaz e Pires (2010, 2011); Lavalle (2011b); Wampler (2011); Cortes (2011); Pires (2011b).

De forma comparativa, podemos dizer que quando os autores da primeira linha de pesquisa (mencionada no item anterior) falam da "participação de qualidade" na chave da efetividade deliberativa, o foco está posto no processo e na dinâmica interna da IP. Por sua vez, quando os autores dessa segunda linha de pesquisa destacam os "resultados da participação", o foco está na chave da "mudança"/transformação, ou seja, no quanto a participação é capaz de produzir mudança no sentido mais amplo do termo. E, para analisar a transformação, os impactos, é necessário olhar para fora da IP. Para Pires (2011a, p.29) há uma multidimensionalidade dos possíveis resultados das IPs: i) formação de cidadãos mais capacitados para ação política e coletiva; ii) estímulo a formação e ativação de novos atores na sociedade civil; iii) contribuição para maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública; iv) direcionamento de políticas públicas ao cumprimento de funções distributivas e inclusivas; e v) contribuição para a formação de novas elites políticas, dentre muitas outras possibilidades. Se pensarmos sob a chave da efetividade, quanto mais e maiores os resultados das IPs, mais efetiva seria a participação.

Pires et al. (2011, p.352) propõe organizar essas múltiplas dimensões em dois grandes grupos de efeitos e resultados das IPs. O primeiro se refere a resultados e impactos associados ao acesso e à qualidade dos bens, serviços e políticas públicas. *"Diversas análises sugerem que as IPs influenciam a redistribuição de ativos e bens públicos, a democratização do acesso a serviços e a transformação daqueles arranjos coletivos, propiciando maior (ou menor) bem-estar social"* (PIRES et al., 2011, p.352). No segundo, observa-se resultados e impactos das IPs sobre a organização da sociedade, as relações políticas e de poder, e as práticas e atuação da sociedade civil e dos gestores públicos. *"Nesta linha, figuram os estudos e as análises que apontam frequentemente a existência de transformações no caráter cívico*

[4] O IPEA, instituto voltado à avalição de políticas públicas, têm, de modo geral, tido um investimento importante, através de sua Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), em associar participação, resultados e políticas públicas em esforços avaliativos.

dos indivíduos e da percepção, por exemplo, da participação como instrumento de inserção, "capacitação" para atuar na esfera pública e em debates de interesse coletivo, e de mudança de cultura política" (Ibid.).

III. Atores e relação com o Estado: como pensar e efetividade?

Por fim, classificamos uma terceira linha de pesquisa. Esta promove um deslocamento do objeto de análise que sai das IPs (característica das duas primeiras linhas de pesquisa) e se centra nos atores da sociedade civil, sobretudo nos movimentos sociais e ação coletiva. Privilegia-se uma abordagem relacional que parte do princípio da heterogeneidade do Estado e da sociedade civil.

Os autores desse grupo estão sob a influência da teoria dos movimentos sociais e podem ser divididos em duas vertentes ou interesses de pesquisa, a saber: i) analisar quais os efeitos da participação institucional sobre os próprios atores e seus repertórios de ação (DAGNINO; TATAGIBA, 2010; TATAGIBA, 2011); e ii) indagar os possíveis efeitos da participação dos atores societais para as políticas públicas, as IPs e a construção democrática (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2014; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ABERS; TATAGIBA, 2014; BLIKSTAD, 2012; TRINDADE, 2014). Cabe ressaltar que, ao igual que a segunda linha de pesquisa que discute os resultados da participação em IPs, esta terceira tampouco faz uso habitual do termo "efetividade da participação". Utiliza-se mais termos como resultados, efeitos e impactos da participação.

Nossas leituras indicam que, para esta linha de pesquisa, pensar a efetividade da participação dos atores da sociedade civil estaria associado à capacidade de incidência do movimento na política pública, seus impactos sobre o debate público, o espaço participativo ou a construção democrática, ou seja, os impactos da atuação do ator para além dele mesmo, afetando o contexto sociopolítico.

Entre os desafios presentes hoje nas agendas de pesquisa que envolvem as temáticas da participação social e da construção de políticas públicas estão os de construir instrumentos de análise que possibilitem compreender e explicar padrões de relação no processo de construção de políticas públicas que envolvem, simultaneamente, sociedade civil e

instituições políticas, vistos agora como arenas heterogêneas e interdependentes e analisados não unicamente a partir de espaços institucionais de participação[5]. Esta terceira linha de pesquisa se insere no esforço de buscar superar esses desafios.

No sentido de buscar uma análise que extrapole as IPs, olhar para o ator societal tem permitido analisar os diversos espaços (institucionais ou não) que este percorre, as diferentes estratégias que utiliza e as alianças que estabelece com atores estatais e não estatais com o objetivo de influenciar a construção e implementação da política pública. Tem-se como pressuposto teórico-normativo que a atuação da sociedade civil impacta a produção da política pública, seja por dentro dos canais de participação, seja por fora (protesto, articulações com legislativos, *advocacy* no judiciário, ocupação de edifícios abandonados ou de terras improdutivas, entre outras estratégias). Os espaços e estratégias que os movimentos sociais fazem uso para influenciar a política pública mudam de acordo com a conjuntura política. Fixar a análise nas IPs pode, neste caso, limitá-la.

Esse investimento parece frutífero para pensar a relação participação, movimentos sociais e políticas públicas. Em artigo sobre os efeitos da atuação do movimento de moradia sobre as políticas públicas, Tatagiba e Teixeira (2014) buscam colocar em perspectiva as conquistas do movimento, ou seja, a efetividade de sua participação. Ressaltam que ela não se deu somente dentro de conselhos ou outras IPs e ponderam o papel de outras estratégias de luta como as marchas, ocupações, relações pessoais com o executivo e demais poderes, ocupação de cargos públicos por militantes do movimento, dentre outras.

Por sua vez, os desafios de apreender a relação e interdependência dos atores da sociedade civil, políticos, instituições e contextos estão sendo enfrentados por diferentes agendas de pesquisa de participação. Para Tatagiba e Blikstad (2011), a bibliografia sobre a participação no Brasil

[5] Um dos efeitos dos modelos analíticos adotados pela literatura foi a ênfase nos espaços institucionais de participação, seja nos seus desenhos institucionais e na dinâmica política interna desses espaços, seja, mais recentemente, nos resultados da participação em IPs para dimensões externas a essas instituições. É necessário reconhecer os limites dessas abordagens teóricas ao não olharem a participação dentro de um mapa maior de esferas de atuação e interfaces que influenciam a construção de políticas públicas específicas.

avançou muito na década anterior, assim como os métodos e estratégias de pesquisa. *"Esses estudos mobilizam um conjunto mais diversificado de referências analíticas que, no todo ou em parte, busca lidar com* ***os desafios da relação****"* (TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011, p. 180, grifo nosso). A "relação" vem sendo o foco analítico de muitos estudos, seja a abordagem da relação entre atores (estatais e da sociedade civil), seja entre espaços de participação e sua conexão com contextos mais amplos.

Dessa forma, embora a análise relacional não seja exclusiva desta terceira linha de pesquisa – visto que a literatura tem se dedicado, como um todo, a superar visões dicotômicas – esta, a diferença das duas linhas de pesquisa anteriores, tem na relação uma das suas principais abordagens de análise. Ademais, ao focar nos atores da sociedade civil e nas relações que eles estabelecem, o objeto de análise deixa de ser as IPs, acolhendo intersecções formais ou informais fora dos espaços institucionais de participação, ampliando as possibilidades de captar interfaces e intercâmbios (ver VON BULOW; ABERS, 2011).

A classificação das atuais linhas de pesquisa sobre efetividade da participação por nós proposta, não é consensual dentro da literatura, mesmo porque o esforço de sistematização dos estudos é recente. As duas primeiras linhas de pesquisa descritas neste trabalho foram identificadas, primeiramente, nas conclusões do livro do IPEA (PIRES et al., 2011), embora com algumas diferenças da classificação aqui proposta. No entanto, esta terceira linha de pesquisa que identificamos, não tem sido classificada por separado das duas primeiras e, as vezes, nem mesmo como agenda da efetividade da participação. No caso do livro do IPEA (PIRES, 2011a) ela foi incluída na discussão sobre a qualidade da participação em IPs, primeira linha de pesquisa que identificamos. Já Lavalle (2011a) a classificou como uma agenda de pesquisa separada da agenda que busca auferir a efetividade da participação, sendo delimitada ao estudo dos efeitos da participação sobre os atores sociais nela engajados, principalmente, os movimentos sociais.

Nós, diferentemente, optamos por classificá-la como uma linha de pesquisa que também trata do tema da efetividade da participação (embora, como já mencionamos, não é comum o uso do termo efetividade pelos

autores) e que se distingue das duas primeiras. O enfoque aqui não seria a efetividade das IPs e sim a efetividade da participação da sociedade civil, principalmente dos movimentos sociais e ação coletiva. Em outras palavras, não se está olhando para a efetividade de dentro do espaço e nem para os resultados que a IP provoca para fora, no contexto sociopolítico. Analisa-se o ator e sua capacidade de incidência na política. Promove-se uma análise menos institucionalista da participação. Não que o espaço institucional não esteja presente na análise, mas o foco é o ator e como ele incide não apenas nas IPs, mas também em outros espaços, e em como essa participação afeta a política pública (e o próprio ator).

IV. O problema da efetividade

Avritzer (2011, p.13) introduz a publicação do IPEA destacando como questão atual da literatura de participação o "problema da efetividade"[6], argumentando ser necessário mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia. Wampler (2011) não identifica exatamente um problema, mas a necessidade de avançar na avaliação dos resultados e impactos produzidos pelas IPs. De acordo com o autor, os resultados das pesquisas variam muito, indicando desde mudanças positivas em diferentes aspectos (no conteúdo e na forma de deliberação, no bem-estar social, nos tipos de políticas públicas implementadas pelo governo, nas capacidades políticas dos cidadãos, no aprofundamento da democracia local), a mudanças relativamente modestas, ou mesmo, em alguns casos, nenhum tipo de mudança. Como estabelecer algum nível de comparabilidade entre os estudos existentes sobre efetividade participativa?

A agenda de pesquisa por nós escolhida – seja ela denominada “efetividade da participação” ou “avaliação dos resultados da participação” (ou de outras formas) – apresenta desafios importantes para o seu avanço, que vão desde questões teórico-analíticas, a debates sobre os conceitos mais apropriados e certas limitações metodológicas importantes. Não é

[6] Segundo o autor, o problema da efetividade surge devido, principalmente, a dois processos: 1) a crescente associação entre participação e políticas públicas, principalmente no Brasil; e 2) uma crescente preocupação de caráter mais teórico em relação ao tema da deliberação, da "efetividade da deliberação", tanto no Brasil como internacional (AVRITZER, 2011, p.13).

nosso objetivo neste trabalho aprofundar as diferentes opções teórico-analíticas, conceituais e metodológicas das linhas de pesquisa e nem evidenciar as disputas existentes no campo com relação a essas questões.

No entanto, cabe mencionar alguns pontos chaves, como a existência de debate sobre as expectativas normativas e o quanto estas são de fato uma barreira para pensar os efeitos da participação ou, por outro lado, o quanto seria possível avançar na análise dos efeitos sem expectativas normativas claras [7]. A resposta a este tipo de questão impacta no enquadramento dado pelos pesquisadores ao objeto de análise e na própria escolha do objeto.

Por sua vez, os desafios metodológicos implicados referem-se tanto à transformação de princípios normativos e subjetivos em variáveis e indicadores empíricos, quanto sua apreensão e mensuração. Como afirma Lavalle (2011a, p.17), buscar analisar os reais resultados da participação social nas políticas públicas, por exemplo, além de ser uma frente de trabalho incipiente, é *"caracterizada por dificuldades metodológicas particularmente acentuadas, pois a aferição de efeitos impõe problemas de atribuição, isto é, de associação não espúria entre causa (participação) e efeito (performance da política, por exemplo)".*

A aferição de efeitos é operação sabidamente complexa devido às dificuldades metodológicas inerentes à própria questão de estabelecimento de causalidades nas ciências sociais, e também da indisponibilidade de dados comparáveis. Por isso, nos parece que caberia inclusive questionar se é realmente possível, dada a complexidade da dimensão sociopolítica, chegar a algum grau de relação causal quando se avalia a participação. Talvez sejam mais factíveis expectativas de se chegar a mecanismos explicativos.

A partir do balanço realizado da literatura de avaliação da participação, que nos permitiu a identificação de três grandes linhas de pesquisa, a primeira questão relevante que nos ocorreu foi: ao pensar *qualidade* e *resultados*, será que podemos associar essas duas dimensões sob a chave de um único termo: o de "efetividade da participação"? Geralmente, como

[7] Para aprofundar este debate ver Lavalle (2011b).

vimos, a literatura utiliza mais o termo efetividade quando reflete sobre a *qualidade* do processo de participação em IPs, e menos quando se trata dos *resultados*. Em alguns autores, encontramos o reconhecimento da necessidade de olhar ambas dimensões (qualidade e resultados) e a identificação deste ponto como sendo relevante para a atual agenda de pesquisa de participação (SILVA, 2011; PIRES, 2011b). No entanto, são raros os enunciados teóricos que buscam definir efetividade considerando as duas dimensões (algumas exceções são: AVRITZER, 2011, p.17; FARIA, 2007, apud VAZ, 2011, p.97).

Embora, à primeira vista, possa parecer pouco relevante a definição de efetividade, nos parece fundamental esclarecer aquilo que a literatura vem entendendo por efetividade da participação e quando este termo é utilizado. Ainda que ele venha sendo usado mais relacionado à *qualidade* da participação – ou seja, às dinâmicas internas das IPs, seu funcionamento e seus condicionantes – também parece ser possível associá-lo conceitualmente a *resultados* do processo participativo em IPs, a exemplo de alguns autores que já vêm associando ambas dimensões.

No entanto, quando se trata de pesquisas empíricas, nosso levantamento revelou a incipiência de trabalhos que buscam associar as duas linhas de pesquisa. Ou seja, até o momento, poucos estudos lograram avançar na tentativa de associar, na análise concreta dos casos, as dimensões de *qualidade* e *resultados* da participação em IPs. Seguramente, isso se explica devido a uma necessidade metodológica e analítica da literatura de reduzir/delimitar as dimensões e variáveis que se busca estudar. Os riscos de associações espúrias aumentam quando se pretende abranger diversas dimensões. Ou seja, para avançar é necessário precisar a variável de qualidade que se quer medir e o resultado sob o qual se acredita que ela possa provocar impacto.

Com o avançar da análise, o balanço da literatura nos trouxe uma segunda questão relevante: qual a *relação* entre qualidade e resultado da participação? Afinal, a *qualidade* dos processos participativos é elemento fundamental para entendermos a variabilidade dos efeitos e impactos *(resultados)* produzidos por IPs? Uma participação de qualidade pode não necessariamente gerar resultados efetivos?

Se, por um lado, é válido afirmar que a *qualidade* da participação nas IPs afeta os tipos de *resultados* produzidos e suas potencialidades de impacto; por outro, identificamos uma brecha nas análises neste aspecto, embora já existam pesquisadores empreendendo esta tarefa (VAZ; PIRES, 2011; PIRES, 2011b; COELHO, 2011). Faz-se ainda necessário construir pontes entre *qualidade* e *resultados* que possam levar a explicações do tipo causa e efeito, ou em termos de mecanismos explicativos. Este esforço não chega a ser uma nova linha de pesquisa. Se trata, em realidade, da tentativa aprofundar as duas primeiras grandes linhas de pesquisa identificadas e de associar a efetividade às dimensões de *qualidade* do processo de participação e de *resultados* desse processo.

Por fim, após o balanço bibliográfico, um terceiro conjunto de questões nos inquietou. Haveria ganhos analíticos em unificar a *qualidade* e os *resultados* da participação em IPs em um único conceito de efetividade? E a perspectiva do ator e da relação? É possível pensar a terceira grande linha de pesquisa sob a chave da efetividade também? O debate sobre efetividade aparece fortemente atrelado à relação entre IPs e políticas públicas. Nos perguntamos quais outras dimensões da participação acabam ficando de fora do debate quando o enquadramos nos termos de efetividade, IPs e políticas públicas? As dimensões de projeto político, dos espaços não institucionais de participação, dos impactos na biografia e trajetória de ativistas, do empoderamento cidadão, estão sendo analisadas a partir desse enquadramento do debate? Seria possível pensar que a participação poderia não ter resultados no sentido do aumento da eficiência das políticas públicas, mas ter sua importância pelo fato de permitir a cada individuo uma experiência na vida pública? Estas são questões que gostaríamos de aprofundar futuramente.

V. Considerações finais

Atualmente, é possível perceber um esforço dos estudiosos do assunto em tornar mensuráveis as assertivas normativas da participação através da análise do impacto da participação na vida democrática ou, em outras palavras, em analisar a efetividade da participação. No Brasil, as análises recentes mostram fôlego, inovando nas metodologias capazes de

dar conta desse fenômeno de forma comparativa, considerando diferentes contextos sociopolíticos e desenhos participativos. Vale lembrar que se trata de uma agenda de pesquisa incipiente, a qual até este momento carece de maior acúmulo de dados e pesquisas e de diálogo entre os achados dos diferentes grupos de investigação.

As pesquisas avançaram em relação às primeiras gerações que focaram na autoavaliação dos atores e no estudo de casos, voltando-se para os resultados produzidos pela participação em sua interação com o Estado, desenhos institucionais e contextos sociopolíticos (CUNHA et al., 2011). No entanto, *"a despeito dos avanços registrados no debate, as caracterizações minuciosas de casos, próprias dessa segunda geração, ainda não cederam passo a estudos avaliativos de fôlego"* (LAVALLE, 2011b, p.36). Os autores ressaltam a necessidade de estudos comparativos entre multicasos. *"A carência de estudos comparativos sistemáticos e metodologicamente rigorosos coloca-se como um sério entrave para a produção de análises e avaliações que, atentas à diversidade, sejam capazes de identificar recorrências e similaridades"* (SILVA, 2011, p.235). Para Lavalle (2011b, p.36) há hoje um forte descompasso entre a riqueza das experiências participativas no país e a precariedade do nosso conhecimento sobre seus efeitos. Por outro lado, caberia pensarmos se a chave pela qual se vem problematizando os efeitos da participação é restrita, deixando de fora da análise certos impactos ou, até mesmo, limitando-a aos espaços institucionais.

Referência bibliográficas

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. Dados, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, Junho 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200003&lng=en&nrm=iso

ABERS, R.; TATAGIBA, L. "Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health from Inside the Brazilian Bureaucracy", in F. M. Rossi e M. von Bülow (orgs.), Social Movements in Latin America: New Theoretical

Trends and Lessons from a Mobilized Regions.London, Ashgate, 2014.

ALMEIDA, D.; CUNHA, E. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, pp.109-124, 2011.

ALMEIDA, D. Metamorfose da representação política: lições práticas dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil. In AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, p.129-174, 2010.

AVRITZER, L. Introdução: a qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, L. Introdução. In AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, p.7-56, 2010.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opin. Publica [online]. 2008, vol.14, n.1 [acesso 2015-03-26], pp. 43-64.

BLIKSTAD, K. D. O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação. 2012. Dissertação (Mestrado) – Unicamp, 2012.

COELHO, V. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: publicidade, deliberação, redes e política de saúde. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, pp.279-298, 2011.

CORTES, S. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, pp.137-150, 2011.

CUNHA, E.; Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). Belo Horizonte. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Minas Gerais, 2009.

CUNHA, E.; ALMEIDA, D.; FARIA, C.; RIBEIRO, U. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de politicas: dinâmica deliberativa, desenhos institucional e fatores exógenos. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, pp.297-322, 2011.

CUNHA, E. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, p.93-122, 2010.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e participação institucional: repertórios de ação coletiva e dinâmicas culturais na difícil construção da democracia brasileira (Versão em francês publicada em Revue Internationale de Politique Comparée 17(2) (Número especial sobre Répertoires d'action collective en Amérique Latine), 2010.

FARIA, C.; RIBEIRO, U. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, pp.125-136, 2011.

FARIA, C.; RIBEIRO, U. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, p.57-92, 2010.

FERNANDES, A.; COELHO, D. Conselhos municipais de saúde de Porto Alegre e Salvador: a influência do contexto político e os determinantes da efetividade deliberativa. In AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, p.333-365, 2010.

FONSECA, I. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, pp.159-170, 2011.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, pp.233-246, 2011.

LAVALLE, A. G. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**,

São Paulo, n. 84, 2011a.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, pp.33-42, 2011b.

PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011a.

PIRES, R. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, pp.263-278, 2011b.

PIRES, R.; VAZ, A.; ALMEIDA, A.; SA E SILVA, F.; LOPEZ, F.; ALENCAR, J. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, pp.347-364, 2011.

SÁ E SILVA, F. “De cada um conforme suas capacidades”: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em politicas públicas. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, pp.187-196, 2011.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. Os efeitos do movimento de moradia sobre as políticas públicas . IX Encontro ABCP, 2014.

TATABIGA, L. BLIKSTAD, K. 2011. Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. Lua Nova, 2011, São Paulo, 84: 353-364.

TATAGIBA, L. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, pp.171-186, 2011.

TRINDADE, T. A. Ampliando o debate sobre a participação na política e a construção democrática: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo. 2014. Tese (Doutorado) – Unicamp, 2014.

VAZ, A. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In PIRES, R.

(Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, pp.91-108, 2011.

VAZ, A.; PIRES, R. Comparações entre municípios: avaliações dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, pp.247-262, 2011.

VON BÜLOW, M.; ABERS, R., 2011. “As transformações do estudo dos movimentos sociais: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade”. IPSA‐EPCR Joint Conference: “Whatever Happened to North‐South”, São Paulo, 16‐19 de fevereiro de 2011.

WAMPLER, B. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, pp.151-158, 2011.

I Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)
Seminário Temático: ST10 – Efetividade das Instituições Participativas

Processo Participativo e efetividade: uma análise da experiência recente do Plano Diretor em Curitiba (2004-2015)

Autora: Mariana Marques Auler

Introdução

Na década de 1970 e 1980, houve a emergência da questão urbana no cenário político nacional como resultado da ação e debate de movimentos que contribuíram para formulação da necessidade de uma reforma urbana para a resolução dos problemas das cidades. A crítica sistemática do processo de urbanização relacionou-se diretamente à do projeto nacional-desenvolvimentista em curso desde o golpe militar de 1964.

Na década de 80, com a redemocratização, a questão urbana adquire novo fôlego pelas influências das lutas sociais urbanas ligadas a extensão de serviços públicos e incorporação de demandas populares na agenda política municipal (SAULE JR. & UZZO, 2010). As demandas de correção das desigualdades geradas pelo processo de urbanização foram traduzidas por movimentos populares, intelectuais e profissionais da área na proposição da *reforma urbana* (RIBEIRO, 2001)[1]. Dando ensejo ao momento político de formulação de uma nova constituição, em 1987, foi proposta a Emenda Popular da reforma urbana, com o propósito de inclusão de um capítulo constitucional sobre a matéria [2] .Os dispositivos constitucionais resultantes da proposição correspondem aos atuais artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Partindo de tal trajeto, a nova Ordem Urbanística no Brasil, inaugurada pela Constituição Federal de 1988 e consolidada pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), fundou os pilares para uma política urbana estruturada em torno do enfrentamento dos problemas históricos das cidades brasileiras (FERNANDES, 2006). A partir do novo paradigma inaugurado foram reconhecidos novos direitos e instituídas novas diretrizes para ação estatal na ordenação das cidades, destacando-se a participação popular nos processos decisórios das gestões públicas urbanas; a regularização fundiária; a função

[1] Tal grupo de intelectuais e profissionais comprometidos com a causa urbana, somados à
[2] A emenda popular da Reforma Urbana subscrita por 131.000 eleitores foi apresentada pela Articulação Nacional do Solo Urbano – ANSUR, Movimento de Defesa do Favelado – MDF, Federação Nacional dos Arquitetos- FNA, Federação Nacional dos Engenheiros – FNE, Coordenação Nacional dos Mutuários e Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB. A emenda foi parcialmente incorporada pela Constituição Federal, e o mesmo documento deu as bases para a proposição posterior de regulamentação do capítulo, apresentada em 1989 e aprovada em 2001, sob o nome de Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01).

social da propriedade e o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana.

Os novos preceitos, tais o reconhecimento da necessidade de uma maior participação social e da submissão da propriedade urbana à função social constituíram-se assim, em uma resposta, política e normativa, aos problemas que marcaram as cidades brasileiras desde sua gênese, quais sejam, a *concentração do poder decisório e dos benefícios da urbanização* e as *práticas especulativas com a terra urbana*, que somadas culminaram na *massificação da moradia informal*, sempre conectada com a falta de acesso a serviços e bens públicos, circunstâncias que acarretam a fragilidade da própria cidadania.

Com tal quadro em vista, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade estabeleceram que os Municípios, agora dotados de considerável arsenal instrumental para a efetivação da política urbana, promovessem a democratização do processo de tomada de decisões sobre a cidade e o desenvolvimento urbano (SAULE JR., 1997).

No arcabouço legal conformado pela Constituição e o Estatuto da Cidade, são três as formas destacadas de participação popular que redefiniram o desenho institucional da gestão urbana: os Orçamentos Participativos, que proporcionam a participação livre da população, em geral pelo mecanismo de audiências e portais para recepção de contribuições, além da possibilidade de eleição de delegados; os Conselhos da Cidade, compostos de maneira mista por atores estatais e da sociedade civil, voltados à formulação de políticas urbanas; e por fim, os planos diretores, que devem ser formulados a partir de um processo ao qual deve dar-se ampla publicidade, envolvendo a realização de audiências públicas e diferentes setores e espacialidades da cidade.

Os planos diretores se destacam por conter os preceitos e normas para a ordenação territorial da cidade e a própria definição do conteúdo da função social da propriedade. O instituto já era utilizado desde o período militar e por essa razão fora vinculado ao planejamento autoritário e tecnocrático do período, mas no novo cenário foi *ressignificado* pelas proposições normativas democratizantes, cosolidando-se como instrumento básico da política urbana por determinação constitucional.

Traçados tais pressupostos, o escopo do trabalho consiste na avaliação da incorporação das novas diretrizes legais para à democratização do planejamento urbano na experiência recente de Curitiba e de sua efetividade a partir da análise do Plano Diretor da cidade, notadamente após processo de sua adequação ao Estatuto da Cidade em 2.004.

Sendo assim, a análise combinada da formulação do plano diretor e de sua operacionalidade na experiência local deve fornecer um quadro da recepção prática dos princípios e objetivos gerais da política calcada sobre o ideário da reforma urbana, bem como um diagnóstico do alcance e efetividade da própria participação popular.

A experiência eleita como objeto da análise é a da cidade de Curitiba, uma referência de planejamento urbano e de cidade sustentável, cuja imagem de cidade exemplar opera-se desde meados da década de 60 – quando se instituiu o primeiro Plano Diretor. Curitiba também foi um dos primeiros municípios no país a realizar a adequação de seu planejamento às novas normativas insculpidas pelo Estatuto da Cidade.

A questão fundamental aventada é se a abertura de canais e espaços para participação dos cidadãos, conforme estabelece o procedimento participativo legal foi suficiente para garantir a qualidade participativa e a efetividade do próprio Plano Diretor. Assim, além de perscrutar o procedimento participativo de 2004 (o primeiro a acontecer nos moldes previstos no Estatuto da Cidade), lançamos mão da análise da efetividade de seu produto, qual seja o Plano Diretor (Lei 11.266/2004).

O Planejamento Urbano em Curitiba: a construção do mito da cidade-modelo

Curitiba é reconhecida em âmbito nacional e internacional como uma experiência de sucesso em planejamento urbano, notadamente por seu apelo ambiental e pela proposta de estruturação urbana calcada no transporte coletivo[3]. Porém, a realidade presenciada no Município não é totalmente compatível com o discurso que a descreve.

[3] Para ilustrar a afirmação, destacam-se os prêmios internacionais recebidos pela cidade. Em 1990, Curitiba recebeu o prêmio United Nations Environment Program (Unep), tendo sido

O consenso forjado por essa construção discursiva, embora parcialmente verdadeiro, obscurece a visão sobre problemas típicos dos grandes centros urbanos brasileiros, notadamente, a desigualdade territorial.

Em 2004, ano em que houve a adequação do plano diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade, vigorava o então diploma aprovado em 1966, o plano Wilheim/Serete, marco inaugural da construção do mito da cidade-modelo. Naquele momento observa-se uma aceleração do crescimento da população urbana, notadamente nas capitais. Em Curitiba, em 1960 a população era contabilizada em 344.560 habitantes e se observava uma taxa de crescimento da população urbana de 9,53%, enquanto outras capitais cresciam á média de 5% ao ano (MEIRINHO, 2012, p.69; IBGE, 2010). Nesse contexto de concentração populacional se visualizou uma perspectiva de crescimento econômico e a possibilidade de ordenação da cidade antes da intensificação dos problemas urbanos.

Em 1965 a Prefeitura Municipal de Curitiba publicou edital para contratação de empresa visando à formulação de um novo plano diretor. A proposta vencedora fora a do consórcio firmado entre a empresa Sociedade Serete e o escritório de arquitetura e urbanismo do profissional paulistano Jorge Wilhein. Em 1965 foi publicado o Plano Preliminar de Urbanismo (PPU) e em 1966, o Plano Diretor.

O documento do PPU, que deu origem ao Plano Diretor, incorporou, além das questões propriamente urbanísticas, as problemáticas do desenvolvimento social e econômico. Sob o ponto de vista político, o Plano se inseria no contexto do planejamento da ditadura e foi viabilizado pelo incentivo da Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR), com base no projeto de Ney Braga (gestão 1961-1965) de industrialização do estado (IPPUC, 1991; DUDEQUE, 2010).

---

reconhecida como Capital Ecológica do Brasil, trata-se do prêmio máximo na área ambiental concedido pela Organização das Nações Unidas. Já no ano de 2010, a cidade acumulou as premiações do Globe Award Sustainable City, que elege anualmente a cidade mais sustentável do mundo, organizado pelo Globe Forum, da Suécia e o Sustainable Transport Award (Prêmio de Transporte Sustentável), da mesma entidade; tendo recebido ainda, no mesmo ano, o prêmio *World Design Capital* - Capital Mundial do Design (WDC) - realizada em Seul, na Coreia do Su. Ainda sobre a construção discursiva de Curitiba como capital ecológica, consultar OLIVEIRA, M. 2001.

Segundo a perspectiva oficial, o diploma fundou-se sobre o tripé “uso do solo, transporte coletivo e sistema viário” articulado com a análise das dimensões socioeconômicas e ambientais da cidade. O Plano propunha Setores Estruturais como eixos prioritários para a expansão urbana e para o adensamento, que se conjugam com o sistema viário trinário, do qual se destacam as canaletas exclusivas para os ônibus (IPPUC, 2004).

Importa destacar que, com vistas à estruturação do planejamento urbano do município, em 1965 foi criado também o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, instituído pela Lei 2.660/1966, com a atribuição de elaborar o projeto de lei do plano diretor, promover estudos e pesquisas para o planejamento integrado do desenvolvimento do Município de Curitiba, criar condições de implementação e continuidade para a adaptação dos planos setoriais às realidades dinâmicas do desenvolvimento municipal e coordenar o planejamento (IPPUC, 2004, p. 14). O Instituto foi preservado mesmo durante os períodos de oposição ao governo que o criou, e é indicado por essa razão como fator importante para a consolidação do Plano, vez que a continuidade de um corpo técnico especializado foi fundamental para a estabilidade do projeto.

No que toca à implementação do plano, como se trata de planejamento a médio e longo prazo, não há efetivação imediata, de forma que, ainda que operacionalizado ininterruptamente pelo IPPUC, com o tempo sofreu diversos ajustes impostos pelas mudanças do espaço urbano, pelo jogo de interesses privados e por diferentes gestões municipais (MOURA, 2014; OLIVEIRA, 2001; SOUZA, 2001).

A geógrafa Rosa Moura indica que, nos breves períodos em que as gestões municipais foram de representantes vinculados a alinhamento político diferente da gestão que idealizou o plano diretor, não se rompeu com o discurso do “planejamento exemplar”, de forma que a imagem da Curitiba modelo e ecológica perdurou como conformadora da identidade da cidade e de seus cidadãos. Conforme a compreensão da autora, bem como dos pesquisadores Dennison de Oliveira e Fernanda Sanchez, o segredo do sucesso do plano diretor de Curitiba, que o diferencia da maioria das experiências locais brasileiras, encontra-se em fatores extrínsecos ao próprio Plano e à cidade.

Primeiramente, destaca-se o contexto político do período, no qual a administração militar, de orientação centralizadora e modernizante, incorporou a prática do planejamento tecnocrático, coadunando-se com as ideias norteadoras da racionalidade, da competência e da neutralidade na atuação do poder público. Rosa Moura assevera que “essa aposta favoreceu Curitiba com suporte institucional e financeiro nacional e internacional, dotando o processo de planejamento de condições para viabilizar suas estratégias” (MOURA, 2014, p. 02). Dito de outro modo, o discurso oficial do período buscou a construção da imagem de Curitiba como “cidade-modelo”, que simbolizaria a versão urbana do milagre econômico (SANCHEZ, 2003).

Noutra esteira, o historiador Dennison de Oliveira destaca que, além da estabilidade administrativa, a conformação de um padrão de relacionamento entre os gestores do planejamento urbano e certos segmentos empresariais - proprietários de frotas de ônibus, especuladores de terra, empreiteiros de obras públicas, empresas de construção civil, industriais e comerciantes – garantiu o êxito dessa experiência (OLIVEIRA, 2011).

Assim, a contradição do discurso oficial residiria no fato de que a acentuada ênfase do sucesso do plano por sua qualidade técnica omite as circunstâncias políticas e institucionais para sua efetivação, destacando-se os compromissos com o projeto da ditadura militar e incidência de múltiplos interesses privados.

Por fim, nota-se que apesar do ainda forte consenso sobre a experiência de planejamento de Curitiba, não é possível dizer que a cidade não sofra dos mesmos problemas que os grandes centros urbanos do Brasil, notadamente a desigualdade territorial. Ao falar das transformações da cidade, após 40 anos da instituição do Plano Diretor, Rosa Moura postula que Curitiba conformou-se em uma cidade desigual. Segundo a autora,

> O modelo adotado em Curitiba resultou numa cidade desigual. Sua mancha de ocupação transbordou as fronteiras político-administrativas, penetrando promiscuamente por sobre municípios vizinhos, apropriando-se de seus espaços lindeiros, colocando em xeque a autonomia desses e impondo um novo desafio: a gestão conjunta de um espaço que se adensava e se complexificava. Ademais, indicadores retratam a segregação socioespacial, induzida pela normatização do pólo. Ao exercer um efeito direto de indexador do mercado de terras urbanas, o Plano abriu caminhos para a consolidação da cidade ilegal e direcionamento da ocupação pobre aos municípios periféricos, mananciais hídricos e áreas ambientalmente vulneráveis. A cidade real decorrente não havia sido incorporada pelo modelo, que invisibilizou a diversidade de interesses que peculiarizam os

> vários segmentos que conformam a sociedade, rompendo sua virtual coerência interna. (MOURA, 2014, p. 16)

Nesta esteira, indicam-se duas questões fundamentais como rachaduras, como ausência ou falha do modelo: a questão metropolitana e a questão habitacional, compreendidas em sua relação com o processo de periferização e com a dificuldade do acesso à terra urbana devido a sua valorização[4].

A adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade: o processo participativo

Já em 2004, três anos depois da promulgação do Estatuto da Cidade, Curitiba levou a cabo sua adequação às novas normativas federais, estando entre os primeiros municípios no país a realizar tal adequação. No entanto, antes da revisão ocasionada pela promulgação do Estatuto da Cidade, ainda no final da década de 90, foi instaurado um processo revisor da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Curitiba, que passou a acompanhar uma série de leis e decretos complementares[5].

Na primeira fase do processo foi elaborado um diagnóstico por técnicos da administração municipal, apresentado em 1998 à Câmara dos Vereadores, às entidades profissionais e empresariais e às universidades. A segunda etapa foi de apresentação da proposta resultante do diagnóstico e dos primeiros resultados a segmentos da sociedade em diferentes bairros durante o período de quatro meses. No que toca à realização de tais audiências, informativo expedido pela Secretaria de Urbanismo à época da aprovação da nova lei indica que as “sugestões” colhidas em audiência foram consideradas na elaboração do projeto (CURITIBA, 2014, p. 3).

Dessa etapa partiu-se à sua aprovação pela Câmara, que aconteceu rapidamente e sem resistências. No que toca à formulação da nova lei, nota-se

[4] Sobre a temática da região metropolitana de Curitiba e o “extravasamento” dos problemas da cidade para os municípios lindeiros, consultar IPARDES, 2012; e FIRKOWSKI & MOURA, 2009. A publicação oferece um bom panorama sobre as dinâmicas intrametropolitanas e centralidade de Curitiba não apenas sob o aspecto econômico, mas também na origem de problemas em razão de sua política fundiária. No que concerne à questão habitacional, fundamental para a compreensão da política fundiária, o estudo levado a cabo por Fernanda Albuquerque fornece um bom panorama do município de Curitiba (ALBUQUERQUE, 2007).

[5] Trata-se da Lei 9.800/2000, ainda em vigor no município.

que já nesse momento, foi anunciada a *metodologia participativa* para a condução do processo, ao qual Rosa Moura caracteriza como sendo, na verdade, próprio do modelo de "participação passiva" da comunidade (MOURA 2014). De acordo com a autora, as classes empresariais foram o único setor que efetivamente discutiu com o poder público e apresentou propostas próprias, enquanto a fase de apresentação nas audiências públicas pode ser caracterizada como uma sequencia de exposições do poder público nas administrações regionais da cidade, incompreensíveis para a maioria dos moradores. No que toca à aprovação da lei, o processo teve seguimento em tempo exíguo, durante o recesso parlamentar e sem cumprir os trâmites regimentais da casa legislativa (MOURA, 2014).

Na segunda gestão de Cássio Taniguchi[6] e no mesmo ano em que se promoveu a campanha dos planos diretores participativos pelo Ministério das Cidades, deu-se início ao processo de revisão do Plano Diretor em Curitiba, que culminou na Lei Ordinária nº 11.266/2004[7].

Na publicação oficial do IPPUC, "Plano Diretor 2004 – O planejamento urbano em Curitiba", postula-se que, apesar da requalificação do planejamento urbano a partir de novos instrumentos e diretrizes, para cidades tais Curitiba "cujo Plano Diretor orienta efetivamente a evolução urbana", bastaria a adequação das leis urbanísticas locais às novas diretrizes, e de outro modo, a lei de zoneamento aprovada há pouco tempo (2001), um ano antes das novas normativas federais, já continha muitos dos instrumentos propostos, ainda que com outra terminologia (IPPUC, 2004, p. 70-71). Dessa forma, o discurso oficial reafirma o vanguardismo da cidade, indicando, inclusive, que teria se adiantado ao próprio Estatuto da Cidade no que toca a soluções urbanas.

Em relação ao processo de adequação, nota-se que já em 2001 (ano de aprovação do Estatuto da Cidade) foram iniciados estudos no âmbito local para a revisão do plano diretor. Em novembro daquele ano foi realizado um evento público, envolvendo a administração municipal, vereadores e

[6] Note-se que Cássio Taniguchi pertence e pertencia então, ao mesmo grupo político de Jaime Lerner, ambos vinculados ao atual partido Democratas (DEM).

[7] Trata-se de fato, de uma revisão, vez que ao menos legalmente, o plano diretor de 1966 continua vigente (Lei nº 2.828/1966).

representantes da sociedade civil, a fim de apresentar as novas proposições da lei federal e colher sugestões para o processo de adequação (IPPUC, 2004).

Após esse momento inaugural, deu-se continuidade a formulação da proposta pela equipe técnica da administração pública, até 2003, quando em agosto, o Conselho Consultivo do IPPUC (CONSECON), formado por quadros técnicos do instituto e outros representantes da sociedade civil, deliberou que seriam promovidas reuniões e audiências públicas para a divulgação do processo (IPPUC, 2004). Na oportunidade, também foram indicados temas que as entidades componentes do conselho assumiriam para a apresentação de contribuições. As temáticas e as entidades responsáveis foram: a "outorga onerosa e transferência do direito de construir" e o "parcelamento, edificação ou utilização compulsórios" atribuídos ao Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Paraná (Sinduscon); e as "diretrizes econômicas" e a "mobilidade urbana", assumidas pela Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP).

Em setembro de 2003 foi publicado o Decreto nº 898, que estabeleceu a realização de oito audiências públicas para apresentação e consulta pública. Tais audiências aconteceram entre os meses de outubro e novembro, nas administrações regionais e uma delas no próprio Sinduscon. Reuniram-se dentre todas as audiências, um total de 1.463 pessoas. Possibilitou-se também a formulação de críticas ou sugestões pelo correio, fax ou meio eletrônico até 15 dias antes da data das audiências. Desse universo, foram registradas 142 participações, dentre propostas, esclarecimentos e sugestões (IPPUC, 2004, p. 74-76). Após as audiências foram realizados debates com a Câmara Municipal e com o segmento das universidades[8].

Assim, no que tange ao processo participativo, apesar de ter sido considerado correto a partir do ponto de vista do procedimento, nota-se seu reduzido alcance. Inicialmente, ressalta-se a menção a apenas duas entidades da sociedade civil que participaram oficialmente mediante contribuições temáticas à revisão, o Sinduscon e a FIEP. O período de audiências públicas, no qual deveria ocorrer a pactuação do projeto do plano, estendeu-se pelo exíguo período de 2 meses e as contribuições de relevo apresentadas pelo

[8] Uma narrativa do processo de formulação do projeto de revisão encontra-se também na Mensagem nº 10, remetida pelo executivo à Câmara Municipal com a proposta.

IPPUC compreendem demandas representativas de poucos setores da sociedade, haja vista por exemplo, a completa ausência de menção ao problema habitacional e de distribuição dos equipamentos e serviços públicos no território.

Em março de 2004 foi encaminhada a proposta consolidada ao Legislativo, instância na qual foram realizadas mais duas audiências públicas e propostas 54 emendas (IPPUC, 2004, p. 77). Dito isso, nas palavras de Cássio Taniguchi, a aprovação da adequação ao plano diretor se deu:

> ... justamente no dia 1º de dezembro de 2004 –data em que o Ippuc completava seus 39 anos a Câmara Municipal de Curitiba aprovava por unanimidade a adequação do Plano Diretor que – com os instrumentos previstos – ganha fôlego para garantir a qualidade de vida da nossa população aliando o uso do solo, o transporte e o meio ambiente no espaço urbano. [...] O desenvolvimento de nossa cidade sempre foi maior do que qualquer sigla partidária, porque representava a vontade de todos os curitibanos, sejam de nascimento ou adoção. (IPPUC, 2004, p. 5).

O trecho citado faz parte do material publicado no mesmo ano da aprovação da lei. A apresentação da publicação é feita por Cassio Taniguchi, então prefeito; Luiz Masaru Hakawa, presidente do IPPUC à época; e por Jaime Lerner, prefeito de Curitiba entre os períodos de 1971 à 1974, de 1979 a 1982 e de 1989 a 1993, que consagrou-se como grande nome do planejamento. Os discursos apresentados tem caráter flagrantemente elogioso e reiteram as ideias força do planejamento urbano local, apontando seu caráter criativo e inovador, bem como sua efetividade em contraste ao restante do cenário urbano nacional. Reitera-se assim, a imagem da Curitiba racionalmente ordenada, pioneira no planejamento urbano efetivo e bem sucedido, salientando-se o aspecto da continuidade do projeto cunhado na década de 60.

A efetividade das proposições e a qualidade das experiências a partir do crivo da função social da propriedade

Do ponto de vista das mudanças contempladas pela nova lei do plano diretor, foram incorporadas algumas novidades e requalificados institutos já utilizados. A lei é dividida em sete títulos, respectivamente: i) da adequação do plano diretor de Curitiba; ii) da política de desenvolvimento urbano; iii) da política urbanístico ambiental; iv) da política social e econômica; v) da gestão democrática da cidade; vi) dos instrumentos de política urbana; vii) das disposições gerais e transitórias.

De forma geral, seus capítulos dispõem sobre objetivos e diretrizes gerais para as diversas temáticas. Destacando-se, no entanto, a preocupação quanto ao meio ambiente, à paisagem e ao transporte público.

A função social da propriedade urbana, cuja *definição é obrigação do plano*, vem descrita no Art. 8º da Lei:

> Art. 8º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da Cidade expressas neste Plano Diretor de Curitiba, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas nesta lei e no art. 2º do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e os seguintes requisitos:
> I - compatibilidade do uso da propriedade com a infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis;
> II - compatibilidade do uso da propriedade com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural;
> III - a distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada em relação à infra-estrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar ociosidade e sobrecarga dos investimentos coletivos.

Exposto o artigo, compreende-se que a definição proposta depende de sua articulação com os instrumentos legalmente previstos para que se forneça o caminho, ou o modo de operação dos objetivos dispostos. Nesse sentido, dentre as disposições mais importantes para a efetividade das diretrizes propostas no plano, destacam-se os instrumentos que passaram a ser previstos de forma mais detalhada na lei, são eles: o "*parcelamento, edificação ou utilização compulsórios*" (Art. 51-54); *o direito de preempção (Art. 55-58)*; *a outorga onerosa do direito de construir (Art.59-63)*; a *transferência do direito de construir (Art. 65-69)*; as *operações urbanas consorciadas –OUC's (Art. 70-77)*; o *estudo de impacto de vizinhança – EIV (Art.)*; e por fim, o *monitoramento e controle do plano diretor (Art. 82-84)*.

De modo geral, pode-se dizer que os instrumentos previstos carecem de auto-aplicabilidade ou exequibilidade, vez que todos precisam de regulamentação posterior específica para que sejam implementados. Apesar de o Plano estabelecer o prazo de três anos para as regulamentações, a normativa (Art. 87) não foi cumprida. Dentre todos os instrumentos, pode-se dizer que os únicos efetivamente aplicados, foram o *sistema de monitoramento e controle*, vez que estabelece atribuições à época já desempenhadas pelo IPPUC e o a *outorga e a transferência onerosa do direito de construir*, que de fato, já eram utilizados pelo município antes mesmo da promulgação do novo

plano. Assim, no que toca a tais dispositivos a revisão do Plano Diretor não operou mudanças práticas.

Situação diversa é a do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e do direito de preempção, que restaram absolutamente inoperantes. O primeiro presta-se a mesurar impactos de grandes obras e estabelecer mitigações e compensações a partir de um processo participativo com a comunidade circundante afetada, sendo fundamental para a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e para a garantia da sustentabilidade urbana. Por seu turno, o direito de preempção presta-se à demarcação de áreas cuja localização interessa ao poder público para empreender obras de interesse social, tal como equipamentos públicos em áreas deficitárias, garantindo a preferência do poder público em sua aquisição. Trata-se, portanto, de dois importantes instrumentos que restaram não utilizados no período de mais de 10 anos após sua instituição.

Os dois instrumentos em alguma medida utilizados e que permitem uma análise da qualidade de sua operacionalização são o *parcelamento, edificação ou utilização compulsórios*, do qual o IPTU progressivo no tempo é componente; e as *operações urbanas consorciadas (OUC's)*.

Passando à análise de cada uma dessas experiências, inicialmente, no que concerne à experiência do IPTU progressivo (parcelamento, edificação e utilização compulsório), indica-se que se trata de um instrumento que visa a coibir a retenção especulativa dos imóveis e sua subutilização nas áreas providas de infraestrutura e serviços públicos. O instrumento propõe-se a impelir o proprietário à utilização da área ou imóvel ocioso, por meio de medidas concatenadas: a notificação para o parcelamento, edificação e utilização da área, a aplicação do IPTU progressivo no tempo e por fim, a desapropriação com títulos da dívida pública.

Com tal função em vista, bem como o fato de que Curitiba sofre de um processo de periferização (Consultar Anexos I e II relativos ao crescimento das ocupações irregulares em Curitiba e sua localização territorial) e de um considerável déficit habitacional[9], chama a atenção o fato de existir apenas

[9] O déficit habitacional de Curitiba, calculado pela Fundação João Pinheiro a partir dos dados do IBGE de 2010 foi estipulado em 6,4%, tendo como componente principal o ônus excessivo com o aluguel (comprometedor de mais 30% da renda familiar). Nota-se também, que das nove

uma experiência com o instrumento no Município, de alcance bastante reduzido. Trata-se da Lei Complementar nº 74 de 16 de dezembro de 2009, que “Cria incentivos fiscais para a recuperação de edificações e dinamização da área do entorno do Paço Municipal”. Assim, a lei versa especificamente sobre o IPTU Progressivo no Tempo e parcelamento compulsório, mas sobre uma série de medidas que visam à preservação de um local histórico da cidade. A área delimitada reduz-se a região do centro que passou por um processo de revitalização recentemente, de forma que a utilização do instrumento se deu com vistas à dinamização do entorno, sendo reduzida sua abrangência (Consultar Anexo III, relativo à área de aplicação do IPTU progressivo em de Curitiba).

No que toca à operação urbana consorciada, se esclarece que se trata de instrumento voltado a intervenções urbanísticas planejadas em áreas específicas delimitadas previamente por lei, operadas sob a coordenação do Poder Público. Possibilita-se, por meio das operações, desde projetos de revitalização até de regularização e urbanização por meio da cooperação público-privada (VILLAÇA, 2001).

A OUC opera-se pela alteração de índices urbanísticos e características de uso e ocupação do solo, combinando investimentos públicos e privados (obtidos por meio da outorga onerosa do direito de construir) visando à implementação de um plano urbanístico (MOREIRA e NETO, 2013). A forma de incentivo e atração de investimentos que tem se popularizado é a venda de potencial construtivo para a área, pelos Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPAC), espécie de título emitido pelo Município e comercializado pela Bolsa de Valores em um sistema de leilões. Os valores arrecadados mediante o potencial construtivo deverão ser utilizados somente para a consecução das intervenções definidas por lei dentro do perímetro da operação.

Em Curitiba, a operação urbana consorciada Linha Verde, encontra-se disciplinada pela Lei 13.909/2011 e Decreto nº 133/2012. A Operação Urbana Consorciada Linha Verde tem por objetivo viabilizar um conjunto de

regiões metropolitanas pesquisadas, Curitiba estava entre as cinco (juntamente com Fortaleza, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo) que apresentaram aumento no déficit habitacional tanto em termos absolutos e relativos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014).

intervenções que se inserem no escopo do planejamento urbano de longo prazo de Curitiba, consolidando um importante Eixo de Desenvolvimento da cidade. Conforme o prospecto do projeto:

> o Projeto Linha Verde tem como principal característica a requalificação urbana do eixo viário da antiga Rodovia BR-116 e seu entorno no seu trecho urbano. A proposta urbanística do Projeto Linha Verde segue o princípio básico do planejamento urbano da cidade, formado pela integração entre uso do solo, sistema viário e transporte, em uma perspectiva clara de requalificação econômica, social e do meio ambiente, propiciando um salto qualitativo para essa região da cidade. (CURITIBA, 2012, P.57)

A OUC Linha Verde contempla 22 km, 22 bairros, 20.820.506 m2, 82.000 habitantes e está orçada em 1,2 bilhão de reais. Nesses termos, a operação constituiu-se como a maior em curso da experiência brasileira (MUNICÍPIO DE CURITIBA, 2012; MOREIRA e NETO, 2013. Consultar ainda, o mapa da delimitação da OUC Linha Verde, Anexo IV).

De acordo com o Estatuto da Cidade e com o próprio plano diretor de Curitiba (Lei 11.266/04, art. 7º), os elementos obrigatórios que devem constar na lei das operações urbanas consorciadas são: a definição da área de abrangência da intervenção; a finalidade da operação proposta; os programas básicos de ocupação da área e de intervenções previstas; o estudo prévio de impacto de vizinhança; a programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos; forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

Referenciando-nos na lei e decreto da OUC Linha Verde, bem como no estudo de Paulo Nascimento Neto e Tomás Antonio Moreira, aponta-se que o primeiro ponto frágil da lei e do projeto fora a remissão da elaboração do Plano de Prioridade de Intervenções e do Plano e Projeto urbanístico e do Estudo de Impacto Ambiental (EIA/Rima) a um momento posterior, apesar de tais elementos constituírem condicionantes á regularidade do uso do instrumento. Dessa forma, mesmo que iniciada a implantação da operação urbana, as prioridades da intervenção pública, bem como os impactos potenciais da requalificação da área demarcada restaram desconhecidos. Questiona-se assim, se os elementos constantes na lei instituidora da OUC

Linha Verde dificultam ou fomentam a recuperação de mais-valias fundiárias urbanas. Conforme os autores:

> Distante de se colocar em xeque a capacidade técnica de elaboração desses documentos (em grande parte sobre responsabilidade do Ippuc), questiona-se aqui a inexistência da participação popular no processo de formulação da operação urbana. E, mesmo que esta fosse realizada, de que forma a população poderia avaliar um projeto de intervenção urbana que não possui um plano de ações claramente delineado, onde não há a clara definição dos impactos ambientais, sociais e econômicos envolvidos e suas medidas mitigadoras? (MOREIRA e NETO, 2013, p. 596).

Assim, no que toca à participação da sociedade civil, nota-se que não foi realizado o Estudo de Impacto de Vizinhança, que é requisito para a operacionalização do instrumento ditado pelo Estatuto da Cidade e prevê a realização de audiências públicas em seu procedimento. Da mesma forma, o Estudo de Impacto Ambiental do empreendimento, foi realizado depois de sua aprovação, observando-se assim, a negligência com a avaliação dos impactos sociais, econômicos e ambientais da operação.

Soma-se a tal constatação à composição indicada para o grupo de gestão da OUC Linha Verde (art. 18 da Lei 13.909/11), que dentre seus onze membros, conta com apenas quatro da sociedade civil. Dentre esses últimos, as vagas são ocupadas pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná (Sinduscon), Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná (Secovi), Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná (Ademi) e por fim pelo Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba). Assim, pelo arranjo do grupo de gestão, é possível deduzir, a espaço privilegiado das entidades ligadas ao mercado imobiliário na negociação com o poder público. A ausência de representantes ou associações de moradores territorializadas na área impactada pela operação, demonstra o afastamento dos setores que deveriam ser priorizados pelos recursos arrecadados com os Cepacs no processo de deliberação sobre as obras e intervenções prioritárias.

No que toca à habitação de interesse social, na legislação instituidora da operação, estipula-se dentre seus objetivos “desenvolver um programa que garanta o atendimento à população que vive em área de ocupação irregular ou em situação de vulnerabilidade, com previsão de

realocação das famílias, melhoramentos e reurbanização das áreas degradadas" (Art. 4º, II). O prospecto do projeto dispõe:

> Realização de ações de urbanização, realocação e ou regularização fundiária de áreas de ocupações irregulares, principalmente naquelas localizadas em Áreas de Preservação Permanente. Essa ação refere-se também a inserção da população diretamente afetada em programas públicos de atendimento econômico e social, quando necessário, para a implementação do Programa de Intervenções da Operação Urbana. O valor estimado para essas intervenções é de R$ 40 milhões, incluindo a elaboração de projetos e desapropriações necessárias a sua implantação (CURITIBA, 2012, P. 76).

Porém, tais previsões não encontram correspondência nas ações e obras antevistas pelo diploma legal e pelo documento de registro público. Nota-se, inclusive, que as áreas que se enquadram em tal situação não foram mapeadas. Assim, apesar de constar como objetivo um programa de atendimento econômico e social ser, a lei e o projeto da operação não albergam previsões sobre sua operacionalização.

A marginalização dos problemas em potencial gerados pelos impactos da operação urbana demonstra um descuido do poder público com os efeitos da valorização fundiária engendrada por suas próprias ações, tais a modificação dos índices urbanísticos e a implantação de equipamentos urbanos. Com tais alterações, para o setor em situação irregular, as chances de conflitos possessórios tende a acirrar-se, bem como, os novos padrões urbanísticos da área podem ensejar uma situação de descompasso entre a renda dos residentes da área impactada e o valor da terra até então habitada. O resultado da requalificação urbana, também pode ser assim, uma recomposição da população residente à área, configurando-se o processo de gentrificação (FIX, 2004).

De fato, pela leitura do Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada, nota-se que a preocupação precípua do poder público é demonstrar a viabilidade financeira dos CEPACs emitidos, de forma que o financiamento público de obras que dotem de valor a região constitui-se como medida garantidora do projeto. Conforme o documento:

> E eventual diferença que venha a ocorrer entre o valor arrecadado com os CEPAC e o custo das intervenções será complementando com recursos do Tesouro Municipal, nos exercícios em que forem aplicados, ou de outras fontes, como convênios com outras entidades e órgãos municipais e de outras esferas de governo. [...] Com relação às obras futuras, todo o seu financiamento, desde os

> projetos iniciais, até a sua conclusão, a princípio, decorrerá exclusivamente da venda de CEPAC, podendo, se necessário, ocorrer previsão orçamentária para sua complementação no exercício correspondente. Lançada a OUC-LV ao mercado, a tendência é de que haja valorização gradual dos terrenos inseridos em seu perímetros e, conseqüentemente, do valor do CEPAC, de forma que o valor a ser complementado pelo Tesouro Municipal seja tanto menor quanto maior o sucesso dos leilões que serão realizados, resultando em valores maiores de arrecadação (CURITIBA, 2012, P. 55).

Assim, apesar de o principal argumento em prol do instituto ter sido a possibilidade de requalificação urbana financiada por investimentos privados, a experiência local indica um sentido contrário.

No que toca aos mecanismos para a gestão democrática, sua previsão encontra-se disposta nos objetivos e diretrizes gerais no planejamento urbano e conta com título próprio no corpo do diploma. No título relativo à temática[10], dispõe-se sobre as formas de participação direta da população na "formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano". Dentre as previsões destaca-se a criação de um *órgão municipal paritário de política urbana*, e a realização das *conferências municipais da cidade*, além de outros instrumentos participativos como consultas públicas e audiências, em nítida reprodução do Estatuto da Cidade.

De fato, tal qual previsto, em 2005 ocorreu a primeira Conferência municipal da cidade, que vem acontecendo a cada biênio desde então. Em 2007 foi criado o órgão colegiado referido pela lei, que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, com composição paritária. Trata-se do Conselho da Cidade de Curitiba – CONCITIBA, instituído pela Lei 12.579/2007. O Conselho tem caráter orgânico e permanente na estrutura do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC e os representantes da sociedade civil são eleitos nas conferências da cidade. O Conselho tem como finalidade, a formulação, elaboração e o acompanhamento das diretrizes do Desenvolvimento Urbano e regional de Curitiba.

Apesar da operacionalização dos dispositivos do plano, cumpre ressaltar o caráter não deliberativo do Conselho e da própria Conferência, ainda que a composição seja paritária, ou seja, com forte presença da administração pública. Outro aspecto observado é a centralidade dada à participação popular no discurso oficial, como elemento legitimador do projeto

[10] Destacam-se no título, os artigos 48 e 49.

urbano. No entanto, nota-se que tal participação tem um caráter episódico – processo de revisão do plano, conferência da cidade – o que pode ser um risco de institucionalização dos mecanismos de participação popular.

Esses fatos indicam um apego ao protocolo participativo, intensamente assimilado por muitas e diversas administrações municipais, sem se opere, de fato, o empoderamento do cidadão.

Conclusões

A geógrafa Rosa Moura, caracteriza o ordenamento urbanístico de Curitiba como uma “colcha de retalhos” (MOURA, 2014) pelo caráter esparso de sua legislação. Valendo-se de sua metáfora, pode se dizer que a adequação do plano em 2004 constitui novo remendo em tal colcha.

Inicialmente, registra-se a contradição de boa parte da legislação urbanística de Curitiba ser anterior ao próprio plano diretor, notadamente o diploma de uso e ocupação do solo (Lei 9.800/00 e complementares) (MONTANDON e SANTOS JR., 2011), quando aquele deveria ser o instrumento básico nos quais todos os outros deveriam respaldar-se. No caso de Curitiba, enquanto cabe à legislação de uso e ocupação do solo a efetiva incidência sobre a ordenação territorial, constata-se pelo texto do Plano Diretor em vigor a tendência à abstração, pela reprodução de dispositivos do Estatuto da Cidade e pela recorrência de remissões a planos setoriais e legislações específicas que prescindem da participação popular.

O caráter genérico do plano abre margem à desvinculação de suas proposições a um plano de ações efetivo, vez que diversas matizes de políticas públicas e diferentes formas de aplicação dos instrumentos serão facilmente enquadradas em suas amplas diretrizes. Soma-se a isso, a ausência de identificação das unidades territoriais em que cada instrumento deve ser utilizado e a falta de indicação de formas para se lograr os objetivos prescritos.

Analisados os instrumentos em comento e sua vinculação direta com a gestão fundiária da cidade, indica-se que apesar de a função social da propriedade, princípio reitor da ordem legal urbana, constar no plano diretor da cidade como princípio e como objetivo, nota-se sua inoperância por meio do instrumental urbanístico à disposição.

Tendo em vista o exposto, concluí-se que apesar de Curitiba ter sido uma das primeiras cidades do Brasil a adaptar seu plano diretor ao Estatuto da Cidade, a operacionalização dos instrumentos e princípios norteadores da política urbana não foi efetiva, em razão da desvinculação da legislação de uso e ocupação do solo e do plano diretor e da subutilização ou utilização inadequada dos instrumentos de gestão urbana, que resultam em uma baixa execução das diretrizes e dos objetivos traçados pelo diploma normativo. Ou seja, apesar de albergar o conteúdo obrigatório do plano diretor, não houve o cuidado, ou ainda, a disposição política de garantir que os instrumentos fossem respaldados em objetivos e que os objetivos e diretrizes traçados fossem munidos de instrumental para sua efetivação. Por essa desconexão, na prática, observam-se situações contraditórias, em que instrumentos são utilizados na contramão dos propósitos do próprio plano.

No que se refere às continuidades, observou-se que nos processos revisores recentes é reforçada a ênfase sobre a estruturação urbana vinculada ao sistema viário e ao transporte coletivo e o enfoque sobre a preservação ambiental. Traços esse que renderam a colocação da cidade no quadro das experiências aclamadas de planejamento urbano. Porém, da mesma forma que se continua a reproduzir e reforçar tais elementos considerados positivos, a imagem que se conformou da “capital ecológica”, da “cidade-modelo” também continua a escamotear as semelhanças de Curitiba com os demais grandes centros urbanos do país, marcados pela desigualdade territorial.

Observa-se assim, o fortalecimento do discurso da gestão democrática e do processo participativo na formulação do plano, no entanto, como visto e valendo-se da expressão de Flávio Villaça, o método utilizado para a participação durante as audiências públicas, consiste na “auscultação da população” (VILLAÇA, 2012). Ou seja, por meio da participação popular é possibilitado ao poder público conhecer as demandas e dar respostas aos setores sociais envolvidos. Contudo, tais espaços estão longe de incidir efetivamente no processo deliberativo e mesmo no diagnóstico técnico, que na experiência narrada já tinha então sido realizado à época da abertura para diálogo com a população. Nesse sentido, pondera-se que o problema não é conhecer os problemas, historicamente reconhecidos pelas gestões públicas, mas quase sempre não enfrentados.

Ainda no que toca ao aspecto da participação popular no processo de formulação do plano, questiona-se se efetivamente os espaços das audiências públicas suplantaram os antigos e persistentes espaços de negociação política que se dão no interior de gabinetes, ao que a análise das contribuições formais ao plano, bem como da experiência da operação urbana consorciada sugerem uma resposta negativa, dada a nítida e preponderante influência dos setores empresariais ligados ao mercado imobiliário por parte da sociedade civil.

Postula-se nesse sentido, que uma das razões possíveis para a aderência à proposição da gestão democrática e do processo participativo seja justamente a facilidade de cumpri-las formalmente, dotando o projeto político subjacente ao plano de legitimidade.

Sob o ponto de vista material, ou seja, no que toca às duas outras linhas mestras do capítulo constitucional sobre a política – a função social da propriedade e a regularização fundiária – nota-se que ambas são marcados pela inoperância. Apesar do cumprimento do conteúdo mínimo estipulado legalmente e dos procedimentos participativos em sua formulação, tais garantias não são suficientes para a efetivação dos preceitos do plano. Ressalta-se que dentre os postulados da sistemática legal urbanística, a função social da propriedade e a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, princípios-objetivos da gestão urbana, constituem o núcleo duro da proposta justamente por incidir sobre o que foi caracterizado por Ermínia Maricato como o “nó da sociedade brasileira” e da conformação dual do espaço urbano, qual seja, a terra (MARICATO, 2012). Ou seja, a dificuldade de se romper com a lógica de produção do espaço de forma dicotômica (centro-periferia, legal-ilegal) encontra na questão fundiária o seu impasse.

Portanto, na experiência de Curitiba, o procedimento participativo e a própria adequação legal do plano diretor, foram insuficientes para que se caminhasse na direção da reforma urbana, proposição subjacente ao plexo normativo da política urbana.

Perspectivas

Ainda que o diagnóstico do quadro local não seja promissor, pondera-se que os novos preceitos participativos da política urbana e o próprio

instrumento do plano diretor estão em disputa candente com tradicionais características do planejamento urbano no Brasil, como a prevalência do poder econômico local no acesso ao diálogo com o poder público, o caráter meramente ideológico no trato da desigualdade territorial e a inoperância parcial (ou oportuna) da lei. Dito de outro modo, a refundação do planejamento urbano e do plano diretor sobre novas bases constitui uma possibilidade ainda em construção nas práticas de planejamento urbano locais. Nesse sentido, apresentamos dois caminhos a ser trilhados com vistas ao aprimoramento e à efetividade da normatividade urbanística em vigor, o primeiro no campo jurídico e o segundo no campo propriamente político.

Faz-se necessário ter em vista que o quadro para o qual devemos nos dirigir é o da realidade das cidades brasileiras e a de Curitiba especificamente, dado o novo processo de revisão do plano diretor em curso (2014-2015). Assim, do ponto de vista jurídico, aponta-se a necessidade de se avançar doutrinariamente na construção dos sentidos das previsões normativas relativas à ordem urbana. Nessa esteira, os desafios residem na construção doutrinária que vise à vinculação de objetivos e instrumentos no diploma de planejamento e na agregação de conteúdos aos padrões formais estabelecidos legalmente, que devem ser auferidos a partir de uma leitura sistêmica do plexo normativo hodierno. Ou seja, em razão da base fortemente principiológica das legislações abordadas, faz-se necessário dotar de conteúdos materiais as técnicas e os instrumentos que correspondem aos princípios e objetivos positivados. Como o direito urbanístico é uma disciplina apenas recentemente mais desenvolvida no contexto doutrinário, e o direito à cidade um conceito ainda pouco claro no que concerne à sua definição jurídica, propõe-se a perspectiva da Reforma Urbana, cujo alicerce é a mudança qualitativa da gestão fundiária, para nortear a construção doutrinária da norma e também, a disputa ideológica pela representação das cidades na seara jurídica, na qual a atenção para com a cidade periférica e a tradução de suas demandas é essencial.

Por outro lado, no campo propriamente político, aponta-se a necessidade de se avançar ainda mais na politização dos problemas urbanos, qualificando o planejamento como uma questão decisória, a fim de retirar-lhe do espaço restrito da técnica. Nesse sentido, a ampliação dos espaços

democráticos, garantidos, inclusive, por um devido processo legal para os planos diretores, é sem dúvida, um avanço para a democratização do planejamento urbano e para o desgaste dos velhos espaços de pacto político, dominados por setores privilegiados no acesso ao Estado e ao poder. No entanto, uma vez que a cidade é uma realidade eminentemente territorial, sua democratização efetiva requer também, um conteúdo material intimamente vinculado à gestão fundiária e à justa distribuição das benesses da urbanização. Dessa forma, novamente a perspectiva da Reforma Urbana, em oposição às propostas cunhadas sobre conceitos como o *participativismo* e o controle procedimental, importa na medida em que a uma só vez explicita o peso da longevidade histórica dos problemas urbanos e nos remete à necessidade de ações que *enfrentem* tais problemas a partir do estabelecimento de *novas posturas*. Tendo em vista tal quadro, postula-se que o planejamento urbano efetivamente comprometido com a função social da propriedade e com a efetiva democratização das cidades deverá assumir os contornos de uma verdadeira reforma frente à persistência e constante renovação da desigualdade das cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, A. F. **A questão habitacional em Curitiba: o enigma da cidade-modelo**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. USP, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988.

____. **Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).** Regulamenta o capítulo constitucional sobre política urbana.

CURITIBA. **Lei nº 2.828 de 31 de julho de 1996**. Institui o Plano Diretor de Curitiba.

____. **Lei nº 11.266 de 2004**. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade.

____. **Lei nº 13.909 de 2011**. Aprova a operação urbana consorciada Linha Verde.

____. **Lei Complementar nº 74 de 2009**. Cria incentivos fiscais para a recuperação de edificações e dinamização da área do entorno do Paço Municipal.

____. **Nova lei de zoneamento incorpora visão metropolitana**. Comunicado da Secretaria Municipal de Comunicação Social, 2000. Disponível em:

http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=101&idioma=1&liar=n%E3o Acesso em 20 de out. de 2014.

____. **Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba de 1966**.

____. **Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente**, 2007.

____. **Plano de Habitação e Habitação de Interesse Social**, 2008.

____. **Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Linha Verde**, 2012. Disponível em: http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/dimec/opa/dwn/curitiba_prospecto.pdf. Acesso em 15 de jan. de 2014.

DUDEQUE, I. **Nenhum dia sem uma linha: uma história do urbanismo em Curitiba**. São Paulo: Studio Nobel, 2010.

FERNANDES, E. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: ALFONSIN, B. e FERNANDES, E. (org.). Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FIRKOWSKI, O. L. & MOURA, R (ORG). **Dinâmicas Intrametropolitanas e produção do Espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles: Observatório de Políticas Públicas Paraná; Curitiba: Letra Capital Editora, 2009. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/livro_rmcuritiba.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2015.

FIX, M. **A fórmula mágica da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo**. In: SCHICCHI, M. C. e BENFATTI, D. (orgs.). Urbanismo: dossiê São Paulo - Rio de Janeiro. Campinas, PUCCAMP/PROURB, 2004.

FUNDAÇÃO JOÃO PINEHIRO. **Nota Técnica 1 – Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares**. Centro de Estatística e Informação – Belo Horizonte, 2014.

IPARDES. **Deslocamentos Intermunicipais para trabalho e estudos – Curitiba**. Comunicado para o Planejamento nº 21, junho de 2012. Disponível em:http://www.ipardes.gov.br/pdf/comunicados_planejamento/Comunicado_Planejamento_21.pdf. Acesso em 17 de janeiro de 2015.

IPPUC. **Plano Diretor 2004 – O planejamento urbano de Curitiba**. Curitiba: IPPUC, 2004.

SANTOS JR., O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012.

MEIRINHO, B. **Influências "de dentro" e "de fora" no planejamento urbano de Curitiba: um estudo sobre as três fases do século XX**. Dissertação de mestrado. Curitiba, UFPR, 2012.

MOURA, R. **Curitiba: construção e desconstrução de um mito.** 2014. Disponível em: http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/04/Curitiba-

constru%C3%A7%C3%A3o-e-desconstru%C3%A7%C3%A3o-de-um-mito.pdf Acesso em: 18. jan. 2015.

MONTANDON, D. T. e SANTOS JR., O. **Síntese, desafios e recomendações**. In: MONTANDON, D. T. e SANTOS JR., O. A. (org.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011a.

MOREIRA, T. A. & NETO, P. N. **Operação Urbana Consorciada da Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra.** Cad. Metrop., São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 583-603, 2013.

OLIVEIRA, D. **Curitiba e o Mito da Cidade Modelo**. Curitiba: Editora UFPR, 2011.

_____. **Urbanização e industrialização no Paraná**. Curitiba: SEED, 2001.

OLIVEIRA, M. **A trajetória do discurso ambiental em Curitiba (1960-2000)**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 16, p. 97-106, jun. 2001.

SÁNCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003.

SAULE JR., N. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

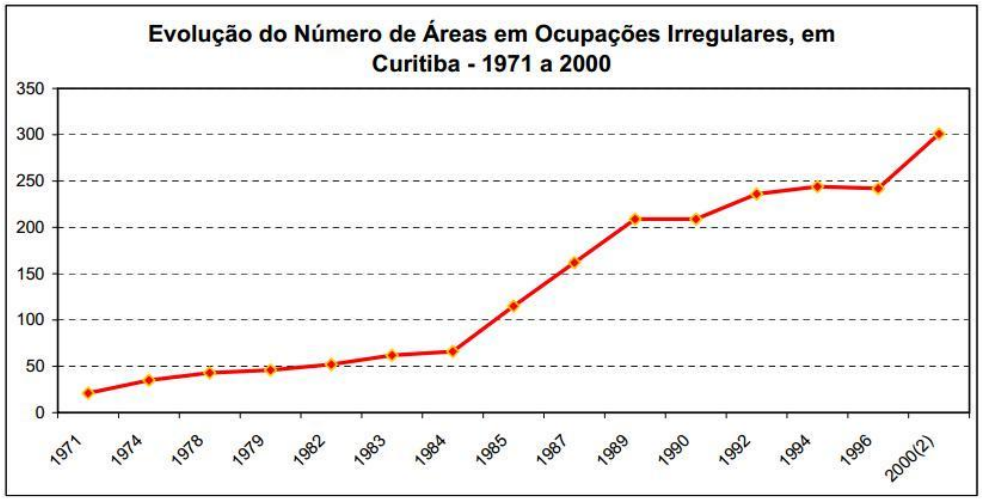
SAULE, JR & UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. In: SUGRANYES, A. e MATHIVET, C. (Org.). Cidades para tod@s: propostas e experiências pelo direito à cidade. Habitat Internacional Coalition – HIC. Santiago, Chile. 2010.

SOUZA, N. R. **Planejamento Urbano em Curitiba: saber técnico, classificação dos citadinos e partilha da cidade**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 16, 2001.

VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

____. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo: Ed. Edusp. 2001.

ANEXO I. EVOLUÇÃO DAS ÁREAS DE OCUPAÇÕES IRREGULARES EM CURITIBA E QUALIDADE DA HABITAÇÃO



FONTE: IPPUC - Banco de Dados, Setor de Pesquisa e Monitoração (Pesquisa de Campo). ELABORAÇÃO: IPPUC/Banco de Dados. Nota: (2) Levantamento 1999/2000.

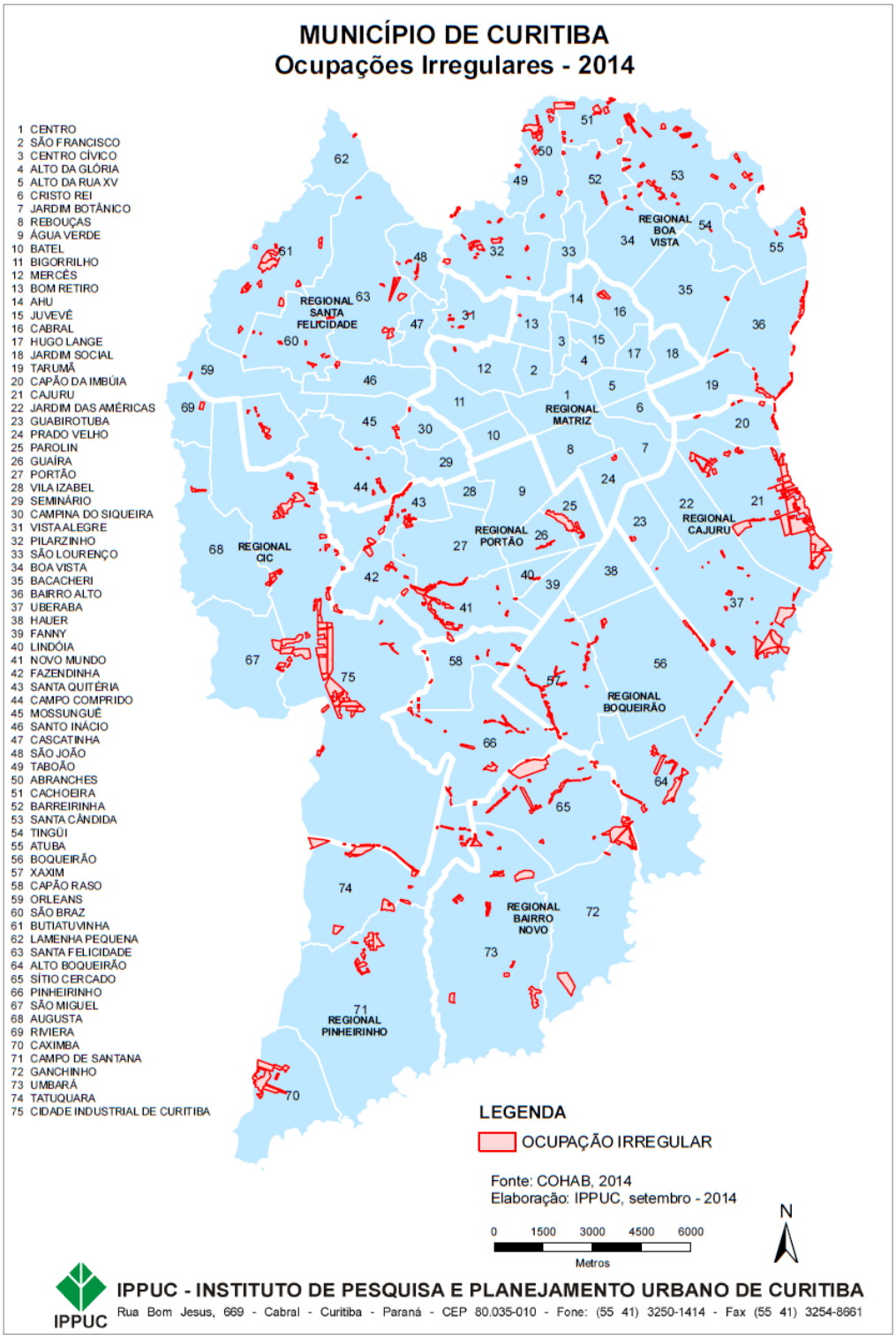
Conforme as informações do Município no plano municipal de habitação em interesse social, em 2005, eram registradas um total de 341 áreas de ocupação irregular, ou de outro modo, 62.267 domicílios. Em 2000, tais montantes eram, respectivamente, 301 e 57.333, o que revela um crescimento registrado do problema (CURITIBA, 2008). No que toca à qualidade da habitação das periferias, o diagnóstico indica que o cenário mais comum das comunidades é o da precariedade, marcada pela inobservância de padrões construtivos, e por outro lado, sua localização marcada pelo risco ambiental (CURITIBA, 2008, p. 94). O quadro a seguir, apresentado pelo Plano, demonstra que um percentual considerável das ocupações irregulares encontra-se em áreas com restrições ambientais e de segurança conforme a tabela.

QUADRO 06 – OCUPAÇÕES IRREGULARES E ASSENTAMENTOS PROLOCAR POR ADMINISTRAÇÃO REGIONAL LOCALIZAÇÃO EM APP, APA E SITUAÇÃO DE RISCO

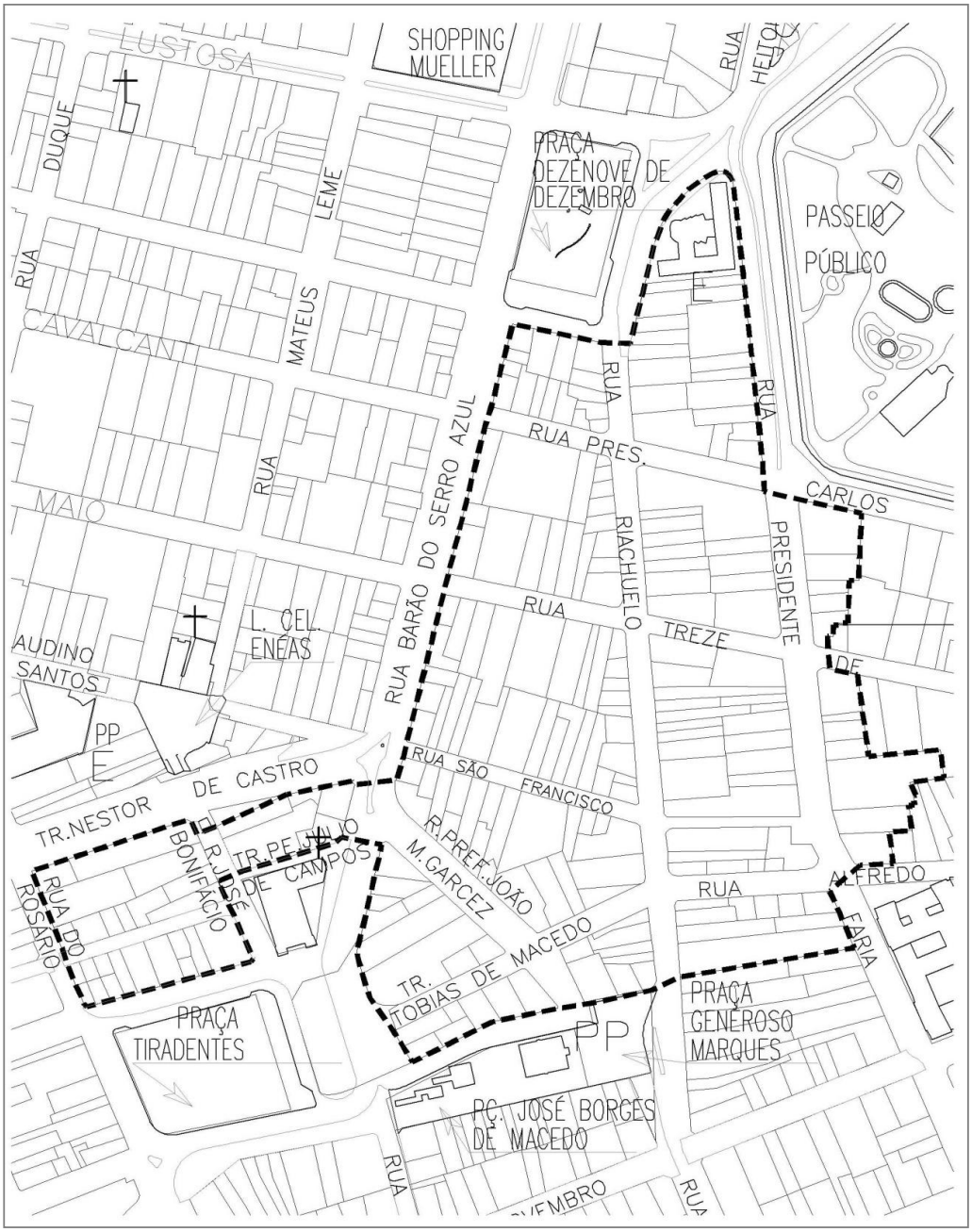
A.R	Nº de Assentamentos	Atingidos por APP		Abrangidos por APA		Situação de Risco					
		Nº	%	Nº	%	Ferrovia	%	Alta Tensão	%	Sujeito à Inundação	%
Bairro Novo	31	17	55%	1	3%	4	13%	5	16%	9	29%
Boa Vista	90	63	70%	0	0%	0	0%	9	10%	23	26%
Boqueirão	37	21	57%	1	3%	2	5%	2	5%	23	62%
Cajuru	48	25	52%	12	25%	2	4%	9	19%	32	67%
CIC	60	35	58%	4	7%	0	0%	10	17%	18	30%
Matriz	4	3	75%	0	0%	0	0%	1	25%	1	25%
Pinheirinho	43	27	63%	2	5%	3	7%	9	21%	12	28%
Portão	32	22	69%	0	0%	0	0%	5	16%	18	56%
Santa Felicidade	52	38	73%	22	42%	0	0%	7	13%	15	29%
TOTAL	397	251	63%	42	11%	11	3%	57	14%	151	38%

Fonte: IPPUC, COHAB-2006

ANEXO II. MAPA DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES DE CURITIBA

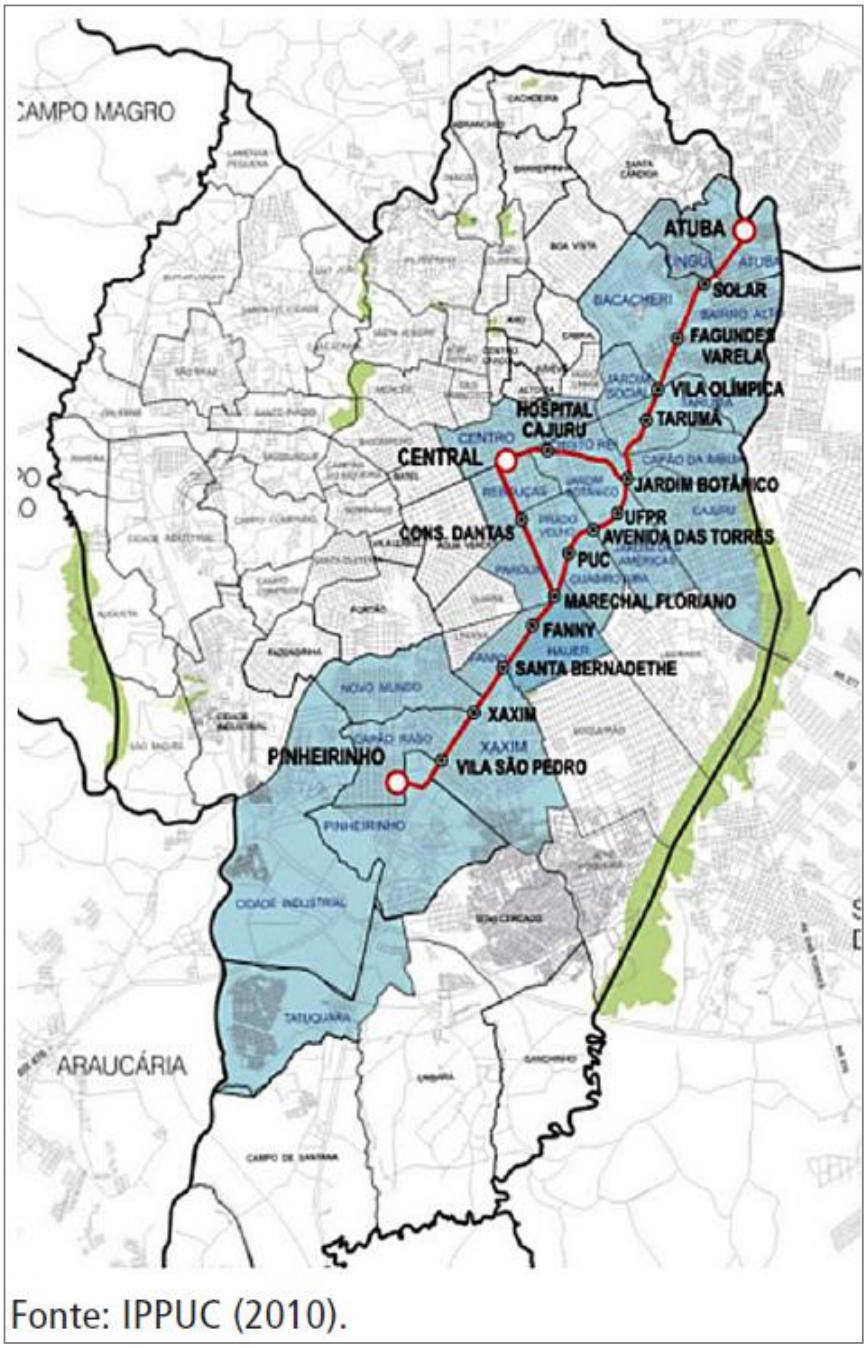


ANEXO III. MAPA DA DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE APLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 74/09



Mapa anexo à Lei Complementar nº 74/2009: delimitação das áreas do entorno do Paço Municipal para aplicação de incentivos fiscais.

ANEXO V. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA LINHA VERDE – EXTENSÃO TOTAL



Fonte: IPPUC (2010).

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas.

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT e a potencialidade do espaço na elaboração e implementação de políticas públicas.

Adriana Marques Aidar – IESP/UERJ
Frederico Augusto Blanco Ramos - UNIUBE
Joyce Louback Lourenço – IESP/UERJ

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

RESUMO

A participação social no Brasil é garantida pela Constituição Federal de 1988 e reforçada por outros tantos dispositivos infraconstitucionais. Conselhos de Políticas Públicas (municipais, estaduais e nacionais) estão entre os desenhos institucionais possíveis para a efetivação dessa participação. São espaços híbridos nos quais poder público e sociedade civil se reúnem para pensar e fiscalizar as ações governamentais para temáticas específicas e, em alguns casos, são de existência obrigatória para o repasse de verbas municipais, como no caso da saúde e de saneamento básico. Em dezembro de 2014 o decreto que instituiu o Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT (CNCD/LGBT) completou 4 anos. O Conselho, que iniciou seus trabalhos em 2011, já realizou 24 reuniões ordinárias, das quais 23 também foram de câmaras técnicas. Já editou 9 resoluções, 11 moções e 29 notas públicas. Mas em que medida ele efetivou o disposto no inciso I, de suas competências, que diz: "participar na elaboração de critérios e parâmetros de ação governamental que visem a assegurar as condições de igualdade à população LGBT"? O objetivo deste artigo é fazer um resgate do que se discutiu em políticas públicas dentro deste Conselho, além de problematizar todas as demais competências estabelecidas em seu decreto de criação, buscando analisar a atuação do Conselho de acordo com o que ele mesmo se propõe a realizar. Para tanto, utilizou-se atas e áudios das reuniões, bem como todos os documentos expedidos ao longo dos anos, além de observação participante e não participante. Com isso se espera responder em que medida o CNCD/LGBT pode ser considerado como peça chave na construção de políticas mais inclusivas e eficientes para a população LGBT.

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT e a potencialidade do espaço na elaboração e implementação de políticas públicas.

O processo de redemocratização brasileiro expôs, entre outras nuances, o percurso trilhado pelos novos atores sociais organizados no período, cuja presença e atuação na cena pública denota, por suposto, a importância da luta pelo resgate dos direitos sociais, políticos e civis. A compreensão dos meandros da transição democrática e o impacto da participação dos movimentos sociais neste processo são pontos fundamentais para que se compreendam os influxos de algumas ideias expostas pelos representantes populares na Assembleia Nacional Constituinte, além da configuração do contexto político posterior e, claro, do conteúdo do novo texto constitucional. A conjuntura política e social do

período de transição democrática expõe toda a dramaticidade do processo Constituinte subseqüente.

O cenário criado para a abertura política brasileira foi descortinado ainda na década de 1970, com a formação de uma conjuntura em que atores decisivos entraram em cena e definiram o curso dos eventos transcorridos entre 1974 e 1985. Naquela conjuntura, diversos movimentos sociais despontaram, articulando lutas que cobravam a melhoria dos serviços essenciais oferecidos pelo Estado. Segundo Eli Dniz (1985), os movimentos “eram geralmente de âmbito local, na organização e definição dos interlocutores governamentais, e de escopo circunscrito a uma questão específica” (Ibid.:54). Surgiram demandas por políticas distributivas em setores-chave (mais vagas em creches, segurança, melhoria dos serviços de saúde, etc.) (DINIZ, 1985: 345; ALMEIDA, 1989), vocalizadas por movimentos sociais, cujas lutas articularam-se, fundamentalmente, nas periferias das grandes cidades. A despeito dos efeitos e da gravidade da crise econômica mundial sobre o Brasil, é preciso ponderar a importância dos fatores políticos e sociais envolvidos no processo. As escolhas e determinantes que ditaram a rota de retorno à democracia foram decididas em um jogo que envolveu governo e a oposição, que ganhava cada vez mais espaço e importância.

A participação cidadã foi definitivamente inserida na arena de discussões do contexto da transição e fortaleceu os demais movimentos sociais nas lutas contra o autoritarismo, pela participação na arena política e por suas demandas particulares. O caldo societário engendrado por todos os fatores acima apresentados desencadeou um forte movimento pela realização de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC). A presença do povo no processo era justamente o respaldo necessário para a conclusão da transição democrática. A organização e participação popular nas Assembleias e negociações trariam o elemento articulador entre o período da transição e o da institucionalização da democracia. As constantes negociações entre os atores sociais e a dinâmica institucional são parte do tipo de transição que se desenvolveu. O velho e o novo entraram em cena e disputaram dentro e fora dos parâmetros institucionais a condução para a democracia.

A complexificação da ação coletiva no Brasil deve-se, entre outros fatores, a criação de espaços extra-institucionais, em paralelo com os canais de

participação consagrados, como os mecanismos estatais, assim como outras instâncias de participação, tais quais partidos políticos e sindicatos (BOSCHI, 1987: 38). A novidade dos movimentos sociais que emergiram no Brasil no período compreendido entre 1970 e toda a década de 1980 foi, de fato, a possibilidade da execução de uma ação complementar entre movimentos sociais, Estado, partidos e entidades de classe, sem agravo de uma ou outra instância. É importante salientar que, antes de se apontar uma polarização entre os movimentos sociais e o Estado, compreende-se que há uma influência mútua entre as ações de uma e outra instância. O "avanço no social é elemento central para a ruptura com o *ethos* autoritário" e que o caldo societário engendrado pelos movimentos sociais é um desafio significativo para sua interferência na institucionalidade. Os avanços alcançados pelos movimentos sociais cristalizam-se "em novas formas de manifestação de identidades coletivas", as quais "carregam consigo as contradições entre a conquista de uma cidadania ampliada e a permanência de uma situação de exclusão" (JACOBI, 1987: 19).

De fato, as incongruências e conflitos entre a institucionalidade e os acontecimentos "das ruas" vão ser reproduzidos no âmbito da Assembleia Constituinte. A mobilização popular encontrará empecilhos à sua plena representação, porém em larga medida sua trajetória anterior e ao longo da ANC será decisiva para a elaboração do texto Constitucional. De fato, concordamos com Werneck Vianna que "a Constituinte é um momento acirrado de luta pela hegemonia" (WERNECK VIANNA, 1989:34) e, claro, o evento que dá corpo à democracia. De acordo com os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, a Constituição que se pretendeu fazer naquele momento deveria introduzir de uma só vez as mudanças gestadas durante o longo ciclo de lutas contra o regime militar e restabelecimento da democracia. As liberdades individuais e sociais, a participação popular e transformações no interior dos poderes públicos eram o foco das mudanças que deveriam ser operadas via Constituição. As comissões e subcomissões temáticas da ANC receberam toda sorte de representantes de organizações populares, assim como entidades classistas e, por suposto, propostas e discursos que agregaram pautas e reivindicações de viés progressista, as quais corroboraram a ideia de uma sociedade civil pujante e articulada, com bons argumentos e que pretendeu modificar, via Constituição, os traços de uma sociedade profundamente desigual. As diversas reivindicações

exploradas nas Audiências públicas da ANC trouxeram como principal legado a introdução de temas e propostas que, mesmo quando não foram aprovadas nas comissões de sistematização, posteriormente foram resgatadas para informar os debates. Como resultado, tal processo, que envolveu os setores organizados – ou não – da sociedade, afirmou a demanda maior por democracia e direitos, com o aprofundamento da legislação em função desta nova sociedade civil em gestação. Entre os movimentos que buscaram validar suas reivindicações no processo constituinte estava o "movimento homossexual", que levou as questões referentes à discriminação e à necessidade da homossexualidade não mais ser tratada como doença à Subcomissão destinada a tratar as questões envolvendo negros, populações indígenas, pessoas portadoras de deficiência e demais minorias. Os resultados não foram os esperados, entretanto, e ainda que os debates tenham acontecido de forma sistemática (FACHINI e FRANÇA, 2009), a reivindicação acerca da incorporação da expressão "orientação sexual" ao rol das proibições à discriminação não foi considerada, permanecendo nas pautas do movimento até os dias atuais.

O papel de protagonista foi dado ao povo no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal, quando dita que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição", deslocando-nos, ao menos tecnicamente, para o papel de sujeitos na construção de um novo país. A lei maior do ordenamento jurídico que passava a ter vigor não apenas mencionava a participação no referido parágrafo, mas em vários outros dispositivos:

> No capítulo referente aos direitos políticos: Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: **I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular"**; No capítulo da Seguridade Social: "Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) **VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados**". No mesmo capítulo, na seção referente à Saúde: "Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de

> acordo com as seguintes diretrizes: (...) **III - participação da comunidade**". E ainda na seção direcionada à Assistência Social: Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...)**II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Grifos nossos).**

A incorporação de dispositivos que ditavam a descentralização da administração, estabeleciam a participação conjunta de diversos segmentos na formulação de políticas públicas e a possibilidade de controle das ações estatais pela população ao texto constitucional, conjugada com a posterior edição de normas regulamentadoras foram cruciais para a disseminação de Conselhos de Políticas Públicas em municípios e estados, principalmente naqueles cujos governos já eram simpáticos à ideia da participação. Conceitualmente, pode-se dizer que Conselhos de Políticas Públicas (municipais, estaduais e nacionais) São espaços híbridos nos quais poder público e sociedade civil se reúnem para pensar e fiscalizar as ações governamentais para temáticas específicas e, em alguns casos, são de existência obrigatória para o repasse de verbas municipais, como no caso da saúde e de saneamento básico, constituindo-se um dos desenhos institucionais existentes para a efetivação da participação social.

Em dezembro de 2014 o decreto que instituiu o Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT (CNCD/LGBT) completou 4 anos. Resultado da adaptação de um conselho nacional já existente, visto que o CNCD é criado originariamente em 2001, pela Medida Provisória n. 2.216-37 de 31 de agosto, localizando-se na estrutura básica do Ministério da Justiça. Institui-se de forma definitiva em 4 de outubro, por meio do decreto 3.952, e seu escopo consistia em assegurar que os debates acerca da discriminação baseada na cor, descendência, origem étnica ou nacional tivessem lugar junto ao Estado Brasileiro[1]. E assim o foi até o ano de 2004, quando foi criada a Secretaria

[1] Em 2001, aconteceu a III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada pela Organização das Nações Unidas, em Durban, África do Sul. Foi um ano movimentado no que diz respeito às cobranças por políticas públicas aos países membros que eram signatários de tratados que tinham como objetivo a eliminação da discriminação. Em resposta à ONU, mas principalmente às lutas do Movimento Negro é que o Conselho é criado. (GOMES, Verônica; RODRIGUES, Maria de Lourdes, **Formação de Conselheiros em Direitos Humanos**, 2006).

Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial -SEPPIR e instituídos o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR e o Conselho Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais, remodelando a atuação do CNCD, que passou a focar seus esforços na defesa de índios e a população LGBT.

Mas é apenas no último mês de governo do presidente Lula, em 2010, que o CNCD é remodelado por meio do Decreto 7388/2010, para oficialmente carregar a responsabilidade de mediar os interesses da população LGBT perante o governo. Definido como órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa pertencente à estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Sua finalidade foi estabelecida de modo a: “respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração federal, formular e propor diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT”. Para responder a questão proposta por este artigo, ou seja, “em que medida o Conselho efetiva o disposto no inciso I de suas competências, que diz: “participar na elaboração de critérios e parâmetros de ação governamental que visem a assegurar as condições de igualdade à população LGBT”?”, é possível partir de várias estratégias analíticas.

Poder-se-ia escolher combinar a os aspectos relativos ao desenho institucional (FUNG; WRIGHT, 2003) do conselho com a análise das atas e demais documentos oficiais (ALMEIDA, 2010), e a partir daí realizar o levantamento acerca do que se decidiu e como foram encaminhadas as decisões. Há, entretanto, uma série de senões advindos desta escolha, como a dificuldade de obtenção de documentos e o fato de que os que estão disponíveis não retratam a complexidade das discussões, por exemplo. Entretanto, no que diz respeito às questões LGBT, o maior erro seria desconsiderar numa avaliação de desempenho do conselho, as variáveis contextuais e políticas nas quais está imerso.

Mais do que qualquer outra temática, a pauta LGBT sofre com a ausência de leis, com o descaso dos executivos estaduais e municipais e depende de decisões positivas vindas do judiciário, como aquela proferida pelo Supremo

Tribunal Federal em março de 2015, que tinha por objeto a adoção por casais homoafetivos e o questionamento acerca do conceito de família. A decisão indeferiu um recurso vindo do Ministério Público do Paraná e deu ganho de causa a um casal gay que tentava, desde 2005, a adoção de crianças naquele estado. Grande parte desse contexto desfavorável se origina na inércia dos legisladores brasileiros, nas três esferas, mas outra grande parte vem exatamente do excesso de atuação de alguns, sempre com o intuito de derrubar qualquer proposição legislativa que seja colocada nesse sentido. E recentemente o Congresso Nacional demostrou dar um novo passo em direção à intolerância com a temática e com a própria ideia de participação social.

Aproximadamente dois meses depois do CNCD/LGBT editar sua décima segunda resolução, em janeiro de 2015, versando sobre “parâmetros para o reconhecimento institucional da identidade de gênero e sua operacionalização na busca de garantias das condições de acesso e permanência de pessoas travestis e transexuais (e todas aquelas que tenham sua identidade não reconhecida em diferentes espaços sociais) nos sistemas e instituições de ensino”, uma frente parlamentar composta por representantes das bancadas religiosas e das áreas referentes à segurança pública protocolaram um Projeto de Decreto Legislativo (PDC 30/2015, de autoria de Eros Biondini) visando sustar os efeitos da referida resolução alegando, entre outras coisas, que o Conselho não possuía competência para tratar da matéria. O embasamento a partir do qual o PDC é construído diz essencialmente que o CNCD/LGBT jamais poderia editar resolução que, ao se configurar como ato do poder Executivo, teria exorbitado seu poder regulamentar, ultrapassando os limites ao fazer o que é de competência do Legislativo. É preciso destacar que ainda que o PDC apresente outros argumentos, como o suposto ferimento ao Princípio Federativo e a geração de obrigações financeiras não previstas em lei, o ferimento do disposto no Código Civil, entre outros, parece-nos que as questões referentes à resolução n. 12/2015 do CNCD/LGBT não fere os deputados apenas por seu conteúdo, mas pela forma. A participação social como método de governo foi severamente criticada, tornou-se alvo de parlamentares, de veículos midiáticos e foi colocada no centro das discussões cotidianas a partir da publicação do Decreto de n. 8.243, em 23 de maio de 2014, que instituía a Política Nacional de Participação

Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) como cristalização de um processo longevo de ampliação da participação no Brasil.

No dia 30 de maio de 2014, o líder do partido político Democratas, deputado Mendonça Filho (PE) e o deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO) apresentaram na Câmara dos Deputados um projeto de decreto legislativo, PDC 1491/14, que tinha por objetivo suspender o decreto 8.243. Em sua exposição de motivos, lê-se:

> Em detida análise da matéria, percebe-se a ostensiva e flagrante inconstitucionalidade do ato normativo que ora se pretende impugnar. O Decreto presidencial corrói as entranhas do regime representativo, um dos pilares do Estado democrático de direito, adotado legitimamente na Constituição Federal de 1988. [...]Nesta primeira etapa, resta patente a prevalência do direito à participação daqueles considerados pelo Governo como sociedade civil ou movimentos sociais, com incentivo à sua formação. O cidadão comum, não afeto a este ativismo social, fica relegado ao segundo plano dentro da organização política prevista no referido Decreto. [...]Essas breves linhas retratam de maneira absolutamente clara qual a intenção da Presidente da República: implodir o regime de democracia representativa, na medida em que tende a transformar esta Casa em um autêntico elefante branco, mediante a transferência do debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio Governo.[2]

No início de junho de 2014, PSDB, DEM, PPS, SD e PSD declararam obstrução a todas as votações até que o projeto, que tem regime de tramitação ordinário, fosse analisado[3]. Nesse ínterim, a ele também foi apensado[4] o PDC 1492/2014[5], de autoria de Rubens Bueno - PPS/PR, cuja exposição de motivos coloca:

> [...] os critérios para escolha e designação dos membros que representarão a "sociedade civil" carecem de clareza, de forma que não se sabe se o intuito do decreto não seria simplesmente cooptar os movimentos sociais e criar vários "Conselhões" tutelados pelo próprio Estado. Desde a edição do Decreto, várias

[2] **Projeto de Decreto Legislativo n. 1491/14**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7C50557304593C50404B3E470326E283.proposicoesWeb1?codteor=1258271&filename=PDC+1491/2014> Acesso em 02 jun. 2014.

[3] A última atualização em relação à votação do PDC se refere ao dia 03 de setembro de 2014: "Matéria não apreciada por falta de quorum". Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>. Acesso em 15 ago. 2014.

[4] Também foram apensados os PDC's 1494/14 e 1495/14.

[5] **Projeto de Decreto Legislativo n. 1492/14.** Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1258547&filename=PDC+1492/2014> Acesso em 05 de jun 2014.

> dúvidas pairam no ar, especialmente porque hoje o Governo já pode fazer consultas populares e audiências com os movimentos sociais, sem necessitar desse enorme aparato administrativo, que certamente tornará as decisões bem mais lentas. Diante desse quadro, só nos resta o entendimento de que o Governo começa a tratar a participação social como método de governo, em franca concorrência com o Parlamento Brasileiro. Pelos motivos expostos, solicito aos nobres Pares o apoio para que a questão seja discutida por meio de lei, e que não aceitemos a imposição desse aparato por meio de simples Decreto.

Posteriormente foram apensados os Projetos de Decreto Legislativo de números 1.494 e 1.495 de 2014, com conteúdo semelhante aos dois outros, o primeiro proposto por Alfredo Kaefer, do PSDB/PR e o segundo por Bernardo Santana de Vasconcellos do PR/MG. O restante da tramitação do PDC 1491/14 permaneceu conturbado, arrastando-se até o dia 28 de outubro de 2014, primeira votação da Câmara após o resultado das eleições presidenciais, quando foi aprovado. Parlamentares do PT, PSOL, PCdoB e parte do PROS tentaram evitar que o Projeto fosse colocado em votação, por meio de requerimentos que foram rejeitados. Os demais partidos da base votaram a favor do PDC, que então foi enviado ao Senado para apreciação e votação. Em resposta à aprovação do PDC, os deputados Chico Alencar, Ivan Valente e Jean Wyllys do PSOL apresentaram o PL 8.048/2014, que também procura instituir a Política Nacional de Participação e o Sistema Nacional de Participação. Entretanto, foram feitas algumas alterações no texto original do decreto que empoderam o Sistema em relação à Secretaria-Geral da Presidência da República, inclusive cabendo ao próprio Sistema a elaboração de seu regimento interno (art. 7º, parágrafo único, do PL). Foi eliminado do texto o chamado “Comitê Governamental”, instância que assessoraria a Secretaria-Geral na condução do Sistema, mas que seria gerida pela própria Secretaria (artigo 9º do Decreto), concentrando bastante poder. Outras alterações bastante significativas dizem respeito à exigência de paridade na representação da sociedade civil e do poder público em cada um dos espaços propostos no projeto e à exigência de periodicidade bianual para as Conferências Nacionais. O referido projeto de lei chegou a ser arquivado em janeiro de 2015, vez que findou-se a legislatura anterior (art. 105 do Regimento interno da Câmara dos Deputados), e se encontra, desde 06 de março de 2015, na Comissão de Trabalho, de administração e Serviço Público.

Questão que também diz respeito à natureza dos atos de um conselho nacional e os limites de suas competências foi suscitada em 2014 quando o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA) publicou a resolução n. 163, dispondo sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente. A controvérsia foi enorme e associações. À época várias associações representantes de anunciantes, publicitários e veículos de comunicação emitiram uma nota pública na qual afirmavam “que reconhecem o Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, como o único foro com legitimidade constitucional para legislar sobre publicidade comercial”. A grande questão era “a resolução possui força de lei?”. O caráter das resoluções dos conselhos, ou seja, se tais atos podem ser considerados normativos ou não define em grande parte o alcance das definições por eles construídas a partir de um processo deliberativo.

O que ambas as situações apresentam é que a mensuração da efetividade de uma instância participativa passa por questões que vão muito além dos pontos que geralmente são considerados, mas se relaciona a eles ainda sim. A própria definição da natureza de um conselho de políticas públicas como consultivo e/ou deliberativo, a composição do conselho, o que se delibera e como tais deliberações são enunciadas possuem influência na forma como definir este espaço (efetivo ou não efetivo, se atinge ou não os objetivos/resultados a que se propõe).

Dito isso, quais seriam, então, os resultados esperados de uma instituição participativa mantida com recursos do Governo Federal, conjugando participação, representação e deliberação, que possui atuação nacional, mas sofre com constantes ataques à própria? Se são inúmeros são os estudos acerca da efetividade e/ou dos impactos produzidos pelas instituições participativas no Brasil (AVRITZER, 2008, 2010, 2011; MILANI, 2008; PIRES, 2011; TATAGIBA, 2005 – para citar apenas alguns), também são de toda sorte as dificuldades em se empreender análises com esse objetivo.

A definição de quais impactos devem ser auferidos, bem como a forma como isso será feito são determinantes para enunciar as instituições participativas como contribuição efetiva para a qualidade da democracia (WRAMPLER, 2011, p. 44). Já são quase três décadas de Constituição Federal

e, por consequência, de atuação de alguns dos espaços participativos. Tratar-se-ia de avaliação destinada, como diz Parés (2009), a aperfeiçoar essas instituições, ou que pode servir, de acordo com Jorba e Anduiza (2009), para legitimar a participação nesse formato. Avaliação e aperfeiçoamento se relacionariam, conforme afirma Campos (2011, p. 55), na medida em que "a avaliação produz significados, com isso, os novos significados produzidos podem ser mobilizados e utilizados pelos próprios participantes em processos coletivos de reflexão e crítica que podem conduzir a melhorias". Ele próprio chama atenção, entretanto, para o risco de se pensar em produção de significados sem que esta produção tenha lugar a partir da experiência dos próprios atores envolvidos. Experiências essas que refletem um sem número de lugares a partir dos quais cada um deles avalia a utilidade do espaço para si próprio e para a coletividade que representa, conferindo significados que não podem ser ignorados.

Isso posto, é preciso destacar que o próprio decreto que constitui e dispõe sobre as competências e funcionamento do conselho deverá entrar na pauta das discussões em 2015. Tanto questões conceituais referentes ao movimento LGBT quanto as competências mesmas são problematizadas constantemente. É de se fazer nota, por exemplo, o fato do decreto não mencionar em nenhum momento a responsabilidade de exercer controle social sobre as atividades do governo, uma das funções primordiais de espaços participativos no Brasil. Até que se faça a revisão do decreto, no entanto, é preciso trabalhar com o já disposto no artigo 2º do decreto 7388/2010:

> I - participar na elaboração de critérios e parâmetros de ação governamental que visem a assegurar as condições de igualdade à população LGBT;
> II - propor a revisão de ações, prioridades, prazos e metas do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - PNLGBT;
> III - propor estratégias de ação visando à avaliação e monitoramento das ações previstas no PNLGBT;
> IV - acompanhar, analisar e apresentar sugestões em relação à execução de programas e ações governamentais para a população LGBT e a aplicação de recursos públicos para eles autorizados;
> V - apresentar sugestões para elaboração do planejamento plurianual, estabelecimento de diretrizes orçamentárias e alocação de recursos no orçamento anual do Governo Federal, visando à implantação do PNLGBT;

> VI - apresentar sugestões e aperfeiçoamentos sobre projetos de lei que tenham implicações sobre os direitos e cidadania da população LGBT;
> VII - participar da organização das conferências nacionais para construção de políticas públicas para a população LGBT;
> VIII - articular-se com órgãos e entidades públicos e privados, nacionais e internacionais, visando o intercâmbio sistemático sobre promoção dos direitos de LGBT;
> IX - articular-se com outros conselhos de direitos ou setoriais, para estabelecimento de estratégias comuns de atuação;
> X - fomentar a criação de conselhos, coordenações e planos estaduais voltados à promoção de políticas públicas para a população LGBT;
> XI - propor realização de campanhas destinadas à promoção de direitos da população LGBT e ao combate à discriminação e preconceito;
> XII - propor realização de estudos, debates e pesquisas sobre a temática de direitos e inclusão da população LGBT; e
> XIII - analisar e encaminhar aos órgãos competentes as denúncias recebidas.

Sabendo que não há espaço neste tipo de comunicação para a problematização de todas as competências, propusemo-nos a verificar o disposto no inciso I, qual seja, “participar na elaboração de critérios e parâmetros de ação governamental que visem a assegurar as condições de igualdade à população LGBT”. É digno de nota que o inciso não diz que o Conselho elaborará sozinho os critérios referidos, mas participará de sua elaboração. Ora, o desenho institucional deste tipo de espaço participativo foi pensado justamente para propiciar o encontro entre sociedade civil e poder público num ambiente de diálogo e construção mútua de políticas públicas. E o que se tem questionado diz respeito dos momentos considerados a partir do encontro, pressupondo-se que essa dinâmica funciona. Pesquisa do Ipea publicada em 2013 coloca em seu relatório que a partir dos dados coletados foi possível pensar em desdobramentos em relação a diversos temas específicos, inclusive sobre “o que se espera dos representantes do poder público? Que representem o plano de governo? Ou os ministérios aos quais se vinculam? Que disputem posições com os representantes da sociedade civil ou se esforcem para escutar e incorporar as demandas?”. A verdade é que mesmo quando o representante dos respectivos ministérios se faz presente, não há nenhuma garantia de diálogo de construção coletiva de políticas públicas ou de orientações para o desenvolvimento delas em estados e municípios, por exemplo. Quando isso

acontece, como nos casos das resoluções 12 e 13, há o entrave da execução do que é proposto. Afinal, os Conselhos podem possuir natureza deliberativa, mas a esfera da execução em praticamente todos os casos não pertence aos conselheiros. Nos espaços onde as competências perpassam outras esferas, como o caso do Conselho Municipal de Saúde e suas atribuições de fiscalização do orçamento destinado à área e da aprovação do Plano Municipal de Saúde e do relatório de Gestão é possível pensar em desdobramentos inclusive acerca da responsabilidade pessoal dos conselheiros em relação às atividades que desempenha. Há entendimentos, como o do Ministério Público da Bahia, de que "Conselheiros de Saúde estão investidos numa função pública, estando sujeitos à responsabilização criminal, em vista do elástico conceito de funcionário público para o Código Penal Brasileiro (artigo327), e civil, por improbidade administrativa, por serem considerados agentes públicos, nos termos da Lei Federal 8.142/90"

Uma das formas de se verificar se houve atuação propositiva na proposição de ações governamentais destinadas à população LGBT é partir do que foi tornado público pelo Conselho. Desde sua instituição foram elaboradas treze resoluções, que são publicadas no Diário Oficial da União, onze moções e vinte e seis notas públicas, como se pode ver nas tabelas a seguir:

Ano	Nº original da Moção	Dia/Mês	Ementa
2011	1	31/3	Apoio ao Projeto Escola Sem Homofobia
2011	2	20/5	Congratulação ao STF pelo reconhecimento da união estável entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar
2011	3	9/6	Necessidade de promover políticas públicas que combatam a lesbofobia, a homofobia e a transfobia no ambiente escolar, reafirmando, assim, o seu apoio ao projeto Escola Sem Homofobia
2012	4	10/4	Apoio as trabalhadoras e aos trabalhadores, usuárias e usuários, bem como, suas conselheiras e seus conselheiros do SUS pela defesa dos serviços públicos em saúde, contra a precarização e concessão da saúde que por sua vez tem ameaçado o atendimento de qualidade da população.
2012	5	10/4	Repudio a testagem obrigatória anti-HIV para as candidatas e os candidatos a concursos públicos
2012	6	17/05	Repúdio – edital concurso da PM/DF
2012	7	18/07	Apoio ao CFP – PDC
2013	8	03/04	Repudia PEC 99/2011

2013	9	03/04	Repudia a manutenção do dep. Feliciano na CDHM da Câmara dos Deputados
2013	10	02/08	Louvor à presidenta Dilma – sansão do PLC 03/2013
2014	11	11/04	Apoio ao Parecer do deputado federal Ângelo Vanhoni ao Substitutivo do Senado ao Plano Nacional de Educação (projeto de lei 8035/2010)

Tabela 8. Moções elaboradas pelo CNCD/LGBT entre 2011 e 2015. Elaboração da autora. Fonte: SDH.

Ano	**Nº da Nota Pública**	**Dia/Mês**	**Ementa**
2011	1	31/03	Dispõe sobre a manifestação de repúdio pelas falas racistas, fascistas e homofóbicas do Deputado Federal Jair Bolsonaro (PP/RJ)
2011	2	20/05	Dispõe sobre a realização da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos de LGBT.
2011	3	22/06	Dispõe sobre manifestação de repúdio ao juiz Jeronymo Villas Boas que não reconheceu a união estável do casal Liocirno Mendes e Odílio Torres.
2011	4	10/08	Dispõe sobre o PL 0294/05 do vereador Carlos Apolinário da Câmara Municipal de São Paulo que prevê Dia do Orgulho Heterossexual.
2011	5	16/08	Dispõe sobre a saudação as mulheres participantes da Marcha Nacional das Margaridas.
2011	6	22/08	Dispõe sobre Projeto de Lei nº 280/2011 que proíbe a divulgação ou exibição de qualquer tipo de material que possa induzir crianças e jovens à homossexualidade nas escolas municipal, estadual e particulares da cidade, de 1º e 2º graus, de autoria do vereador Cristovão Gonçalves (PSDB), pela Câmara Municipal da cidade de São José dos Campos.
2012	7	29/2	Dispõe sobre o projeto de Decreto Legislativo do Deputado Federal João Campos que pretende sustar as recomendações do CFP para a atuação de psicólogas e psicólogos em relação às questões ligadas a orientação sexual.
2012	8	22/3	Parabeniza a Polícia Federal e o Ministério da Justiça, que em atuação articulada com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, identificou e prendeu os responsáveis pelas postagens criminosas encontradas em site na Internet
2012	9	26/3	Recomendação d a não aprovação do Projeto de Lei Municipal Nº 1082/2011 que proíbe a distribuição, divulgação ou exibição de qualquer tipo de material que contenham temas relacionados a diversidade sexual nas escolas de Ensino Fundamental e Infantil pela Câmara Municipal da cidade do Rio de Janeiro.
2012	10	27/09	REPUDIAR às graves ofensas recentemente espalhadas na mídia formal e em blogs difamatórios na internet por parte de grupos políticos e religiosos fundamentalistas a partir do uso intencionalmente abusivo de pronunciamentos oficiais de reconhecidos/as pesquisadores/as, defensores/as e ativistas LGBT do país
2012	11	27/09	Referenda a indicação do movimento social LGBT para que a senadora Lídice da Mata (PSB/BA), assuma a relatoria do PLC 122/06, no Senado Federal.

2012	12	27/09	RECOMENDA, apoia e fomenta todas as iniciativas de criação de Conselhos LGBT, em todos os âmbitos (estadual, distrital e municipal), a exemplo da recente experiência na cidade de Piracicaba/SP
2012	13	28/11	SOLIDARIZAR-SE com os ataques sofridos pelo Conselho Federal de Psicologia na audiência pública sobre o Projeto de Decreto Legislativo - PDC n. 234/2011
2013	14	03/04	Repudia fortemente a campanha difamatória contra parlamentares: Jean Wyllys, Érika Kokay e Domingos.
2013	15	06/05	Pela refeição do PDC 234/06
2013	16	02/08	Pela republicação imediata da Portaria do Processo Transexualizador pelo Ministério da Saúde
2013	17	12/08	Pela criação do Conselho Municipal de Cariacica/ES
2013	18	28/08	Condenação do assassino de Igor Xavier
2013	19	18/09	Sobre a prisão de lésbicas durante Culto religioso em São Paulo
2013	20	21/11	Sobre retrocessos no âmbito legislativo
2014	21	29/01	Sobre o Dia da Visibilidade Trans
2014	22	02/04	Sobre o veto do Governador Wilson Martins
2014	23	02/04	Enfrentamento à discriminação aos portadores de HIV/AIDS
2014	24	11/06	Em defesa do decreto 8243/2014
2014	25	11/09	Pela criminalização da homo-lesbo-transfobia
2014	26	29/09	Repúdio às declarações de Levy Fidélix

Tabela 9. Notas públicas emitidas pelo CNCD/LGBT entre 2011 e 2015. Elaboração da autora. Fonte: SDH.

Ano	**Nº da Resolução**	**Dia/Mês**	**Ementa**
2011	1	31/3	Aprova o Cronograma de Reuniões Ordinárias do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis – CNCD/LGBT para o ano de 2011.
2012	2	29/2	Dispõe sobre a aprovação do Cronograma de Reuniões Ordinárias do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis – CNCD/LGBT para o ano de 2012.
2012	3	29/2	Estabelece as condições gerais para organização e funcionamento da Câmara Técnica de Monitoramento, Prevenção e combate a violência contra a população LGBT
2012	4	29/2	Estabelece as condições gerais para organização e funcionamento da Câmara Técnica de Legislação e Normas
2012	5	29/2	Estabelece as condições gerais para organização e funcionamento da Câmara Técnica de Articulação Institucional, Planejamento, Orçamento e Monitoramento

			do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos
2012	5	18/5	Consulta Pública regimento Interno
2012	6	28/11	Estabelece normas para o processo seletivo eleitoral das entidades da sociedade civil, para composição do CNCD/LGBT 2013-2015
2012	7	28/11	Dispõe sobre a nomeação da Comissão Eleitoral do processo seletivo 2013/2015
2013	8	23/01	Dispõe sobre a nomeação de suplentes Comissão Eleitoral do processo seletivo 2013/2015
2013	9	01/03	Dispõe sobre a aprovação do Cronograma de Reuniões Ordinárias do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis – CNCD/LGBT para o ano de 2013.
2014	10	18/12	Dispõe sobre a aprovação do Cronograma de reuniões Ordinárias do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - CNCD/LGBT para o ano de 2015.
2014	11	18/12	Estabelecer os parâmetros para a inclusão dos itens “orientação sexual”, “identidade de gênero” e “nome social” nos boletins de ocorrência emitidos pelas autoridades policiais do Brasil.
2015	12	16/01	Estabelece parâmetros para o reconhecimento institucional da identidade de gênero e sua operacionalização na busca de garantias das condições de acesso e permanência de pessoas travestis e transexuais (e todas aquelas que tenham sua identidade não reconhecida em diferentes espaços sociais) nos sistemas e instituições de ensino
2015	13	06/03	Aprova o Regimento Interno do Conselho

Tabela 7. Resoluções editadas pelo CNCD/LGBT entre 2011 e 2015. Elaboração da autora. Fonte: SDH.

A essência de notas públicas e moções não é propositiva, restando olhar para as resoluções, mesmo considerando toda a problemática acerca da normatividade ou não das mesmas. Entre as treze já publicadas, duas delas possuem conteúdo que vai além do regramento do Conselho, tendo sido elaboradas no interior das Câmaras Técnicas, com o auxílio de alguns poucos representantes dos ministérios, pois o comparecimento dos conselheiros do poder público é inexpressivo em ambos os momentos (Câmaras e Pleno). Ao longo dos anos a grande parceira do Conselho na construção de políticas públicas foi a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que, inclusive, alternou a presidência com a sociedade civil nas duas gestões que tiveram lugar. O Sistema Nacional de Enfrentamento à Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis (LGBT) é um dos exemplos dessa parceria e que se enquadra na pergunta acerca da definição de uma agenda de ações

governamentais para o atendimento dessa população. Pensado para funcionar de forma articulada, estimulando e dando suporte à criação de centros de promoção e defesa dos direitos LGBT e de comitês de enfrentamento à discriminação e de combate à violência, já soma resultados, dando ao Conselho mais um papel, o de se relacionar com estes espaços, promovendo uma troca de experiências que é bastante rica para os envolvidos. Infelizmente, iniciativas como essa ainda são poucas. Mesmo a existência do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, elaborado a partir das diretrizes oriundas da Primeira Conferência Nacional LGBT, ou seja, também em conjunto com a atuação do Conselho, não consegue endossar suas tentativas de tomar as rédeas da efetivação da cidadania da população LGBT. De forma geral, a presença da sociedade civil no Conselho tem servido de fonte de informações (agir consultivo) e de legitimação para os programas de governo que já chegam prontos e são apresentados buscando que os conselheiros os validem.

À guisa de conclusão é preciso fazer alguns apontamentos. Há grande disposição das entidades da Sociedade Civil em tornar o CNCD/LGBT um espaço mais forte, que consegue cumprir os objetivos a que se propõe, visto que é extremamente frustrante observar que os momentos deliberativos podem durar meses e raramente as propostas são encaminhadas ou quando o são, pouco guardam do conteúdo original. Mas, mais do que a frustração pessoal dos conselheiros, existe a relação entre o Conselho e aqueles a quem representa, que termina resultando em pouca expectativa dos últimos em relação à apresentação de resultados palpáveis.

Para além do CNCD/LGBT, é preciso questionar se o desenho proposto, ou seja, se a ideia de conjugar esforços de representantes do poder público e da sociedade civil está funcionando da forma como foi idealizada e, nos casos em que esta resposta é positiva, problematizar se é possível reproduzir experiências bem sucedidas em conselhos com temáticas diversas.

Referências

ALMEIDA, Débora C. Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos Conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores

exôgenos. In: PIRES, Roberto Rocha. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. Diálogos para o desenvolvimento, volume 7, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

ALMEIDA, Débora; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial dos Conselhos de políticas na alteração da relação entre Estado e Sociedade o Brasil. In: PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS (Org.). **Controle público e democracia**. Belo Horizonte: UFMG, v. 6, 2009.

_____. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. Diálogos para o desenvolvimento, volume 7, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. "Direitos Sociais, organização de interesses e corporativismo no Brasil". **Novos Estudos CEBRAP**, Nº 25, outubro de 1989, pp. 50-60. 1989.

BOSCHI, Renato. **A arte da associação**. Política de base e democracia no Brasil. São Paulo: Edições Vértice, 1987.

CUNHA, Eleonora Schettini M.; PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo (org). **Experiências Nacionais de Participação Social.** São Paulo: Cortez Editora, 2009.

DINIZ, Eli. "A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura." In: DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol.28, nº 3, pp.277 a 394, 1985.

FUNG, Archon. "Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências". In: Vera Schattan P. Coelho e Marcos Nobre (orgs.), **Participação e Deliberação.** Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Empowered Participatory Governance. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Deepening Democracy**: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London: Verso, 2003.

JACOBI, Pedro R. Movimentos sociais urbanos numa época de transição: limites e potencialidades. In: **Movimentos sociais na transição democrática**. SADER, Emir (Org.). São Paulo, Cortez: 1987.

JORBA, Laia. ANDUIZA, Eva. (2009). Por qué y cómo evaluar la participación. In: PARÉS, Marc.(coord.). **Participación y calidad democràtica:** evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Barcelona: Ariel.

MARCH, Hug; PARÉS, March. **Short guides for citizen participation**. Department of Governance and Institutional RelationsInnovation and Democratic Quality Programmec/ de la Tapineria 10, 08002 Barcelona. Disponível em: <www.gencat.cat/governacio/qualitatdemocratica>.

MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública** – Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008.

PIRES, Roberto Rocha. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In PIRES, Roberto Rocha. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. Diálogos para o desenvolvimento, volume 7, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

PIRES, Roberto Rocha; VAZ, Alexander Cambraia N. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, Roberto Rocha. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. Diálogos para o desenvolvimento, volume 7, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate.IN FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff & SOUZA, Nelson Rosário (orgs.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2004.

WERNECK VIANNA, Luiz. A transição: da Constituinte à sucessão presidencial. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

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

Trajetória de propostas: uma discussão metodológica sobre a análise da efetividade da participação na revisão do Plano Diretor de São Paulo

Fabrício Muriana Area Lima

Mestrando do Programa de Mudança Social e Participação Política da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.

SÃO PAULO

2015

Resumo: este artigo busca trazer parte da investigação sobre como se deu a revisão participativa do plano diretor estratégico de São Paulo, realizada entre 2013 e 2014, com etapas no executivo e no legislativo paulistano. Pretendemos discutir a metodologia que melhor se adequa à proposta analítica, a saber, descrever proposições que foram apresentadas no processo: suas trajetórias; de que forma foram recebidas na institucionalidade estatal; seus enquadramentos na teoria da representação; a partir de que repertórios e contextos foram criadas; e quais as principais causas de constarem ou não o texto final da lei. Buscaremos discutir as virtudes e limitações no uso do estudo de caso para este fim.

Uma revisão única ou a única revisão

A partir de qualquer mirada ao objeto, verificamos que há algo de único na revisão participativa do plano diretor da cidade de São Paulo, ocorrida entre 2013 e 2014. Trata-se da revisão de uma lei com mais de quatrocentos itens, cujo texto final pretende produzir o contexto legal e normativo do desenvolvimento da maior cidade da maior metrópole do Brasil.

Em 2002, quando foi criado, o plano diretor paulistano contou com participação na sua formulação. No entanto, a revisão participativa ora analisada é a primeira desde o Estatuto da Cidade e já parte de um texto de lei em uso, além dos repertórios de uma série de atores que se encontraram na arena política para disputar suas propostas.

Pretendemos com este artigo introduzir o leitor na complexidade desta revisão participativa, contextualização que se encontra na primeira parte. Posteriormente discutiremos objetivos e métodos de pesquisa e com isso pretendemos demonstrar o condicionamento de um pelo outro. Concluímos o artigo com o desenho (melhor seria dizer rascunho) de pesquisa que deve guiar os próximos passos da investigação - contra uma conclusão, mas com a ambição de deixar caminho aberto para seguir discutindo as melhores formas de utilização do método escolhido.

Uma lei que define a obrigatoriedade da reformulação de uma lei

Desde 1988, consta na Constituição brasileira que todas as cidades com mais de 20 mil habitantes devem ter um plano diretor, aprovado em suas respectivas câmaras municipais, que servirá de “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Brasil, 1988, cap. 2). Complementarmente, desde 2001, consta no Estatuto da Cidade que a “lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”. Como etapa da revisão, está determinada a realização de “audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade”. Por fim, todos os documentos e informações produzidos devem ser públicos – disponibilizados para o acesso de qualquer interessado (Brasil, 2001, cap.3).

Este foi o contexto legal para a revisão participativa do plano diretor da cidade de São Paulo, que aconteceu entre 2013 e 2014, com etapas de implementação que passaram pelos poderes executivo e legislativo do município, e por posterior sanção da lei pelo prefeito. Em meados de 2013, início da gestão do prefeito Fernando Haddad, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) centralizou os esforços de captação de sugestões para a revisão do plano diretor de São Paulo. Este processo foi denominado pela SMDU como “Revisão Participativa do Plano Diretor Estratégico". Cada uma das escolhas formais, tanto as relacionadas ao modo de realizar as discussões públicas - incluindo o processo de sugestão direta no texto da lei - quanto aquelas relacionadas ao registro público destes debates - materializa uma forma de implementar o que está previsto de maneira geral, mas não detalhada, na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Para a revisão paulistana de 2013, foram promovidos encontros públicos em várias regiões da capital, em articulação com subprefeituras, sindicatos, associações de bairro e escolas. Todo o registro do processo foi tornado público no sítio http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br, plataforma em que era possível não só verificar o registro das discussões, como também mandar sugestões diretamente ao texto da minuta proposto pela SMDU e nas versões do texto produzidas na câmara. A uma só vez, este sítio serviu de repositório de registro de encontros, espaço de sugestão diretamente em versões do texto, geolocalização das propostas regionais e lugar de acompanhamento da agenda de todo o processo.

No que toca o problema da participação, verificamos na revisão do plano diretor a confluência de vários exemplos relevantes à problemática da análise de Instituições Participativas (IPs). Vem chamando atenção no debate acadêmico o enorme crescimento dessas instituições (Avritzer, 2011, pg. 16). Este aumento ensejou o desenvolvimento da pesquisa empírica sobre a incidência social e os efeitos (desejados, negociados, conseguidos) nessas instituições para formulação e implementação de políticas públicas (Gurza Lavalle, 2011). Para podermos analisar esse lugar da discussão sobre participação, teremos de passar pelo histórico e desenvolvimento de repertório de ação de movimentos sociais (Abers, Tatagiba e Serafim, 2014), os caminhos da genealogia da participação no debate nacional (Dagnino, 1994 e

2004; Gurza Lavalle, 2011) e pontos de intersecção com a teoria da representação, no que tange o debate internacional (Pitkin, 1967; Manin, 1997; Urbinati 2006a; Urbinati e Warren, 2007). Embora não de forma consensual, a literatura sobre representação já identificou que a participação pode ser enquadrada também como formas ampliadas de representação ou como representação extraparlamentar:

> *"Via de regra, os atores das novas modalidades formais e informais de representação extraparlamentar carecem de autorização, ou seja, são exercidas por* **afinidade***, de modo* **virtual***,* ***presuntivo*** *(*assumed*),* ***substitutivo*** *(*surrogate*),* ***autoassumido*** *(*self-authorized*), em qualidade de* ***mediadores políticos*** *(*mediated politics*) e no exercício de* ***práticas de representação não eleitorais*** (non-electoral political representation*), como* ***representação cidadã*** *(*citizen representatives*) ou simplesmente* ***advogando*** *(*advocacy*) como* ***representantes discursivos*** *(*discursive representatives*)"* (Gurza Lavalle, 2011, pg. 127, grifos em negrito do autor).

No caso da revisão participativa do plano diretor, adicionam-se ainda novas variáveis complexificadoras, já que foi criada a possibilidade de fazer sugestões sem cumprir papel de representante nem de ideias nem de pessoas, ou seja, falando em seu próprio nome. Isso não exclui um certo grau de "delegação da soberania", por mais que aparentemente se aproxime de uma democracia direta (Avritzer, 2007, pag. 453). No entanto, todas essas formas de participação que se caracterizam como representação sem autorização eleitoral passaram pelos julgamento, intervenções e votação tanto dos vereadores que participaram do projeto, quanto da burocracia do executivo, o que nos propõe que exista uma camada de representação não eletiva *subordinada* a outra camada, essa última mais parecida com o que chamamos governo representativo (Manin, 1997).

Como as audiências do processo participativo foram públicas e seu registro também se tornou público, atendendo aos desígnios do Estatuto da Cidade, trabalharemos com estes registros como ponto de partida. Devemos considerar que toda forma escolhida para implementação dessa política pública (Hill e Hupe, 2009) deve ter influenciado em seu resultado. Cabe-nos também analisar o que do debate sobre desenhos institucionais de Orçamentos

Participativos pode ter sido incorporado na forma dessa implementação (Lüchman, 2002; Teixeira, 2003; Silva, 2003; Rover, 2003; Wampler, 2003)[1]. O papel de todas as burocracias envolvidas no processo, tanto no executivo dentro da SMDU, na câmara (vereadores e assessores), além dos subcontratados - caso da agência de publicidade que desenvolveu o sítio e do Centro de Estudos da Metrópole que trabalhou de forma complementar com a Câmara dos Vereadores, entre outros atores que apareçam na investigação - importa verificar de que forma a literatura sobre a o papel das burocracias (Lipsky, 1980; Lotta; 2008) pode elucidar a influência deles no processo.

Em chave histórica, devemos investigar de que maneira os usos do Plano Diretor de 2002 moldaram a discussão e influenciaram as proposições do processo participativo ora analisado. Na literatura sobre urbanismo, há quem tome os planos diretores por *ideia fora do lugar* e exemplo concreto de patrimonialismo na forma de lei (Schwartz, 1992, apud Villaça, 2005). Ainda comentando sobre Villaça, Paula Santoro reconstitui o seguinte argumento:

> *"os planos diretores do período da ditadura (a) não serviam para orientar obras públicas, que eram viabilizadas através de planos setoriais; (b) não legitimavam as ações das prefeituras, que não utilizavam os planos como orientadores de suas ações; (c) vários não foram nem sequer aprovados pelas Câmaras, que não os reconhecia como do município, uma vez que eram objetos essencialmente feitos por técnicos. Desta forma, limitam seus resultados a amplos diagnósticos municipais e tornam a prática de planejamento um exercício técnico."* (Villaça, 2004, apud Santoro, 2012, pag. 84)

A posição não é consensual. Muitos autores se debruçaram sobre os efeitos concretos de mecanismos jurídicos na criação do espaço urbano, os quais podem ser analisados em cada setor de interesse social, tais como habitação, verde, saneamento, transporte, entre outros temas caros aos planos diretores (Santos, Montandon, 2011). A existência de estudos que verificam a preponderância da cidade legal sobre a ilegal já tomam por premissa que as leis municipais influenciam os processos de ocupação urbana (Santoro, 2012; Rolnik 1997; Bonduki, Cobra e Santoro, 2010). Resta-nos, portanto, analisar

[1] Agradeço, para esta listagem, a revisão e categorização da pesquisa sobre Orçamento Participativo, organizada por Luciana A. M. Souza para seminários internos do Núcleo de Democracia e Ação Coletiva do Cebrap.

essa literatura buscando não somente os dados empíricos que ela alcança, mas sobretudo a percepção dessas mudanças nas organizações da sociedade civil e em seu repertório de interação sócio-estatal. Interessa-nos encontrar contextos para as proposições que foram feitas na revisão do plano diretor, mais do que verificar sua utilidade prática para a formulação de políticas públicas.

Outro importante eixo de análise é o da participação por meio da internet, suas formas, mecanismos, números e efetividade parcial neste caso específico, considerando que as propostas recebidas pelo sítio somam mais de 50% do total de intervenções da sociedade neste processo de participação. Não há precedentes de utilização institucional de forma tão massiva da participação pública pela internet e interessa estudar o pioneirismo deste processo. Cabe ressaltar que a tecnologia por traz desta ação é uma reformulação daquela que foi utilizada no processo de elaboração do Marco Civil da Internet:

> *"Dentre essas políticas públicas pode ser destacado o Fórum de Cultura Digital Brasileira, plataforma lançada pelo Ministério da Cultura no ano de 2009, visando a promoção do debate público para a construção de políticas públicas e marcos regulatórios para internet. Foi por meio dessa plataforma que as duas consultas públicas do Marco Civil da Internet foram realizadas."* (Ferreira, 2014, pag. 84)

O programador responsável na SMDU copiou o software livre desenvolvido para a discussão do Marco Civil e adaptou-o para as necessidades da Revisão do Plano Diretor. Este dado concreto serve para analisar quais as condições de possibilidade desta participação pela internet, condicionadas ou determinadas pela tecnologia, e também nos permite verificar como se deu esta soma de esforços, separados no tempo, na formulação e adaptação do software para a revisão do plano diretor paulistano.

Temos, portanto, a necessidade de revisar literaturas do campo da representação política e sua intersecção com participação política. Uma breve revisão das teorias de políticas públicas, bem como da formulação histórica de planos diretores também se faz necessária. Por último, o pioneirismo no uso da internet como nova arena complementar de participação obriga-nos a revisar a novíssima literatura sobre o assunto.

Objetivos: saber como

Afinal, depois de todos os esforços empreendidos pelos atores envolvidos no processo, a participação importou na formulação do texto final? A resposta a esta pergunta depende necessariamente de assumir perspectivas. Ou seja, para um movimento ambientalista, talvez os incrementos de proteção do verde tenham sido insuficientes. Para um burocrata ou um urbanista, talvez a decisão técnica devesse se impor desde o princípio. Para um vereador, talvez poucas das áreas onde reside seu eleitorado tenham sido contempladas com previsões de melhorias. Para o prefeito, talvez o custo e duração do processo pudessem ser menor. Essas hipóteses nos ajudam a aclarar que a efetividade da participação estará totalmente vinculada aos critérios utilizados para mensurá-la. Buscaremos desviar dessa mensuração ao analisar trajetórias de propostas selecionadas.

Se tivermos em conta somente propostas que não chegaram a serem contempladas no texto final, obviamente nosso resultado seria de que a participação não importou. Queremos, no entanto, verificar não só a trajetória de alguma proposta que se efetivou, mas sobretudo *como* se efetivou. Ou seja, pré-selecionaremos propostas que foram contempladas para o texto final, sem ambição de que sejam representativas de todo o processo. A pergunta que deve permear o estudo qualitativo é "o que aconteceu com essa proposta que garantiu a sua chegada até o texto final?"

Para responder tal pergunta, parece-nos que temos que considerar a revisão participativa do plano diretor paulistano com toda sua complexidade. Pretendemos assim analisar os reais impactos de determinadas propostas na revisão do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, a partir da comparação entre: a) o Plano Diretor de 2002; b) as propostas e diretrizes coletadas nos mecanismos de participação presenciais e por meio da internet do executivo; e c) a minuta enviada pelo executivo ao legislativo; d) as propostas e diretrizes coletadas nos mecanismos de participação presenciais e por meio da internet do legislativo; e) o texto enviado para sanção do prefeito pelo legislativo; f) o texto final, aprovado pelo prefeito.

Por meio de um estudo qualitativo, vamos identificar, descrever e analisar as formas encontradas e inventadas para garantir a participação pública no processo, com especial atenção à participação pela internet e ao encontro das demandas sociais com as tecnologias disponíveis para implementar a participação. Nesta descrição pormenorizada, verificaremos também se a proposta parte do tipo de participação que se caracterizaria como representação não eleitoral ou se é autorizada por eleição e representação de quem a propôs.

Estudo de caso e outros métodos

Ora, se das mais de três mil propostas apresentadas na revisão do plano diretor selecionaremos uma (ou no máximo duas), cujas trajetórias serão pormenorizadas, trata-se, portanto, de um estudo de caso de participação efetiva na revisão. O que justificaria mais um estudo de caso nesse campo?

Embora boa parte da literatura sobre participação parta de estudos de caso (Tatagiba, 2002), ainda há instituições participativas cujas análises de séries históricas nos trazem desafios de quantificação. A revisão do plano diretor paulistano é emblemática nesse sentido: embora todos os municípios com mais de 20 mil habitantes tenham por obrigação o desenvolvimento de um plano diretor, além de sua revisão participativa a cada 10 anos, parece metodologicamente impossível comparar a revisão da lei de um município como São Paulo com qualquer outro. Não só pelas dimensões, mas também pelo contexto político que não se replica nem mesmo entre o plano de 2002 e o reformulado em 2013. Até mesmo a comparação de propostas em temas de discussão diferentes, tais como habitação e gestão hídrica, por exemplo, mobilizam atores, repertórios, burocracias e estratégias absolutamente diversas. No limite, duas trajetórias dentro do mesmo processo de revisão são incomparáveis.

Se o estudo da participação em nível comparativo parece impossível, um novo estudo de caso traz a possibilidade de que o resultado da pesquisa seja totalmente descritivo. Uma detalhada investigação de como as propostas

apresentadas na revisão participativa de fato foram consideradas não garante que encontremos situações que possam ser replicadas ou sirvam para explicar a participação em futuras revisões de planos diretores.

> *"A afirmativa de que toda descrição está carregada de teoria ilustrada aqui é também uma afirmativa de que não existe descrição "crua" dos "fatos" ou "dados". Existem sempre múltiplas possíveis descrições verdadeiras de uma determinada ação ou fenômeno e o desafio é decidir qual é mais apta"* (Shapiro, 2002, pag. 604, tradução do autor)

Essa reflexão de Shapiro ajuda-nos a verificar que a descrição na ciência política cumpre importante papel interpretativo da realidade. Mesmo que haja uma série de estudos de caso anteriores, poderíamos apontar também muitos fatores que impediram a produção de inferências válidas a partir de seus resultados. Fatores que vão da proposição normativa de hipóteses daquilo que a participação *deveria* ser, até o perspectivismo assumido, seja da burocracia estatal, seja de grupos da sociedade civil - e só entre esses a aferição de efetividade já determina que tenhamos parâmetros muito distintos, e por vezes de sinais invertidos.

> "*Nossa incerteza sobre inferências causais nunca serão eliminadas. Mas essa incerteza não sugere que evitemos tentativas de inferências causais. É melhor que demonstremos inferências causais onde elas parecem apropriadas, mas também devemos apresentar ao leitor a melhor e mais honesta estimativa da incerteza daquela inferência."* (King, Keohane, Verba, 1994, pag. 76. trad. do autor)

Parte do risco da formulação de inferências a partir de estudos de caso vem do fato de que a modelagem da teoria explicativa pode ser imprecisa ou insuficiente para dar conta de outros casos ou simplesmente única do caso analisado. Mas isso não pode impedir que busquemos essa modelagem explicativa, que por mais que não seja nem queira ser nem representativa nem generalizante, talvez sirva para jogar luz a repetições em outros casos. Quando analisado na série história, qualquer estudo de caso da primeira revisão participativa do plano diretor paulistano parecerá ingênua, mas talvez possamos formular parâmetros para análises posteriores.

A complexidade da revisão participativa paulistana nos obriga a fazer escolhas não representativas do que é possível analisar. Dentro dessas escolhas, poderemos verificar se na interação dos inúmeros atores desenvolve-se algum tipo de *mecanismo*. Sabemos que a participação acontece de forma multicausal e é impossível isolar condições do sistema, mas talvez haja repetições que possibilitem a modelagem de mecanismos. Essa modelagem será possível por meio de rigorosa análise da trajetória, tendo em vista o que tornou possível que a participação acontecesse. Esta análise e investigação se dará por meio do método de *process tracing.* Na definição de Collier e Brady (2004), este tipo de estudo qualitativo "identifica mecanismos causais e avalia hipóteses por meio do rastreamento de processos causais". Para compor o detalhamento necessário ao *process tracing*, também usaremos:

- Análise de Conteúdo

Análise dos macrotemas definidos como recorte, que permita escolher termos fundamentais (palavras-chave) para posterior análise de quanto e de que modo estes termos apareceram nas 3.522 propostas recebidas na revisão participativa, considerando que 1.696 propostas foram formuladas presencialmente e 1.826 foram enviadas por meio do sítio na internet somente na fase do executivo. A participação nas discussões no legislativo também serão analisadas e contarão para a escolha de qual proposta terá a trajetória reconstituída, mas a tabulação dessas propostas ainda não é pública e deverá ser publicada ao longo da execução dessa investigação, portanto os números não constam nesse projeto.

- Análise Documental

Dentre as propostas selecionadas (no máximo duas), identificaremos quem emitiu essa proposta e quais foram os principais fatores que garantiram a consideração dessa proposta no texto final. Por meio dos registros, perceberemos quais atores (indivíduos, movimentos sociais, grupos de pressão e lobby), mecanismos (regras, automatismos, registro público, participação pela

internet), contextos (históricos, burocráticos, de opinião pública) interferiram no processo e como aparece, no texto final, o resultado de suas intervenções.

- Entrevistas semiestruturadas

De posse dessa análise documental e de conteúdo, poderemos estruturar entrevistas com os atores mais importantes na condução do processo e que ajudem a tornar mais claros os planos de fundo que condicionam suas participações ou sua forma de conduzir a participação.

Finalmente, com base nos indicadores desenvolvidos ao longo das análises, realizar a distinção entre mecanismos que garantiram a participação no processo e mecanismos que fizeram com que a participação fosse subvertida, ignorada ou desconsiderada por conta de outros interesses em jogo.

Conclusão

Uma pesquisa em andamento nos dá a possibilidade de alterar seus caminhos no diálogo crítico com os pares. Embora exista ampla literatura sobre instituições participativas, qualquer comparação com a literatura de instituições do exterior demonstra como nossos dados ainda são incipientes para produzir qualquer análise que derive de termos da Constituição de 1988. Elaborar o Estudo de Caso de uma revisão como a mencionada cumpre um papel de registro para urbanistas, engenheiros, ambientalistas, movimentos e outros atores de outros campos envolvidos na revisão. No entanto, ambicionamos fazer caminhar o desenvolvimento do próprio campo da participação e supomos que algo muito específico acontece quando ela se efetiva. Verificaremos essa hipótese por meio desse estudo.

Referências bibliográficas

ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. *Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo*: A experiência na era Lula. Dados (Rio de Janeiro. Impresso) v. 57, p. 325-357, 2014.

ARANTES, O. B., MARICATO, E.; VAINER, C. *O Pensamento Único das Cidades:* desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.

AVRITZER, L. *Sociedade civil, instituições participativas e representação*: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, v. 50, n. 3, pp. 443-464. 2007

_____. *A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate.* In. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Organizado por PIRES, R.C.P. IPEA, Brasília, 2011.

BONDUKI, N. G.; COBRA, P. L.; SANTORO, P. F.; *Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulist*a. Cadernos Metrópole, São Paulo, n. 24, 2o semestre, p. 417-433, 2010.

BRADY, H., e D. COLLIER. Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards. Oxford: Rowman & Littlefield, 2004.

BRASIL. *Constituinte da República Federativa do Brasil de 1988*: Constituição de 1988.

_____. Lei Federal no 10.257 de 10 de julho de 2001: Estatuto da Cidade.

CARDOSO, R.C.L., *Popular Movements in the context of the consolidation of democracy in Brazil,* in The Making of Social Movements in Latin America. Westview Press, Boulder, EUA, 1991.

DAGNINO, E. *Os Movimentos Sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania* in *Anos Noventa: Política e Sociedade no Brasil.* Editora Brasiliense, 1994.

_____. *Sociedade Civil, Participação e Cidadania, do que estamos falando?* in *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FaCES, Universidad Central de Venezuela. 2004.

DAHL, R. *Who governs?* Democracy and Power in an American City. New Haven: 1961 Iale Un. Press

FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey Books, 2001.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. *Estatuto da Cidade:* Razão de Descrença, ou de Dinamismo? São Paulo: Estatuto da Cidade +10 Anos, 2011.

FERREIRA, J. N. *Acessando a rede: um olhar sobre a formação da agenda para a regulação da internet no Brasil.* Tese de Mestrado. FGV - EAESP, 2014.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA, E. *A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability*. In. Lua Nova (Impresso), v. 84, p. 95-140, 2011.

GURZA LAVALLE, A., HOUTZAGER, P., CASTELLO, G. "*Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil*". In. Lua Nova 67: 49-104, 2006

HARVEY, D. *Rebel Cities:* From the Right to the City to the Urban Revolution. London, Verso books, 2012.

HILL, M., HUPE, P Implementing Public Policy. London: Sage. 2009.

JACOBS, J. *Morte e Vida de Grandes Cidades Cidades*. São Paulo, Martins Fontes, 2011.

KING, G., KEOHANE, R. O.; VERBA, S. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994.

LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas*. São Paulo, Hucitec: 1993.

LIMA, R. C. *Pequena História Territorial do Brasil:* Sesmarias e Terras

Devolutas. São Paulo: Arquivo do Estado de São Paulo, 1991.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation. 1980.

LOTTA, G Agentes de Implementação: um olhar para as políticas públicas. in ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas, 2008.

MANIN, B. The Principles of Representative Government. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MILLS, C. *A Elite no Poder.* Rio de Janeiro, Zahar Ed. 1981

PITKIN, F. H. *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press, 1967.

ROLNIK, R. *10 anos do Estatuto da Cidade*: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres, VAZ, Lilian Fessler, SILVA, Maria Lais Pereira da (orgs.). *Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias*. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. *Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social.* São Paulo: Polis, 1997.

SANTORO, P. F. *Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas.* Tese de doutoramento. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP. 2012.

SANTOS JR, O.A; MONTANDON, D.T.Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.Observatório das Metrópoles,Riode Janeiro, 2011

SARAVIA, E. *Introdução à Teoria da Política Pública*. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). *Políticas Públicas:* coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal no 13.430 de 13 de setembro de 2002:* Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

SCHWARZ, R. As Idéias Fora do Lugar. In: SCHWARZ, R. *Ao Vencedor as Batatas.* São Paulo: Duas Cidades Editora 34, 2008.

SHAPIRO, Ian. “Problems, methods, and theories in the study of politics, or: what’s wrong with political science and what to do about it”. In *Political Theory*, Vol. 30, No. 4, What Is Political Theory? Special Issue: Thirtieth Anniversary, 2002, pp. 596-619.

SILVA, J. A. *Direito Urbanístico.* 3a edição atualizada. São Paulo: Malheiros, 2000.

SKOCPOL, T. "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research". In: Evans, P; Ruesschmeyer, D; e Skocpol, T (org.) *Bringing the state back in*. Cambridge, Cambridge University. 1985

SOUZA, F. F. - *A Batalha pelo Centro de São Paulo:* Santa Ifigênia, Concessão Urbanística e Projeto Nova Luz - São Paulo: Paulo's Editora 2011.

VILLAÇA, F. *As ilusões do plano diretor*. Flávio Villaça. Edição do autor, São Paulo; 1ª edição, livro disponível no site do autor. 2005

VILLANUEVA, L. F. A. Estudio introductorio. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). *Políticas públicas:* coletânea. Brasília: 2006.

TATAGIBA, L. "Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil". In: Evelina Dagnino. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. 0ed.São Paulo: Paz e Terra, 2002, v. , p. 47-105.

URBINATI, N. *Representative Democracy*: Principles and Genealogy. University Of Chicago Press. 2006a

URBINATI, N. *O que torna a representação democrática?* In Lua Nova 67: 191-228. 2006b

URBINATI, N; WARREN, M. E.: *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*, Manuscrito. 2007

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

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

Título do Trabalho: **El carácter deliberativo de las audiencias públicas: oportunidades y problemas para la participación ciudadana**

Nome completo e instituição do(s) autor(es):

Corina Echavarría; CIECS (CONICET y UNC), Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UCC

Virginia Romanutti; Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UCC

Resumen

Este trabajo da cuenta del diseño, funcionamiento e incidencia de las audiencias públicas en el ámbito de la municipalidad de la ciudad de Córdoba (Argentina). Para ello, en un diálogo permanente entre las experiencias de observación participante -vinculada a la participación de las autoras en la Red Ciudadana Nuestra Córdoba- y la construcción teórica derivada del modelo deliberativo de democracia, discutiremos las dimensiones que organizan las elecciones que tienen lugar en la construcción e implementación de los diseños institucionales; considerando los límites contingentes que enfrenta el espacio público situado para incidir en la conformación de la voluntad colectivamente vinculante en la ciudad. Particularmente, en lo que respecta a la discusión del Plan de Metas de Gobierno, el Presupuesto Municipal y la aprobación de obras y servicios públicos.

1- Introducción

Las audiencias públicas son espacios participativos instituidos desde el Estado, generalmente, con el objetivo de construir consensos en torno de las acciones públicas. Sin embargo, su funcionamiento y eficacia para incidir en las decisiones de política pública es objeto de debate, cuestionándose tanto las condiciones de su implementación como las posibilidades del desarrollo de la deliberación en este espacio.

En la ciudad de Córdoba, desde los debates de la Carta Orgánica (1995) se reconoce como idea fuerza el desarrollo de un municipio de plena participación ciudadana y se incorporan diversos institutos de democracia semidirecta hasta institucionalizar la formulación participativa del presupuesto municipal (2008). Entre las instituciones vigentes, distinguimos las Audiencias Públicas que reconocen como antecedente a los cabildos abiertos de la tradición colonial y a las asambleas económicas provenientes del derecho español del siglo XIX. Instituciones de carácter excepcional (para situaciones de emergencia o definición de nuevas pautas para la regulación de la potestad de imposición económica del Estado), pero que en los procesos emancipatorios jugaron un rol decisivo asumiendo el ejercicio del poder soberano (decisión acerca del orden normativo y selección de autoridades).

Actualmente, en la ciudad, son una “instancia de participación ciudadana” habilitada por la autoridad municipal para que “la comunidad interesada en informarse o en participar en la toma de decisiones administrativas y/o legislativas se exprese de manera directa”, sin carácter resolutivo: “la autoridad municipal responsable de la decisión, puede expresar en los fundamentos del acto administrativo o legislativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones vertidas en aquélla y -en su caso- las razones por las cuales las desestima” (Ord.11709/2009, art 2 y 4). El momento de uso público de la palabra se concreta en una sesión del Concejo Deliberante de la ciudad, abierta a la participación de los vecinos. Sin embargo, cabe destacar que según lo previsto no existe obligación, por parte de la autoridad, de dar cuenta o considerar los debates y/o opiniones vertidas por los ciudadanos durante la audiencia, ni argumentar acerca de las razones por las cuales fueron desestimadas. Las audiencias públicas asumen funciones informativas y/o

consultivas para con los ciudadanos, y sus resoluciones pueden no ser vinculantes para las decisiones del sistema político administrativo.

El objetivo de este trabajo es dar cuenta del diseño y funcionamiento de las audiencias en el ámbito de la municipalidad de la ciudad de Córdoba. Para ello, en un diálogo permanente entre las experiencias de observación participante y la construcción teórica derivada del modelo deliberativo de democracia, discutiremos las dimensiones que organizan las elecciones que tienen lugar en la construcción e implementación de los diseños institucionales; considerando los límites contingentes que enfrenta el espacio público situado para incidir en la conformación de la voluntad colectivamente vinculante en la ciudad. Particularmente, en lo que respecta a la discusión del Plan de Metas de Gobierno.

En la recolección de datos[1] se han utilizado las siguientes técnicas: observación participante del momento deliberativo de las audiencias públicas; análisis de documentos, de los registros administrativos y de las versiones taquigráficas de los debates sobre el Plan de Metas de Gobierno y sus respectivos informes de avance (2012-2015); entrevistas a informantes claves y seguimiento de medios de comunicación (metadatos Audiencia, Plan de Metas, Córdoba), en el marco del Programa Especial de Investigación "Indicadores Ciudadanos y Participación para una ciudad más Justa, Democrática y Sustentable" (UCC, 2010-).[2]

En tal sentido cabe destacar, los límites que se derivan de la forma en la que se construye la información pública, en el ámbito del Concejo Deliberante de la ciudad, y el acceso a la misma. A partir del trabajo realizado es posible afirmar que no hay uniformidad en la construcción de la información. Por ejemplo, en los registros administrativos se dejó de consignar la diferencia entre oyentes y

[1] Agradecemos el trabajo de recolección y sistematización de datos realizado por Marina Rosales, estudiante de la Facultad de Ciencia Política y RRIII, Universidad Católica de Córdoba, que realizó su práctica profesional en el Grupo Temático Democracia Participativa de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba.

[2] En el mismo se inscriben los siguientes proyectos de los que han participado las autoras: "Democracia Deliberativa en Córdoba: análisis de los alcances y limitaciones de algunas experiencias participativas, contribuciones para su factibilidad (UCC, 2010-2011)", "Participación ciudadana y rendición de cuentas en la ciudad de Córdoba" (MinCyT/UCC, 2012-2013) y "Meta-requisitos, instituciones y prácticas de la Democracia Local" (UCC, 2014-2015).

exponentes en los participantes a las audiencias públicas, o al menos esa información ya no se procesa, tampoco se discrimina para todas las sesiones quienes lo hacen de manera individual o en representación de alguna organización. Todo esto demanda un trabajo de interpretación, de participantes y analistas, a partir de los dichos de los actores participantes. En el caso de este trabajo recuperados de los diarios de sesiones y registros de campo.

2- La Red Nuestra Córdoba y el Plan de Metas de Gobierno,[3]

El Plan de Metas es una institución promovida, principalmente en Brasil[4] y Argentina, desde las redes de ciudades (actualmente, desde la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables[5], de la cual la red ciudadana Nuestra Córdoba forma parte) como un "instrumento de planificación, gestión, información pública, rendición de cuentas y control de las acciones a desarrollar por el gobierno" que "abre la posibilidad del seguimiento y monitoreo sistemático y objetivo a través de estándares, indicadores e índices, que permiten evaluar las acciones gubernativas" (Romanutti, 2012a: 04).

Se parte del supuesto de que: el incumplimiento de las promesas electorales y la ausencia de información (sobre los propósitos políticos de los gobiernos y los criterios que orientan sus decisiones, y sobre las acciones públicas), dan cuenta de los altos grados de discrecionalidad de los gobiernos democráticos y representan constreñimientos para la participación efectiva de la ciudadanía.

[3] Para la realización de este apartado se sigue lo desarrollado en Díaz y Echavarría, "La oportunidad y los sujetos de la evaluación en políticas públicas: Una aproximación a dos casos de estudio en Córdoba Ciudad", SAAP, 2013.

[4] San Pablo fue la primera ciudad que aprobó el Plan de Metas en el año 2008, actualmente, más de 30 ciudades brasileñas tienen enmiendas en sus Cartas Orgánicas que han incorporado dicha institución.

[5] La Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios, Justos, Democráticos y Sustentables es un espacio que reúne iniciativas ciudadanas que promueven el control social de las políticas públicas en las ciudades en que se encuentran. Las características de estos programas son: la construcción de indicadores ciudadanos y el acceso a la información pública, la realización de encuestas de percepción de la calidad de vida, el monitoreo y la incidencia en las políticas públicas, la participación ciudadana, la inclusión de distintos y diversos sectores y actores de la ciudad. (cf. http://www.redciudades.net/)

En este contexto, la experiencia en la ciudad de Córdoba evidencia un proceso marcado por diversas iniciativas que buscaron generar, desde la sociedad civil, instrumentos de monitoreo de la gestión pública basado en el compromiso público de candidatos y gobernantes.[6]

Los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil, pos 2001, se han orientado a conocer las acciones estatales y contar con elementos que permitan su seguimiento, conocer y evaluar la marcha de la gestión gubernamental (cf. Echavarría, 2012). Es por ello que, la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, constituida por más de 60 organizaciones de la ciudad de Córdoba: organizaciones sociales, universidades, colegios profesionales, empresas, centros de investigación, centros vecinales, ciudadanos,-muchas de las cuales fueron parte de las iniciativas mencionadas anteriormente- promovió la sanción de la ordenanza N° 11942 de Plan de Metas de Gobierno, aprobada en el mes de junio de 2011.

La norma constituye un instrumento de "planificación e información ciudadana"; de acuerdo al cual, cada intendente al iniciar un nuevo período de gobierno, debe presentar al Concejo Deliberante el plan de metas de su programa de gestión. En el mismo el ejecutivo debe establecer las acciones estratégicas, los objetivos e indicadores cuantitativos y cualitativos para cada área de la administración pública municipal y, de acuerdo a la naturaleza de las prestaciones, en forma global o por zona geográfica de la ciudad. Además, el estado de avance o implementación de dicho plan debe ser informado anualmente al mencionado Concejo ("informes de cumplimiento").

El diseño institucional prevé que el Intendente presente el Plan dentro de los 120 días corridos de iniciado su mandato, pudiendo coincidir con el informe de apertura de las sesiones ordinarias del legislativo local. A partir de ese momento se demanda "amplia difusión" del documento de manera que "asegure y garantice el conocimiento, evaluación y control por parte de la

[6] Acta de Ética pública de los Candidatos a Intendentes (2003); Acuerdo de Compromiso Público de Transparencia de gobierno – Programa Discrecionalidad Cero (2003); Convenio de Transparencia (2005); Acta de Compromiso Público con la Ciudadanía de Córdoba "Por una Córdoba Sustentable" (2007); Acta de Compromiso Público "Por u Concejo Deliberante Transparente y Participativo" (2008).

ciudadanía" (art. 4), aunque en el caso cordobés no se establece de quién es la competencia o responsabilidad de esta acción (solamente se enumeran espacios de difusión y plazos). Si bien se establece que es el Concejo Deliberante como "órgano de contralor" que "insta al conocimiento" del plan (art. 5).

El Concejo Deliberante es quien debe realizar una Audiencia Pública informativa, dentro del plazo de sesenta (60) días corridos, en la cual participa el Intendente Municipal, como miembro informante. En esta instancia, los vecinos e instituciones intermedias de la ciudad pueden realizar, en dicho acto, "sugerencias" sobre el plan o sus sucesivos informes que luego "son elevadas al Departamento Ejecutivo Municipal para su conocimiento".

Según la norma caben al Concejo Deliberante las tareas de "seguimiento" del Plan de Metas de Gobierno, esto es, verificar el cumplimiento de la presentación del plan y de los informes anuales, así como de los "contenidos mínimos", establecidos por la norma, pudiendo "formular propuestas o recomendaciones, solicitar informes ampliatorios y aclaratorios y sugerir medidas, para mejorar el proceso de evaluación de cumplimiento del Plan" (art. 7).

Durante el proceso, el Departamento Ejecutivo puede realizar modificaciones al Plan propuesto, después de las Audiencias o entre los diferentes informes de cumplimiento, las cuales tienen que ser "debidamente justificadas y fundadas" y "remitidas para el conocimiento por parte del Concejo Deliberante" y su "plena difusión pública" (Art 6).

El Plan de Metas se implementó por primera vez al asumir el intendente Ramón J. Mestre en diciembre de 2011. El ejecutivo presentó el Plan en una audiencia pública que se realizó el día 28 de junio de 2012 (expediente 368.323), donde el intendente manifestó:

> …esta primera experiencia que se hace en la ciudad de Córdoba muestra claramente el interés de la sociedad civil por mejorar el vínculo entre los vecinos y su Gobierno municipal, pero también pone en evidencia con fuerzas que hoy existe en la ciudad una voluntad política

> por cambiar años de opacidad y secretismo, donde a los ciudadanos nos era imposible saber los rumbos de las diferentes gestiones (Concejo Deliberante, 2012: 2).

Al inaugurar la implementación de esta nueva institución se destaca la búsqueda de protagonismo de la sociedad civil en la definición de las acciones públicas y los límites de estas últimas asociados a la falta de información y deliberación pública en su construcción. Publicidad que abre la oportunidad, según los promotores del espacio pero también al decir de los propios implementadores del mismo (Intendente), no sólo al conocimiento, sino también a la discusión y crítica de las mencionadas decisiones (aquí plasmadas en "metas"), así como al permanente control:

> Éste no es un listado de promesas sino de desafíos que nos hemos impuesto y que ponemos a consideración del vecino para que pueda conocer el rumbo del Gobierno en los próximos años. […] Ahora todos conocen cómo vamos a llevar adelante nuestro plan de metas, que ha sido votado por los vecinos; incluso, ahora todos tenemos la posibilidad, seguro, de criticar algo; antes ni siquiera teníamos esa oportunidad porque no había qué criticar. Claramente es un avance cualitativo en la vida política e institucional de la ciudad.
>
> […]…será clave para el éxito de esta herramienta la participación de los vecinos haciendo sus aportes, pero fundamentalmente controlando y monitoreando lo que hemos propuesto. Lo digo con mucho énfasis porque, si no, corremos el serio riesgo de que este ámbito se convierta en otro espacio donde sólo concurren los que de algún modo u otro ya participan en la vida política convencional (Mestre citado en Concejo Deliberante, 2012: 2-3, 4)

El Plan de Metas, desde su diseño, habilita para que las posibles rectificaciones, ampliaciones y/o exclusiones, derivadas del debate que tiene lugar en la audiencia, se realicen de manera inmediata. Esto es, antes o al tiempo de comenzar la implementación del Plan propuesto, así como en los años sucesivos, favoreciendo ajustes progresivos, que pueden estar asociados a los cambios de contexto o a la incorporación de nuevas perspectivas en el

análisis por la proliferación de voces, entre otros. En tal sentido, en la presentación del Informe de Cumplimiento (2013) el Intendente afirmaba:

> hemos incorporado y rectificado algunas de nuestra metas, lo cual –como decía recién– ha permitido estas rectificaciones, las cuales destaco porque ayuda a la participación, a volver a tomarnos confianza, a que, en definitiva, podamos cumplir con nuestros objetivos, pero también ir adecuando las necesidades que tiene la propia Administración o la misma ciudad porque, evidentemente, es una ciudad que tiene mucho movimiento, que genera constantemente cambios y es necesario atender los planteos que se van realizando (Concejo Deliberante, 2013b: 2)

Las evaluaciones realizadas por la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, efectivamente, dan cuenta de la ocurrencia de cambios en el Plan, muchos de los cuales permitieron avanzar en la definiciones de las metas que las hicieran susceptibles de monitoreo y evaluación ciudadano. Entre los cambios entre una audiencia y otra, se destaca que el 23% de la metas en el informe de cumplimiento son nuevas y el 16% han sido producto de redefiniciones (donde el tema con mayor variación, ex post, ha sido Transparencia y Acceso a la Información, una de las áreas de intervención de la Red). Pero como decíamos, 23% serían “nuevas” metas, atribuibles al diálogo público acerca del Plan.

Sin embargo, la Red señala que se trataría de metas que han sido definidas o por lo menos publicitadas por el gobierno “después de su cumplimiento” en el primer año de implementación del Plan (cuestión que estaría siendo corroborada a través de los resultados de las observaciones en el área de democracia participativa, donde 22 de las 38 metas estarían en estas condiciones). Todo lo cual, nuevamente, estaría de hecho dejando el monitoreo y evaluación ciudadana para la última fase de la política y, de alguna manera, desdibujando el potencial de las “metas” como orientadoras de las acciones de todos los que intervienen en la construcción de la ciudad.

Avanzando sobre más allá de los límites y potencialidades señalados por la Red Ciudadana, es posible identificar condicionantes o fronteras para la incidencia de la ciudadanía en la formulación e implementación del plan que

parten tanto del diseño de la institución como de las alternativas de su implementación y de las formas en las que efectivamente se ‘escenifica’ el diálogo público.

3- Preguntas al diseño desde una perspectiva deliberativa

El modelo deliberativo pone el eje del análisis en la forma en que se institucionaliza la deliberación pública como fundamento de legitimidad tanto de las decisiones colectivamente vinculantes, como de los procedimientos para alcanzarlas. A lo largo de nuestro trabajo hemos intentado avanzar en la identificación de dimensiones para el análisis, desde una perspectiva deliberativa, de los procesos de construcción e implementación de diseños institucionales participativos (ECHAVARRÍA, 2008, 2012; ECHAVARRÍA-ROMANUTTI, 2014). La preocupación está, entonces, en “la discusión que precede a la decisión” (VITALE, 2006: 745) y en los detalles difíciles de generalizar que la viabilizan (FUNG, 2003).

Fung (2003) identifica una serie de elecciones que los actores realizan de manera implícita o deliberada en el diseño institucional: quién (participantes), sobre qué (temas), cómo (modo), cuándo (frecuencia), por qué (apuestas) participar. Pero, si además consideramos las potestades decisorias de los espacios que se crean o capacidad de influencia de los públicos (Pateman, 1992), se ponen de relieve las consecuencias funcionales que dichas decisiones tienen para la viabilidad de la deliberación. Echavarría (2008, 2011), tomando como base esta propuesta, procura ampliar el análisis esta vez partiendo de las consecuencias o problemas derivados de la implementación de diseños participativos: fragmentación, inclusión, discrecionalidad, oportunidad y accesibilidad. Finalmente, en nuestro último trabajo ECHAVARRÍA-ROMANUTTI, 2014), a partir de las experiencias participativas observadas, incorporamos dos nuevas dimensiones vinculadas a los recursos disponibles para la interacción dialógica y la publicidad como condición de posibilidad del diálogo informado y protección de los resultados que de allí se derivan (ver Figura 1).

Figura 1: Repensando las condiciones de la deliberación.

Participantes	¿Quiénes?
Temas	¿Qué?
Modos	¿Cómo?
Frecuencia	¿Cuándo?
Momentos	¿Cuándo?
Lugares	¿Dónde?
Recursos	¿Con qué?
Publicidad	¿Cómo se convoca?

Fuente: Echavarría – Romanutti, 2014

Cabe aclarar que si bien, a los fines meramente expositivos, se presenta la grilla de análisis de esta manera, la ampliación de las dimensiones de estudio consideradas, como afirmáramos, es resultado de un diálogo permanente entre las observaciones realizadas y el marco deliberativo. Así partir de los desarrollos referidos, sintetizamos en el siguiente cuadro el análisis de las audiencias públicas, de acuerdo a la experiencia cordobesa.

Figura 2: Condicionamientos de la deliberación en diseños situados: Audiencias Públicas

¿Quiénes?	Vecinos/as y organizaciones
¿Qué?	Autorización del uso de recursos públicos en la ciudad
¿Cómo?	Expresión de la opinión de los afectados
¿Cuándo?	Única vez por cada uno de los temas que requieran autorización
	Ex – ante (autorización)
¿Dónde?	Concejo Deliberante u otro edificio público
¿Con qué?	Acceso a demanda a la información pública objeto de discusión, recursos económicos individuales u organizacionales
¿Cómo se convoca?	Páginas web oficiales Medios masivos de comunicación

Fuente: adaptado de Echavarría – Romanutti, 2014

3.1- Ampliando las respuestas… pensando en las Audiencias del Plan de Metas.

¿Quiénes participan?

Según la ordenanza de Plan de Metas de Gobierno, cabe al Concejo Deliberante realizar el seguimiento del mismo (órgano de contralor). Para lo cual se convoca a una Audiencia Pública de la que participan, además de los ediles locales, el Poder Ejecutivo (Intendente) en calidad de miembro informante y los vecinos de la ciudad ya sea en forma individual u organizados (organizaciones sociales, académicas y profesionales), como oyentes y expositores.[7]

Cabe destacar que cuando se trata de participación organizacional entra en vigor el artículo 25 de la Ordenanza de Audiencias Públicas (Nro. 11709), según la cual sólo pueden designar 1 (uno) miembro que las represente para el uso de la palabra.[8] Esto es, que más allá de la diversidad de temáticas sobre las que trabaje la organización o los límites de tiempo que impone la dinámica de la sesión, las organizaciones deberán ajustarse a una única intervención de hasta 5 (cinco) minutos.

Tabla 1: Participantes registrados en Audiencias Públicas

AÑO	Oyentes	Exponentes	Total	Porcentaje de exponentes sobre el total
2010	77	66	143	46,15%
2011	54	67	121	55,37%
2012	131	100	230	43,29%
2013	47	47	94	50%
TOTALES	366	287	653	43,95%

Fuente: Elaboración propia.

[7] Art. 5, Ordenanza 11942/11

[8] Art. 25º.- Las personas jurídicas participan por medio de sus representantes legales o apoderados, debiendo acreditar tal carácter. Los Centros Vecinales, Juntas de Participación Vecinal y Organizaciones No Gubernamentales designan un (1) miembro de su seno que las representa. En todos los casos, sólo se admite un (1) orador en su representación.

Según las observaciones realizadas y la propia experiencia de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, esto estaría derivando en otras estrategias de presentación/identificación de los participantes a la hora de su registro. Esto es, inscribirse como 'vecino particular' (pe. En el caso de los investigadores universitarios) o invocando la pertenencia a una organización de primer grado cuando las intervenciones responden a espacios de articulación secundaria (pe. Organizaciones que integran la Red Ciudadana Nuestra Córdoba). Todo lo cual diluye la presencia/visibilidad de los actores colectivos que se involucran en el seguimiento del Plan de Metas. Esto queda claro en los cambios que se observan en el peso relativo de la participación individual respecto de la participación organizada en la Audiencia de Plan de Metas 2014 (ver tabla).

Tabla 2 Participantes que hacen uso de la palabra en las Audiencias Públicas

	Individual	Organizaciones					
		Profesionales	Empresariales	Centros Vecinales	OSC	Org. Sindicales	Otras
Plan de Metas 2012	19	0	0	17	12	0	8
	33,92%	0%	0%	30,35%	21,42%	0%	14,28%
HIGIENE URBANA 2012	1	0	0	6	2	1	0
	10%	0%	0%	60%	20%	10%	0%
Transporte Urbano- 2012	6	2	0	9	1	2	1
	28,57%	9,52%	0%	42,85%	4,76%	9,52%	4,76%
Presupuesto 2012	0	0	0	0	2	1	2
	0%	0%	0%	0%	40%	20%	40%
Plan de Metas 2013	6	2	0	11	6	0	1
	23.07%	7.69%	0%	42.30%	23.07%	0%	3.84%
Comodato Centros Vecinales 2013	0	0	0	2	0	0	0
	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
Presupuesto 2013	3	0	0	8	2	0	2
	20%	0%	0%	53,33%	13,33%	0%	13,33%
Plan de Metas 2014	13	1	0	15	3	0	1
	39,39%	3,03%	0%	45,45%	9,09%	0%	3,03%

Fuente: Elaboración propia en base a versión taquigráfica de Audiencias Públicas realizadas en el período 2012-2014.

¿Cómo?

Cuando nos preguntamos por el cómo, estamos interpelando al espacio participativo acerca de la forma en la que se arriba a la decisión. Según lo previsto normativamente, en el caso de las Audiencias Públicas en general, y la del Plan de Metas en particular, no existe obligación para la autoridad ejecutiva e inclusive para los miembros del legislativo local, de dar cuenta y/o considerar los debates y/o opiniones vertidas por los ciudadanos durante la audiencia en

las decisiones de modificación o aprobación de informes, ni argumentar acerca de las razones por las cuales fueron desestimadas.[9]

Además, en el Decreto de Convocatoria, el Concejo Deliberante se reserva la facultad de establecer el orden en el uso de la palabra (a pesar de que los registros son abiertos con anticipación y en los mismos se establece un orden de inscripción), lo mismo sucede con la administración del tiempo destinado para las intervenciones de los participantes. Con lo cual no sólo estarían en juego las formas de reconocimiento, sino también nuevamente las estrategias de organización/articulación de los participantes para hacer público su punto de vista. (Cf. DIAZ-ECHAVARRÍA, 2013)

¿Cuándo?

En términos generales, las audiencias públicas obligatorias son realizadas *ex-ante*, esto antes de la decisión para autorizar el gasto público o una particular forma de intervención del Estado. En el caso del Plan de Metas, la participación se da a lo largo de un *continum* que se inicia con su presentación pública y se reitera de manera periódica (anualmente) en el seguimiento de los informes de avance elaborados por el Ejecutivo.

Como señalábamos en trabajos anteriores (Díaz-Echavarría, 2013: 29), esta institución tiene la potencialidad de permitir "una identificación atenta y constante de cualquier señal de alerta en la ejecución de la acción pública. A la vez que, habiendo diagnosticado esa señal, ésta puede ser enviada de 'abajo hacia arriba' a los diseñadores, aportando así a un *feedback* virtuoso que pondría en relación a todos los actores intervinientes: funcionarios, administradores, ciudadanos, organizaciones, socios de la acción, beneficiarios, etc., anticipando posibles fallas y corrigiendo rumbos imprecisos o de gestiones poco eficientes".

¿Dónde?

[9] "Las opiniones que se recogen durante la realización de las audiencias públicas son de carácter consultivo y no vinculante. Luego de finalizada la audiencia, la autoridad municipal responsable de la decisión, puede expresar en los fundamentos del acto administrativo o legislativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones vertidas en aquella y –en su caso- las razones por las cuales las desestima" (0rd. 11709/09, Art. 4).

Las Audiencias se realizan en el recinto del Concejo Deliberante o algún otro edificio público municipal. En el caso del recinto del Concejo, la disposición habitual de los actores en el espacio se rediseña. Si bien podría decirse que la presentación adquiere una forma casi circular, en realidad se trata de un cuadrado.

La mesa de las autoridades continúa presidiendo la sesión, en una posición que resulta central, para el que accede al recinto, y elevada con una tarima respecto del resto de los participantes. Este espacio lo ocupa el Presidente del Concejo Deliberante y desde el mismo habla también el Intendente cuando presenta el Plan o rinde cuentas. A un lado, el equipo de gestión del municipio acompaña la participación del intendente. Del lado opuesto, el público que se ha convocado para participar de la Audiencia, conserva el lugar que habitualmente le es asignado en las discusiones públicas.

En cruz, el eje de la deliberación, los que pueden argumentar en torno de las informaciones y avances presentados por la autoridad: los concejales y los vecinos. Los primeros, los representantes del pueblo, ya no miran al frente, lugar que ocupa la presidencia, su mirada se dirige a un “nuevo espacio”, de tipo ocasional en el que hacen uso de la palabra los vecinos y organizaciones que participan de la sesión. Lo concejales, eventualmente, lo harán desde sus bancas. Este eje, a nivel del público pierde visibilidad, frente a la autoridad que se encuentra sobre-elevada.

Ilustración 1: Las autoridades que presiden la sesión están en el estrado (fondo, arriba), los concejales en sus bancas (izquierda) y una vecina realizando su intervención (derecha).

Ilustración 2: Debajo del estrado, los funcionarios municipales escuchan las intervenciones de los vecinos (fondo a la derecha).

Ilustración 3: El público asistente/oyente ubicado al fondo del salón.

¿Con qué?

Si bien en su concepción los Planes de Metas se vinculan con iniciativas de acercamiento de la información acerca de las propuestas y programas de políticas de los gobiernos a la ciudadanía, en el caso de Córdoba esto encuentra serias limitaciones. La información se pone a disposición en ocasión de la celebración de las diferentes audiencias, sin la suficiente antelación como para posibilitar una circulación extensa y la necesaria apropiación de sus contenidos de manera de ofrecer condiciones de posibilidad al debate público (ver Tabla 2).

Además, en el caso de análisis, la información que se pone a disposición es el mismo expediente elevado por el Ejecutivo municipal para su tratamiento en la Audiencia. Esto representa, en general, un volumen importante de documentos (el Plan de Metas 2012: 144 páginas, el Informe de Avance 2013: 287 páginas y el Informe 2014: 473 páginas) en un vocabulario técnico que dificulta su análisis por parte de los vecinos, distante de los parámetros de simplicidad y

comprensibilidad de la información pública que hoy se demandan de la información pública.

Cabe aclarar que la información, si bien está disponible en el Concejo Deliberante después de la apertura de sesiones de cada año –cuando el Ejecutivo lo eleva-, la divulgación adquiere obligatoriedad a partir de la convocatoria a audiencia, o sea, "al menos" 2 (dos) días previos a la realización de la audiencia.[10]

¿Cómo se convoca?

La difusión de la convocatoria a la Audiencia debe hacerse, de acuerdo a la normativa, a través de al menos dos (2) diarios de circulación masiva y en los sitios web de la Municipalidad de Córdoba y del Concejo Deliberante durante los dos (2) días previos a la celebración de la Audiencia, como mínimo). En la práctica la difusión se hace cumpliendo estrictamente con esta exigencia, como una excepción para la audiencia del año 2012, la primera, se publicó el anuncio en 4 de los diarios locales de mayor circulación. Lo que se refuerza ocasionalmente con la incorporación de la noticia en la agenda de los programas de noticias de los canales de televisión local.

Además, se envían invitaciones (por correo postal y por mail) con una base de datos construida a partir de los ciudadanos y organizaciones que ya participaron en audiencias anteriores, lo cual ofrece serias limitaciones cuando se trata de ampliar las voces que participan de la deliberación. Considerando que en la "masividad" a la que se aspira, se privilegian las organizaciones vecinales (centros vecinales) como equivalente/representantes para la discusión de lo que "atañe a todos los vecinos" (Entrevista Responsable Secretaría General de Comisiones, junio 2014).

[10] Art. 29º.- La convocatoria es publicada durante dos (2) días al menos, en dos (2) diarios de amplia difusión local, en las páginas web de la Municipalidad de Córdoba y del Concejo Deliberante y medios masivos de comunicación audiovisuales disponibles con una antelación de dos (2) días al menos de la fecha de realización de la Audiencia.

Tabla 3: Convocatoria a las Audiencias Públicas del Plan de Metas

	Responsable Difusión	Medios de Difusión	Información brindada	Disponibilidad de la Información
2012	Sec. General de Comisiones	Edictos en Prensa escrita por **5** medios - Página WEB Municipal y Concejo Deliberante – Carta por Correo Privado – Correo Electrónico	Nota Invitación; Decretos de convocatoria; Folleto Informativo; Expediente publicado en las páginas WEB Municipal y del Concejo Deliberante	**8 (ocho)días hábiles**
2013	Sec. General de Comisiones	Edictos en Prensa escrita por **4** medios - Página WEB Municipal y Concejo Deliberante – Carta por Correo Privado – Correo Electrónico.	Nota Invitación; Decretos de convocatoria; Expediente publicado en las páginas WEB del Concejo Deliberante	**8 (ocho)días hábiles**
2014	Sec. General de Comisiones	Edictos en Prensa escrita por **2** medios - Página WEB Municipal y Concejo Deliberante – Carta por Correo Privado – Correo Electrónico.	Nota Invitación; Decretos de convocatoria; Expediente publicado en las páginas WEB del Concejo Deliberante	**8 (ocho)días hábiles**

Fuente: adaptado de Díaz- Echavarría, 2013, en base a registros del Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba y seguimiento realizado por el Grupo Temático de Trabajo Democracia Participativa del la Red Nuestra Córdoba

Hasta aquí hemos descripto lo que podríamos definir como el 'escenario', en sentido amplio, de las Audiencias Públicas del Plan de Metas de Gobierno. Esto es, no sólo el espacio físico sino también las reglas formales que organizan las interacciones regularmente de un modo general y prefijado, definiendo un marco para todos aquellos que participan.

4- La escenificación de la discusión pública

Para poner el foco en el uso de la palabra que acontece en el marco de las Audiencias del Plan de Metas de Gobierno, recurrimos a algunos elementos tomados del análisis dramatúrgico de Ervin Goffman: los papeles o rutinas desempeñadas, escenario, mistificación y trasfondo escénico.

Sobre la fachada social[11] de las instituciones de participación ciudadana, particularmente de las audiencias públicas del Plan de Metas, hemos

[11] En primer lugar, se encuentra el medio (*setting*), que incluye el mobiliario, el decorado, los equipos y otros elementos propios del trasfondo escénico, que proporcionan el escenario y utilería para el flujo de acción humana que se desarrolla ante, dentro o sobre él. En términos geográficos, el medio tiende a permanecer fijo, de manera que los que usan un medio

adelantado en la sección anterior algunas consideraciones acerca del ‘medio’, cuando nos preguntamos por el espacio en que la participación (uso de la palabra) tiene lugar. Como vimos, el medio organiza el flujo de las interacciones y el juego de oposiciones entre los actores y la audiencia. También se integran aquí un juego de ‘apariencias’ y ‘modales’ que describen rutinas diferentes en la misma fachada.

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que los individuos en su interacción con los demás representan diferentes papeles[12] de acuerdo a la situación en que se encuentran, de manera de actuar como socialmente se considera correcto. Es decir, interpretan un personaje.

A su vez, siguiendo a Bourdieu, podemos identificar a los actores participantes teniendo en cuenta su capacidad estatutaria; es decir, parafraseando al autor, la posesión de una competencia legítima para en ocasiones hacer uso de la palabra oficial, es decir, formal (Bourdieu, 2001: 43). En este sentido, considerando el orden normativo vigente, podemos distinguir: actores reconocidos por la carta orgánica municipal (Poder Ejecutivo, Concejales y Centros Vecinales) de aquellos a quienes la participación se amplía en el marco de las Audiencias Públicas (‘vecinos’ de manera individual u organizada).

Entonces, en el Estado Municipal, encontramos los papeles que desempeñan los miembros del departamento ejecutivo (el intendente y su equipo) y los que pertenecen al poder legislativo (los concejales). Cabe destacar, en este punto, que la audiencia de Plan de Metas de Gobierno es la única que exige la presencia del Poder Ejecutivo Municipal como ‘miembro informante’ en la deliberación.

Se espera que el representante del gobierno desarrolle una presentación del plan -en el caso de la primera audiencia- y/o de los informes de avance de

---

determinado como parte de su actuación no pueden comenzar a actuar hasta haber llegado al lugar conveniente, y deben terminar su actuación cuando lo abandonan.” (Goffman, 1997: 34)

[12] La pauta de acción preestablecida que se desarrolla durante una actuación y que puede ser presentada o actuada en otras ocasiones puede denominarse «papel» o «rutina" (Goffman, 1997:27).

cumplimiento. Sin embargo, las rutinas en la Audiencia, se caracterizan por la brevedad en el uso del tiempo. Es en función de esto que en este momento se produce una selección de temas se define la agenda de la Audiencia, el gobierno elige aquellas acciones sobre las que va poner el énfasis de la argumentación y cuáles soslayar. Si bien la presentación oral la realiza el intendente, los secretarios y funcionarios municipales acompañando al mandatario local se integran a la rutina del ejecutivo. No sólo avalan el mensaje sino que orienta las intervenciones de los vecinos participantes hacia los responsables administrativos de las acciones de gobierno.

En cuanto a los concejales, la ordenanza de Plan de Metas de Gobierno, les asigna el rol de contralor del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ordenanza (formal-procedimental). Esto es, la presentación del Plan y de los informes anuales en base a los contenidos mínimos establecidos en la norma (art.2, ordenanza 11.942/11). Asimismo, en tanto representantes del pueblo, están facultados para realizar propuestas o recomendaciones, solicitar informes ampliatorios y aclaratorios y sugerir medidas, para mejorar el proceso de evaluación de cumplimiento del Plan (art.7, Ord. 11.942/11). Es decir, la función del Concejo Deliberante se ciñe al control procedimental, a lo que se le suma la difusión del Plan y los informes de avance (art. 5).

En este sentido, los concejales no solo conservan los elementos del medio que los distinguen del resto de los participantes en la Audiencia, sino que además se remiten a la rutina habilitada por la norma, casi como mediadores entre el gobierno y los ciudadanos.

En las audiencias públicas si consideramos la necesidad de autorización que experimentan los gobiernos, el otro sería el Pueblo, el conjunto de los ciudadanos y sus organizaciones. Sin embargo, aquí nuevamente la disquisición de Bourdieu adquiere sentido y podemos distinguir: los centros vecinales (y otras instituciones reconocidas normativamente como las Juntas de Participación Vecinal) de otro tipo de organizaciones y vecinos que participan.Estas diferencias que provendrían de la legitimidad de las palabras de unos y otros también se observa en los modales y valores privilegiados en las respectivas alocuciones (ver tabla 3).

Tabla 3: Usos de la palabra según tipo de participantes

	Reconocimiento de Acciones Públicas	Demandas de Acciones Públicas	Observaciones al Plan de Metas
Participantes			
Individuales			
	9	33	18
Organizaciones Profesionales			
	1	4	4
Organizaciones Empresariales			
	1	1	2
Centros Vecinales			
	25	30	16
OSC			
	5	14	8
Organizaciones Sindicales			
Otras			
	4	10	9
TOTALES	**45**	**92**	**57**

En principio, podemos afirmar que, en términos generales, predomina la presentación de demandas de acciones públicas, sin el establecimiento de un vínculo claro o explicito con la implementación del Plan de Metas de Gobierno; además, la gran mayoría de estas intervenciones se realizan a título individual. Es que la presencia del intendente y sus funcionarios, convierte a esta audiencia en una instancia privilegiada para la visibilidad/publicidad de las demandas, sin intermediaciones burocráticas.

Luego, los centros vecinales, reconocidos la Carta Orgánica Municipal como organizaciones representantes de los vecinos, dividen el uso de la palabra, principalmente, entre el reconocimiento de las acciones públicas de la gestión de gobierno y la presentación de demandas por la falta de políticas públicas.

Asimismo, en la diferenciación de papeles, un rol importante lo cumple el público oyente que acompaña el desarrollo de la sesión, entre quienes se encuentran tanto los miembros de las organizaciones descriptas como así también los simpatizantes del gobierno municipal quienes refuerzan el mensaje brindado por el intendente municipal a través de aplausos y diversas expresiones de aprobación.

Así, se conforma el repertorio de la actuación en el escenario antes descripto donde cada actor tiene un lugar asignado; asegurando la eficacia de todo el acto. La distancia existente entre las autoridades que presiden la sesión, ubicadas en lo alto y el resto de los participantes, refuerza la distancia social

existente entre ambos, contribuyendo así, en términos de Goffman (2001: 80), a “mistificar” la actuación. Es decir, a infundir respeto en la audiencia y mantener la credibilidad de la actuación mediante la limitación del contacto físico y la ubicación diferencial en el espacio de los vecinos y las autoridades.

A su vez, otras estrategias contribuyen a la eficacia de la actuación y son las que se desarrollan en el ‘trasfondo escénico’, tras bambalinas, donde se prepara la actuación e incluye todas las acciones informales que quedan ocultas al público.[13] Así, por ejemplo, se incluye aquí la preparación de los discursos que serán dichos en la audiencia con su consiguiente selección de los temas, logros a destacar por parte del municipio y problemas a invisibilizar o minimizar. Asimismo, la alteración del orden de los expositores, facultad que posee el vice intendente en tanto presidente de la audiencia, hace posible la manipulación del “clima” o “tono” que prevalecerá en la reunión. De este modo, se ubican al comienzo a aquellos expositores que reconocen las acciones de gobierno, dejando para el final a aquellos que se conoce que harán hincapié en las observaciones al Plan de Metas y en las demandas de acciones públicas.

Por el lado de los vecinos o ciudadanos, los diferentes participantes también despliegan diversas estrategias para poder transmitir su mensaje. Por ejemplo, dividir su presentación entre diversos participantes de modo tal de hacer un uso eficiente del tiempo y lograr desarrollar de manera completa sus ideas o reflexiones. También, así como el municipio elige destacar determinadas acciones de gobierno, actores como la red Nuestra Córdoba, procuran evidenciar a través de un análisis de los informes presentados por el municipio, no solo el grado de avance por áreas sino las estrategias desplegadas por el gobierno en la presentación de la información.

[13] “…cuando la actividad de alguien tiene lugar en presencia de otras personas, algunos aspectos de la acción son acentuados de manera expresiva, mientras que otros, capaces de desvirtuar la impresión suscitada, son suprimidos. Es evidente que los hechos acentuados hacen su aparición en lo que he llamado la región anterior, también debería ser igualmente clara la posibilidad de que exista otra región –una «región posterior» (back región) o «trasfondo escénico» (backstage)- en la cual hacen su aparición los elementos suprimidos. Una «región posterior «trasfondo escénico puede definirse como un lugar, relativo a una actuación determinada, en el cual la impresión fomentada por la actuación es contradicha a sabiendas como algo natural” (Goffman, 2001: 122-123).

5- Democracia condescendiente

Cuando Bourdieu analiza los intercambios lingüísticos, sostiene que dada “la relación de fuerzas objetiva entre las lenguas que en la práctica se enfrentan…” se observan estrategias asociadas al “acto mismo de negar simbólicamente esa relación, es decir, la jerarquía entre las lenguas y quienes las hablan” (Bourdieu, 2001: 42). Semejante estrategia, denominada de condescendencia, es posible en todos aquellos casos en que la diferencia objetiva entre las personas en presencia (es decir, entre sus propiedades sociales) es lo bastante conocida y reconocida por todos (y en particular por quienes están presentes, como agentes y espectadores, en la interacción) para que la negación simbólica de la jerarquía (la que consiste, por ejemplo en mostrarse “simple”) permita acumular los beneficios vinculados a ella y los que procura la negación completamente simbólica de esta jerarquía, empezando por el refuerzo que implica el reconocimiento concebido a la manera de utilizar la relación jerárquica.

Dicho esto, del análisis realizado del diseño y puesta en funcionamiento de las audiencias públicas, consideramos que las mismas podrían pensarse, en estos términos de Bourdieu, como una estrategia de condescendencia de los representantes en el marco de la crisis o agotamiento de la ficción legitimante de las democracias representativas.

Esto es, las audiencias públicas constituyen un espacio que se pretende integrado en condiciones de igualdad, donde los ciudadanos recuperarían el ejercicio del poder delegado; donde, en consecuencia, se niegan las diferencias entre los participantes en el proceso de toma de decisiones efectivas. Es decir, se sostiene la paridad entre representantes y representados y de allí la apertura de este espacio para escuchar los posicionamientos de los vecinos sobre los asuntos que los afectan.

Asimismo, la aparente suspensión de las jerarquías y/o prerrogativas de unos y otros se completa si tenemos en cuenta, como señalamos anteriormente, que los argumentos esgrimidos por los participantes e inclusive que pudieran ser construidos en dicho espacio de intercambio intersubjetivo no son vinculantes para el proceso de toma de decisiones que habilitan/legitiman, así como

tampoco existe obligatoriedad por parte de las autoridades de dar una respuesta a las opiniones vertidas en la audiencia. Por tanto, se trata de un espacio donde se hace “como si” representantes y representados actuaran en pie de igualdad y, fundamentalmente, “como si” la opinión de los vecinos fuera relevante para definir la voluntad colectiva que orienta la intervención del Estado.

6- Bibliografía

BOURDIEU, P. (2001), **¿Qué significa hablar?** Economía de los intercambios lingüísticos. Ediciones Akal, Madrid, España.

CONCEJO DELIBERANTE (2011). Ordenanza N 11.942: Plan de Metas de Gobierno, instrumento de planificación e información ciudadana. Córdoba, Argentina. Recuperado de http://www.cordoba.gov.ar/Digestoweb/Page/Documento.aspx?Nro=23792

CONCEJO DELIBERANTE (2012). Audiencia Pública. Plan de Metas del gobierno de la Ciudad de Córdoba. Córdoba, Argentina, Versión Taquigráfica. 28/06/2012.

CONCEJO DELIBERANTE (2013a). Decreto L0288. 16/04/2013. Córdoba, Argentina

CONCEJO DELIBERANTE (2013b). Audiencia Pública. Plan de Metas. Córdoba, Argentina, Versión Taquigráfica. 25/04/2013.

DIAZ, A. C. y ECHAVARRÍA, C. (2013) **La oportunidad y los sujetos de la evaluación en políticas públicas: Una aproximación a dos casos de estudio en Córdoba Ciudad, el Plan de Metas de Gobierno y los CICs.** XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná.

ECHAVARRÍA, Corina. (2008) **Dialogar, crear y participar en la ciudad: algunos apuntes a partir de las experiencias del sur**. Conferencia. Bogotá como vamos 10 años: Ciudades y Ciudadanía. Bogotá.

ECHAVARRÍA, Corina (2012). De la eficiencia a la legitimidad: contextos y actores de la participación en Argentina. En: Olvera, Alberto y Recondo, David. **Políticas de la participación ciudadana en América Latina y en Europa**.

México: Universidad Veracruzana, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Fondo de Cultura Económica, 2012: en prensa.

ECHAVARRÍA, C.- ROMANUTTI, V. **(**2014) **La factibilidad de la deliberación sobre los recursos públicos: diseños institucionales y prácticas de la ciudadanía en la ciudad de Córdoba.** Revista Más Poder Local, 20. Disponible en: http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/183-F53b2bb571831404222295-articulo-1.pdf

FUNG, Archon. (2003) Survey article: Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. En: **The journal of political philosophy**: vol. 11, N 3. pp 338-367

GOFFMAN, E. (1997). **La presentación de la persona en la vida cotidiana**. Amorrortu editores, Buenos Aires.

PATEMAN, Carole (1992) **Participação e teoria democrática**, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

RED CIUDADANA NUESTRA CÓRDOBA (2013). **Informe de Plan de Metas 2012-2013**. Córdoba, Argentina (mimeo)

RED CIUDADANA NUESTRA CÓRDOBA. **¿Qué es el Plan de Metas?** Córdoba: Red Ciudadana Nuestra Córdoba. http://nuestracordoba.org.ar/plan-metas-gob. Accesado en: 27 de enero de 2015.

RITZER, G. (1996).**Teoría Sociológica Contemporánea**, McGraw-Hill, Madrid.

ROMANUTTI, Virginia (2012ª). **Instrumentos de rendición de cuentas y participación ciudadana: aprendizajes en América Latina**. Córdoba: Red Ciudadana Nuestra Córdoba. http://www.nuestracordoba.org.ar/documentos/Plan_Metas_Aprendizajes_en_America_Latina.pdf Accesado en: junio de 2013.

ROMANUTTI, Virginia (2012b). **Plan de Metas en Córdoba: Una experiencia de incidencia colectiva**. Córdoba: Red Ciudadana Nuestra Córdoba. http://www.nuestracordoba.org.ar/documentos/Sistematizacion_Plan_Metas_Cordoba.pdf Accesado en junio de 2013.

VITALE, Denise. **(**2006) **Between deliberative and participatory democracy: A contribution on Habermas.** *Philosophy Social Criticism*; 32; 739.