

## **Apresentação: Dossiê "Participação, Democracia e Políticas Públicas na América Latina"**

*Organizadores:*

Lizandra Serafim

Departamento de Gestão Pública – Universidade Federal da Paraíba/UFPB

Wagner de Melo Romão

Departamento de Ciência Política – Universidade Estadual de Campinas/Unicamp

Ana Claudia C. Teixeira

Pós-doutoranda, Departamento de Ciência Política – Universidade Estadual de Campinas/Unicamp

A invenção de novas formas institucionais de relacionamento entre a sociedade e os governos no contexto latino-americano sob o mote da participação cidadã e da democracia participativa constitui um processo amplo de reconstrução da democracia iniciado na década de 1980, que permanece em desenvolvimento até nossos dias. O estabelecimento de práticas e institucionalidades participativas se deu como resposta não apenas à necessidade de superar as ditaduras e retomar o funcionamento das instituições democráticas de representação política, mas combater vigorosamente a memória institucional autoritária no continente, de maneira que os setores sociopolíticos marginalizados e desatendidos pelo Estado pudessem finalmente alcançar protagonismo.

Essas experiências se organizam de formas bastante diversas. Algumas se tornaram constitutivas do aparato legal dos estados nacionais, inclusive como estratégias de renovação de determinados setores de políticas públicas. Outras se concentraram nos governos locais, muito próximas das práticas de democracia direta, em processos participativos que agregam prestação de contas das autoridades locais, transparência no uso dos recursos públicos e, em certa medida, tomada de decisões. O que podemos observar é uma considerável variação no desenho, no grau de institucionalização e na capacidade que tais experiências tiveram em impactar as políticas públicas produzidas e a gestão da coisa pública, aprofundarem a democracia, e perdurarem ao longo do tempo.

O que ocorreu nesses anos na América Latina, e especialmente no Brasil - muito por conta do aparecimento das experiências de Orçamento Participativo nos governos locais no início dos anos 1990 - tornou-se referência para ativistas e políticos de todo o mundo, ávidos em buscar fortalecer seus regimes democráticos e sua própria legitimidade política. E, muito embora experiências de participação também se deem em governos mais ao centro e à direita no espectro ideológico, é inegável que a conjunção de governos à esquerda no continente nos últimos quinze anos impulsionou a participação cidadã por aqui.

Propomos o presente dossiê com o intuito de contribuir para um balanço do que se passa na América Latina quanto às iniciativas de participação em políticas públicas. Entendemos ser fundamental esta reflexão, sobretudo quando em parte do continente voltam ao poder lideranças de orientação conservadora e neoliberal. Embora os artigos que aqui se apresentam mantenham seu foco principal sobre iniciativas ocorridas em nosso país, eles darão à leitora e ao leitor uma amostra da diversidade das experiências, bem como sobre como a pesquisa em Gestão Pública e Ciência Política tem contribuído para a compreensão deste fenômeno. Aos estudiosos da área coloca-se o desafio de construir ferramentas analíticas que permitam mensurar os resultados e o legado destas experiências, e estabelecer metodologias comparativas e replicáveis em diferentes contextos, que possam contribuir para a elaboração de um panorama atualizado do tema.

O artigo de Osmany Porto de Oliveira, “Promovendo conexões transnacionais: as redes e a difusão do Orçamento Participativo” abre este dossiê reconstruindo o percurso pelo qual a emblemática experiência do Orçamento Participativo nutriu-se na cidade de Porto Alegre, no Brasil, e se expandiu pelo mundo. O autor aponta como duas redes transnacionais – a Rede Democratizar Radicalmente a Democracia e o Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa - foram espaços importantes para que os “embaixadores da participação” difundissem o OP por meio não só da *disseminação* de ideias, mas também da sua *tradução* para distintos contextos.

Nessa direção, o artigo de Alfredo Gugliano e Priscila Rodrigues é bem ilustrativo deste fenômeno da *tradução*. Ao compararem os casos de Orçamento Participativo (OP) de Maipú, na Argentina, e Rio Grande, no Brasil, os autores apontam que os princípios de democratização do debate orçamentário no nível municipal estão presentes em ambas as experiências, mas há importantes variações e adaptações locais. Por exemplo, a nomenclatura para designar a experiência é diferente. Em Maipú, a experiência se chama “Programa de Participação Ativa e Responsável”. Além disso, diferente do caso brasileiro, no caso argentino há uma lei local que ampara o OP e garante sua continuidade, independente do prefeito eleito. Por fim, há distinções no desenho institucional. No caso argentino estudado são introduzidas plenárias voltadas a questões culturais e de jovens e adolescentes; já em Rio Grande, o OP se organiza territorialmente em regiões da cidade. Variações como estas, encontradas nestes dois casos, serão observadas inclusive em outras cidades brasileiras.

Propondo uma reflexão sobre os *atores* que participam destes espaços, o artigo de Joana de Moura, “As articulações do movimento negro na I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude”, lança luz para o rico processo no qual o movimento negro formulou um conjunto de proposições no I Encontro da Juventude Negra e conseguiu ganhar legitimidade junto a vários grupos juvenis para que as suas resoluções – dentre elas o combate às altas taxas de mortalidade da juventude negra – se transformassem na primeira prioridade da I Conferência da Juventude (2008).

Ainda com foco nos *atores*, o artigo de Kellen Gutierrez, “Regulamentação do artigo terceiro da Lei Orgânica de Assistência Social” é um bom caso para refletir sobre como se dão as interações sócio-estatais nos espaços participativos. A autora relata como o movimento de defesa da Assistência Social - formado fortemente por profissionais da área - participa do Conselho Nacional de Assistência Social ocupando não as vagas destinadas à sociedade civil (em sua maioria de perfil conservador), mas

por meio da ocupação das vagas destinadas ao governo. Isso se dá porque as militantes, com sua dupla ou tripla inserção política – seja na universidade, em partidos, em governos locais, como funcionárias públicas - passaram a ocupar cargos no Estado quando o PT chegou ao governo federal. Como é possível observar neste texto, a entrada no Conselho Nacional de Assistência Social dessas militantes foi fundamental para que houvesse uma guinada na política pública da área.

Refletindo sobre o *desenho institucional* das instituições participativas, o artigo “Participação na cidade de São Paulo no período de 2001 a 2006”, de Pedro Marin e Ana Guerrini, nos leva a refletir sobre a marca de cada governo sobre o desenho original. O texto analisa criticamente o Programa de Metas criado na cidade no governo Kassab (2008-2012), apontando que originalmente a experiência esteve calcada numa visão restrita de *accountability* focada mais numa forma de checar o desempenho do/a prefeito/a. Os autores apontam como esta visão teria sido modificada no governo de Haddad (2013-2016), que procurou ultrapassar a intenção inicial do Programa de Metas incluindo uma participação mais ativa da sociedade na definição das metas, e como hoje o desenho encontra-se em aberto, a depender do novo prefeito eleito João Dória (2017-).

Ainda sobre o *desenho institucional*, o artigo de Ricardo de Padua Salles “Participação, deliberação e desenho institucional no âmbito do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto”, aponta características presentes em outros espaços semelhantes. O texto aponta como o conselho está fortemente ligado aos setores da educação, com baixa participação de atores diversos, como associações de moradores ou outros. Descreve a vida formalmente regular do conselho, com a dinâmica de reuniões obrigatórias, e – acompanhando a tendência de muitos dos conselhos das mais distintas políticas públicas - a dedicação à função predominantemente fiscalizatória, muito maior do que o tempo investido no exercício de funções deliberativas ou normativas, também previstas em lei, mas menos frequentes no cotidiano destes espaços.

Finalmente, em consonância com a diversidade analítica e metodológica que pauta a RPPI, os três artigos presentes neste número fora do dossiê discutem três relevantes problemáticas para as políticas públicas. Marcelino Lisboa apresenta o ciclo de formulação e os desafios do programa federal “Luz para Todos”, enquanto que Saulo Costa, Ítalo Fittipaldi e Cletiane Araújo trazem uma importante contribuição sobre reformas gerenciais à luz da teoria dos jogos de Nash. Já Samira Vigano e Paula Cabral retoma analiticamente os marcos legais e políticos que fundamentam a educação para jovens e adultos (EJA). Por fim, Sandra A. Gomes fecha a edição com a resenha da obra “Democracy and the Limits of Self-Government”, de Adam Przeworski.

Perante os inúmeros desafios de representação e participação que se nota em diferentes contextos sociais, espera-se que este número seja um importante contributo para o diálogo atual em distintos níveis políticos. Boa leitura a todos.

## **Promovendo conexões transnacionais: As redes e a difusão do Orçamento Participativo**

### **Promoting transnational connections: the networks and the diffusion of Participatory Budgeting<sup>1</sup>**

Osmany Porto de Oliveira  
Departamento de Relações Internacionais  
Universidade Federal de São Paulo/Campus Osasco  
E-mail: [osmanyporto@gmail.com](mailto:osmanyporto@gmail.com)

**Resumo:** O Orçamento Participativo (OP) foi uma experiência pioneira de participação social nos governos locais implementada em Porto Alegre, no Brasil, em 1989. Nos dias atuais, o OP está presente em mais de 2500 cidades no mundo. Este processo envolveu um conjunto amplo de articulações no âmbito doméstico e internacional. O artigo percorre as conexões transnacionais estabelecidas entre representantes de Porto Alegre, na América Latina e na Europa, a partir das quais foram realizadas diferentes transferências do OP. Duas redes transnacionais são analisadas: a Rede Democratizar Radicalmente a Democracia e o Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa. O argumento deste artigo defende que um conjunto de “embaixadores da participação” foi determinante na manutenção das redes, as quais serviram como canais de transmissão e espaços de legitimação para o OP.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo; difusão de políticas; conexões transnacionais; redes.

**Abstract:** Participatory Budgeting (PB) was a pioneering experience of social participation on local governments implemented in Porto Alegre, Brazil, in 1989. In this days, PB is presente in more than 2500 cities in the world. This process involved a wide set of articulations on the domestic and international domain. This article follows the transnational connections established between representants of Porto Alegre, in Latin America and Europe, from wich diferente transfers of PB were made. Two transnational networks in particular are analyzed: the Network Democratize Radically Democracy and the Forum for Local Authorities for Social Inclusion and Participatory Democracy. The argument of this article defends that a group of “ambassadors of participation” was fundamental to maintain these networks, which served as channels of transmission and spaces of legitimation for PB.

**Keywords:** Participatory Budgeting; diffusion policies; transnational connections; networks.

---

1 Este artigo é uma versão adaptada de um capítulo de meu livro “Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo”, publicado pela Editora Annablume em 2016. O autor agradece à Lizandra Serafim, Wagner Romão e Ana Claudia Teixeira pelo convite para participar do dossiê “Participação, Democracia e Políticas Públicas na América Latina” e à Editora Annablume pela autorização para reproduzir o capítulo em forma de artigo nesta revista.

## 1. Introdução

Não há nada que não esteja interconectado  
(Consultor internacional)

Além de funcionar como uma rede informal e um Fórum, o FAL representa um espaço de encontro e de articulação (ou entrelaçamento!) de dezenas de redes temáticas (paz, pobreza, Orçamento Participativo, agricultura urbana) ou regionais (Mercocidades) ou territoriais (cidades periféricas) com as quais se construíram pontes largas ou estreitas, sólidas ou não  
(Relatório IV Edição do FAL, 2004, p. 18)

O Orçamento Participativo (OP) foi uma experiência pioneira de participação social nos governos locais implementada no Brasil. Criado em 1989, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, esta política se enraizou no contexto local da cidade e foi progressivamente adquirindo espaço na cena internacional. Em 1996 o OP de Porto Alegre foi considerado pela ONU-Habitat como uma das 40 melhores experiências de gestão urbana no mundo e pouco tempo mais tarde passou a ser recomendada pelo Banco Mundial. Nos dias atuais, o OP está presente em mais de 2500 cidades no mundo. Este não foi um processo simples e envolveu um conjunto amplo de articulações no âmbito doméstico e internacional.

Este artigo percorre as primeiras conexões transnacionais estabelecidas entre representantes de Porto Alegre na América Latina e na Europa, a partir das quais foram realizadas diferentes transferências do OP. O artigo analisa duas redes transnacionais em particular: a Rede *Démocratiser Radicalement la Démocratie*, do francês Democratizar Radicalmente a Democracia (DRD), e o Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa (FAL), sendo a maior atenção dedicada a esta última.

O argumento proposto neste artigo defende que as redes criadas para conectar a América Latina e a Europa, a Porto Alegre em particular, e em torno do tema da democracia e inclusão social em geral, foram iniciativas levadas a cabo por indivíduos fortemente motivados a difundir a ideia do OP e as técnicas que se associam a este dispositivo. Afirma-se ainda que as redes

assumiram duas funções, como ator e como espaço de discussão a respeito do OP. O papel de um conjunto de “embaixadores da participação” (Porto de Oliveira, 2016), especialmente brasileiros e franceses, é determinante na manutenção das atividades das redes e, conseqüentemente, no processo de difusão do OP. Entende-se por “embaixadores da participação” um grupo de indivíduos com autoridade técnica, teórica e, em certos casos, política em relação à participação social, que circulam por distintas instituições, e são engajados local e transnacionalmente durante um período constante na promoção do OP (Porto de Oliveira, 2016, p. 67).

Ao longo dos anos 1990, as autoridades locais de Porto Alegre passaram a dialogar com seus pares, de correntes progressistas, em outros países na América Latina e na Europa, acerca de diversos temas de gestão urbana, dentre os quais se incluía o OP. Nestas relações, os intercâmbios de ideias e técnicas de administração pública eram frequentes. Os eventos internacionais foram compondo espaços de reunião pontuais destinados à articulação internacional e à divulgação de políticas públicas subnacionais. O OP vai pouco a pouco ganhando espaço nos encontros, pois por um lado os representantes de Porto Alegre tinham interesse em divulgá-lo e, por outro, em muitos municípios, sobretudo na Europa, se manifestava preocupação com a necessidade de renovar as práticas de governança local. Neste movimento constituíram-se diversas redes, cuja ação resultou na produção de vínculos transnacionais entre indivíduos da América Latina, Europa e, em menor escala, da África, onde a rede veio a se constituir nos anos seguintes.

Concomitantemente, ganhava força na cena internacional um movimento municipalista – com reivindicações, formas de ação e finalidades diversas – que se constituiu e se ramificou gradualmente nas diversas regiões do planeta. Este processo foi institucionalizado com a fusão da Federação Mundial de Cidades Unidas e da União Internacional de Autoridades Locais (IULA), que no ano de 2004 em Paris deu origem à organização Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU). Neste movimento, associações de prefeitos, bem como redes de municípios na América Latina participaram ativamente, como, por exemplo, a Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA), sediada em Quito.<sup>2</sup> As

---

<sup>2</sup> Entrevistas realizadas com: Edgardo Bilsky, Barcelona, 2013; Alberto Paranhos, videoconferência São Paulo/Curitiba, 2012.

autoridades de Porto Alegre também se envolveram nesse movimento, bem como importantes municípios com prefeitos progressistas de diversos portes na Europa, dentre os quais são ilustrativos a capital da Catalunha na Espanha, Barcelona, e Saint-Denis, na região metropolitana de Paris, na França.

Na Europa, intelectuais e políticos insistiam na existência de uma crise ou, nas palavras de Pierre Rosanvallon, de um “mal-estar” na democracia (Rosanvallon, 1998; Santos, 2003; Sintomer, Herzberg & Röcke, 2008), na necessidade de reformas que pudessem melhorar sua qualidade e aumentar a participação social.<sup>3</sup> Ao mesmo tempo, na América Latina, onde muitas ditaduras já haviam caído e outras estavam por cair, instauravam-se novas democracias e surgiam formas institucionalizadas de participação política. Tratava-se de uma crise cuja “esperança”<sup>4</sup> de solução foi encontrada na América Latina, mais precisamente na política de governança participativa desenvolvida em Porto Alegre. Nos anos 1990 intelectuais, ativistas e políticos viajaram à América Latina, com destino a Porto Alegre, para conhecer o OP. Criou-se uma primeira rede transnacional na França chamada “*Démocratiser Radicalement la Démocratie*”, cuja atividade era, essencialmente, difundir o OP de Porto Alegre no velho continente.

Em 2000, iniciou-se um processo de adoção do OP em diversos países europeus. As relações entre prefeituras progressistas articuladas em torno do tema da democracia e participação social em geral construíram um *locus* de diálogo e sociabilidade, no qual o OP se inseriu como um elemento privilegiado de discussão. Na encruzilhada, entre esses eventos e redes diversas, estava o Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa (FAL),<sup>5</sup> criado paralelamente ao Fórum Social Mundial (FSM), como espaço de

---

3 Vale notar que Pierre Rosanvallon introduz sua obra *Le peuple introuvable* com um capítulo dedicado ao “Mal estar na democracia”, cujo primeiro sintoma elencado pelo autor é “a abstenção ou a não inscrição nas listas eleitorais” (ROSANVALLON, 1998, P. 11).

4 O termo “esperança” para se referir ao OP foi utilizado em duas obras publicadas na Europa (cf. GRET, SINTOMER, 2005; DIAS, 2013).

5 No relatório do IV encontro a rede se denomina Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa de Porto Alegre. Todavia, foram encontrados diversos registros em que se usa Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa, Fórum das Autoridades Locais ou simplesmente Rede FAL.

discussão para as autoridades locais. Trata-se do espaço onde se encontram um conjunto de iniciativas diversas encetadas pelo movimento municipalista internacional, sobretudo em sua vertente progressista. O FAL é um elemento constante no processo de circulação do OP desde o ano de sua criação em 2001. Ainda que tenha sofrido alterações e variado quanto à intensidade de ação ao longo dos anos, o FAL teve um papel fundamental para difusão do OP, operando articulações internacionais para a promoção do mesmo.

Keck e Sikkink (1998) referem-se às redes como estruturas comunicativas, que também devem ser entendidas como espaços políticos. O conceito de redes transnacionais serve para “evocar as dimensões estruturadas e estruturantes destes agentes complexos, que não somente participam de novas arenas de políticas mas também as formam” e ainda afirmam que “ao importar o conceito da sociologia e aplicá-lo transnacionalmente, supera-se o desenho progressivamente artificial entre realidade internacional e nacional” (Keck & Sikkink, 1998, *passim*). Vale insistir ainda que as redes não são construídas pelo autor, mas são categorias nativas pelas quais os atores se autodenominam.

A forma de organização da rede, especialmente no caso da rede FAL, inicialmente foi centrada na liderança de Porto Alegre e cuja formalização ocorria anualmente por meio de uma reunião de maneira paralela ao FSM. As redes se constituem como atores importantes no processo de difusão do OP, seja em nível nacional, como em nível global. A ação em rede não somente contribui para difundir e conferir legitimidade ao OP, mas também como espaço de formação de agenda e intercâmbio de experiências.

O artigo está dividido em duas partes. A primeira trata da DRD, enfatizando o processo de formação da rede na França e as primeiras transferências do OP na região parisiense. A segunda considera a rede FAL sob a liderança de Porto Alegre, suas conexões com outras redes internacionais e o momento em que o PT perde as eleições na capital do Rio Grande do Sul.

## **2. Democratizar Radicalmente a Democracia: a rede**

No início da difusão do OP na Europa um conjunto de indivíduos articulados em redes exerceram um papel determinante neste processo.<sup>6</sup> A rede DRD e um conjunto de prefeitos, sobretudo os do Partido Comunista Francês (PCF), instalados na periferia de Paris lideraram o movimento de adoção do OP na França, abrindo uma primeira porta para sua entrada no velho continente, e conectando América Latina e Europa. É certo que cada país europeu teve sua própria dinâmica de adoção. Todavia, a França e a Espanha, em particular, são pioneiras ao estabelecer relações com Porto Alegre, que darão impulso ao processo de difusão. Nesta seção será tratada a ação da DRD e a adoção do OP na periferia de Paris, em particular, na cidade de Saint-Denis, que desempenharam um papel importante no movimento de difusão na Europa.

### *2.1. A Rede DRD e o OP na França*

Os caminhos que levam à entrada do OP na Europa são múltiplos e envolvem atores diversos. Cada país segue sua própria dinâmica. Há indícios de casos de OPs desde 1994, mas o primeiro corpo de transferências ocorre somente a partir de 2000, quando há registro de seis casos, que passam, no ano de 2003, a aproximadamente 20, e em 2005 a 50 casos (Sintomer, Herzberg & Röcke, 2008, p. 38). A França, com as experiências de Saint-Denis e Bobigny em 2001, na chamada *Banlieu Rouge* de Paris, que quer dizer “periferia vermelha”, é um dos primeiros países onde há transferência do OP. Há outras cidades na Alemanha, Espanha, Grã Bretanha, Itália e Portugal que também realizaram este percurso no mesmo período.

Nos últimos anos, o OP também foi adotado em países nórdicos, como na Suécia e Noruega (Langlet & Allegretti, 2013, Porto de Oliveira & Allegretti, 2013), no leste Europeu – a Polônia a título ilustrativo criou uma lei de incentivo aos OPs – e o Banco Mundial esteve envolvido em transferências do OP nos Balcãs, na Bósnia. Nesse movimento de ingresso do OP na região, as redes são particularmente importantes, pois permitem conectar pessoas e intensificar o fluxo de ideias, bem como legitimar as experiências.

---

<sup>6</sup> Sobre as experiências de OP na Europa ver em particular Sintomer, Herzberg e Röcke (2008), a obra mais completa sobre o assunto.

A França é um dos países pioneiros em matéria de transferência de OP e tem membros ativos na Rede FAL desde o seu início. Na Europa, os franceses não são os únicos a participar do FAL e a realizar as primeiras transferências. A Espanha, sobretudo Barcelona e a região da Andalusia também são ativos. A região da periferia de Paris, *la banlieu*, onde o Partido Comunista Francês (PCF) havia se instalado durante os anos 1960, tornou-se um foco de adoções a partir de 2000. O caso francês é ilustrativo a respeito de um movimento que se estabelece entre Europa e América Latina, articulado em torno de autoridades locais progressistas, ativistas e ONGs, que se constrói sobretudo durante os FSMs e que tem seu ápice com o Programa URB-AL da União Europeia.

Municípios como Saint-Denis e Bobigny, em particular, produziram já no início da década de 2000 emulações limitadas do OP, servindo como porta de entrada do dispositivo na França (Porto de Oliveira, 2010). A França realizou, adicionalmente, uma experiência ousada de transferência do OP em escala supra-municipal na região de Poitou-Charentes, com Ségolène Royal do Partido Socialista francês (PS) no governo, produzindo um OP híbrido, cuja especificidade era discutir os gastos no âmbito das políticas de educação regional.

A difusão do OP na França contou também com a ação de militantes, ONGs e jornais. O jornalista Bernard Cassen do *Le Monde Diplomatique* e da ONG ATTAC e o editorialista do *Le Monde Diplomatique*, Ignacio Ramonet, escreveram mais de um artigo nos anos 1990 sobre o OP na França. Na edição de agosto de 1998, Bernard Cassen, intitula seu artigo “Uma experiência exemplar no Brasil”<sup>7</sup>, no qual afirma que o OP “não é somente um exercício de distribuição das receitas e das despesas municipais pela própria população. Por sua amplitude e por seu método rigoroso e evolutivo (...) este constitui uma experiência de democracia direta sem equivalente no mundo (Cassen, 1998)”. Um ano mais tarde, em outubro de 1999, o jornal de orientação comunista *L’Humanité* publicou na França um artigo de Tarso Genro a respeito do OP, enfatizando que quando

---

7 Tradução realizada pelo autor do original “Une expérience exemplaire au Brésil: Démocratie participative à Porto Alegre” (CASSEN, 1998).

a esquerda ganhou as eleições, nós pensamos em transformar Porto Alegre numa espécie de Comuna de Paris, ou seja em uma cidade de democracia direta. A realidade política nos ensinou que se isto era impossível, precisaria buscar uma combinação sutil e complexa de democracia direta com a democracia representativa (Genro, 1999)

Os veículos de informação da imprensa progressista francesa são ativos e dão destaque à experiência inovadora da capital gaúcha, bem como outros atores, tais como as redes transnacionais se intersectando neste processo.

A rede DRD, mencionada na introdução, exerceu um papel de destaque na difusão do OP no cenário político francês e no estabelecimento de conexões entre Porto Alegre, a França e a África francófona. A rede, cuja ação foi pioneira, era articulada por um conjunto de ativistas progressistas<sup>8</sup> com o propósito de promover uma “cidadania ativa”, sobretudo a partir da experiência de OP de Porto Alegre. Na Carta de Constituição da DRD a descrição da rede é a seguinte:

Cidadãos de diferentes países, profundamente preocupados, ao ver a falta de ar da democracia representativa em nossos respectivos países, e então engajados por motivos diferentes, pessoais, militantes, sindicalistas, políticos, profissionais, universitários, na procura de uma cidadania ativa. Nós nos encontramos acerca da brecha aberta pelo processo totalmente inovador do Orçamento Participativo de Porto Alegre [...]. O processo engajado por Porto Alegre permite reviver a democracia representativa, adquirida não negociada, pela democracia participativa, garantia de uma cidadania ativa. Ao recuperar algumas das ideias fundamentais da iniciativa de Porto Alegre, nós fundamos em julho de 1999, a rede ‘Democratizar Radicalmente a Democracia’ (Démocratiser Radicalement la Démocratie, 2000, p. 1).

A rede DRD começa a se articular em 1997, após a publicação do livro de Tarso Genro e Ubiratan de Souza o *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre* (1997). Martine Toulotte e Jean-Blaise Picheral promoveram a tradução para o francês, que foi realizada por Eliane Costa Guerra e publicada pela Fondation pour le Progrès de l’Homme (FPH) com o título

---

<sup>8</sup> Lista de membros em 2000.

*Quand les habitants gerent la ville* (Démocratiser Radicalement la Démocratie, 2000, p. 3). Catherine Gégou, uma das fundadoras da rede, que na época era vereadora no 20º distrito de Paris, descreve seu envolvimento e a criação da rede nas palavras que seguem:

Eu era vereadora em Paris, desde 1995 e para um vereador, a questão da relação, de sua legitimidade, de sua relação com a população, para além de sua simples eleição, é em todo caso uma questão completamente essencial e eu li o livro do Tarso Genro sobre Porto Alegre, que havia sido traduzido por Jean Blaise-Picheral e Martine Toulotte. E quando eu li isso eu achei que eu teria absolutamente que encontrar essas pessoas e tentar saber mais a respeito, pois nesta época, o Orçamento Participativo não era conhecido na França, eu nunca tinha ouvido falar. E eu fiz esta aproximação junto ao meu amigo Pierre Mansat, que também era vereador em Paris [...], então a gente encontrou Martine [Toulotte] e Jean-Blaise [Picheral] e então outras pessoas tomaram a mesma iniciativa e rapidamente chegamos a uma dezena de pessoas e criamos a rede<sup>9</sup>

No mesmo ano da publicação do livro, em 1998, Ubiratan de Souza foi convidado a falar sobre o tema em um conjunto de municípios da França, dentre os quais Paris, Lille, Marseille, Lyon, Besançon e Nantes (Démocratiser Radicalement la Démocratie, 2000, p. 3). Os registros dos arquivos da DRD confirmam este episódio, bem como o próprio Ubiratan de Souza, que descreve da seguinte forma suas visitas:

Foi quando nós lançamos um livro, meu e do Tarso na França [...] *Quand les Habitants Gérent la Ville*, Quando os habitantes gerenciam verdadeiramente a cidade. Eu percorri vários lugares da França levado pelos organizadores do lançamento do livro [...] Edição de 1997. Em 1998 ele foi lançado. Aí eu visitei inclusive a prefeitura de Saint-Denis, fui recebido lá pelo Patrick [Braoeuzec] e tudo. Eles se interessaram de fazer a experiência do OP, e ainda convidaram, o Raul [Pont] [...] a partir de 97 o Raul é o prefeito, e o Raul é convidado inclusive para ir na inauguração da partida inicial da Copa do Mundo, que foi realizada em Saint-Denis [...] da França eu tenho um papel porque eu percorri praticamente de norte a sul, de Lille a Marseille<sup>10</sup>

---

9 Entrevista realizada com Catherine Gégout, Paris, 2013.

10 Entrevista com Ubiratan de Souza, Porto Alegre, 2011.

Além do lançamento do livro de Genro e Souza, a rede DRD colaborou com a publicação do livro e reportagem fotográfica *Porto Alegre, les voix de la démocratie: Vivre le budget participative (2003)* com depoimentos dos habitantes de Porto Alegre. A autora, a jornalista Estelle Granet, selecionou um conjunto de entrevistas realizadas *in loco* sobre o OP na capital gaúcha, durante uma visita de três meses na cidade. As entrevistas foram acompanhadas pelas imagens de Jacques Windenberger. O projeto recebeu o suporte da ONG porto-alegrense Solidariedade. A ONG baseada em Porto Alegre era o principal contato da rede DRD na capital gaúcha.

A obra de Estelle Grannet também foi publicada na França facilitando a divulgação da forma como o OP é vivido em seu cotidiano pelos cidadãos de Porto Alegre.<sup>11</sup> Há um movimento na França, ao final dos anos 1990 e o início da década seguinte de tradução das ideias de Porto Alegre, por diversos meios escritos, como a reportagem fotográfica de Estelle Granet, os escritos de Cassen no *Le Monde Diplomatique* e o artigo de Tarso Genro no *l'Humanité* que facilitam a difusão do OP no país.

Entre 1998 e 1999 a rede foi lançada oficialmente. O OP foi promovido em periódicos como a revista *Territoires* e o jornal *Regards*, na França. A primeira revista, em particular, é publicada pela ONG *Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels)*, que desde 1959 atua no campo da educação popular e milita pela afirmação da cidadania, bem como pelo aprofundamento democrático, por meio da participação social, na França, especialmente em torno de três eixos: igualdade política, justiça social e auto-organização.<sup>12</sup> O OP também se torna um dos temas desta organização, ao longo dos anos 2000, tanto na *Territoires* e como em publicações de livros sobre o assunto no contexto francês.

A rede DRD funcionava de maneira pouco formalizada. Ocorriam assembleias gerais e encontros pontuais. De acordo com o balanço das atividades de setembro de 2001 ao mesmo mês do ano seguinte, a centralidade da rede repousava muito em Jean-Blaise Picheral “nós

---

11 Entrevista com Giovanni Allegretti, Porto Alegre, 2012; Granet (2003).

12 ADELS, <http://www.adels.org/association/index.htm>, consultado em 21 de agosto de 2013.

encontramos uma disfunção da rede que se concentrava muito em Jean-Blaise, disfunção sobretudo devida ao fato de que nenhum outro membro havia assumido tal responsabilidade” (*Démocratiser Radicalement la Démocratie*, s/d). Em fevereiro de 1999 havia ocorrido um seminário sobre o OP no Senegal, na periferia de Dacar, com a participação de diversas autoridades locais (*Démocratiser Radicalement la Démocratie*, 2000, p. 3). Em seguida, no SIDP em Porto Alegre, mencionado no capítulo anterior, uma delegação da rede participa do evento.<sup>13</sup> A ideia de construir uma rede internacional foi ganhando forma na proposta de ação do DRD no início da década de 2000. (*Démocratiser Radicalement la Démocratie*, s/d). Em 2002 a rede já contava com membros de oito países na Europa, cinco na América Latina, ao menos três na África Subsaariana e um na Ásia.

A edição de 2002 do FSM foi um espaço aproveitado para a o encontro dos membros e a ação da DRD. Foram como delegados da rede Martine Toulotte e Giovanni Allegretti, mas diversos outros membros também estavam presentes no evento (*Démocratiser Radicalement la Démocratie*, 2002). O atelier organizado pela DRD contou com a participação de cerca de 80 pessoas e discutiu temas diversos, dentre os quais os princípios subjacentes à promoção do OP. Nas palavras de Martine Toulotte foram apresentados:

os conceitos operacionais extraídos do processo de Porto Alegre, que nos permitem fazer avançar uma verdadeira democracia participativa, tanto nos países do Norte quanto nos países do Sul. Nós mostramos o quanto estas ideias-chave, que se apoiam na autonomia do movimento cidadão, articulam o local e o global, privilegiando a distribuição das riquezas, nos servem para diferenciar esta iniciativas das caricaturas postas em prática pelo Banco Mundial, que acaba por reter somente o aspecto da “boa gestão” e não seu lado realmente libertador (*Démocratiser Radicalement la Démocratie*, 2002, s/p).

A participação no FSM permitiu a realização de contatos da rede com a América Latina. Ampliava-se desta forma a extensão da DRD, que já contava com laços com o Brasil, mas

---

13 Carlos Abrego (habitante de Sarcelles), Sidiki Daff (vereador de Guédiawaye, Senegal), Marion Gret (que realizava sua tese de doutorado sobre o OP no Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine/Sorbonne Nouvelle) e Martine Toulotte (uma das fundadoras da rede) (DRD, 2000, p.2-3).

também com representantes em países da Europa e da África, como pode-se observar na lista de contatos apresentada no quadro 1.

**Quadro 1.**Lista de contatos por país em 2002

País	Contato
Internacional	Jean-Blaise Picheral
França	Martine Toulotte
Bélgica	Patrucj Senelart
Itália	Giovanni Allegretti; Salvatore Ricciardi
Espanha	Oriol Canals; Carme Padilla i Pineda
Suíça	Joseph Syziadis
Inglaterra	Jez Hall
Camarões	Jules Dumas
Senegal	M. D. Thioune
Congo	Jean-François Apoko

Fonte: DRD (2002).

A rede, portanto, não se articula somente entre Porto Alegre e França, mas abrange outros países da Europa e África Subsaariana. Em 2002, por exemplo, a rede promoveu uma formação na Itália, sob a direção científica de Giovanni Allegretti, que contou com Yves Cabannes, do Programa de Gestão Urbana para a América Latina e Caribe das Nações Unidas (PGU-ALC), representantes de Porto Alegre, dos Camarões, Espanha, França, entre outros países. Giovanni

Allegretti desempenhou um papel importante na introdução do OP na Itália, tendo realizado, além da formação, a tradução e publicação do livro de Genro e Souza (1997) sobre o OP de Porto Alegre em italiano junto com Salvatore Ricciardi, lançado em 2002, pela Edizioni La Ginestra. Este último informou, ainda, que fez parte da DRD e participou ativamente na mesma até o final.

A importância da rede também se dá no início do processo de difusão do OP na África francófona, pelas relações estabelecidas com o Senegal, como mencionado, e especialmente nos Camarões, com a ONG Association pour l'Amour du Livre et le Développement Local ou simplesmente ASSOAL pour Développement Local (ASSOAL), que auxiliou as adoções do OP neste país e, em seguida, no Quênia e na República Democrática do Congo<sup>14</sup> As relações entre a rede francesa e ASSOAL são estreitas, uma vez que esta foi presidente da DRD durante dois anos.<sup>15</sup> Indivíduos e instituições se confundem. O contato direto da DRD nos Camarões era Jules Dumas, que foi aquele que, de acordo com Giovanni Allegretti, assumiu a presidência da DRD.<sup>16</sup> O diálogo da DRD com os Camarões enfrentou desafios, como buscar financiamento de passagens aéreas e obtenção de vistos. O balanço da Assembleia Geral de 2002, por exemplo, indica que os membros camaroneses não estiveram presentes porque tiveram seus vistos negados pela embaixada da França (*Démocratiser Radicalement la Démocratie*, 2002, s/p).

As relações entre DRD e ASSOAL também são marcadas pela participação de Yves Cabannes, cuja participação foi registrada nos documentos. O PGU-ALC organizou o primeiro encontro entre municípios latino-americanos e da África Subsaariana no continente. Um de nossos entrevistados descreve as relações da seguinte maneira

Cabannes teve muitos contatos com a DRD e ele conheceu na DRD a ASSOAL dos Camarões, que foi presidente, que é aquele à qual se devem os Orçamentos Participativos dos Camarões [...] e muito mais, se deve à carta que foi feita no Africités de 2003 em Yaoundé sobre o OP, em que pela primeira vez, prefeitos de América Latina se reuniram com prefeitos da África e criaram uma carta de

---

14 Entrevistas realizadas com: Giovanni Allegretti, Porto Alegre, 2011; Jules Dumas Naguebou, Dacar, 2013.

15 Informação pessoal recebida por correio eletrônico em 21 de agosto de 2013.

16 Entrevista realizada com Giovanni Allegretti, Porto Alegre, 2011.

intercâmbios para o desenvolvimento do Orçamento Participativo na África [...] como vês, não tem nada que não esteja interconectado<sup>17</sup>

A rede DRD se intersecta com a Rede-9, do programa URB-AL, pois participou do projeto, sendo representada por Jean-Blaise Picheral (URB-AL, s/d). Além das conexões transnacionais estabelecidas no âmbito da DRD e do ativismo em torno do OP, as autoridades locais também tiveram papel no processo. Em parte estas estavam envolvidas com a rede DRD, mas operaram sobretudo na adoção dos OPs nos municípios em que atuavam e na promoção e organização de eventos, além das relações institucionalizadas com outros municípios por meio de acordos de cooperação descentralizada. Entre as últimas atividades da DRD esteve, por um lado, uma seção sobre o OP organizada em um encontro internacional sobre a democracia participativa na região Rhone-Alpes na França, em 2007, que contou com a participação de representantes de experiências de todo o mundo, em particular de Porto Alegre e Caxias do Sul (Brasil), Cotacachi e CIGU (Equador), Bacham (Camarões), Fissel (Senegal) e Dondo (Moçambique). Por outro lado, foram produzidos dois videodocumentários sobre experiências de OP na América Latina (Cotacachi) e na África (Fissel).

A DRD foi um ator importante no processo de difusão do OP, especialmente para a sua divulgação na França, mas se desfez no final da primeira década de 2000, com a saída de Jean-Blaise Picheral,<sup>18</sup> interrompendo suas atividades, que em parte foram continuadas por outros meios.

## *2.2. Saint-Denis e as transferências na região parisiense*

O movimento de adoção do OP na periferia de Paris está associado à iniciativa de autoridades locais, aspirando uma renovação interna ao PCF, diante de um cenário político marcado por um conjunto de transformações locais. O processo é permeado por diversas articulações internacionais. Neste emaranhado, a presença e ação das redes como a DRD, entre

---

<sup>17</sup> Entrevista realizada com um consultor internacional.

<sup>18</sup> Entrevista com Giovanni Allegretti, *ibid.*

outras, facilita as transferências, na França, em geral, e na periferia vermelha, em particular. Entre os anos 1990 e 2000, o PCF perdeu progressivamente espaço na região onde, desde 1967, obtinha mais votos na periferia de Paris, sobretudo em Saint-Denis. A década de 1990 em Saint-Denis também é marcada por uma forte transformação da vida local em diversos aspectos, pois o desemprego atinge 17,5% e uma onda de famílias de imigrantes, francesas e estrangeiras, passa a se instalar progressivamente na cidade (Porto de Oliveira, 2010).

À nova situação econômica e social deve ser acrescentado um refluxo às urnas nas eleições para presidente em 1995 e nas legislativas em 1997, ao mesmo tempo em que o partido de orientação de extrema direita o Front National (FN), ganha mais espaço naquelas regiões da cidade em que o PCF havia perdido (Porto de Oliveira, 2010, p. 54).

Em Saint-Denis uma corrente reformista do PCF havia se instalado desde os anos 1970 com o prefeito Berthelot (1971-1991), cujo trabalho foi continuado por Patrick Braouezec, prefeito e deputado, do mesmo partido desde sua eleição em 1997. Este último seguiu uma estratégia de renovar em matéria de gestão urbana para afirmar-se politicamente.<sup>19</sup> Neste quadro um conjunto de iniciativas obteve destaque, como a construção do estádio de futebol o “Stade France”, em Saint-Denis, como forma de deslocar grandes eventos, sobretudo esportivos, para a região, como a Copa do Mundo de futebol (1998) e a de rúgbi (2007), e a criação de uma “Communauté d’Agglomération de Seine Saint-Denis”, a Plaine Commune que adquire oficialmente este estatuto em 2002.<sup>20</sup> Além disso, é preciso mencionar a implementação de políticas de governança participativa e o investimento nas relações internacionais, especialmente com Porto Alegre e Barcelona (Porto de Oliveira, 2010, p. 55).

O encontro do Habitat-II, das Nações Unidas, realizado em Istambul em 1996, além de ser um evento importante para lançar internacionalmente o OP, serviu também para colocar em contato autoridades locais, constituindo um espaço de construção de agenda e *networking*. O fato

---

<sup>19</sup> Ver a matéria publicada no jornal Libération em 31 de março, 2008.

<sup>20</sup> A Plaine Commune é um tipo de consórcio intermunicipal regidas pelo princípio da mutualidade de recursos e meios. Fazem parte da Communauté d’Agglomération nos dias atuais os municípios de : Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis et Villetaneuse créent Plaine Commune, L’Île-Saint-Denis, Stains, La Courneuve e Saint-Ouen.

do OP de Porto Alegre ter sido selecionado como uma das melhores práticas durante o evento foi importante para conferir visibilidade aos prefeitos e à experiência. Foi neste encontro que o prefeito Patrick Braouezec (PCF), de Saint-Denis aproximou-se das elites de Porto Alegre.<sup>21</sup> A cidade francesa situada ao norte de Paris passou, a partir de então, a tecer relações de cooperação com Porto Alegre. Um protocolo de intenções foi assinado, no qual se declara que as cidades estavam interessadas em “desenvolver laços de amizade” e estavam “convencidos da existência de laços socioculturais comuns, da semelhança de seus objetivos com a democracia local, e dos nossos esforços para fazê-la ser vivida de modo participativo” (Mairie de Saint-Denis, s/d). As intenções também são mencionadas por Raul Pont conforme o próprio informa em entrevista da seguinte maneira:

Ainda no primeiro governo do Tarso, de 93 a 96, e nessa ida à França para visitar algumas experiências [...] se começou a ter uma relação também com alguns governos de esquerda na França. Entre eles *Saint-Denis* com os quais nós vamos ao longo dos anos estreitar muito as relações. Assim como Barcelona também, na Catalunha<sup>22</sup>

Os representantes de Porto Alegre visitaram Saint-Denis em diversas ocasiões. Raul Pont, por exemplo, durante a Copa do Mundo de 1998, quando parte dos jogos ocorreram no “Stade de France”, situado em Saint-Denis.<sup>23</sup> Um ano depois, o prefeito de Saint-Denis foi a Porto Alegre para participar do já mencionado I SIDP e, no mesmo ano, Raul Pont retornou à Saint-Denis, como o próprio indica em seus escritos no livro *Democracia, igualdade e qualidade de vida: a experiência de Porto Alegre* informando que

em maio de 1999, em Saint-Denis, na região metropolitana de Paris, aprofundamos uma sólida relação com cidades europeias, reafirmando a necessidade de continuarmos nossa troca de experiências e informações,

---

21 Entrevista realizada em Saint-Denis, 2008.

22 Entrevista realizada com Raul Pont, Porto Alegre, 2011.

23 Como confirma a entrevista de Ubiratan de Souza supracitada, entrevista com Raul Pont realizada em 2011 e entrevista realizada com Patrick Braouezec, Saint-Denis, 2008.

constituindo com esta cidade e Barcelona, a coordenação de um Observatório Internacional sobre o tema da Democracia Participativa<sup>24</sup> (Pont, 2008, p. 32)

As relações foram progressivamente se constituindo até que em 2001 foi iniciado um processo de adoção do OP por Saint-Denis, como uma política complementar ao conjunto de dispositivos de governança participativa que já operavam no município. O OP em Saint-Denis foi uma emulação simplificada do modelo de Porto Alegre (Porto de Oliveira, 2010), pois tratava-se de um dispositivo de consulta aos cidadãos. De acordo com uma de nossas entrevistadas, as autoridades locais preferiram preservar seu poder em relação às decisões tomadas no processo de alocação orçamentária.<sup>25</sup>

A cidade de Saint-Denis não é somente um caso de transferência. No contexto francês, Saint-Denis, a partir da gestão de Patrick Braouezec, se torna uma referência em matéria de democracia participativa e seus representantes foram interlocutores privilegiados de Porto Alegre (Porto de Oliveira, 2010). A cidade também foi sede do FAL-E, a versão Europeia do FAL, que ocorreu paralelamente ao Fórum Social Europeu (FSE), em Paris no ano de 2003. Patrick Braouezec abriu o evento dizendo que a cidade “conhecida por sua basílica real e seu estádio em breve olímpico, Saint-Denis era há mais de um século uma cidade operária. Louise Michel, uma insurgente da Comuna de Paris, já nos havia mostrado em seu tempo que um outro mundo era possível” (Forum Europeu de Autoridades Locais, 2004, p. 17).

Este evento é ilustrativo para o processo de difusão do OP. Por um lado, deu maior visibilidade à política de governança participativa na França, contando com uma delegação de Porto Alegre que esteve presente no FAL-E. Por outro lado, o fato de a cidade de Saint-Denis ter acolhido o evento reforçou a imagem da cidade como referência para uma alternativa no país. A evocação da Comuna de Paris é frequente, seja nos discursos de Tarso Genro nos anos 1990, seja nos discursos dos prefeitos comunistas franceses. Há um paralelismo ideológico, que não

---

24 O referido observatório é o OIDP, constituído em 2001.

25 Entrevista realizada com Marie Christine Jimenez, Saint-Denis, 2008.

necessariamente se traduz na prática, uma vez que a transferência do OP no contexto francês, em geral, e em Saint-Denis, em particular, se limita a uma emulação simplificada do OP de Porto Alegre, caracterizada por um dispositivo de consulta popular a respeito do orçamento público (Porto de Oliveira, 2010, p. 87).

A cidade de Bobigny também segue este movimento local e internacional, implementando de forma pioneira o OP e tecendo relações com outros municípios, além de atuar no plano externo. Com sua eleição, Bernard Bissinger (PCF), prefeito e deputado, reivindica maior participação nos processos orçamentários. Na Assembleia Nacional da França, em junho de 2001, Bissinger defendeu em uma de suas intervenções o seguinte:

Nós não queremos que os habitantes intervenham unicamente nas escolhas orçamentárias que diz[em] respeito aos seus bairros, mas aquelas de toda a cidade. [É preciso] que os representantes eleitos devolvam a palavra às pessoas, compartilhando com elas o poder e permitindo que se possa controlar os compromissos assumidos. É assim que será devolvido (Birsinger, 2001, *apud* Sintomer, Herzberg & Röcke, 2008, p. 103)

O movimento de defesa de um aprofundamento da participação continua nos anos seguintes. Em 2002, quando, na França, se debatia sobre uma lei que visava institucionalizar instâncias de participação em nível de bairro, os chamados *Conseils de Quartier*, sob a ideia de “democracia de proximidade” os prefeitos comunistas, em geral, defendiam a implementação de dispositivos mais profundos afirmando a necessidade de implementar o ideia da “democracia participativa” (Nez & Talpin, 2008, p. 214).

A primeira onda de adoções de OP na França chegou a acumular 12 experiências em 2005, sendo oito destas implementadas por prefeitos comunistas, dos quais cinco haviam sido eleitos em municípios da região Île-de-France. A difusão no hexágono<sup>26</sup> continua nos anos seguintes e ganha força com o Programa URB-AL, quando se estabelece um conjunto de projetos de cooperação com municípios da América Latina. As ações empreendidas pelas

---

26 Expressão utilizada para se referir à França, do original *hexagone*, devido à forma geográfica da extensão continental do país.

autoridades locais de Bobigny, bem como Saint-Denis, serviram para facilitar a disseminação do OP no contexto francês, de acordo com Yves Sintomer e seus colaboradores, aquela cidade “contribuiu de uma forma notável: esta acolheu encontros regulares sobre o tema [do OP], incentivou outras municipalidades comunistas de sua região à sua iniciativa e teceu uma aliança durável com ‘*Démocratiser Radicalement la Démocratie*’” (Sintomer, Herzberg & Röcke, 2008, p. 122). Vale notar que o mesmo é afirmado por Nez e Talpin a respeito de Bobigny, que

estabelece, após a participação do prefeito aos Fóruns Sociais Mundiais, vínculos estreitos com a rede Democratizar radicalmente a democracia (DRD), que reúne atores desejando difundir a experiência de Porto Alegre. Em 2003, a cidade organiza um fórum nacional sobre o Orçamento Participativo com a DRD e acolhe o Fórum Social europeu, depois esta organiza uma Conferência nacional sobre os Orçamentos Participativos (2008, p. 220-221)

A cidade de Bobigny, por fim, co-organiza junto à rede DRD, em 2003, um encontro nacional sobre o tema da democracia participativa, centrado no OP, para fazer um balanço e avaliar as experiências de um conjunto de municípios franceses. Vale enfatizar que Bobigny, assim como Paris e Saint-Denis, também participa da organização do FSE e está presente nos diversos encontros das redes internacionais sobre o OP, como o FAL por exemplo que será apresentado na próxima seção.

### **3. O FAL: a encruzilhada**

O FAL, convocado pela Prefeitura de Porto Alegre (mãe dos Orçamentos Participativos há mais de 20 anos) é a primeira rede internacional (2001) que tem entre seus objetivos a promoção dos Orçamentos Participativos como um elemento central de sua ação (FAMSI *et al.*, s/d, 69)

A rede FAL é central na difusão do OP entre Europa e América latina. Trata-se de uma rede que foi criada por autoridades locais, prioritariamente prefeitos, de orientação progressistas

e simpatizantes aos ideais do movimento altermundialista, de diferentes cidades reunidas em Porto Alegre pela ocasião do primeiro FSM. O objetivo da rede é trocar experiências e promover o engajamento das cidades na luta contra os efeitos ditos “perversos” da globalização. O FAL opera por meio de encontros anuais entre autoridades locais e quadros de governos subnacionais, paralelamente ao FSM. Inicialmente a rede se mantém ativa com encontros informais organizados em Porto Alegre. O FAL também é um ponto de encontro de diversas outras redes de cidades temáticas e políticas, sua importância é fundamental na condução do OP para diferentes espaços, todavia sua trajetória passa por fases diversas, cujo início é liderado pelas autoridades de Porto Alegre. Após a mudança de governo na capital gaúcha em 2004 a rede passa a adquirir mais estrutura técnica e maior organização e a liderança é realizada especialmente por autoridades locais europeias.

### *3.1. A evolução do FAL sob a liderança de Porto Alegre*

Quando a cidade de Porto Alegre foi escolhida como sede do FSM, na ocasião de uma conferência preparatória ocorrida em Paris em 1999,<sup>27</sup> ainda que fosse uma manifestação destinada aos movimentos sociais, abria-se uma janela aos prefeitos de tendência progressista – ou que estavam em diálogo com os organizadores do encontro – para se reunir. O prefeito de Porto Alegre, Tarso Genro, em seu segundo mandato, mobilizou autoridades locais com as quais se havia construído uma relação estável para um encontro durante o FSM.

A rede Mercocidades representou um movimento precursor, quiçá preparatório, que significou um primeiro passo para a constituição do FAL em 2001. A fundação do Mercocidades ocorre em Porto Alegre, em 1995. A confluência de prefeitos progressistas estimulou a iniciativa, estabelecida inicialmente entre Porto Alegre e Assunção, reunindo doze municípios. Cidades como Assunção, Rosário, Córdoba, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Brasília e Montevideu fazem parte dos membros originários que constituem esta rede internacional. A ideia da democracia participativa já estava presente na rede Mercocidades. O OP era procurado em outras cidades latino-americanas. Este também é o momento em que a ONU seleciona o OP de Porto

---

<sup>27</sup> Entrevista realizada com Raul Pont, Porto Alegre, 2011.

Alegre entre as melhores práticas de gestão urbana do mundo (1996). A rede Mercocidades contribui com a expansão das relações municipais entre América Latina e Europa.

Anos mais tarde, Tarso Genro em seu segundo mandato, convocou um conjunto de autoridades locais a acompanhar o FSM em Porto Alegre. Representantes de cerca de 180 municípios, oriundos de países latino-americanos, europeus e africanos se reuniram, de maneira informal, na primeira edição do FSM, em Porto Alegre. Na segunda edição do FAL uma decisão importante foi tomada: a de criar uma rede para articular os governos locais em torno de uma causa comum “a democracia participativa e a inclusão social”.<sup>28</sup>

A ideia, seguindo o mote do FSM é que uma “outra globalização”, isto é uma forma de sociedade alternativa ao modelo neoliberal deveria necessariamente passar pela cidade. Desta forma, um objetivo é claramente definido no primeiro FAL e repetido nas reuniões sucessivas, trata-se da aspiração de reforçar a ação permanente em que “as cidades tenham sua própria voz e que elas participem das decisões tomadas nas Organizações Internacionais”,<sup>29</sup> o que significa em outras palavras reforçar o papel das cidades na cena internacional. O ex-assessor de relações internacionais de Porto Alegre na época descreve o processo de formação do FAL da seguinte maneira, ilustrando a importância dos contatos das autoridades locais de Porto Alegre com seus homólogos em outros países:

O FAL [...], que é uma articulação do Tarso [Genro] com [...] o grupo inicial das Mercocidades, que pegava ali Montevidéu, Rosário, Buenos Aires (naquele tempo na gestão ainda progressista de Assunção), e mais algumas cidades brasileiras aqui do PT, e junta isso com os contatos do Tarso [Genro] com governos, com Barcelona, com governos de esquerda francesas, com os italianos, algumas articulações com África, algumas agências internacionais, com consultores de esquerda.<sup>30</sup>

---

28 Redigiram a carta final: Angel Merino (Sant Feliu de Llobregat, Espanha); Gabriel Abascal (Badalona, Espanha); João Luiz dos Santos (Porto Alegre, Brasil); Marcelo Deda (Aracaju, Brasil); Maria Helena Magaiha (Maputo, Moçambique); Paulo Ziulkoski (Confederação Nacional dos Municípios Brasileiros); Pedro Wilson Guimarães (Goiânia, Brasil); Pepe Vargas (Caxias do Sul, Brasil); Vasco Franco (Lisboa, Brasil); Tarso Genro (Porto Alegre, Brasil). Fonte: FAL.

29 História do FAL (Fórum das Autoridades Locais, s/d).

30 Entrevista realizada com Eduardo Mancuso, Porto Alegre, 2011.

A rede FAL é um encontro paralelo ao FSM, ou como define Vanessa Marx é seu “braço municipalista” (Marx, 2008, p. 197). Para os governos locais que constituem a rede, o objetivo é de construir um espaço de debate e formular alternativas em matéria de políticas públicas para “combater os efeitos da globalização neoliberal”. Trata-se de um discurso vago que adquire progressivamente conteúdo e reivindicações mais específicas. A articulação coordenada, inicialmente, pelas autoridades de Porto Alegre, como as mesmas informam, “colocou o desafio aos governos locais de todo o planeta para que estes ocupem um espaço político e assumam seu papel de desenvolvimento de políticas públicas inclusivas e democratizantes da riqueza e do poder”.<sup>31</sup> A passagem deste discurso à prática se concretiza, por um lado, pelas dinâmicas de diversas transferências de ideias e técnicas de gestão pública entre os municípios, sobretudo com o OP, e de outro lado com a criação da CGLU.

Concomitantemente, em 2001, também surge o OIDP, mencionado no excerto citado da entrevista com Raul Pont na seção anterior e no capítulo precedente. Tratava-se de uma comissão de trabalho do programa de cooperação descentralizada no âmbito do programa URB-AL que foi transformada numa rede internacional sediada no município de Barcelona. Nas palavras da ex-secretaria técnica do OIDP Laia Vilademunt:

no ano 2001, sai o edital, [...] no mês de abril se reuniram várias cidades, entre elas Porto Alegre, algumas cidades francesas, se não me engano deveria estar Nanterre por ali também, com o slogan ‘outro mundo é possível’ (...) Dessas cidades nasceu a iniciativa de criar esta rede que é a OIDP, e a partir de recursos solicitados à União Europeia, nasceu em novembro de 2001.<sup>32</sup>

A OIDP se tornou um espaço exclusivo de discussão sobre a democracia participativa, em geral, e o OP, em particular, organizando eventos anuais sobre o tema e atribuindo distinções de boas práticas de participação social.

---

31 Rede FAL : <http://redfal.org/fr/qui-sommes-nous/histoire-du-fal?showall=1>, consultada em junho de 2011.

32 Entrevista com Laia Vilademunt, Barcelona, 2012.

O ano da primeira edição do FSM em Porto Alegre, e da fundação do FAL, é particular, pois um conjunto de prefeitos progressistas ascendem ao poder em importantes municípios da América Latina e Europa. Em São Paulo, Marta Suplicy (PT), em Paris, Bertrand Delanoë do Partido Socialista (PS) e Walter Veltroni do Partido Democrático (PD), em Roma, respectivamente em janeiro, março e junho, conferindo maior ímpeto às redes de cidades e ao movimento municipalista internacional. Sob o governo de Marta Suplicy em São Paulo inicia-se uma política internacional que orienta uma parte de suas ações externas para a participação em redes internacionais. No ano de 2002, ocorreu um grande congresso internacional de cidades, a já mencionada URBIS, cuja programação contava com cinco mesas sobre o OP.

Durante o Congresso, Marta Suplicy anuncia a fusão da IULA e da FMCU. A unificação de ambas organizações de cidades foi um processo levado a cabo entre diferentes eventos internacionais. A primeira Assembleia mundial de cidades e autoridades locais (AMCAL) ocorreu em Istambul, durante a conferência do UN-Habitat II.<sup>33</sup> Em seguida, em 1998, o processo tem início durante o Congresso da FMCU em Lille. A Federação Latino Americana de Municípios e Associações (FLACMA) desempenhou um papel regional neste processo. E a unificação se concluiu em 2004, com a criação da CGLU em Paris.

O FAL é um importante espaço de encontro de militantes progressistas e de formação de outras redes. O caso italiano é representativo a este respeito com a constituição da *Rete Nuovo Municipio*, um ator importante no processo de difusão de práticas participativas inspiradas no OP na península. A *Rete Nuovo Municipio* se constitui durante o FAL de 2002, quando mais de 70 quadros de governos locais compareceram ao evento, sendo criada no ano seguinte como uma associação (Allegretti, 2011, p. 146). A rede foi composta a partir de relações estabelecidas entre acadêmicos e diversas cidades italianas que, nas palavras de Giovanni Allegretti, “havam adotado iniciativas originais em prol da participação dos cidadãos para a edificação de territórios multiculturais, solidários e voltados a um desenvolvimento sustentável” (Allegretti, 2011, p. 146). Introduzindo, em particular no município de Roma e na região Lazio, com o apoio de

---

33 Documento interno Hacia la Construcción de una organización comund en America Latina (2002, s/p).

Walter Veltroni e uma delegação de quadros oriundos do partido Rifondazione Comunista, práticas de participação social nos debates de alocação orçamentária, próximas ao OP (Allegretti, 2011, p. 146).

A partir do segundo encontro em 2002, o FAL passa a atuar no processo de unificação da CGLU, defendendo a agenda da democracia participativa e da inclusão social, como pode-se observar a partir da declaração do Fórum

O II Fórum das Autoridades Locais criou uma Rede de Cidades para a Inclusão Social, a partir de uma ação ligada à constituição da nova organização mundial de cidades, fruto do processo de fusão entre a Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU) e a União Internacional de Autoridades Unidas (IULA) (Fórum das Autoridades Locais, 2002).

Criada em Paris em maio de 2004, a CGLU é formalmente, de acordo com seu estatuto, uma associação sem fins lucrativos, de direito espanhol, que dispõe de capacidade jurídica plena de agir.<sup>34</sup>

O objetivo da CGLU é representar os governos locais do mundo inteiro na cena internacional. Trata-se de um poderoso organismo de pressão na defesa dos interesses dos governos locais. O FAL, desde as suas primeiras declarações, como foi mostrado, com a liderança dos quadros políticos das prefeituras de Porto Alegre, Barcelona e Saint-Denis, sobretudo, engaja-se na construção da CGLU, não somente na preparação do congresso de fundação, mas também na apresentação do tema da inclusão social. O FAL assume um papel importante em uma das 12 comissões temáticas criadas no seio CGLU: a “Comissão de Inclusão Social e Democracia Participativa” (CISDP), cuja secretaria técnica foi coordenada de 2004 a 2007 por Vanessa Marx, que havia trabalhado no setor de relações internacionais de 1997 a 2001 da prefeitura de Porto Alegre.

---

34 Estatuto da organização mundial de cidades e governos locais unidos (Paris, 2004), [http://www.cities-localgovernments.org/upload/docs/docs\\_en\\_telechargements/Statuts.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/upload/docs/docs_en_telechargements/Statuts.pdf), consultado em junho de 2011.

O FAL também ganhou ímpeto na Europa, onde surgiu uma versão regional, como mencionado na seção anterior, cujo objetivo era ecoar as ideias de Porto Alegre no velho continente de maneira mais próxima. Este fórum intermitente, o FAL-E, ocorreu primeiramente em Florença e, em seguida, em Saint-Denis e Londres. O evento acompanhava os Fóruns Sociais Europeus, como mencionado na seção anterior, e foi impulsionado sobretudo pela prefeitura de Saint-Denis, durante o mandato de Patrick Braoezec.

Além disso, foi produzida uma emulação do FAL para as cidades periféricas. Sob a égide do prefeito de Nanterre (França) e de seu responsável de relações internacionais, bem como de Eloi Pietá, na época prefeito de Guarulhos (Brasil), foi criada em 2003 uma ramificação do FAL, o Fórum das Autoridades Locais de Periferia para as metrópoles Solidárias (FAL-P).

O conceito subjacente a esta nova rede era de cidade periférica que significa *grosso modo* que “as regiões marginais das grandes metrópoles e que são associadas a processos de exclusão [...], como nova pobreza urbana” (Fórum das Autoridades Locais, 2004, p. 30). A razão de ser desta rede fundamenta-se na defesa de questões mais cruciais nas cidades periféricas, tais como a governança das regiões metropolitanas, a questão das infraestruturas, a segregação territorial, entre outras. Uma comissão especial será igualmente criada na CGLU a partir dessa rede.

Este foi o momento de maior efervescência do ponto de vista interno da rede FAL. Havia um grupo de autoridades locais, membros da rede FAL, que militava pela democracia participativa e que contribuíram para introduzir o tema na CGLU. O número de participantes é crescente até a IV edição, passando de 780, em 2001, a 1050, em 2004.<sup>35</sup> A organização operava, todavia, de maneira informal por meio de encontros, que ocorriam paralelamente aos FSMs, e declarações de intenções, que delineavam princípios e frentes de ação. Esta característica de organização da rede foi se transformando de forma progressiva, sem, todavia, alcançar uma estrutura altamente burocratizada.

O IV encontro do FAL, que ocorre pela primeira vez na Europa (em Barcelona), dá um passo em direção à formalização, pois os membros convêm em realizar um agrupamento de

---

35 FAL, relatórios anuais.

diferentes redes, fóruns e expressões de autoridades locais e organizações da sociedade civil que participavam do FAL. É a primeira vez que o fórum ocorre separadamente do FSM, que nesse ano foi realizado em Mumbai na Índia.

Realizar esta edição do FAL em Barcelona foi estratégico, pois nesse mesmo ano a cidade espanhola acolheu o Fórum Urbano Mundial (UN – Habitat) e igualmente o Fórum Mundial das Culturas, uma questão cara à região da Cataluña. Neste momento, o PT estava em importantes instituições no Rio Grande do Sul, na capital, pelo terceiro mandato consecutivo, com João Verle, e no Governo do Estado com Olívio Dutra, que havia iniciado uma experiência de OP em escala estadual Ambos participaram do Fórum Urbano Mundial.

### *3.2. Um encontro diferente dos outros*

Quando foi renovada a edição do FSM em Porto Alegre em 2004, os membros do FAL não estavam prevendo uma mudança política na “locomotiva” da rede. No entanto, o PT perdeu as eleições municipais, e deixou o governo após quatro mandatos consecutivos. O rumo do FAL era incerto e o encontro realizado em 2005 não foi como os outros. Se normalmente as reuniões ocorriam nos espaços previstos pelo governo municipal, nesta edição o FAL foi realizado sob uma tenda à margem do Guaíba, como os demais movimentos sociais se reuniam habitualmente no FSM, uma vez que a “casa” havia sido deixada pelos idealizadores do FAL.

Este episódio mostra a fragilidade dos acordos fundados entre municípios a partir de projetos políticos. Além de reforçar a importância da ação individual de um grupo, que não se desmobiliza após a perda de um de seus elementos principais, e que o núcleo de uma rede é composto, antes de tudo, por um pequeno grupo de indivíduos progressistas. É importante insistir no fato de que houve uma queda no nível de participação neste FAL.

O seguinte excerto da descrição deste processo por Eduardo Mancuso, que participou ativamente do FAL, desde sua gênese até aquele momento representando a prefeitura de Porto Alegre, é ilustrativo. Em suas palavras:

depois da perda de Porto Alegre, muda, as coisas mudam evidentemente. Porque o FAL tinha, em Porto Alegre, não só a sua marca, mas um protagonista. E a partir de 2004, a sua sede, vamos dizer assim, o FAL tinha sede, era aí em Porto Alegre. Agora, nós fazemos o Fórum para o FAL, de 2005, aqui em janeiro, ali na beira do Guaíba, ali no parque, em uma barraca de lona, porque nós fizemos a articulação anterior, porque não estávamos mais na prefeitura inclusive.<sup>36</sup>

Em 2005, foi criada uma secretaria técnica dentro do FAL à qual foram conferidas as competências de secretariado na Comissão para a Inclusão Social e Democracia Participativa (CISDP). As atividades conjuntas duram por mais um ano, até o momento em que ambas são separadas e a prefeitura de Barcelona assume financeiramente a CISDP. Além disso, foram criados grupos de trabalho. A formalização da rede ocorreu tanto em função da complexidade que a mesma foi adquirindo como também pelo vácuo interno deixado, quando o PT perdeu a prefeitura de Porto Alegre.

Diante desta nova situação política internacional para aqueles que defendiam a democracia participativa, um conjunto de autoridades locais alocadas em diversas cidades assumiu o papel de sustentar e prosseguir as missões da rede.

Este grupo foi chamado por Vanessa Marx (2008, p. 208) de “núcleo duro” da Rede FAL, que era composto por autoridades locais de: Guarulhos no Brasil, Córdoba, Barcelona, Málaga na Espanha, Nanterre, Saint-Denis, Aubagne, Conseil Général de Seine Saint-Denis na França e Milão na Itália. A secretaria técnica fora formada por e dispunha de uma Antena Norte (FAMSI) e uma Antena Sul (Frente Nacional de Prefeitos e Guarulhos).

Em 2007 ocorreu a primeira edição do FSM na África em Nairobi, onde foi realizado também o encontro do FAL. Já em setembro de 2006 havia ocorrido um conjunto de oficinas preparatórias durante o evento Africités, e em Milão na Itália. Todavia, ainda há poucos participantes da África Subsaariana no evento. De acordo com o documento oficial do FAL, foram encontrados registros somente de autoridades locais de Nairobi (Quênia) e Matola

---

<sup>36</sup> Entrevista realizada com Eduardo Mancuso, Porto Alegre, 2011.

(Moçambique), respectivamente o prefeito e a vice-prefeita dos municípios, bem como Jean Pierre-Elong Mbassy (Benin), secretário geral da CGLUA e o ativista Siddiki Daff (Senegal).

O avanço nas relações com a África Subsaariana se deu em 2011 com a segunda edição do FSM em Dacar, no Senegal. Nesta ocasião, a abertura do FAL foi realizada pelo Presidente da República do Senegal e, no programa do evento, há diversos participantes da África francófona (Senegal, Mali, Burkina Faso) e da África Lusófona (Moçambique e Cabo Verde). O evento ainda produziu uma carta intitulada o “Compromisso de Dacar” e uma mesa temática (dentre quatro) sobre a democracia participativa e o poder local, onde o OP tem papel de destaque, como se pode observar de um excerto do relatório que afirma que os “Orçamentos Participativos constituem uma prática exitosa e com um enorme potencial de difusão mundial [...] nós participantes desta oficina defendemos a necessidade de continuar com o trabalho de difusão dos Orçamentos Participativos, através de redes nacionais e internacionais” (Fórum das Autoridades Locais, s/d, p. 11).

As articulações estabelecidas no interior do FAL ao longo dos anos contribuiu para a criação de um conjunto de redes e instituições nacionais e internacionais, que operavam na promoção do OP. A gênese da DRD é paralela e ambas se intersectam no FSM. A CISDP é fruto da ação da rede FAL no seio da CGLU. A rede FAL acompanha a criação de uma associação mundial de cidades e se insere neste processo realizando lobby para a introdução do tema da democracia participativa e inclusão social. Além disso, a Rede Brasileira de OP, a Rede Colombiana de OP, a Rede da República Dominicana, na América Latina, e a *Rete Nuovo Municipio* e a Rede OP-Portugal, na Europa, também fizeram parte das relações construídas no contexto do FAL. Esta rede, portanto, se constituiu como um ponto de encontro e espaço de sociabilidade, ao mesmo tempo em que foi um promotor e um locus de difusão do OP.

## **Conclusão**

As redes são importantes atores no processo de difusão do OP. A ação em rede acelera a conexão internacional entre militantes e intensifica sua difusão. As relações se estendem entre América Latina – a partir de Porto Alegre – e Europa, alcançando em menor escala a África Subsaariana. O tema da “democracia participativa”, cujo epicentro era o OP, inspirou a criação

de um núcleo de autoridades locais, que se articularam transnacionalmente defendendo esta causa em seus próprios governos, países e instituições internacionais.

Os “embaixadores da participação” são atores fundamentais neste processo. A DRD é a primeira rede transnacional formada em torno do OP. Nesta rede, Jean-Blaise Picheral e Martine Toulote serviram inicialmente como “puxadores” do OP para o contexto francês, pois mobilizaram diversos atores em torno da causa. Ao articular diversos países na Europa, estes indivíduos passaram a ser também “embaixadores” do OP. Da mesma forma, Patrick Braouezec ex-prefeito de Saint-Denis e, em seguida, presidente da Plaine Commune, bem como Bernard Bissinger prefeito de Bobigny, desempenharam o mesmo papel ao adotar o OP em seus municípios. Ambas as autoridades locais “puxaram” o OP para seus municípios e em seguida tornaram-se “embaixadores” ao defenderem esta política de participação social internamente na França, como Bissinger no Congresso, e internacionalmente, como Braouezec no FAL.

A ação dos “embaixadores” do OP de Porto Alegre foi fundamental: Tarso Genro e Ubiratan de Souza, com a divulgação da experiência por meio do livro de sua autoria e, este último, com as palestras na Europa para o lançamento da obra. Durante a gestão de Raul Pont ocorreu uma verdadeira experiência de paradiplomacia com Saint-Denis, uma vez que as visitas do prefeito de Porto Alegre na França e de seu homólogo, daquela cidade, em Porto Alegre foram diversas. As relações alcançam a assinatura de um protocolo de cooperação internacional, cujo objetivo é a transferência do OP.

A DRD estabelece diversos vínculos com militantes em outros países. Destaca-se a relação precursora com os países africanos, em particular, com Camarões e Senegal. A rede se ramifica e difunde as ideias do OP por meio de seus braços alhures. Muitos dos especialistas no assunto se encontram por meio da DRD. Giovanni Allegretti realizou ações pela rede na Itália, estimulando o desenvolvimento do OP na península. Jules Dumas, que nos dias atuais se consagrou como um especialista na África Subsaariana, desempenhou papel importante ao representar a rede nos Camarões.

Na Rede DRD, a presença dos franceses, em geral, e de Jean-Blaise Picheral e Martine Toulotte em particular é importante para a manutenção de suas atividades e quando este deixa de

fazer parte, a rede eclipsa gradualmente. De forma semelhante, a Rede FAL também é liderada por Porto Alegre em suas primeiras edições. A partir da derrota do PT nas eleições em 2004, em Porto Alegre outros atores assumem a coordenação de um movimento transnacional em torno da “democracia participativa” e do “Orçamento Participativo”. Se o FAL teve maior continuidade, o mesmo não foi válido para a DRD. Efetivamente, foi preciso criar uma nova liderança interna ao FAL para que este pudesse sobreviver, os espanhóis e franceses em particular assumem esta tarefa. Ao mesmo tempo que a liderança nas redes transnacionais é necessária para sua continuidade, também consiste em sua maior fraqueza, pois cria-se certo grau de dependência daqueles que levam a cabo o processo.

As duas redes tiveram momentos de expansão e retração, mas o movimento não se desarticulou. Ainda que em situações de crise, os indivíduos que participavam das redes militaram pela causa do “OP” em diferentes espaços, contribuindo, deste modo, para o processo de difusão internacional. Os seminários de treinamento organizados pela DRD foram importantes na difusão do OP. De fato, em cada formação, novos quadros foram habilitados a difundir a ideia do OP e colaborar com a replicação da experiência.

As redes constituem também um espaço de reflexão e produção de ideias a respeito do OP, bem como um instrumento para sua legitimação. Efetivamente, foi se forjando ao longo dos encontros a ideia de que o OP é uma política idônea para resolver problemas de justiça e inclusão social por exemplo. Esta ideia circula entre os diversos membros e seus países de origem. As ideias presentes nas redes são diversas e mudam ao longo do tempo. As variações são sutis, em linhas gerais na Rede DRD há uma ideia do OP como um dispositivo para radicalizar a democracia e produzir transformação social, ao passo que, na Rede FAL, o OP está associado à ideia de inclusão social e à democracia participativa.

As ideias construídas e veiculadas a partir das redes também passam por traduções. Em outras palavras, há um processo de recodificação do OP que é interno às reuniões, mas sobretudo que é adaptado à linguagem local que facilita a introdução do OP em outros países. A obra de Genro e Souza (1997), passou por uma tradução literal em diversas línguas, servindo de apoio

para disseminação da ideia do OP. Os veículos como o *Le Monde Diplomatique* ou a revista *Territoires*, todavia, traduziram e adaptaram esta ideia à linguagem dos contextos locais.

As redes sobre o OP nos dias atuais são inúmeras e não se limitam à DRD e ao FAL. Estas foram precursoras e tiveram um importante papel internacional. A ação dos indivíduos ao mobilizar seus contatos e conectar pessoas de diferentes países foi fundamental. Por seu turno, as instituições, como as prefeituras de Porto Alegre, no Brasil, ou Saint-Denis e Bobigny, na França, também tiveram papel relevante, uma vez que “hospedaram” os diversos encontros, muitas vezes investindo recursos financeiros para concretizá-los. Ambos, indivíduos e instituições, é que permitem que as redes tenham continuidade. O legado desta ação pioneira não deixou somente um conjunto de contatos estabelecidos entre seus membros, mas também de conhecimento organizacional e de militância política transnacional.

### **Referências Bibliográficas**

ADELS, <http://www.adels.org/association/index.htm>, consultado em 21 de agosto de 2013.

Allegretti, G. (2011). Le processus d'économie participative de la région Lazio: quand l'expérimentation devient le symbole d'une gestion politique. In: J. Talpin & Y. Sintomer, (Dir.). *La démocratie participative au-déla de la proximité: le Poitou-Charentes et l'échelle regional*. Rennes. Presses Universitaires de Rennes (pp. 145-160).

Démocratiser Radicalement la Démocratie. Bulletin N. 3. Março. 2000, 4p.

\_\_\_\_\_. Bilan du 29/09/2001 au 21/09/2002. Documento não publicado. s/d.

DIAS, N. (Coord). (2013). *Esperança democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. Lisboa. Ed. Associação In Loco,

Fórum das Autoridades Locais. **Declaração de Porto Alegre**. Porto Alegre. 30 de janeiro de 2002. <Disponível em <http://www.redfal.org/es/quienes-somos/historia-del-fal?start=2>>. Acesso em: junho de 2011.

\_\_\_\_\_. FAL disponível em: <<http://redfal.org/>> Acesso em: junho de 2011.

\_\_\_\_\_. Foro de Autoridades Locales por la Inclusion Social de Porto Alegre: Relatoria del Foro y Propuestas, Documento não publicado, 2004.

Forum Européen de Autorités Locales. Actes. Saint-Denis, 2004.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.1, Julho/2017, pp. 04-35.**

Genro, T. L'Humanité, 11 novembro, 1999

Genro, T. & SOUZA, U. (1997). *Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.

Granet, E. (2003). *Porto Alegre: les voix de la démocratie*. Paris. Syllepse.

Gret, M. & Sintomer, Y. (2005). *Porto Alegre: l'espoir d'une autre démocratie*. Paris. La Découverte.

Keck, M. & Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press. Cornell.

Langlet, L. & Allegretti, G. (2013). Orçamento Participativo na Suécia: uma história contada em camera lenta. p. 251 – 365. In: N. Dias, Coord. *Esperança democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. Ed. Associação In Loco. Lisboa.

LIBÉRATION, 31 março, 2008.

Mairie de Saint-Denis. *Protocole d'intention de coopération: Saint-Denis - Porto Alegre*. s/d.

Marx, V. (2008). *Las Ciudades como Actores Políticos en las Relaciones Internacionales*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.

Nez, H. & Talpin, J. (2010). Démocratie participative et communisme municipal en banlieu rouge. Bacqué, M. & Sintomer, Y. *La démocratie participative inachevée: genèse, adaptations et diffusions*. Saint-Etienne, Éditions Yves Michel, (p. 209-228).

Porto de Oliveira, O. (2016). *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo*. Annablume. São Paulo.

\_\_\_\_\_, O. (2010). *Le transfert d'un modèle de démocratie participative: Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*. Paris. Collection Chrysallides, IHEAL/CREDA.

Porto de Oliveira, O. & Allegretti, G. (2013) *Following a World Traveller: A Comparative Approach to Participatory Budgeting Transfers*. In: 7TH General Conference of the **EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH**, SCIENCES PO Bordeaux, Bordeaux.

Rosanvallon, P. (2002). *Le peuple introuvable: Histoire de la représentation démocratique en France*. Paris. Gallimard.

Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2008). *Les Budgets Participatifs en Europe*. Paris. Recherches.

---

## **Orçamentos participativos na Argentina e Brasil: as experiências de Maipú (Argentina) e Rio Grande (Brasil)**

### **Participatory budgeting in Argentina and Brazil: the cases of Maipu (Argentina) and Rio Grande (Brazil)**

Alfredo Alejandro Gugliano  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)  
E-mail: [alfredogugliano@hotmail.com](mailto:alfredogugliano@hotmail.com)

Priscila Alves Rodrigues  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)  
E-mail: [priscila.priae78@gmail.com](mailto:priscila.priae78@gmail.com)

**Resumo:** A proposta deste artigo é analisar o desenvolvimento de propostas orçamentos participativos em Maipú, na Argentina (experiência denominada PAR - Programa de Participação Ativa e Responsável) e, em Rio Grande, no Brasil (projeto denominado OPP - Orçamento Participativo Popular). Este estudo tem como objetivo realizar um estudo comparado de casos subnacionais recentes de processos de inclusão de cidadãos na gestão pública, a partir da análise de oito fatores relacionados aos processos de participação local, sendo eles: 1) iniciativa do projeto; 2) partido político à frente da gestão; 3) divisão da cidade para implementação da proposta; 4) regras para a participação dos cidadãos; 5) institucionalização da proposta; 6) espaços de inclusão dos cidadãos; 7) tipos de ações orçamentárias votadas e, 8) número de cidadãos envolvidos na proposta. Em ambas as experiências existe um esforço, envolvendo quadros políticos locais, moradores e organizações da sociedade civil, visando a implementação de um amplo processo de inclusão dos cidadãos nos debates sobre os investimentos do governo. Com essa comparação pretendemos contribuir com a construção de ferramentas analíticas para tratar de casos de participação cidadã na gestão pública e suas adaptações e, a expandir o conhecimento sobre o desenvolvimento dos orçamentos participativos em nível internacional.

**Palavras-chave:** orçamento participativo; empoderamento; democracia participativa

**Abstract:** The purpose of this article is to analyze the development of the proposal of participatory budgeting in Maipú, in Argentina (experience called PAR – Program of Responsible and Active Participation) and in Rio Grande, in Brazil (project called OPP – Popular Participatory Budget). This study aims to make a comparative study of recent sub-national cases of processes of inclusion of citizens in public management, based on the analysis of eight factors related to processes of local participation which are: 1) project initiative; 2) political party leading the management; 3) city division for the implementation of the proposal; 4) rules for the participation of the citizens; 5) institutionalization of the proposal; 6) spaces of inclusion of citizens; 7) types of budgeting actions voted and, 8) number of citizens involved in the proposal. In both experiences there is an effort, involving local political groups, dwellers and civil society organizations, aiming to implement a wide process of inclusion of citizens in the debates about the investments made by the government. With such comparison we intend to contribute by building analytical tools to deal with cases of citizen engagement in the public management and its adaptations and, to expand the knowledge about the development of participatory budgeting in international level.

**Keywords:** participatory budgeting; empowerment; participatory democracy

## 1. Introdução

A proposta deste artigo é analisar duas experiências de orçamento participativo localizadas na Argentina e no Brasil, países que nas últimas décadas se destacaram em termos da expansão da proposta na América Latina. A primeira é a municipalidade de Maipú<sup>1</sup>, na Província de Mendoza, e a segunda o município de Rio Grande, no litoral do Rio Grande do Sul. Após quase três décadas do início de proposta em Porto Alegre, ainda há diversos casos de orçamentos participativos pouco estudados, sendo importante a realização de estudos comparados, seja no âmbito nacional, seja no internacional, visando contribuir para a expansão de mecanismos de participação cidadã na gestão pública.

Neste artigo definimos orçamento participativo como um mecanismo de democratização orçamentária estatal baseado na ampliação da capacidade dos cidadãos interferir ou decidir parcelas dos investimentos públicos estatais (Gugliano, 2007; Marquetti, 2007). De acordo com Brian Wampler (2008), o orçamento participativo pode ser considerado uma combinação entre mecanismos de democracia direta e democracia representativa.

Em Rio Grande essa proposta recebeu a denominação de Orçamento Participativo Popular (OPP), criado em 2014, e coordenado pela Secretaria de Comunicação e Relações Institucionais do município. Em Maipú abordaremos o Programa de Participação Ativa e Responsável (PAR), mecanismo utilizado como maneira de envolver os cidadãos argentinos no processo de deliberação sobre o uso dos recursos públicos em nível local. Independente da nomenclatura utilizada (OPP ou PAR), consideramos que as duas propostas cumprem com os aspectos conceituais supracitados, sendo identificados como orçamentos participativos.

Para fins de análise cabe destacar o fato de Maipú ser territorialmente o quinto maior departamento da Província de Mendoza, situada na região do Vale de Cuyo, na Argentina. Já Rio

---

<sup>1</sup> As divisões territoriais e político-administrativas na Argentina possuem particularidades que não cabem no escopo deste trabalho. Porém, cabe destacar que as províncias (divisão territorial equivalente aos estados brasileiros) de Mendoza, San Juan e La Rioja, dividem-se territorialmente, em sua primeira ordem, em **Departamentos**, conferindo a denominação de **municipalidad** à composição administrativa do governo local desta mesma divisão territorial (departamento), sendo o mesmo governado por um Intendente. No caso brasileiro os municípios são uma divisão territorial local autônoma governada por um Prefeito. Como as experiências de orçamento participativo (ou nomenclaturas análogas) ocorrem em meio à administração pública municipal, optamos em utilizar a definição de **municipalidad** quando nos referirmos ao Departamento de Maipú (Província de Mendoza).

Grande é, em termos populacionais, o décimo maior município do estado do Rio Grande do Sul, no extremo sul do Brasil. Ambos possuem dimensão populacional semelhante, tendo entre 170 mil e 200 mil habitantes. O mesmo se reflete em termos eleitorais, variando o número de eleitores entre 130 mil e 150 mil cidadãos aptos para participar das eleições.

Mesmo existindo elementos que as aproximam em termos populacionais, uma diferença entre as cidades em questão relaciona-se com a distribuição de habitantes. Em Maipú aproximadamente  $\frac{1}{4}$  dos seus habitantes vive em zonal rural, algo que em Rio Grande não se reproduz na medida em que a população está bastante concentrada na área urbana (mais de 90% dos seus habitantes). Outro ponto que deve ser destacado, que diferenciam ambas as experiências, está relacionado as características econômicas. Por exemplo, ~~como~~ o PIB de Rio Grande é de aproximadamente US\$ 2 milhões para o caso de Rio Grande e apenas US\$ 700 mil em Maipú<sup>2</sup>.

Além disso, há uma diferenciação em relação às competências e a origem dos recursos orçamentários (objeto de disputa em mecanismos como o orçamento participativo), de cada um dos governos locais aqui tratados. A Constituição Federal de 1988 no Brasil, tem como uma das suas principais características o incremento de funções às esferas locais (aos municípios), conferindo-lhes além do título de ente federado, a autonomia necessária para que possam criar seus próprios impostos e, reger suas Leis Orgânicas referentes ao orçamento anual, sendo que a mesma deve ser aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal. Essa autonomia municipal foi ainda mais aprofundada a partir da aprovação do **Estatuto das Cidades**, em 2001.

Já no caso argentino, apenas o Governo Federal e as Províncias possuem o título de ente federado (conforme Reforma Constitucional de 1994). Nesse caso "cada Província tem a obrigação constitucional de organizar o regime municipal em seu território, visando assegurar a autonomia dos municípios (...) tão frouxa determinação derivou em que existem hoje 24 sistemas municipais diferentes" (Barrientos, 2009, p. 58). Assim sendo, cada província possui sua própria Constituição, onde o governo federal passa recursos para as províncias, que estabelecem os percentuais de receita de cada municipalidade.

---

<sup>2</sup> Maiores informações sobre os dados socioeconômicos das experiências em questão podem ser encontrados em: INDEC, 2017; IBGE, 2017.

No caso da Província de Mendoza, essas atribuições constam na Lei Orgânica das Municipalidades (Lei 1079/1934) onde, de acordo com o artigo 107, "as municipalidades não podem estabelecer impostos, nem contribuições de nenhuma classe, podendo criar unicamente cotas e taxas de que correspondem aos serviços municipais". Para fins de exemplificação, segundo documentos fiscais da Secretaria da Fazenda de Maipú para o ano de 2013, quase 80% dos recursos correntes são de origem Nacional ou Provincial, cerca de \$ 103 milhões de pesos argentinos (Municipalidad de Maipú, 2013).

No presente trabalho nossa proposta é desenvolver um estudo comparado sobre esses dois casos. Segundo Lucca e Pinillos (2012), estudos comparados de casos subnacionais permitem a reconstrução de lógicas e traços particulares das relações de poder em diferentes níveis políticos. Já para Badie e Hermet (1993), a análise comparada não deveria se deter apenas num listado de diferenças e semelhanças, mas sim a utilizar a análise de semelhanças e ou diferenças visando a compreensão dos fenômenos sociais.

A metodologia dos estudos comparados é tema de ampla discussão, sendo que notadamente no campo da ciência política existe uma forte tradição da associação entre comparações e análises estatísticas. Mais recentemente também vem sendo publicados estudos comparativos qualitativos, em muitos casos assentados no emprego de técnicas de análise baseadas em uma série de programas computacionais (Rihoux, 2008), fato que acaba estimulando a articulação entre o método comparado e diferentes técnicas de amplo uso na pesquisa qualitativa, como observação participante, entrevistas em profundidade, assim como análise documental.

Em boa medida nossa pesquisa está baseada numa análise documental, em grande parte documentos coletados nos entes públicos estudados e seus canais oficiais de comunicação como, por exemplo, sites institucionais e boletins<sup>3</sup>. Isso forma a base a partir da qual é possível analisar o denominado desenho institucional das instâncias participativas ou, simplesmente, o desenho participativo dos orçamentos participativos.

---

<sup>3</sup> Os dados utilizados neste estudo, como será melhor explicado adiante, são fruto de duas pesquisas de campo que se objetivavam tanto mapear as experiências de orçamentos participativos no estado do Rio Grande do Sul (no caso de Rio Grande), bem como conhecer os casos implementados na Província de Mendoza, mais exatamente na Região Metropolitana da referida província.

Para levar adiante essa perspectiva escolhemos alguns elementos que nos possibilitam sublinhar pontos de encontro, assim como de afastamento entre as citadas propostas. Assim sendo elencamos oito fatores relacionados ao processo que poderão nos permitir debater as variações no orçamento participativo dos casos estudados: 1) origem da proposta (seja por incentivos externos e/ou por vontade política do executivo); 2) partido político à frente da gestão; 3) divisão da cidade para implementação da proposta; 4) regras para a participação dos cidadãos; 5) institucionalização da proposta (tanto externa, por meio de leis municipais, quanto interna por intermédio de um regimento interno); 6) espaços de inclusão dos cidadãos; 7) tipos de ações orçamentárias votadas (demandas, prioridades de investimento ou projetos) e, finalmente, 8) cidadãos envolvidos. Em termos de comparação, as duas propostas em questão absorveram grande parte das características das experiências de orçamento participativo em seus respectivos países, ao mesmo tempo em que mesclaram particularidades que podem ser observadas nos orçamentos participativos nos países vizinhos.

Com o intuito de desenvolver nosso argumento inicialmente faremos uma breve análise sobre a trajetória dos orçamentos participativos na Argentina e no Brasil. A partir disso passaremos a tratar mais especificamente os casos em questão, abordando aspectos que consideramos importantes num processo de comparação.

Em especial, nossa principal preocupação foi entender os desenhos participativos em cada cidade e suas implicações. Por desenho participativo, cabe sublinhar, consideramos algo que vai além de um resgate das “regras do jogo”, a forma a partir da qual a participação se desenvolve (Avritzer, 2008). Julgamos que ele representa a forma como se conformam as arenas políticas enquanto campos de assimilação e conflito, envolvendo os diferentes atores sociais interessados pela disputa da escolha de prioridades de investimento público. Algo que, no fundo, representa uma querela sobre o modelo de comunidade que se deseja estruturar.

A escolha de Maipú e Rio Grande, com fins comparativos, pode ser justificada por vários motivos. Em especial sublinhamos nosso interesse por fugir da tradição de estudos sobre orçamentos participativos que, em boa medida, está voltada para investigar experiências razoavelmente bem enraizadas e com êxito substantivo. Além disso, o município de Rio Grande é a atual coordenadora nacional da Rede Brasileira de Orçamento Participativo (Rede OP), espaço

criado em 2007 com objetivo de aglutinar, permitir a reflexão e contribuir com o fortalecimento da democracia participativa no Brasil.

Os casos que nos propomos a investigar são propostas relativamente novas se comparadas a experiências mais tradicionais (como Rosário ou Porto Alegre, por exemplo) e destacam-se enquanto busca de consolidação de um modelo de gestão pública mais participativa num contexto não totalmente favorável, uma conjuntura na qual em ambos os países ocorre um crescimento de segmentos conservadores, especialmente no âmbito político eleitoral.

## **2. Os orçamentos participativos na Argentina e no Brasil**

Argentina, Brasil e Uruguai estão entre as nações nas quais surgiram as primeiras experiências de orçamento participativo em nível internacional. Como é de conhecimento geral a experiência surge em Porto Alegre, em 1989, sendo replicada – com características distintas – na capital uruguaia em 1990 e, surgindo com força em Rosário e Buenos Aires a partir de 2002, na Argentina.

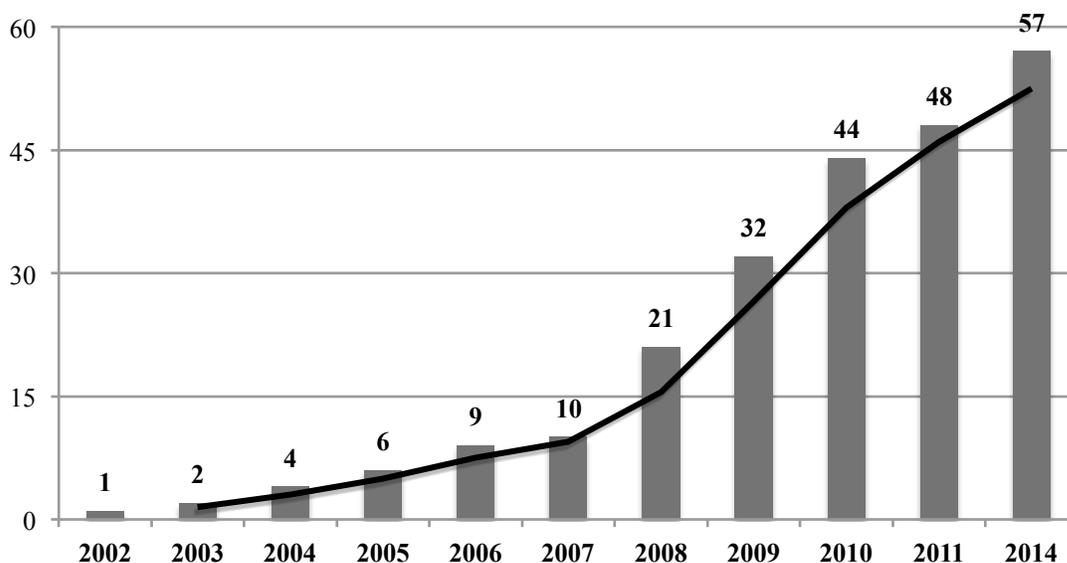
Diferentes autores desenvolveram pesquisas sobre os orçamentos participativos na Argentina e sublinharam algumas características específicas sobre o processo de desenvolvimento da proposta nesse país (Ford, 2010; López Acotto, Carmona & Martinez, 2011; Ramella, 2015; Rodgers, 2010; Romero, 2008; Schneider & Rosaenz, 2016). Diversos estudos denotam o quanto é profícua a pesquisa acadêmica sobre orçamentos participativos e sua expansão no campo acadêmico brasileiro (Avritzer, 2003; Luchmann, 2002; 2007; 2012; 2014; Pires & Martins, 2012; Marquetti, 2007; Rennó & Souza, 2012; Wampler, 2007). Mesmo com disparidades, em ambos os países houve uma forte expansão dos estudos de caso, muito especialmente análises daquelas experiências nas quais a proposta obteve melhores resultados, como foram os casos de Porto Alegre, no Brasil, e de Rosário, na Argentina (Ford, 2010; Marquetti, 2007). Em menor número encontram-se os estudos comparados, envolvendo dois ou mais casos de um mesmo país, ou entre nações diferentes (Gugliano, Veneziano, Maurich & Loeck, 2010; Montecinos, 2011; Romero, 2010).

Quanto à evolução da implantação de orçamentos participativos, na Argentina houve uma tendência inicial de desenvolvimento da proposta em cidades de grande e médio porte, como seriam os casos de Morón, La Plata e Córdoba. A partir de 2011 houve um forte incremento da proposta

em cidades com dimensões populacionais menores, universo no qual se destacam as experiências de Cerrito, Entre Ríos e Cañada de Gomez.

O orçamento participativo argentino conheceu um período de expansão mais acentuado especialmente a partir de 2007, com a Presidência de Cristina Fernández de Kirchner no comando do país. De acordo com alguns pesquisadores, em 2014 funcionavam 57 casos no país, algo em torno de 4% dos municípios argentinos, alcançando quase 1/3 da população argentina (Carmona & Martinez, 2016). Isso se explica pelas dimensões populacionais das cidades que executaram a proposta: 46% dos municípios argentinos com orçamento participativo possuem mais de 100 mil habitantes; 26% tem população entre 50 e 100 mil habitantes; 28% são compostos por cidades com menos de 50 mil habitantes (op. cit.).

**Figura 1 - Número de municípios com orçamento participativo na Argentina**



Fonte: Elaboração dos autores a partir de Martinez & Arena (2013) e, Carmona & Martinez (2016).

Um elemento a se destacar, no caso argentino, é que a expansão dos orçamentos participativos se deu principalmente em cidades com maiores níveis de desenvolvimento, como seriam os casos de Buenos Aires, Córdoba e Rosário, uma forte concentração de experiências principalmente localizadas entre a costa de Buenos Aires e os altos do Rio Paraná. Em contrapartida, são escassas as experiências em regiões empobrecidas no noroeste do país (López Acotto, Carmona & Martinez, 2011).

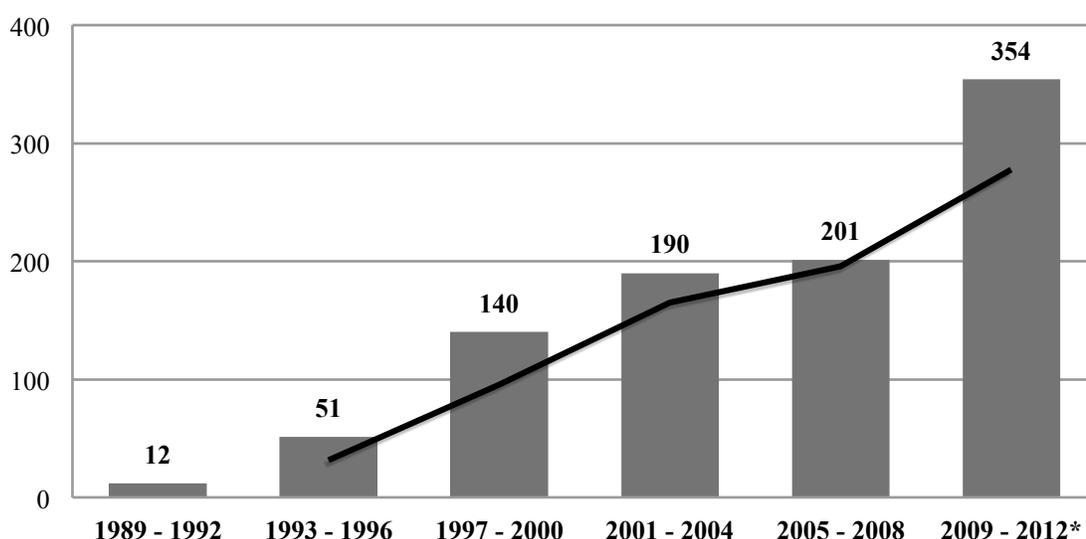
No caso brasileiro, após a criação da proposta em Porto Alegre, o orçamento participativo passou por um rápido processo de expansão, atingindo praticamente todas as regiões do país. Não obstante, boa parte das pesquisas relacionadas com o debate sobre o crescimento da proposta no país destaca uma concentração de casos nas regiões sul e sudeste (Pires & Martins, 2012; Wampler & Avritzer, 2005) e, muito especialmente, nos estados do Rio Grande do Sul e São Paulo (Gugliano, 2016).

A porcentagem da população brasileira abrangida pelos orçamentos participativos é variável, tendo em vista ser a proposta desenvolvida em cidades com população que alterna entre quatro mil e mais de 11 milhões de habitantes, como o município de São Paulo. No caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, entre os anos de 2009-2012, praticamente a metade da população do

Estado vivia em alguma cidade onde era praticada a proposta, um universo de mais de cinco milhões de habitantes.

O desenvolvimento das experiências brasileiras de orçamento participativo não tem o mesmo padrão linear observado no caso argentino. No Brasil houve pelo menos dois grandes picos de crescimento da proposta, entre 1997-2000 e entre 2009-2012. No entanto cabe destacar, no século XXI, não houve uma queda radical do número de casos no país, mantendo-se um número significativo de experiências de orçamento participativo por ano.

**Figura 02 - Evolução do número de experiências de OP no Brasil (1989 a 2012).**



Fonte: Elaboração dos autores a partir de Avritzer & Wampler (2008); RBOP (2012); Ribeiro & Grazia (2003); Wampler & Avritzer (2005).

Em termos da existência de algum padrão de cidade, na qual o orçamento participativo se desenvolva no Brasil, é possível dizer que ainda não há um estudo sistemático abordando o tema em

nível nacional, apesar de vários autores se posicionaram sobre o tema. Wampler (2007), por exemplo, tende a valorizar o elemento político-ideológico enquanto componente central no momento de explicar a expansão da proposta. Já em pesquisa focada no âmbito regional, investigando os orçamentos participativos no Rio Grande do Sul, aparece à existência de bons indicadores socioeconômicos (PIB, IDH-m, Índice de Gini, entre outros) como um elemento decisivo para a implementação da proposta. Isto é, quanto melhores os indicadores socioeconômicos maiores as chances de implantação de orçamentos participativos (Gugliano, 2016).

Um aspecto amplamente estudado por ambos os países relaciona-se às diferentes análises sobre os desenhos institucionais das propostas de orçamento participativo. De acordo com Luchmann (2002), um desenho institucional participativo "configura-se como um conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democráticos participativos" (p.138), sendo que esses elementos possibilitam a criação de uma ligação entre o executivo e os atores sociais, qualificando os processos de inclusão dos cidadãos na gestão pública.

Em termos do desenho institucional praticamente a totalidade dos orçamentos participativos argentinos se organiza a partir de uma divisão territorial, não há uma separação temática: em 68% dos casos o ciclo de duração da proposta em cada cidade é entre dois e cinco meses. Em apenas oito por cento dos municípios a duração do ciclo de orçamento participativo chega a oito meses (López Acotto, Carmona & Martinez, 2011). No caso brasileiro há poucos dados gerais sobre a divisão entre estruturas de participação vinculadas à critérios temáticos e outras voltadas para uma divisão regional do espaço local. Todavia, entre as capitais brasileiras há experiências com diferentes modelos. Porto Alegre é quiçá o principal exemplo de cidade brasileira onde o debate dos orçamentos participativos passa por instâncias regionais e temáticas. Já em Belo Horizonte, outra experiência histórica de orçamento participativo no Brasil, com mais de 23 anos de funcionamento ininterrupto, o principal espaço de debate orçamentário é a divisão regional da cidade.

No caso argentino, a participação das organizações sociais no ciclo de orçamento participativo tem destaque, sendo que em diversas cidades (Neuquén, Las Heras, etc.) as

assembleias são formadas a partir de representantes dessas organizações. Também em 51% dos casos existe alguma forma de eleição de delegados como forma de representação dos interesses expressos nas reuniões populares. Os projetos aprovados nos orçamentos participativos do país, em grande parte, são fruto de algum tipo de votação (71%); apenas 29% dos projetos aprovados é resultado de deliberações por consenso (López Acotto, Carmona & Martinez, 2011).

Em termos do Brasil, grande parte das experiências de orçamento participativo mais estudadas baseia o processo deliberativo no voto direto dos cidadãos, mesmo existindo um papel de destaque das organizações da sociedade civil (Marquetti, 2007; Avritzer; Wampler, 2008; Vaz, 2013). Experiências nas quais o debate se dá prioritariamente por meio da representação de organizações sociais são menos frequentes, como seria o caso de Cachoeirinha, Gravataí e Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul. Existe, em grande parte das experiências no país, o desenvolvimento de canais nos quais predomina uma maior integração entre espaços de representação e de participação direta no interior dos orçamentos participativos, como seria o caso da eleição dos delegados e do conselho do orçamento participativo (Luchmann, 2007).

No caso brasileiro também não predomina uma divisão formal entre orçamentos participativos com funcionamento baseado no consenso e outros nos quais os cidadãos votam. Porém, pesquisadores chamaram a atenção ao fato de que em algumas cidades, como Porto Alegre, a dinâmica do orçamento participativo ter estimulado uma prévia negociação entre as associações da sociedade civil envolvidas no debate das assembleias orçamentárias (Fedozzi, 2001; Saez, 2015).

Comparando orçamentos participativos na Argentina e no Brasil percebemos várias questões em comum. No entanto, a origem da proposta em cada país é um diferenciador importante entre os casos de cada país. Um dos fatores que particularizam a experiência argentina é o processo participativo de debate orçamentário ter surgido num contexto de grave crise institucional. A crise de 2001 foi marcada por uma profunda instabilidade econômica, acompanhada da radicalização dos movimentos sociais, gerando uma situação de forte impasse. Um contexto no qual prevaleceu a:

Desigualdad social con sus puntos de distancia más alejados; altas tasas de desempleo; subempleo y empleo “en negro”; deterioro del nivel de vida de la mayoría de la población; incremento de la delincuencia y la inseguridad; violencia policial indiscriminada; amputación del futuro de millones de niños y adolescentes

(por deterioro de la salud, incluso en términos irrecuperables, de la educación, de la dignidad); pérdida de soberanía económica; política exterior atada acríticamente a la norteamericana; irrepresentatividad de las instituciones representativa. (Ansaldi, 2004, pp. 18-19)

Nesse marco de conturbação generalizada os orçamentos participativos são levados adiante pela primeira vez em cidades argentinas. De acordo com López Acotto, Carmona e Martinez (2011), o fato de os orçamentos participativos argentinos terem nascido num período de profunda crise no país estimulou a que os mesmos, desde a sua origem, fossem vistos como mecanismos acessórios da democracia representativa, uma forma de fortalecer as instituições surgidas a partir da transição democrática de 1983. Dennis Rodgers (2010) sublinha essa particularidade no caso de Buenos Aires, onde o orçamento participativo nasce num período de profunda deterioração econômica do país, a crise de 2001, sem uma sustentação político-partidária ou programática mais consistente.

No Brasil os orçamentos participativos surgem a partir da confluência de três fatores que, em maior ou menor grau, estiveram presentes em boa parte das primeiras experiências com a proposta. O primeiro deles é a vitória eleitoral do PT nas Prefeituras de algumas das grandes cidades ou capitais, como foi o caso de Porto Alegre nas eleições de 1988. Naquele momento, o partido ainda possuía internamente uma forte influência socialista e o tema do “poder popular”, dos conselhos populares e da criação de espaços a partir dos quais os trabalhadores pudessem comandar o executivo municipal, estavam na ordem do dia nos debates internos.

O segundo foi o fato de a referida vitória eleitoral petista ter se dado nos marcos do poder executivo, muitas vezes não se repetindo nos marcos do poder legislativo. Logo, Prefeitos petistas se viram às voltas com Câmaras de Vereadores onde suas bancadas eram extremamente minoritárias e com baixa capacidade de negociação com a oposição. Por consequência, diante da previsão de futuros problemas relacionados com a aprovação de propostas governista numa Câmara hegemônica pela oposição, era interessante a criação de espaços alternativos a partir dos quais as políticas governamentais pudessem ser discutidas, aprovadas, sem um veto prévio da oposição.

Por fim, o terceiro fator a interferir foi a existência prévia de uma forte estrutura de mobilização vinculada aos movimentos sociais e, muito especialmente, a um consistente

movimento de bairros onde uma intrincada rede de associações, já de algum tempo, era voz ativa nas denúncias sobre a situação de extrema pobreza da periferia das grandes cidades e buscava apoio para desenvolver canais de negociação com o poder público, tal como já destacaram – entre outros - Avritzer (2003), Baierle (2000) e Fedozzi (2001).

### **3. Os orçamentos participativos comparados**

A partir das características anteriormente citadas como sendo comumente encontradas em experiências de orçamento participativo tanto no Brasil, quanto na Argentina, buscamos a partir deste artigo identificar fatores passíveis de comparação relacionados ao processo, contribuindo para estabelecer ferramentas analíticas para tratar de casos de participação cidadã na gestão pública.

Para tanto, os dados utilizados neste estudo são fruto de duas pesquisas de campo: para as informações sobre o município de Rio Grande, utilizamos o banco de dados do projeto de pesquisa "Orçamentos Participativos no Rio Grande do Sul (2013-2016)", financiado pelo CNPq, que tem por objetivo central analisar o desenvolvimento das propostas de orçamento participativo na história recente do estado, apresentando o estágio atual do andamento das propostas de orçamento participativo nas distintas regiões do Rio Grande do Sul; já os dados referentes à municipalidade de Maipú (Argentina) são provenientes da pesquisa de campo realizada na Província de Mendoza, financiada pelo Edital 003/2015 - Programa Escala de Estudantes de Pós-Graduação - Mobilidade de alunos *Stricto Sensu* da UFRGS às Universidades da Associação de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) - Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Foram analisados prioritariamente os questionários aplicados aos gestores públicos responsáveis, bem como os regimentos internos (conjunto de regras que desenham o mecanismo participativo) de ambas as experiências.

Em síntese, podemos expor os seguintes dados estatísticos e demográficos dos casos em análise:

#### **Quadro 2 - Quadro comparativo características demográficas e sociais de Maipú (ARG) e Rio Grande (BRA)**

<b>Município/Municipalidade</b>	<b>Rio Grande</b>	<b>Maipú</b>
Características geográficas	311 km da capital, Porto Alegre	18 km da capital, Mendoza
População Total	197.228	172.332
População Urbana	189.429	128.817
População Rural	7.799	43.515
Superfície	2.710 (km <sup>2</sup> )	717 (km <sup>2</sup> )
Principal atividade econômica	Atividade portuária	Cultivo de frutas e vitivinícola (produção de vinho)
Partido do Executivo (2017)	PT (Partido dos Trabalhadores)	PJ (Partido Justicialista)
Número total de eleitores	151.716	132.096
PIB (moedas nacionais)	R\$ 7.357.681,05	ARS11.617.433,52
PIB (dólar)	\$2.321.767,76	\$729.738,63

Fonte: Elaboração dos autores.

O município de Maipú iniciou seu orçamento participativo no ano de 2008, incentivado pelo programa UR-BAL Rede 9 - programa da União Europeia criado para estimular o desenvolvimento urbano local, no caso, voltado para o tema do financiamento local e o orçamento participativo. A proposta foi implementada a partir da gestão de Adolfo Bermejo, do Partido Justicialista (PJ), Intendente de Maipú entre os anos de 2003 e 2011. Em boa medida o PJ argentino, pelo menos num momento inicial, foi o principal partido político envolvido com a criação de orçamentos participativos nesse país.

Rio Grande implementou o Orçamento Participativo Popular (OPP) no ano de 2014, visando desenvolver a democracia participativa e ampliar o contato dos cidadãos com o investimento anual do município. Foi fundado na primeira gestão do Prefeito Alexandre Lindenmeyer (2013-2016), posteriormente reeleito, representando o Partido dos Trabalhadores

(PT). Em termos partidários também cabe destacar o papel predominante do PT na criação de orçamentos participativos, fenômeno preservado até os dias atuais, mesmo com a expansão do quadro de partidos políticos comprometidos com a proposta em território brasileiro.

O processo participativo de Maipú combina reuniões organizadas a partir de critérios territoriais, envolvendo a criação de zonas nos 12 distritos do departamento, assim como de eixos temáticos e societários: PAR Jovem, PAR Rural, PAR *Niños*, PAR Cultural, PAR Organizações Comunitárias e PAR Comunidade Educativa. Isso conforma uma estrutura de 36 arenas de debate ou zonas de atendimento, segundo a nomenclatura local.

Podem participar das reuniões do PAR todos os residentes no departamento de Maipú maiores de 18 anos, assim como ONGs, uniões e associações de moradores. No caso do PAR Jovem e PAR *Niños* o critério de participação é um pouco distinto, pois objetiva incluir crianças e adolescentes na discussão dos projetos - jovens e adolescentes a partir de 16 anos (PAR Jovem); crianças com menos de 16 anos que cursam as escolas infantis e creches públicas de Maipú (PAR *Niños*).

Os cidadãos que desejam participar das assembleias devem comprovar ou residência na cidade de Maipú, ou demonstrar que desenvolvem atividades comerciais no município, somente podendo participar das assembleias realizadas em seu distrito específico, escolhendo entre as modalidades territorial ou temática. Não podem apresentar projetos nas reuniões os cidadãos ou organizações sociais que tenham recebido recursos em duas edições consecutivas do programa, assim como com alguma pendência jurídico-financeira junto ao poder local.

O Programa de Participação Ativa e Responsável (PAR), em Maipú, foi institucionalizado em 02 de outubro de 2008, pela *Ordenanza Municipal* n°. 4.448/08, onde em seu artigo primeiro, o *Honorable Concejo Deliberante* de Maipú ordenou:

*Créase el Programa de Participación Comunitaria Activa y Responsable (PAR), mediante el cual los Vecinos de Maipú con su Iniciativa y Voto deciden en qué y cómo invertir parte de los recursos municipales, a través de un proceso de participación comunitaria determinando algunas de las prioridades, obras y acciones, que serán desarrolladas por el Gobierno Municipal en el próximo año. (Ordenanza Municipal, 2008)*

Atualmente o PAR de Maipú é regido por quatro regimentos específicos, abrangendo as particularidades das modalidades do programa: *vecinal* (Regulamento Geral do Programa, inclusive o PAR Rural) e *temáticas* (PAR Cultural, PAR Jovem e PAR Organizações Comunitárias). Em geral, os cidadãos possuem três maneiras distintas de se envolverem com as discussões sobre o orçamento local: convocatórias (reuniões preparatórias), reunião de lançamento da proposta e as assembleias (primeira assembleia e assembleia de votação).

As convocatórias são reuniões de pré-lançamento do PAR em cada região/temática organizada pelo Executivo Municipal. O principal objetivo dessas reuniões é a apresentação das orientações do programa para o corrente ano. O lançamento da proposta, também organizado pelo poder executivo, serve para apresentar a prestação de contas do ano anterior e versa sobre o andamento dos projetos aprovados e em execução.

As assembleias, por sua vez, são convocadas várias vezes durante o ciclo do orçamento participativo. Numa primeira rodada os participantes manifestam as principais necessidades e problemáticas de sua região, organizando as propostas que serão formalizadas por meio de projetos; nessa etapa também é entregue aos participantes uma cópia do Regimento do PAR e o formulário de apresentação de projetos. Os formulários, com os projetos escolhidos por cada participante, devem ser entregues em até 10 dias na Intendência, sendo assinados por no mínimo três moradores ou associações; esses projetos passam por análise técnica pela Diretoria de Planejamento do município e, após a análise de viabilidade, são realizadas novas assembleias populares em cada uma das zonas para apresentar os resultados da avaliação governamental.

Todos os participantes da primeira assembleia devem ser devidamente cadastrados para serem habilitados a participar da etapa de conclusão do processo - a "assembleia de votação" - onde são votados os projetos considerados viáveis pela maioria dos participantes, sendo incluídos no orçamento para o próximo ano aqueles mais votados. Em termos dos participantes a experiência em Maipú foi bem acolhida pelos cidadãos. Para citar um exemplo, no ano de 2014 cerca de 9% do total do número de eleitores do departamento participaram das assembleias do PAR, aproximadamente 12 mil cidadãos.

Dependendo da modalidade escolhida para a participação (*vecinal* ou *temática*) há uma diferenciação entre os tipos de projetos a serem apresentados e levados para votação. Segundo o

Regulamento Geral do PAR, é possível a apresentação de dois tipos de projetos: os projetos sociais (relacionados às áreas prioritárias de investimento municipal - saúde, assistência social, capacitação, cultura, educação, higiene urbana, esporte e lazer, gênero e diversidade, meio ambiente) e os projetos de infraestrutura social e de uso comunitário (iluminação pública, água potável, ampliação ou construção de salões para uso comunitário, quadras de esporte, praças, sistema de esgoto, passeios públicos, calhas, meio-fio e asfaltamento de ruas).

O PAR Cultural contempla a apresentação de projetos de forma individual ou coletiva, mas sempre com o aval de algum centro cultural ou biblioteca popular; podem ser apresentados projetos relacionados com capacitações socioculturais voltadas à promoção do desenvolvimento da cidade, ou ainda projetos para difundir, promover, preservar e impulsionar qualquer manifestação cultural.

Já o PAR Jovem tem por objetivo consolidar e ampliar cada vez mais os espaços de protagonismo social dos jovens, sendo dividido em duas zonas (Zona Centro e Sul e, Zona Leste) com suas assembleias correspondentes. Nelas podem ser apresentados projetos apenas de âmbito social (como saúde, cultura e educação), subsequentemente aprovando-se dois projetos de cada uma das zonas estabelecidas. Nessa instância podem participar jovens e adolescentes com idades entre 16 e 28 anos, também com domicílio comprovado no município.

Por fim, o PAR Organizações Comunitárias é uma modalidade onde as organizações sociais, clubes, associações de aposentados e outras instituições do departamento podem decidir sobre parte do orçamento, sendo as assembleias realizadas em três distritos da cidade - Luzuriaga, Gutiérrez e Maipú (zona central) -, devendo contar com no mínimo 100 participantes. Além de apresentar projetos de âmbito social, nessa instância podem ser promovidos projetos de infraestrutura social de menor escala (manutenção de instalações e pequenas reformas).

Diferentemente da experiência argentina, no caso de Rio Grande o processo participativo se deu essencialmente a partir de critérios regionais: a cidade foi dividida em 21 regiões, englobando assim todos os bairros do município. Desse modo, o processo de Orçamento Participativo Popular ocorre a partir da participação da comunidade em assembleias regionais para indicação de demandas e prioridades de investimento previstas para integrar o orçamento do município, além da escolha de delegados para acompanhamento e controle social das obras e serviços elencados.

Participam de forma direta e ampla nas assembleias todos os cidadãos eleitores, com idade a partir de 16 anos, que comprovem serem moradores do município. Os movimentos sociais, populares e comunitários têm um papel importante de organização e mobilização da população, estimulando os cidadãos a exercer seu direito de opinar e definir o mais importante para cada região. Contudo, as organizações sociais não possuem qualquer forma de representação própria nas instâncias da proposta. Igualmente os membros dos poderes executivo e legislativo - Prefeito, secretários municipais, vereadores, entre outros - têm direito a voz, mas não a voto nas reuniões do Orçamento Participativo Popular.

Até o momento o orçamento participativo popular de Rio Grande não foi institucionalizado por legislação municipal. Funciona por meio de uma proposição do executivo municipal e possui regimento interno próprio elaborado, sendo o mesmo aprovado nas instâncias do poder executivo municipal. O regimento interno estipula as normas de participação no orçamento participativo, assim como delimita as etapas do seu funcionamento.

O Orçamento Participativo Popular possui três instâncias de participação: as reuniões preparatórias, as assembleias regionais e o fórum de delegados. As reuniões preparatórias têm como objetivo apresentar a prestação de contas do ano anterior e a discussão e encaminhamento prévio das demandas. Nas assembleias regionais são levados adiante diversos procedimentos: apresentação da metodologia do Orçamento Participativo Popular segundo o regimento interno; exposição do orçamento e aplicação de recursos; retomada das decisões das Audiências Públicas do PPA (Plano Plurianual); apresentação da cédula de votação de propostas do Orçamento Participativo Popular; debate com a população sobre as prioridades da região. As demandas escolhidas pela população deverão ser apresentadas por meio de formulário específico, indicando com precisão o local onde deverão ser executadas.

Cada um desses formulários receberá um número específico e deverá ser assinado ou pelo cidadão requerente ou por representante de entidade civil, se for o caso. Ainda nas assembleias regionais há votação de prioridades ou demandas, bem como a apresentação de candidaturas e posterior eleição dos delegados do orçamento participativo que se reunirão em fórum específico.

O Fórum de Delegados é composto por representantes eleitos nas assembleias regionais, na proporção de dois delegados até 50 participantes e, a partir de 50 participantes, mais um delegado a

cada 25 participantes. Entre suas atribuições estão: acompanhar a votação da peça orçamentária na Câmara e o Plano de Investimentos, fiscalizar as demandas escolhidas, organizar e mobilizar os moradores para as reuniões preparatórias e repassar informações do Orçamento Participativo Popular aos moradores.

Rio Grande ainda possui uma Comissão de Monitoramento do Orçamento Participativo Popular, composta por 10% dos delegados eleitos (sendo definidos no Fórum de Delegados quem participará da comissão) e número igual de representantes do poder executivo, esses últimos indicados pelo prefeito por meio de decreto. Essa comissão tem por objetivos: i) elaborar o Regimento Interno; ii) realizar a hierarquização das prioridades de investimento a serem integradas à Lei Orçamentária Anual (LOA) e, iii) elaborar o Relatório das Prioridades de Investimento.

No Orçamento Participativo Popular há uma diferenciação entre votação de demandas e prioridades. Entende-se como demandas as necessidades permanentes e continuadas das áreas urbanas e rurais que possam ser solucionadas em curto prazo. E por prioridades de investimentos as necessidades com solução em médio e longo prazo.

Os participantes das assembleias regionais podem votar apenas na sua região correspondente, devendo escolher três prioridades de investimento dentre as propostas apresentadas pela população ou elencadas no Plano Plurianual (PPA) do município. As prioridades de investimento serão vinculadas às 13 áreas temáticas: i) cidadania e assistência social; ii) cultura; iii) desenvolvimento econômico e inovação tecnológica; iv) desenvolvimento primário, agricultura e pesca; v) educação; vi) habitação; vii) infraestrutura e serviços urbanos; viii) meio ambiente; ix) mobilidade urbana e acessibilidade; x) relações institucionais; xi) saúde; xii) segurança pública e, por fim, xiii) turismo, esportes e lazer. As três principais áreas de investimento mais escolhidas pela comunidade são: infraestrutura, saúde e educação.

Em termos da participação nas reuniões do Orçamento Participativo Popular as estimativas apontam um comparecimento de cerca de 1300 cidadãos no ano de 2014, aproximadamente um por cento dos eleitores do município. Considerando todas as etapas, o ciclo do orçamento participativo de Rio Grande tem duração de aproximadamente um ano.

Como foi explicitado até aqui Maipú e Rio Grande têm alguns aspectos em comum, mas também diversas características distintas, como tentamos resumir no quadro a seguir baseado nos oito pontos sugeridos para análise.

**Quadro 2 - Quadro comparativo das experiências de Maipú (ARG) e Rio Grande (BRA)**

<b>Fatores relacionados ao processo</b>	<b>PAR Maipú (Argentina)</b>	<b>OPP Rio Grande (Brasil)</b>
<b>Origem do processo</b>	Apoio externo + vontade política executivo	Vontade política executivo
<b>Partido Político</b>	Partido Justicialista (PJ)	Partido dos Trabalhadores (PT)
<b>Divisão da cidade</b>	Zonas	Regiões
<b>Regras de Participação</b>	Maiores de 18 anos, eleitores; Membros do executivo não tem direito a voto. Inclusão de jovens e associações de moradores.	Maiores de 16 anos, eleitores; Membros do executivo não tem direito a voto.
<b>Institucionalização da proposta</b>	Lei municipal + regimento interno	Regimento interno
<b>Espaços de inclusão dos cidadãos</b>	<i>Convocatoria Reunión de Lanzamiento Asembleas Vecinais Asembleas Temáticas</i>	Reuniões Preparatórias Assembleias Regionais Fórum de Delegados Comissão de Monitoramento
<b>Tipos de ações orçamentárias votadas</b>	Votação de projetos	Votação de demandas e/ou áreas prioritárias
<b>Número de cidadãos envolvidos</b>	Cerca de 9% do número de eleitores	Cerca de 1% do número de eleitores

Fonte: Elaboração dos autores.

Observamos que a experiência brasileira de Orçamento Participativo Popular, em Rio Grande, abrange boa parte das características do PAR desenvolvido em Maipú, desde a iniciativa do processo participativo por força da vontade do poder executivo, a criação de uma divisão territorial

específica do processo - diferente daquela já estabelecida pelo município por meio de bairros ou distritos, assim como a existência de um regimento interno redigido e aprovado pelo executivo local das respectivas cidades.

Porém, cabe salientar que uma especificidade importante em Maipú é a inclusão de jovens e adolescentes no processo orçamentário, assim como a organização de fóruns temáticos, elemento visto em diversas experiências argentinas de orçamento participativo. Já no caso de Rio Grande se destaca um maior cuidado em termos da organização do processo deliberativo, articulando ferramentas de participação direta dos cidadãos com elementos de representação por meio de delegados. Além do cuidado com o processo pós-deliberação, isto é, no acompanhamento da realização das deliberações populares por meio do Fórum de Delegados e da Comissão de Monitoramento.

#### **4. Considerações Finais**

As experiências participativas de Maipú e Rio Grande ainda são pouco estudadas nos seus respectivos países. Isso se dá, entre outros motivos, porque se tratam de casos relativamente recentes que ainda estão em fase de consolidação. Contudo, são experiências interessantes porque em ambas as cidades houve uma tentativa de avançar na adaptação do esquema tradicional dos orçamentos participativos às peculiaridades locais.

Esse fato levou inclusive à adoção de uma nomenclatura diferente da tradicional. Em vez de *presupuesto participativo* o referido departamento da província de Mendoza adotou a ideia de um “Programa de Participação Ativa e Responsável”; na cidade brasileira pesquisada, o tradicional orçamento participativo foi substituído pela consigna de um “Orçamento Participativo e Popular”.

De todos os modos se, seguindo a literatura especializada, elencarmos as principais características da proposta das cidades aqui analisadas não restará dúvidas de que elas correspondem à democratização do debate e deliberação sobre o orçamento público, assim como integram uma modalidade de gestão pública na qual parte dos gastos governamentais é decidida diretamente pela população. Consequentemente, se tratam de propostas comprometidas em levar adiante orçamentos participativos, mesmo que num formato diferenciado.

Exemplificando, o desenho participativo de Maipú não é exatamente equivalente àquele visto em outras cidades argentinas importantes como Rosário, na Província de Santa Fé, um dos mais estudados casos de orçamento participativo no país vizinho. E também Rio Grande montou uma proposta bastante distinta do caso clássico de orçamentos participativo no Brasil, precisamente a experiência porto-alegrense.

No caso de Maipú o componente rural, elemento forte na dinâmica econômica local, acabou favorecendo a ampliação de um modelo participativo no qual, na sua origem, foi constituído com forte influência de um ativismo ligado a movimentos sociais urbanos. Na experiência de Rio Grande o elemento decisivo parece ter sido o oposto, a ausência de organizações sociais melhor estruturadas acabou exigindo uma preponderância do poder executivo sem equivalente em boa parte das outras cidades comprometidas com a proposta no país.

No que diz respeito à comparação em questão há diversas diferenças importantes como, por exemplo, em termos do processo de institucionalização da proposta. Nesse aspecto Rio Grande segue a trajetória dos orçamentos participativos brasileiros de evitar um registro legal dos orçamentos participativos em mais amplo espectro, isto é, amiúde os executivos municipais se esforçam para não submeter a proposta ao crivo do poder legislativo, sendo a mesma regulamentada ou pelo próprio poder executivo, ou pelas próprias assembleias populares.

Isso não ocorre em Maipú onde a proposta é estabelecida juridicamente de maneira mais sólida e, como tal, ganha maior autonomia em relação à vontade governamental. Na Argentina essa também é uma característica importante. Uma gama significativa das experiências presentes no país prima pela aprovação de um arcabouço legal prévio, isto é, as experiências são precedidas pela aprovação de uma lei específica a qual passa a regulamentar o orçamento participativo e garante a sua execução, independentemente dos partidos políticos presentes no governo.

Igualmente são distintas as formas como cada cidade organizou o envolvimento dos cidadãos com a democratização orçamentária. No caso de Rio Grande a proposta foi direcionada para potencializar a participação popular desde o prisma da sua condição enquanto morador em uma determinada região, frequentemente espaços urbanos carentes em termos de serviços públicos (iluminação pública, esgoto, calçamento, etc.). Conseqüentemente, os cidadãos foram estimulados a se envolverem com a proposta de modo a que possam reivindicar ações estatais de curta duração,

como pequenas reformas específicas, assim como obras maiores relacionadas com a construção de escolas e postos de saúde, por exemplo.

Maipú fez a opção por um esquema mais amplo no qual as questões infraestruturais, centrais em grande parte dos orçamentos participativos em nível internacional, compartilharam espaços com atividades temáticas, assim como com fóruns exclusivos para tratar de políticas culturais ou de assuntos específicos vinculados à juventude e adolescência.

Nesse sentido, a referida cidade argentina possui uma divisão temática com potencial de incluir diferentes setores da cidade, com o envolvimento de jovens e organizações de moradores em assembleias exclusivas para essas modalidades. Representando uma maneira particular de construir, em conjunto com os cidadãos, projetos de obras e serviços para serem apresentados, debatidos e, posteriormente, votados pela população, criando um ambiente não apenas de inclusão, mas também de formação para cidadania.

Já Rio Grande se destaca pela diferenciação clara entre escolha de demandas e de áreas prioritárias de investimento pela comunidade, pois permite ao cidadão não somente delimitar demandas de resolução em curto prazo, mas também aquelas prioridades que dependem de mais tempo para ser resolvidas, em muitos casos tomando o tempo de mais de uma legislatura.

Além disso, a cidade sobressai tanto pela articulação entre as decisões deliberadas no PPA Municipal e as possíveis demandas das comunidades, como uma forma de apresentar a população como a estes processos devem estar conectados, quanto pela criação da Comissão de Monitoramento do Orçamento Participativo Popular, que mesmo não sendo exclusivamente composto por membros da população (há inclusão de membros indicados pelo executivo) funciona como uma ferramenta de controle sobre efetivação da inclusão das escolhas dos cidadãos na Lei Orçamentária Anual.

Para finalizar gostaríamos de sublinhar a validade de continuar expandindo os estudos comparados sobre processos políticos participativos. Acreditamos que a pesquisa acadêmica é essencial para o avanço do conhecimento sobre o desenvolvimento de propostas de gestão pública que visam o empoderamento dos cidadãos, assim como contribuem para um maior envolvimento da sociedade com a organização do espaço público.

## **Referências Bibliográficas**

- Ansaldi, Waldo. (2004). El faro del fin del mundo. La crisis argentina de 2001 o cómo navegar entre el riesgo y la seguridad. Funes, A. G. (comp.) *La historia dice presente, en el aula*. Argentina: EDUCO.
- Avritzer, L. (2003). O orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In \_\_\_\_\_, & Navarro, Z. (Orgs), *A inovação democrática no Brasil* (p. 13-60). São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_, & Wampler, B. (2008). The expansion of participatory budgeting in Brazil. An analysis of the current cases based upon design and socio-economic indicators. *Relatório de pesquisa Projeto OP Banco Mundial/MDP-ESA*. Belo Horizonte: Mineo.
- \_\_\_\_\_. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43-64. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>.
- Badie, B., & Hermet, G. (1993). El método comparativo. In \_\_\_\_\_. *Política comparada* (7-59). México: Fondo de Cultura Económica.
- Baierle, S. G. (2000). A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In Alvarez, S.; Dagnino, E., & Escobar, A. (Orgs) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Barrientos, M. (2009). *Federalismo comparado entre Brasil e Argentina: o poder dos Governadores desde a redemocratização*. (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Carmona, R., & Martinez, C. R. (2016). El presupuesto participativo en la Argentina. Analisis multidimensional en quince ciudades. *Revista de Direito da Cidade*, 8 (3), 1096-1119. Recuperado de doi: 10.12957/rdc.2016.23556
- Fedozzi, L. (2001). *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Ford, A. (2010). Variations and effects of experimental democracy: neighbourhood assemblies and participatory budgeting in Rosario. In Pinnington, E., & Schugurensky, D. *Learning Citizenship by practicing democracy*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Gugliano, A.A. (2007). Comentários sobre a articulação entre democracia e participação no plano da teoria social”. In GONZÁLEZ, R. S. (Org.). *Perspectivas sobre participação política e democracia no Brasil*. Ijuí: Ed.Unijuí.
- \_\_\_\_\_, Veneziano, A., Maurich, M., & Loeck, R. (2010). Trajetórias dos orçamentos participativos: notas sobre os processos de Porto Alegre, Montevideu e Buenos Aires. *Ensaio FEE*, 31, 187-208. Recuperado de: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2227/2756>.
- \_\_\_\_\_. (2016). Café e Chimarrão: comparando experiências de orçamentos participativos de São Paulo e do Rio Grande do Sul. *Revista Debates*, 10(1), 89-110.

López Acotto, A., Carmona, R., & Martínez, C. (2011). Aspectos económicos y de gestión pública del Presupuesto Participativo en Argentina. Recuperado em Janeiro, 2017, de: [http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/45jifp\\_t37.pdf](http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/45jifp_t37.pdf)

Lucca, J. B. & Pinillos, C. (2012). “À la carte. Decisiones teórico metodológicas en la construcción de estudios comparativos a la luz de los fenómenos iberoamericanos”. In XXII World Congress Political Science organizado por la International Political Science Association - IPSA. España: IPSA.

Luchmann, L. H. H. (2002). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas.

\_\_\_\_\_. (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, 70, 139-170. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>.

\_\_\_\_\_. (2012). Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. *Educação & Sociedade*, 33, 513-532. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a10v33n119.pdf>.

\_\_\_\_\_. (2014). 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, 13 (28), 167-197. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>.

Martínez, C. R., & Arena, E. (2013). Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo. Argentina: UNICEF.

Marquetti, A. (2007). Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In Dagnino, E., & Tatagiba, L. (Eds). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos.

Montecinos, E. (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?. *Revista de Ciencia Política*, 31 (1), 63 - 89. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2011000100004>.

Municipalidad de Maipú. Es tiempo de crecer. Indicadores y tendencias generales de desarrollo. Maipú: Municipalidad de Maipú, 2013.

\_\_\_\_\_. (2016). Reglamento del Programa Participación Activa y Responsable - PAR. (7 ed.). Maipú: Secretaría de Gobierno.

Pires, V., & Martins, L. J. (2011). Orçamento Participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na Gestão Orçamentária Municipal?. *Revista Capital Científico - Eletrônica*, 9(2), 99-109. Recuperado de: <http://spell.org.br/documentos/ver/33043/orcamento-participativo--op--apos-vinte-anos-de-experiencias-no-brasil--mais-qualidade-na-gestao-orcamentaria-municipal-/i/pt-br>.

Prefeitura do Rio Grande. (2014). Regimento Interno do Orçamento Participativo Popular do Rio Grande - Ciclo 2014-2015. Rio Grande: Gabinete do Executivo.

Ramella, S. L. (2015). Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 107-126. Recuperado de: [http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1432134644\\_articulo-1.pdf](http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1432134644_articulo-1.pdf)

RBOP (2012). Pesquisa OP Brasil - Quanti. Relatório técnico conclusivo. Guarulhos.

Rennó, L., & Souza, A. (2012). A Metamorfose do Orçamento Participativo: mudanças de governo e seus efeitos em Porto Alegre. *Revista Sociologia e Política*, 20 (41), 235-252. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n41/a14v20n41.pdf>.

Ribeiro, A. C. T., & Grazia, G. (2003). *Experiência de orçamento participativo no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes Ltda.

Rodgers, D. (2010). Contingent Democratisation? The Rise and Fall of Participatory Budgeting in Buenos Aires. *Journal of Latin American Studies*, 42 (1), 1-27. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/40784893>.

Romero, R. (2008). Presupuesto Participativo en Argentina. Visiones sobre su aplicación en Rosario y Buenos Aires. *Revista Demos Participativa*, 1 (1).

\_\_\_\_\_. (2010). Presupuesto Participativo en Rosario y Montevideo. Un análisis comparado. In V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política - ALACIP. Buenos Aires: ALACIP.

Rihoux, B. Case-oriented Configurational Research. Qualitative Comparative Analyses (QCA), Fuzzy Sets and Related Techniques. In: Box-Steffensmeier, Janet; Brady, Henry; Collier, David. *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Saez, A. (2015). *A participação política no Orçamento Participativo de Porto Alegre: o caso da Restinga (1990-2012)* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10183/131698>.

Schneider, C., & Rosaenz, M. D. (2016) Democracia y participación local: debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM)*, 13, VII, 139-169. Recuperado de: [www.revistariem.cl/index.php/riem/article/view/54/39](http://www.revistariem.cl/index.php/riem/article/view/54/39).

Vaz, A. C. Modelando a participação social. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 10, p. 63-106, 2013.

Wampler, B., & Avritzer, L. (2005). The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government. *Journal Of Latin American Urban Studies*, 7, 3752.

\_\_\_\_\_. (2007). A Guide to Participatory Budgeting. In Shah, A. (Ed). *Participatory Budgeting*. Washington (DC): World Bank.

\_\_\_\_\_. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p.65-95, 2008.

---

## **As articulações do movimento negro na I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude: estratégias de atuação da sociedade civil em arenas participativas**

### **The articulations of the black movement within the I National Conference of Public Youth Policies: strategies and actions of the civil society in participatory arenas**

Joana Tereza Vaz de Moura

Departamento de Políticas Públicas – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: [joanateresa@gmail.com](mailto:joanateresa@gmail.com)

Jenair Alves da Silva

Graduanda em Psicologia – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: [jenairsilva@gmail.com](mailto:jenairsilva@gmail.com)

Sandra Cristina Gomes

Departamento de Políticas Públicas – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: [sgomes.vaughan@gmail.com](mailto:sgomes.vaughan@gmail.com)

**Resumo:** Este artigo discute com a literatura que busca compreender o comportamento de atores da sociedade civil em arenas institucionalizadas de participação social. Tomando como caso empírico a primeira Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, em 2008, o artigo explora as articulações e estratégias relacionais do movimento de jovens negro que obtiveram a aprovação de parte de sua agenda de mobilização aprovada como prioridade número um no relatório final. Tendo em vista que esse segmento era minoritário, cabe compreender como se alcançou este resultado. O arsenal teórico que utilizamos baseia-se nas discussões mais recentes sobre as interações entre atores estatais e não estatais em espaços institucionalizados de participação. O artigo mostra que a relação do movimento com o Estado não é determinado somente pelo contexto político-institucional, mas é também afetado pela própria organização do movimento, por sua rede de relações sociais estabelecidas e pela sua capacidade de propor uma pauta de demandas já amadurecida e que é enxergada como legítima e prioritária pelo restante dos segmentos da sociedade civil envolvidos na deliberação.

**Palavras-chave:** movimento negro; participação; conferências; juventude.

**Abstract:** This paper discusses the literature that tries to explain the behavior of civil society actors in participatory institutionalized arenas. By analyzing the empirical case of the 2008 National Participatory Conference of Public Policies for Young Persons, the paper explores the relational articulation and strategies adopted by the young sectors of the black movement that resulted in the approval of part of their mobilization agenda as priority number one of the whole Conference. Taking into account this segment of the Youth was a numerical minority during the Conference, the question is how they achieved this result. The theoretical tools used here is based on recent discussions about interactions between state and non-state actors within the context of institutionalized participatory spaces in Brazil. The paper argues that relation between social movements and the State in participatory arenas is not only determined by the institutional-political context, but is also affected by their own mode of organization, their social network connections and their capacity to propose an agenda that is seen by other participants as legitimate and a priority.

**Keywords:** black movement; participatory arenas; conferences; youth; Brazil.

## **1. Introdução**

A relação entre movimentos sociais e arranjos participativos há décadas tem sido motivo de análises acadêmicas, especificamente a partir da Constituição de 1988. Vários estudos (Tatagiba, 2002; Santos Jr et. Al., 2004; Fuks e Perissinoto, 2006) mostraram o funcionamento dos conselhos gestores, as relações estabelecidas, o papel desempenhado por cada setor da sociedade, o processo de construção e avaliação das políticas públicas. Simplificadamente, estes estudos trataram de questões referentes ao dia-a-dia dos espaços de participação social, ao que acontece no interior desses espaços ou nas relações entre os atores sociais e o Estado. Nos últimos anos, o Brasil tem se tornado referência nas análises sobre democracia participativa, em que uma série de sofisticadas formas de ação coletiva e engajamento político têm pautado nossas mobilizações e interseções com o Estado. Abers e Bulow (2011) registram que os movimentos sociais, longe de desaparecerem ao participarem de conselhos gestores ou de lideranças assumirem cargos no âmbito de Estado, são criados novos movimentos ou eles se reconstroem nessas posições. As autoras ressaltam ainda que os ativistas dos movimentos sociais frequentemente cruzam a fronteira entre Estado e sociedade civil, já que em alguns momentos trabalham nas organizações da sociedade civil e em outros atuam dentro do Estado, ocupando cargos governamentais. Vários são os casos, conforme já destacados por Dowbor (2014), em que o acesso dos movimentos sociais ao Estado acontece por meio da

ocupação de cargos comissionados e pelas pastas de secretarias específicas, buscando alterar os rumos das políticas públicas e as formas de implementação.

Dentro desse cenário, o objetivo desse trabalho é entender as articulações e estratégias realizadas pelo movimento negro para que na Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude suas demandas fossem tomadas como prioridades. Desse modo, buscamos entender os vínculos sociais com partidos políticos e representantes de organizações da sociedade civil e como isso possibilitou sua propensão a consolidar suas prioridades diante de uma série de interesses em disputa. A partir da análise das relações estabelecidas entre os diferentes atores é possível identificar os padrões estabelecidos que contribuíram para esse processo.

Como veremos, mesmo sabendo que o movimento negro brasileiro se mobilizava há décadas contra o racismo, é a partir da década de 2000 que surge a mobilização de jovens negros como protagonistas da proposição de uma agenda de demandas voltada para a promoção dos direitos dos jovens negros, mas com especial ênfase no enfrentamento dos elevados níveis de violência a que este segmento da população vive cotidianamente nas periferias do país, especialmente no que se refere à brutalidade e elevado níveis de letalidade das forças policiais, para muitos, entendido como um verdadeiro “extermínio da juventude negra”.

A análise aqui apresentada se baseia em três fontes: a) a literatura sobre as áreas de políticas públicas nas quais as Conferências e a Juventude se insere; b) dados e documentos já produzidos sobre a Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, a juventude negra brasileira e o Plano Juventude Viva; c) duas entrevistas em profundidade com pessoas representantes do movimento negro e uma representante do movimento de juventude.

O artigo está dividido em duas sessões. Na primeira parte, apresentamos uma sistematização da literatura sobre movimentos sociais e participação nos espaços públicos, essencialmente a reflexão mais contemporânea produzida no Brasil que destaca a interface dos movimentos com o Estado. Na segunda parte, baseado no estudo de caso sobre a Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, destacamos as principais articulações e estratégias utilizadas pelo movimento negro na definição das resoluções finais. Por fim, apresentamos as considerações finais.

## **2. Movimentos Sociais e Arranjos Participativos: Novas Relações entre Estado e Sociedade**

A superação da dicotomia Estado e sociedade civil requer análises que priorizem as diferentes interações, assim como os novos papéis desempenhados por uma multiplicidade de atores em diversos espaços de participação. A progressiva institucionalização dos papéis da sociedade civil em diferentes contextos exige esforços teórico-metodológicos de modo a viabilizar diagnósticos sensíveis para entender a multiplicidade de formas de institucionalização das relações entre organizações da sociedade civil e instituições do sistema político. Atentando-se a isso, buscamos trabalhar com o conteúdo interativo dessas relações considerando a perspectiva relacional.

Neste sentido, a sociologia relacional permite estabelecer padrões de conexão entre atores dinâmicos, percebendo que as estruturas também são dinâmicas e estão o tempo todo em constantes modificações.

Abers e Von Bulow (2011) destacam a complexidade da dinâmica expressa nos espaços participativos, mostrando que, na prática, as relações se apresentam de maneira bastante multifacetada, onde existe uma sobreposição de movimentos sociais e Estado. Ainda para as autoras, essas relações colocam em xeque a assertiva de que Estado e sociedade civil sempre estão em conflito. Existem vários casos em que os movimentos sociais revigoraram os espaços de participação social, além de conseguirem pautar uma série de questões na esfera estatal. Muitos movimentos sociais criaram laços e trabalharam junto com os atores do Estado em projetos e políticas públicas.

Para avançar na análise buscamos entender as interações cooperativas ou colaborativas entre os atores sociais e institucionais em torno da produção das políticas públicas ou de alianças com partidos políticos. Neste sentido, é importante salientar e considerar que o ambiente constrói oportunidades e constrangimentos à atuação dos movimentos sociais "ao mesmo tempo que é construído e influenciado pelo processo de interação entre atores societários e institucionais" (Carlos, 2015a; p.24).

Baiocchi e Corrado (2010) reforçam que a abordagem relacional possibilita descompactar a sociedade civil em diferentes públicos e redes, entender a maneira em que as reivindicações que emergem da sociedade civil são processadas, reconhecidas e colocadas em ação. Nesse ciclo, as relações entre os diferentes atores (movimentos sociais, partidos políticos, representantes do poder público etc.) que estão em jogo tornam-se fundamentais.

Entendemos que a relação entre movimentos sociais e Estado precisa ser trabalhada observando-se o padrão de ação institucionalizado e as estruturas de representação de interesses que aparecem, enfocando-se a ideia de *continuum*. Ou seja, "tais movimentos, institucionalmente inseridos, desenvolvem processos de complexificação organizacional e de cooperação com o Estado, ao mesmo tempo em que nutrem a participação dos militantes no processo decisório (Carlos, 2015b; p. 62).

Na medida em que estamos falando da participação dos movimentos nas conferências, essas instituições participativas podem ser compreendidas como novas oportunidades políticas de participação e representação societária no desenho das políticas públicas e, portanto, podem gerar também incentivos institucionais para fortalecer os movimentos sociais. Conforme destacam Silva, Rocha e Alves (2012; p.65), " a introdução das IPs (Instituições Participativas) tendem a gerar uma reinterpretação das organizações sobre seu contexto de ação e, particularmente, sobre a eficácia dos repertórios de ação a serem empregados na busca pelos seus objetivos".

Romão (2011) utiliza o argumento de que indivíduos que fazem parte de conselhos e/ou conferências compõem o que ele denomina de "*franjas* da sociedade política (...) buscando melhor posicionamento no campo político local, no âmbito das disputas internas aos partidos e ao governo municipal" (p. 359; grifo no original). Em trabalho sobre o Orçamento Participativo de Osasco, Romão busca analisar essas relações e dinâmicas da sociedade civil e as instituições da sociedade política. Segundo ele, muitos representantes da sociedade civil têm vínculos diretos com membros da sociedade política, demonstrando que existe uma grande disposição de atuar no jogo político local. Esses atores percebem a potencialidade e visibilidade do OP para a atuação na sociedade política. As conferências nacionais também podem exercer esse papel, uma vez que têm visibilidade no âmbito do Executivo brasileiro, já que são convocadas por uma instância governamental de nível

federal – geralmente um ministério, secretaria ou mesmo um conselho nacional de determinado setor de políticas.

Portanto, o aumento da participação da sociedade civil em espaços de luta política proporciona a inflexão no debate sobre os movimentos sociais. Tatagiba (2010; p.66) ressalta a aposta na luta dos movimentos sociais "por dentro do Estado" utilizada como estratégia de transformação de determinadas realidades. Essas lutas resultaram em inovações analíticas e avanços na própria ação dos movimentos e do Estado.

Tatagiba também sustenta que os movimentos constroem esforços no sentido de afetar o jogo político e a produção das decisões. Nesse cenário, explorar a relação entre contexto e estratégia, dinâmicas e articulações nos proporciona entender o nosso caso de estudo.

Nele, o sujeito político juventude negra caracteriza-se por ter a necessidade de duplo reconhecimento, por ser jovem e por ser negro, e está lastreado pelos movimentos *hip hop*, movimento estudantil e pelo próprio movimento negro, donde construiu sua rede de articulação e herdou suas estratégias (Ramos, 2014).

Portanto, entender essas dinâmicas permite compreender as relações complexas entre movimentos sociais e a política institucional.

## **2. As Articulações e Estratégias Utilizadas para e na Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude**

Nosso argumento aqui é que a participação da sociedade civil em arenas participativas institucionalizadas é variada não apenas pela diversidade de segmentos que a compõe mas também porque elas adotam estratégias diferenciadas de atuação. Nosso estudo de caso é de interesse analítico mais geral pois trata de como um segmento específico, a juventude negra, foi bem-sucedida em aprovar parte de sua agenda de reivindicações durante a I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. Para isto, descrevemos quais estratégias de atuação, coordenação e de articulação foram construídas previamente, em encontros, seminários, conferências estaduais e municipais. Em suma, descrevemos a ação desse movimento social sob a ótica das mobilizações que foram necessárias. Os efeitos dessas articulações anteriores e durante a Conferência geraram

maior permeabilidade do movimento, produzindo capacidade de convencimento de outros segmentos no momento das votações.

Como veremos nesta seção, a organização do movimento de jovens negros no interior do movimento negro é o ponto de partida para a formação de um grupo nacional dedicado à construção de uma estratégia de ação. O primeiro encontro, o I ENJUNE, é o momento inicial de mobilização do movimento, de articulação de uma rede nacional de atores jovens e negros. Neste encontro há a geração de uma pauta com os problemas que mereciam atenção prioritária desse segmento como também, dali, saem nomes que passam a se preparar para atuar na I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. Como veremos à frente, a resolução aprovada no I ENJUNE será adotada como prioridade na Conferência da Juventude.

Como destacam os ativistas desse segmento, a juventude negra, organizada anteriormente junto aos movimentos negros (adultos), nos anos 2000 investe na sua autonomia e realiza o I Encontro Nacional de Juventude Negra – I ENJUNE, em 2007, reunindo aproximadamente 700 jovens, de todo o país, para contribuir na formulação de propostas, na construção do documento de orientação para as políticas de juventude e nos apontamentos para a implementação do Fórum Nacional de Juventude Negra (FONAJUNE). O I ENJUNE ocorreu na cidade de Lauro de Freitas, na Bahia e é um marco importante para o movimento pois é a primeira vez que os jovens negros se descolam do movimento negro adulto e passam a atuar como ator coletivo representativo desse segmento. O encontro produz, ao final, um documento com mais de 700 propostas, indicando os temas prioritários para a agenda e políticas públicas. Também como resultado desse encontro, há a decisão de formação de um Fórum Nacional da Juventude Negra (FONAJUVE) que será central para a organização de ações de mobilização nacional, de criação de uma rede de atores em diversas unidades da federação e, com a proximidade da Conferência Nacional de Juventude, passam a se preparar para esta.

De acordo com Lima (2010) e Pereira (2012) a criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em 21 de março de 2003, Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial, transformada em Ministério em fevereiro de 2008, combinada à estruturação da Secretaria Nacional da Juventude/SNJ e do Conselho Nacional de Juventude/CONJUVE, ambos

de 2005, foram fundamentais para a organização da Juventude Negra. Esses espaços de institucionalização são parte de um processo de reconhecimento da luta que a juventude negra vinha travando há anos e que neste momento aparece como um desafio a ser enfrentado pela gestão pública envolvendo a participação de entidades ligadas à temática. Os discursos advindos de diversos movimentos sociais no país vão sendo respaldados dentro do aparato estatal e constituem-se também em novos repertórios de atuação que registram a faceta colaborativa da participação social (Carlos, 2015b).

Mas, cabe notar, que a emergência de movimentos dedicados exclusivamente ao segmento da juventude não é exclusivo da juventude negra. Pode-se dizer que o surgimento de uma agenda de políticas públicas para a Juventude, desde o primeiro ano do governo Lula, criou fortes incentivos para a organização de segmentos da juventude em diversas esferas: no interior dos movimentos (como no caso do movimento negro), no interior de partidos políticos e outras associações. Nesse sentido, a “política gerou política”, isto é, impulsionou novas organizações e mobilizações. Por exemplo, à exceção de alguns, como PT, PCdoB e PSDB, os partidos políticos criam segmentos dedicados à juventude após a emergência dessa agenda nacional introduzindo novas clivagens de agenda, inclusive ideológicas. Hoje mesmo os partidos pequenos e de direita têm a organização do segmento de jovens.

O movimento de jovens negros entende que a juventude negra passa a ser um ator juvenil estratégico, influenciando em espaços de participação, na construção de pautas importantes e na elaboração de políticas públicas de juventude. Para os ativistas, os temas centrais da juventude negra que passa a ser articular de forma nacional a partir do I ENJUNE em 2007 estão nas lutas contra a violência, a discriminação e o racismo:

Atuando como um amplo movimento [a juventude negra] vem mostrando ampla capacidade de organização e mobilização, denunciando o racismo, a discriminação, a violência e a falta de oportunidades impostas pela sociedade. Dentre estas alternativas, o ENJUNE se destaca por apontar para uma organização heterogênea, mas que mantenha sua autonomia enquanto juventude negra, focando uma nova perspectiva na luta por seus direitos. A opção pelo perfil afrocentrado, suprapartidário e sem vínculos religiosos, privilegia a construção coletiva e contempla os diferentes perfis de juventude e as particularidades de cada região. Esta “nova perspectiva” significa uma abordagem contemporânea à sociedade, mas que se alicerça na luta secular do movimento negro. (ENJUNE, 2007, p. 06).

Neste sentido, o ENJUNE trouxe unificação para a mobilização nacional e um enriquecimento ao debate das demandas do movimento negro, especialmente no que se refere à juventude, mas também foi um espaço de aprendizado institucional na medida em que dali sai um grupo dedicado a montar estratégias para atuação na I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. O Encontro mostra, além disto, a força das mobilizações realizadas por uma série de movimentos sociais e ONGs nas articulações com a gestão pública e os partidos políticos.

Segundo Juliano Gonçalves, ex-coordenador do Fórum Nacional de Juventude Negra - FONAJUNE (entrevista em outubro/2016), o I ENJUNE foi um aglutinador de forças das juventudes negras com um grande potencial articulador: "foi a primeira articulação densa de juventude negra no Brasil". O grupo que formava o FONAJUNE estabeleceu estratégias de mobilização nacional, com vistas às questões aprovadas como prioritárias no I ENJUNE assim como a estratégia de representação territorial por meio da articulação nacional de jovens negros.

Nomes como Samoury (da Articulação Política de Juventude Negra de São Paulo), Juliano Gonçalves (FONAJUNE, MG), Larissa Borges (FONAJUNE, MG), Helder Costa (FONAJUNE, BA), Carla Akotirene (FONAJUNE, BA), Gleidson Pantoja (FONAJUNE, PA), Nazaré Cruz (FONAJUN, PA), Ellen Barcellos (FONAJUNE, RJ), Thais Zimbwe (FONAJUNE, RJ)<sup>1</sup>, além de pessoas que atuavam em organizações, como a Ação Educativa, Coordenação Nacional de Entidades Negras-CONEN, Movimento Negro Unificado -MNU, UNEGRO etc., mostram a variedade de base territorial bem como de filiações organizacionais ou associativas. Muitos destes ativistas se tornarão membros do Conselho Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Igualdade Racial assim como ocuparão cargos executivos no governo.

O ex-coordenador do FONAJUNE ainda mostra como se deu a construção coletiva da pauta aglutinadora de todos os temas. Das diversas representações dos estados no ENJUNE, nos vários Grupos de Trabalho, havia várias propostas (mulheres negras; educação; lazer entre outras temáticas), mas acabaram chegando a um acordo de que uma temática que perpassou todos

---

<sup>1</sup> Esses nomes foram citados pelos nossos entrevistados. São pessoas que contribuíram fortemente para a construção das demandas para as políticas públicas de juventude no momento da I Conferência.

os GTs foi o do combate ao extermínio dos jovens negros: “Essa a gente tinha acordado, já que era um tema transversal em todos os GTs”. De fato, a temática do “extermínio ou genocídio da juventude negra” vai mostrar-se um tema norteador para atuação de mobilização da juventude negra e será incluída ao final da I Conferência da Juventude, um ano mais tarde, pelo conjunto de representantes de todos os segmentos da juventude participantes.

A fala de Juliano mostra como o próprio movimento internamente vai tecendo argumentos em torno de uma proposta que não necessariamente aparecia claramente como transversal nos vários GTs do ENJUNE, mas que vai ganhando centralidade com o apoio de dados e estudos que evidenciam o elevado número de mortes de jovens negros no Brasil:

Naquela época, o pessoal do Rio de Janeiro, em um estudo elaborado pela UERJ, através do Observatório das Favelas, projetaram um cenário para 2020 evidenciando a morte dos jovens negros (...) a partir daí começaram a pincelar naquela época essa discussão (Juliano Gonçalves, entrevista, agosto/2016).

Em entrevista ao editor da Agência de Notícias Afropress, em 2007, Thais Zimbwe, uma das coordenadoras do ENJUNE, mostra que esse evento foi um marco no processo de organização nacional entre atores jovens negros que atuavam em diferentes segmentos:

Desde o processo de articulação nacional para a realização do ENJUNE que os(as) jovens atuantes no processo participam ativamente das construções do Congresso, tendo inclusive participação na Coordenação Política enquanto articulação nacional de juventude negra. O movimento negro brasileiro vive (2007) um importante momento político com a realização deste Congresso, uma oportunidade real e objetiva de articulação e construção política do povo negro brasileiro, e a juventude deve estar intensamente envolvida nesta participação.

Como já destacado, outro resultado do Encontro foi a deliberação de criação de um Fórum Nacional da Juventude Negra (FONAJUNE). Organizado ao longo de 2008, o Fórum tinha várias atribuições mas dada a proximidade da I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, este grupo passa a se preparar para a participação nesta arena participativa (Juliano Gonçalves, coordenador do FONAJUNE, entrevista em out/2016).

No ano seguinte, acontece a 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, entre 27 e 30 de abril de 2008, com o tema “Levante Sua Bandeira”. Antes da Conferência, houve um processo de diálogo com as pautas da juventude em todo o país: ao longo de oito meses, foram realizadas 840 conferências municipais e regionais em todos os estados brasileiros e Distrito Federal. A participação na Conferência, chamada de vias de participação, envolveu etapas preparatórias em municípios e regiões e etapas eletivas, onde se elegiam delegados para a Etapa Nacional. Nos municípios com órgão institucional específico para a Juventude (total de 244 municípios), elegia-se um delegado do poder público e outro da sociedade civil. No caso dos Estados, foram realizadas etapas eletivas em todos os 26 e ainda no Distrito Federal (Caderno de Resoluções da 1ª CNJ). A Conferência foi organizada pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e pelo Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE) e foi convocada pela Câmara dos Deputados<sup>2</sup>.

Além disso, 690 conferências livres foram promovidas por grupos, instituições e organizações em todo o país. Quatro mil e quinhentas propostas chegaram à etapa nacional, onde foram sistematizadas e colocadas para deliberação dos delegados e delegadas. Essas resoluções envolveram questões referentes à participação dos jovens nos espaços políticos e que representem a juventude, ao acesso à educação, ao trabalho, cultura e espaços de lazer.

O total de segmentos da juventude participantes da I CNPPJ é considerado pelos organizadores como bastante diversa e representativa dos variados tipos de associativismo, desde os mais tradicionais – como a juventude estudantil, dos partidos políticos, sindicatos e juventude no campo – até novos atores e temas – como juventude religiosa, cultural, grupos LGBT, jovens negros, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais dos povos da floresta dentre outros (Cordeiro, 2010). É interessante verificar que o movimento de jovens negros não se caracterizava como uma maioria na Conferência. O sucesso de convencimento da importância da pauta desse segmento junto aos demais é explicado pela prévia organização ao chegar à Conferência - pois chegaram como um grupo unido - e à capacidade de articulação com outros segmentos..

Pelo ineditismo da Conferência de Juventude, que pela primeira vez inseriu a metodologia das conferências livres e tendo, ao todo, mais de 400 mil participantes em todo o país, sendo três

mil apenas na etapa nacional, este espaço participativo era uma oportunidade de publicizar a pauta do movimento negro. Por outro lado, justamente pelo tamanho da Conferência, corria-se o risco de suas demandas não serem ouvidas. A estratégia dos jovens negros foi produzir a visibilidade da juventude negra, ocupando espaços no interior da conferência e, aos poucos, passando a ser convidada a se inserir em espaços e a dialogar sobre as políticas públicas de juventude – educação, saúde, segurança pública e cultura, principalmente. Um dos ganhos dessa forma de atuação foi o estabelecimento de recorte racial (além do geracional) em todos os processos de elaboração, implementação e avaliação das políticas.

Sobre as articulações, Danilo Morais (entrevista, agosto de 2016) ressalta que precisaram criar estratégias para que as demandas do movimento negro entrassem como prioridades. Ele ressalta a resistência, no início, por uma parte do Governo Federal e partes da sociedade civil. Desse modo, para convencer grupos aliados, o movimento teve que construir, desde as etapas iniciais da Conferência (municipais e livres), uma narrativa que mostrasse, por meio de dados estatísticos, a realidade da violência contra jovens negros e a ausência de oportunidades para o seu desenvolvimento. Juliano Gonçalves, coordenador nacional do FONAJUNE na época, relata como a estratégia de mobilização coordenada dos jovens negros permitiu, por um lado, chamar a atenção desse segmento durante a conferência e, por outro, conseguir angariar votos de outros segmentos para a pauta do recorte étnico/racial com foco na agenda transversal do “extermínio da juventude negra” (Ramos, 2014, p. 138). A atividade cultural que mais simboliza a estratégia de aglutinação foi a construção de um “Quilombo”, um espaço físico onde era possível produzir interação entre diferentes segmentos da juventude (Juliano Gonçalves, entrevista em out/2016).

Para Juliano, o efeito mais importante foi produzir articulações ou apoios para as pautas com recorte étnico/racial, tanto ao conseguir “levar 'convidados' representantes do movimento de jovens negros para a etapa nacional” quanto para angariar votos em diferentes etapas de votação:

Nós conseguimos congregamos na categoria juventude negra um pouco de cada um destes grupos [...]. A gente conseguiu convencer a juventude quilombola de que ela era juventude negra e precisava do voto; nós conseguimos convencer as juventudes de partido que a juventude negra era importante para pensar a condição da juventude negra dentro dos partidos; nós conseguimos agregar as questões de gênero e LGBT,

pensando que esta juventude negra também era LGBT e mulher. (Gonçalves em entrevista para Ramos, 2014, p. 138).

No relatório final da Conferência, após a finalização na etapa nacional, a demanda dos jovens negros e negras foi eleita como a principal prioridade dentre as 22 aprovadas:

Reconhecimento e aplicação, pelo poder público, transformando em políticas públicas de juventude as resoluções do 1º Encontro Nacional de Juventude Negra (ENJUNE), priorizando as mesmas como diretrizes étnico/raciais de/para/com as juventudes.

Como vimos, dentre as pautas aprovados no ENJUNE, o tema da violência racial era prioritário porque entendido como um assunto que perpassava todas as outras questões da juventude negra. Mais adiante, em 2011, essa prioridade será transformada em uma política pública: o Plano Juventude Viva (Gomes, Moura e Silva, 2016).

No relatório final do ENJUVE aparece, como prioridade, o combate às altas taxas de mortalidade da juventude negra. Segundo Danilo Morais, militante do movimento negro representante da Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN), na 1ª Conferência "a militância da juventude negra consegue pautar os temas do ENJUNE (...) e tanto o Governo Federal quanto as organizações sociais priorizam o enfrentamento ao extermínio da juventude negra" (entrevista, agosto de 2016).

Notamos que há de fato uma variação sobre a terminologia utilizada para a denúncia da violência, como se pode verificar em discussão feita em Ramos (2014), porém há uma nítida preferência pelo termo genocídio, que acabou se consolidando e se espalhando por outros movimentos sociais que aderiram (Schlittler e Ramos, 2013).

Na sua dissertação de mestrado, Ramos (2014) mostra o processo que levou o tema do genocídio/extermínio/violência da juventude negra a se tornar o centro da mobilização. Segundo ele, o fato de uma militante do movimento negro (Ângela Guimarães) ser Secretária Adjunta na Secretaria Nacional da Juventude teria feito uma grande diferença. O autor mostra as diversas

formas de atuação política do movimento negro para conseguir pautar as discussões sobre violência, raça e juventude.

Duas reivindicações do eixo de Jovens Negros e Negras da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude foram inseridas entre as 70 resoluções definidas (Caderno de Resoluções da 1ª CNPPJ, pag. 31) e uma delas diz respeito especificamente a violência:

Responsabilizar o estado e implementar políticas específicas de extinção do genocídio cotidiano da juventude negra que se dá pelas políticas de segurança pública, ação das polícias (execução sumária dos jovens negros/as e tortura), do sistema prisional e a ineficácia das medidas socioeducativas que violam os direitos humanos; e de saúde, que penaliza especialmente a jovem mulher negra.

Nesse ponto, os participantes da referida Conferência defendem, explicitamente, a associação de causalidade entre as diversas violências sofridas pela juventude negra e o racismo institucional promovido pelo Estado, especialmente a ação da polícia e da justiça. É uma posição que, apesar de ter recebido apoio majoritário da juventude em geral na I CNPPJ, não recebe interpretação semelhante ou apoio majoritário em outras esferas da vida pública. Ainda que a visão de parlamentares sobre as causas ou a natureza desse problema social tenha sido pouco estudada de modo sistemático, é possível verificar que segmentos mais conservadores no Legislativo brasileiro – como a chamada “bancada da bala” - e mesmo a visão da própria opinião pública – com o apoio majoritário à tese “bandido bom é bandido morto” - interpretam o problema dos homicídios entre jovens negros sob outra ótica. Para eles, as causas do problema estão relacionadas com a baixa capacidade repressiva e punitiva do Estado brasileiro. A solução, neste caso, seria aumentar o endurecimento de ações penais e punitivas – como no debate sobre a redução da maioridade penal - , além de políticas que aumentem o efetivo repressor.

Como um de nossos entrevistados nota, “essa pauta é árida” no Congresso Nacional brasileiro. O Projeto de Lei (PL) objetivava dar novas normas para os chamados “autos de resistência”, que são vistos como formas de mascarar casos de execução sumária de suspeitos, segundo denúncias dos ativistas dos movimentos de jovens negros. Apesar das recomendações

feitas pelos membros de duas Comissões Parlamentares de Inquérito, na Câmara e no Senado, o PL teve seu destino selado juntamente com o impedimento da Presidente Dilma, já sinalizando uma mudança no ambiente político e consequente perda de apoios a essa pauta na arena parlamentar. Numa tentativa de impor uma decisão pública ao Congresso Nacional e ao Presidente interino, a Presidente Dilma envia, dez dias após a Câmara dos Deputados aprovar a admissibilidade do processo de impeachment (abril/2016), o projeto de Lei 5.124 com urgência constitucional, que tratava justamente dos autos de resistência. A urgência constitucional tranca a pauta de votações se não for apreciada em 45 dias e, desta forma, obrigou o Presidente interino e lideranças governamentais no Congresso a se posicionar com relação ao PL. Na sua justificativa para o envio da proposta, a presidente menciona o Plano Juventude Viva como parte da necessidade de controle da força estatal e como demanda da sociedade civil organizada e com ação do governo brasileiro “especialmente por intermédio do Plano Juventude Viva (...)”. Ao chegar à Câmara dos Deputados, a relatoria na CCJC (Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania) é feita pelo deputado Major Olímpio (SD-SP), ex-capitão da Polícia Militar de São Paulo. Em 14 de junho de 2016, o Presidente interino, Michel Temer, envia mensagem solicitando a retirada da urgência do PL, o que é elogiado pelo deputado João Campos (PRB-GO), ex-delegado da polícia civil e relator da comissão especial da reforma do Código de Processo Penal (Notícias da Câmara dos Deputados, 17/06/2016). Para estes representantes, as causas e, consequentemente, as soluções para o problema dos homicídios no Brasil são outras. Em 2017, não se vislumbram apoios na Câmara dos Deputados para a discussão do problema sob a ótica dos direitos.

Para a juventude negra, ao contrário, a ótica das políticas públicas deve ser invertida: os jovens negros são as principais vítimas da violência e estão sujeitos a situações de alta vulnerabilidade social – isto é, ausência de direitos – assim como a uma cultura que banaliza a violência. Os jovens “como sujeitos de direitos”, ao contrário da visão do “jovem problema”, é uma visão compartilhada por diversos segmentos dessa juventude que passa a se mobilizar nacionalmente.

Para os ativistas da juventude negra, esta questão demarca, de forma significativa, o que se espera do Estado, isto é, a garantia de direitos e a denúncia do racismo

institucional, entendido por muitos deles como um verdadeiro genocídio da juventude negra. O racismo institucional pode se revelar tanto nas formas hierárquicas de relacionamento da instituição, seja com os servidores públicos ou prestadores de serviços, como também na forma como os serviços públicos são prestados à população. Para superar essa questão, o reconhecimento de que os órgãos públicos “têm um papel importante na perpetuação das desigualdades na sociedade permite compreender a importância do combate ao racismo institucional” (SNJ, 2014, p. 10).

Quanto ao genocídio/extermínio da juventude negra, sabe-se que o Movimento Negro brasileiro vem denunciando-o há algumas décadas (Gonzalez, 1982). A análise da desproporcionalidade de homicídios e violências sofridas por jovens negros e jovens brancos tem sido feita por diversos autores, entre eles Moraes e Ramos (2013). Os homicídios dos jovens de 15 a 29 anos no Brasil apresentam cor/raça, classe, condição social, gênero e território. O racismo, entendido como causa da seletividade policial, é um fenômeno de abrangência ampla e complexa que penetra e participa da cultura, da política e da ética, mantendo e perpetuando privilégios e hegemonias. Por definição, o racismo é uma ideologia que se realiza nas relações entre pessoas e grupos, no desenho e desenvolvimento das políticas públicas, nas estruturas de governo e nas formas de organizações do Estado.

No caso brasileiro, o racismo contra a população negra, deve ser reconhecido também como um sistema, uma vez que se organiza e se desenvolve através de estruturas, políticas, práticas e normas capazes de definir oportunidades e valores para pessoas e populações, a partir de sua cor e aparência (Fonseca, 2015).

Do ponto de vista da incidência dessas deliberações na formulação de políticas públicas, observa-se ainda que, mesmo com o apoio das diversas juventudes, a principal prioridade da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude não se traduziu automaticamente em políticas públicas que respondessem a essas demandas. O I ENJUNE havia resultado em mais de 700 resoluções e uma das dificuldades relatadas pelos entrevistados deste trabalho seria, para a Secretaria Nacional de Juventude, priorizar entre tantas demandas. Para tanto, após a 1ª Conferência em 2008, o Conselho Nacional de Juventude cria o Grupo de Trabalho de Juventude Negra, que teve como um dos objetivos debruçar-se sobre as resoluções do ENJUNE, estudando

formas de viabilidade em constante diálogo com as representações da juventude negra no CONJUVE. Esses estudos irão servir de material de base para a formulação do Plano Juventude Viva- plano de prevenção à violência contra a juventude negra, em 2011 pela Secretaria Nacional da Juventude em articulação com mais de dez Ministérios. Não coincidentemente, é Severine Macedo, uma jovem ativista, que estará à frente da Secretaria. Jovem militante do Partido dos Trabalhadores, membro da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), participante da I Conferência da Juventude e membro do Conselho Nacional da Juventude.

### **Considerações Finais**

A análise das articulações dos movimentos sociais nos espaços participativos demonstrou que os efeitos do engajamento social combinado à ampliação de oportunidades de participação social nos últimos anos foram fatores essenciais para novas lentes analíticas sobre a atuação dos movimentos sociais.

Podemos destacar que nas arenas participativas a prévia mobilização/articulação dos movimentos sociais é central. Nesse trabalho, observamos que a realização do ENJUNE (Encontro Nacional de Juventude Negra) e a articulação do FONAJUNE (Fórum Nacional de Juventude Negra), isto é, a criação de uma rede nacional de jovens negros, representou a possibilidade de ação coordenada durante a Conferência Nacional de Juventude.

Essa mobilização da juventude negra, que passou pela realização do ENJUNE em etapas municipais, estaduais e nacional (2006/2007) e a organização para participarem das diversas etapas da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude (2007/2008), possibilitou o amadurecimento de pautas; Esse processo mobilizatório contribuiu para identificar as causas, os problemas e implicações para suas soluções em termos de políticas públicas. , No caso do movimento de jovens negros, o ENJUNE permitiu que alguns temas importantes fossem elaborados e discutidos, dando não apenas legitimidade às demandas, como também permitindo pensá-las como pautas a serem inseridas na agenda pública e de governo, traçando também estratégias para esse alcance. A organização pós-ENJUNE, com a criação do

FONAJUNE, claramente envolve a formação de uma identidade comum e latente. Após a Marcha Zumbi + 10 em 2005, se fez necessária uma organização nacional da juventude negra que aglutinasse as diversas organizações do movimento negro (CONEN, MNU, UNEGRO, grupos, coletivos, instituições, etc.) e de indivíduos (jovens negros da periferia, pobres, universitários, quilombolas, ribeirinhos, mulheres, lgbs, etc.). Tradicionalmente liderado por adultos, o movimento negro pautava questões genéricas à população negra brasileira, porém a juventude negra identificava questões específicas pelas quais ela mesma devia ser representada, o que na época (2008), apresentava-se como uma das mais potentes e aglutinadoras iniciativas autônomas da juventude no Brasil.

Durante as etapas da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude (livres, municipais, estaduais e a nacional) a interação da juventude negra organizada com os outros segmentos, por meio do diálogo, resultou no entendimento de que as questões da juventude deveriam passar a ter, além de um recorte geracional, também um recorte étnico e racial na medida em que o racismo é um dos fatores explicativos das desigualdades sociais. Essa questão foi fortalecida pela incidência política da juventude negra nesse processo, com diversos apoios. O resultado foi conseguir eleger a prioridade número 1 (Resolução nº1) da referida Conferência, o que atesta que a juventude negra tornou-se um dos principais agentes de demandas das políticas públicas de juventude, que recém se consolidavam no país.

Observa-se um progressivo aprendizado institucional no âmbito do movimento de juventude negra. Desde a organização do I ENJUNE até a posterior ocupação de espaços em fóruns participativos nacionais, não-institucionalizados e institucionalizados, como os Conselhos Nacionais de Juventude, de Segurança Pública e o de Igualdade Racial, que continuaram/continuam a amadurecer as pautas da juventude negra, sinalizando para as políticas públicas a serem formuladas.

Por fim, este estudo aponta que é preciso compreender como essas relações e interações se constroem numa arena participativa tão complexa como a da Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, bem como são necessárias análises de cunho qualitativo para a construção do conhecimento coletivo de como diferentes movimentos sociais, organizações ou outros coletivos

atuam nesses espaços e de que forma conseguem ou não o apoio de outros segmentos a suas demandas.

## **Referências Bibliográficas**

Abers, Rebecca.; Von Bulow, Marisa (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, no 28, set./dez. 2011, p. 52-84.

Baiocchi, Gianpaolo; Corrado, Liza (2010). The Politics of Habitus: Publics, Blackness, and Community Activism in Salvador, Brazil. *Qualitative Sociology*. Volume 33, Number 3.

Carlos, Euzeneia. (2015a) Movimentos Sociais e Sistema Político nas Teorias dos Movimentos Sociais. *Interseções*, vol. 17, n.01, Rio de Janeiro, 2015a.

\_\_\_\_\_. (2015b) *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional no contexto da pós- transição*. Belo Horizonte: Fino traço.

Cordeiro, Rui O. (2017). Os desafios do CONJUVE: da 1ª Conferência Nacional de Juventude rumo ao Futuro. *Portal Geledés- Instituto da Mulher Negra*. 2010. <http://www.geledes.org.br/os-desafios-do-conjuve-da-1o-conferencia-nacional-de-juventude-rumo-ao-futuro/#gs.PjwA1dQ>. Acessado em 06 fevereiro, 2017.

Dowbor, Mônica. (2014). Ocupando o Estado: a análise da atuação do Movimento Sanitário nas décadas de 1970 e 1980. In: CARLOS, E; OLIVEIRA, O.P.; ROMÃO, W. de M. *Sociedade civil e políticas públicas*. Atores e instituições no Brasil contemporâneo.. Chapecó: Argos.

ENJUNE. (2007). *Relatório final*. Propostas aprovadas na Plenária final do Encontro Nacional de Juventude Negra. Lauro de Freitas, Bahia.

Gomes, Sandra; Moura, Joana T.V de; Silva, Jenair A. (2016). Como um problema social entra na agenda governamental e vira uma política pública? O caso das demandas dos movimentos sociais na adoção do Plano Juventude Viva. *Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu.

Gonzalez, Lélia. (1982). O movimento negro na última década. *Lugar de negro*. Rio de Janeiro: Marco Zero, p. 9-66.

Fuks. Mario, Perissinoto, Renato. (2010). Recursos, decisão e poder. Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba, In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.21, n.60, 2006.LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos CEBRAP*, no.87, São Paulo, jul, 2010.

Morais, Danilo de Souza; Ramos, Paulo Cesar (2013). Juventude Negra na Construção Democrática Brasileira do Século XXI. *Revista da ABPN*, v. 4, n. 9, p. 107-125.

Pereira, Juliano G. (2012). Resistência: considerações sobre a trajetória política de jovens negros no século XXI. *Coloquio Int. Cultural Jovens Afro-Bras*. Am., Encontros e Desencontros abr. 2012.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.1, Julho/2017, pp. 62-81.**

Ramos, Paulo César. (2014). “Contrariando a estatística”: a tematização dos homicídios pelos jovens negros no Brasil. *Dissertação de Mestrado* do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal de São Carlos.

Romão, Wagner de M. (2011). Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84.

Santos Junior, O. A.; Ribeiro, L.C. de Q.; Azevedo, S. de. (org.) (2004). *Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, FASE.

Schilitler, M.C.C; Ramos, P.C. (2013). Relações raciais e segurança pública: entre a mobilização social e as políticas estatais. In: *Anais do XVI Congresso Brasileiro de Sociologia*.

Silva, M. K; Rocha, A. G.; Alves, M. R. (2012). Desenvolvimento territorial e associativismo: uma análise comparativa. *TOMO*, n.20.

Secretaria Nacional de Juventude (2015). Caderno de Resoluções da I Conferência Nacional de Juventude – Levante sua bandeira. Brasília, 2008 Disponível em <[http://www.secretariageral.gov.br/.arquivos/imagens\\_publicacoes/29%20Resolucoes%20e%20Balanco.pdf](http://www.secretariageral.gov.br/.arquivos/imagens_publicacoes/29%20Resolucoes%20e%20Balanco.pdf)>. Acesso em 20 mar 2015.

Secretaria Nacional de Juventude (2014). Plano Juventude Viva Guia de Implementação para Estados e Municípios. Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria Nacional de Juventude. Brasília, 2014. Disponível em <[http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0009/4790/Guia\\_Plano\\_JuvViva\\_Final.pdf](http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0009/4790/Guia_Plano_JuvViva_Final.pdf)>.

Acesso em 20 mar 2015.

Tatagiba, Luciana (2010). Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. *Colombia Internacional* 71, enero a junio.

\_\_\_\_\_. (2002). 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.

---

## **Regulamentação do artigo terceiro da LOAS: estratégias do movimento em defesa da assistência social para fortalecer o CNAS por dentro do Governo**

### **Regulation of the third article of the LOAS: strategies of the movement in defense of the social assistance to strengthen the CNAS within Government**

Kellen Alves Gutierrez

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

E-mail: [kellen.gutierrez@gmail.com](mailto:kellen.gutierrez@gmail.com)

**Resumo:** Nesse artigo, analisamos a forma pela qual o trânsito de ativistas do movimento em defesa da assistência social para o Governo Federal, a partir de 2003, impactou o funcionamento do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. A pesquisa aborda as estratégias do movimento para pautar no Conselho mudanças no que diz respeito à definição do que são entidades de assistência social, que implicou na alteração do artigo terceiro da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Por meio da análise de entrevistas realizadas com ativistas do movimento, os resultados mostram que, ao assumir a representação governamental no Conselho, o movimento mobiliza estratégias para levar ao colegiado suas pautas e empreender importantes mudanças para a política de assistência social. Demonstramos, com isso, estratégias do movimento para pautar, no Conselho, mudanças para a política de assistência social, sendo a principal delas, a retirada da certificação de entidades do âmbito do Conselho, por meio da Lei 12.101/09.

**Palavras-chave:** Assistência Social, Lei Orgânica, Movimentos Sociais

**Abstract:** In this article, we analyze the way in which the transit of activists from the movement in defense of social assistance to the Federal Government, from 2003, impacted the functioning of the Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). The research analyses the strategies of the movement to guide changes in the Council regarding the definition of what are social assistance entities, which implied the amendment of article three of the Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Through the analysis of interviews with activists of the movement, the results show that, in assuming the governmental representation in the Council, the movement mobilizes strategies to take to the collegiate its guidelines and to make important changes to the policy of social assistance. We demonstrate, therefore, strategies of the movement to guide, in the Council, changes to the policy of social assistance, the main one being the withdrawal of certification of entities from the scope of the Council, through Law 12.101 / 09.

**Keywords:** Social Assistance, Organic Law, Social Movements

## **1. Introdução**

A eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) ao executivo federal, em 2003, impactou profundamente a política de assistência social no Brasil, com a implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) em 2005, que alterou significativamente a estrutura nacional da política. Essas mudanças são observadas por analistas que chamam atenção para o reordenamento institucional pelo qual a assistência social passou no Governo Lula (BICHIR, 2011; MENDOSA, 2012; CORTES, 2015).

No Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, essas mudanças são observadas na redefinição das funções do Conselho, a partir da aprovação da Lei 12.101/2009, que retirou do conselho a função de certificação de entidades prestadoras de serviços como entidades beneficentes de assistência social, o que lhes garantia isenções fiscais. Como veremos, a aprovação dessa lei representou uma profunda mudança para o CNAS, que desde sua instalação, em 1994, desempenhava a função de certificação.

Sob a perspectiva das interações socioestatais e suas implicações para as políticas públicas, as mudanças na política de assistência social podem ser analisadas como parte de um processo que alterou as oportunidades de atuação de movimentos organizados da sociedade civil. Os movimentos passaram a pleitear no Estado, por meio de repertórios diversos (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014), espaço para concretização de antigas reivindicações. Silva e Oliveira observam que esse processo teve seu ápice a partir de 2003, com a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) ao executivo federal. Os autores afirmam que a eleição de Lula ao Executivo Federal representa o ponto culminante de um processo que altera significativamente as oportunidades de acesso institucional para militantes do PT e para as organizações e movimentos nos quais atuam, proporcionando a parcelas crescentes desse universo “acesso a um Estado caracterizado por uma maior permeabilidade a suas demandas e propostas” (SILVA e OLIVEIRA, 2011, p. 97).

Nesse artigo, enfocamos um aspecto desse processo, qual seja, as mudanças ocorridas no CNAS, como parte do projeto de transformações para a política de assistência

social promovidos pelo movimento em defesa da assistência social. Para tanto, analisamos as estratégias do movimento demonstrando de que forma o trânsito de ativistas do movimento para o governo federal impactou o funcionamento do Conselho, ao pautar mudanças na legislação que dispunha sobre entidades de assistência social - o que ficou conhecido por “alteração do artigo terceiro” da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (PAZ, 2012).

Buscamos evidenciar que essa mudança no CNAS estava ligada às estratégias do movimento para pautar mudanças na política de assistência social, que vinham sendo gestadas desde 1994, ano de instalação do conselho. Como objetivo adicional, propomos um diálogo com o trabalho de Cortes (2015), que analisou as mudanças recentes no CNAS por meio da abordagem de análise de políticas públicas, iniciando um debate sobre diferentes formas de abordagem do mesmo fenômeno.

A metodologia adotada combinou pesquisa bibliográfica – livros, teses e artigos científicos pertinentes ao tema de estudo – e entrevistas em profundidade com ativistas envolvidas no processo de implantação do SUAS durante o Governo Lula. Assim, entre 2013 e 2014, realizamos entrevistas com 18 ativistas do campo da assistência social, que estiveram envolvidas na construção e implantação do SUAS<sup>1</sup>.

Sobre a pesquisa empírica, adotamos como estratégia a análise de trajetórias (Lewis, 2008), com o objetivo de relacionar trajetórias individuais às experiências coletivas nas quais se inserem, utilizando trajetórias e história de vida quase como sinônimos. Assim como

---

<sup>1</sup> As entrevistas foram realizadas em diferentes cidades do Brasil e na IX Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2013, em Brasília. O primeiro critério de delimitação foi mapear atores que realizaram trânsito para o governo federal no primeiro mandato do Governo Lula, seguindo o objetivo central da pesquisa, de compreender o processo político que levou à implantação dessa política. Outras dimensões somaram-se aos nossos interesses e delimitaram critérios para a escolha dos informantes, além da indicação, por parte de outros entrevistados, de que se tratava de ator relevante, são elas: filiação (ou atuação) no partido; participação no processo de regulamentação da LOAS; participação em espaços nacionais de mobilização, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Fórum Nacional de Assistência Social, CFESS; experiência de gestão da política de assistência social. Por tratar-se de um movimento organizado nacionalmente, buscamos, na medida do possível, abarcar também a diversidade regional que caracteriza o movimento. A partir desses critérios, chegamos a um conjunto de entrevistas que cobriu os atores-chave no processo de implementação da política, e que nos possibilitou, também, reconstituir as trajetórias dessas ativistas por meio do movimento por elas organizado, em defesa da assistência social como política pública.

Feltran (2006), que afirma que os dois termos, trajetórias e histórias de vida, “parecem satisfazer as pretensões metodológicas de relacionar histórias individuais a experiências coletivas que as contextualizaram, embasaram, impulsionaram e/ou limitaram” (FELTRAN, 2006, p. 377). No entanto, vale notar que o método empregado, assim como em Lewis (2008), não consistiu em um tipo puro do método de história de vida, já que optamos por focar a análise nas trajetórias profissionais dos informantes.

A escolha pelo foco nas trajetórias profissionais nos permitiu relacioná-las diretamente à construção da política de assistência social. Dessa forma, quando analisamos as trajetórias profissionais dos atores que estiveram envolvidos com a construção e implementação da política de assistência social no Brasil, a atuação na gestão pública, em espaços participativos, como conselhos, conferências, e a atuação em fóruns e partidos políticos, aparecem como parte das trajetórias profissionais diretamente relacionadas ao ativismo em relação à defesa da política. Com isso, essa abordagem empírica nos permitiu aprofundar os meandros dessas interações, relacionando-as aos contextos históricos nos quais se desenvolveram.

O artigo está organizado em quatro partes além dessa introdução. A seguir, apresentamos uma breve exposição da abordagem de movimentos sociais para pensar a atuação desses atores no âmbito das políticas públicas; na terceira parte, apresentamos a atuação do movimento em defesa da assistência social no CNAS desde 1994; na quarta parte, focamos nas estratégias do movimento para alteração do artigo terceiro da LOAS durante o governo Lula, e seus impactos na mudança da Lei 12.101/2009. Na quinta e última parte, apresentamos considerações finais.

## **2. Abordagem de movimentos sociais no âmbito das políticas públicas**

Abers e Von Bulow (2011) chamam atenção ao fato de que no Brasil, para influenciar políticas, os esforços dos movimentos sociais algumas vezes implicam a maior presença de ativistas dentro do Estado, estratégias também postas em relevo na literatura

internacional, que chama a atenção para as intersecções entre Estado e movimentos sociais (BANASZAK, 2005) e para as profundas interações entre movimento, Estado e partido político (GOLDSTONE, 2003). Neste contexto, os trânsitos entre Estado e sociedade civil e a ocupação de cargos no governo ganham destaque, permitindo-nos explicitar as estratégias de movimentos sociais que passam a constituir esta forma de relação com o Estado como uma maneira de influenciar políticas “por dentro” do aparato governamental.

Esse fenômeno estimulou esforços de atenta observação empírica da realidade, abrindo novas agendas de pesquisa que têm dedicado especial atenção às interações entre sociedade civil e Estado que extrapolam os espaços formais de participação. Nesse sentido, surgem no debate formulações que propõem analisar o ativismo por meio de sua presença no Estado, incorporando atores que se posicionam na arena estatal (ABERS; VON BULLOW, 2011), os repertórios de interação<sup>2</sup> (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) e a contraposição à externalidade dos movimentos em relação ao Estado, chamando atenção para as intersecções e interpenetração entre Estado, movimento e partido (SILVA; OLIVEIRA, 2011).

No bojo dessas questões, nos últimos anos a temática das interações socioestatais no Brasil ganhou fôlego e produziu estudos que buscam compreender a crescente complexidade delas. Como resultado mais evidente desse processo, observam-se esforços de pesquisadores em revisar seus pressupostos teóricos-metodológicos sobre movimentos sociais, sociedade civil e espaços participativos (GURZA-LAVALLE; SZWAKO, 2015).

Esses estudos têm abordado com centralidade a importância dos movimentos sociais para a produção de políticas públicas. Ou, para pensar nos termos de David Meyer, pesquisador que tem se debruçado sobre a temática das relações entre movimentos sociais e políticas públicas, “talvez a questão mais provocativa a se considerar é se a participação dos

---

<sup>2</sup> As autoras mobilizam o conceito de repertórios de interação “com o objetivo de destacar os diferentes modelos de participação aos quais os atores sociais e estatais recorrem nos seus esforços de colaboração e/ou confrontação” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011, p. 7).

movimentos sociais se tornou necessária – embora certamente não suficiente – para efetuar mudanças para a maioria dos grupos” (MEYER, 2005, p. 3, tradução nossa).

No entanto, se a relação entre movimentos sociais e governos na produção de políticas públicas é uma realidade, os diálogos entre a literatura de movimentos sociais e a literatura de políticas públicas são ainda contingentes. Ainda de acordo com Meyer, por um lado, uma revisão da literatura de políticas públicas e movimentos sociais mostra omissões e convergências entre as duas abordagens, uma vez que a literatura de políticas públicas, por um lado, atribui muitas vezes aos movimentos sociais papel no processo de definição de agenda, mas não especificam os mecanismos pelos quais isso acontece (MEYER, 2005, p.2). Por outro lado, a literatura de movimentos sociais não trata as interações substantivas entre movimento e políticas, as mudanças simbólicas produzidas pelos movimentos, e tende a considerar o processo de política como uma caixa preta dentro do Estado” (Idem, *Ibidem*).

Na perspectiva da literatura de movimentos sociais, a carência de análises acerca da atuação de movimentos sociais em políticas públicas pode estar ligada, ao menos em parte, ao fato dessa literatura ter tido como foco principal as ações contenciosas de movimentos sociais (TILLY; TARROW, 2007), deixando pouco espaço para outros tipos de ações e repertórios, especialmente aqueles chamados por Banaszak (2005) de intersecções Estado-movimento – ou seja, situações em que movimentos e Estado compartilham membros (BANASZAK, 2005, p. 151) –, fenômeno muito comum no Brasil, mas carente de teorização e análise pela perspectiva da literatura de movimentos sociais.

No entanto, entendemos que a abordagem de movimentos sociais auxilia a pensar as dinâmicas de relação entre sociedade civil e Estado, e a entender mudanças nas políticas públicas brasileiras nos últimos anos, diante do fenômeno de intensos trânsitos de atores da sociedade civil que passam a ocupar postos em governos, especialmente no contexto de governos progressistas, estabelecendo com os movimentos sociais uma relação mais estreita.

Diante disso, vale lembrar que, quando tratamos da construção de políticas sociais no Brasil, estamos falando de um processo que difere muito daquele observado nos países

desenvolvidos. O Brasil teve um processo tardio de construção de políticas públicas (Costa, 2015), e que contou – e deverá contar, cada vez mais, diante do cenário de retrocessos de conquistas que assola o país – com a ação de atores sociais para defesa de direitos. Nesse contexto, a atuação de movimentos sociais tem sido de extrema relevância, inclusive no sentido de luta política no interior do processo mesmo de construção do Estado, para alcançar resultados de ampliação de direitos e democratização das relações entre Estado e sociedade.

Defendemos que a abordagem de movimentos sociais nos auxilia a pensar a atuação de atores sociais que passam a atuar no Estado, em prol de causas que defendem em termos de projetos de políticas públicas. Partindo da definição de movimentos sociais como “redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou associações, engajados em um conflito político ou cultural, com base em uma identidade coletiva compartilhada” (DIANI, 1992, p. 13), enxergamos nas interações entre movimento, Estado e partidos, observadas em nossas pesquisas empíricas, a dimensão do processo de luta política que envolve a atuação desses atores.

Nesse sentido, nos beneficiamos das reflexões de Dowbor (2012), que ao analisar o Movimento Sanitário, argumentou que a abordagem de políticas públicas tende a focar nos atores relevantes – não por insuficiência, mas porque seus interesses não contemplam problematizações e categorias correspondentes que retratem a maneira pela qual os atores dos movimentos sociais tornam-se importantes, nem as formas de ação das quais se valeram para influenciar a tomada de decisão no processo de implementação de uma política pública (DOWBOR, 2012, p.77).

Como assinalamos na introdução, especificamente no caso de nosso objeto de estudo – as mudanças recentes ocorridas no CNAS – dialogamos com o trabalho de Cortes (2015), que analisou a retirada da certificação de entidades do CNAS por meio da Lei 12.101/2009, argumentando que a Operação Fariseu<sup>3</sup> teria deflagrado uma janela de oportunidade para a

---

<sup>3</sup> A "Operação Fariseu" foi deflagrada pelo Ministério Público Federal (MPF) Social (CEBAS ou CEAS), com o objetivo de apurar concessões fraudulentas fornecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência

retirada da certificação do âmbito do CNAS, uma vez que “a operação enfraqueceu a posição política e a imagem pública das organizações religiosas e de prestadores de serviços sociais” (Cortes, 2015, p. 145). Sobre o conceito de janela de oportunidade, Kingdon (2003) a entende como o alinhamento de um ou mais fluxos<sup>4</sup>, que abre a oportunidade de mudança na agenda decisória de uma política pública. Assim, para o autor, esse fenômeno (*policy window*, no original) deriva do alinhamento de outros fenômenos, os fluxos, que, se aproveitados, levam a uma mudança na política pública.

A Operação Fariseu seria, na explicação de Cortes (2015), o fenômeno que deflagrou a oportunidade de mudanças no CNAS. E, de fato, concordamos que a mesma teve importante papel nesse processo, enfraquecendo a força política das entidades naquele momento. No entanto, o processo de regulamentação do artigo terceiro da LOAS, mobilizado pelas ativistas em defesa da assistência social no CNAS, se configurou como importante estratégia para pautar a questão da certificação de entidades junto ao Poder Executivo.

Nesse sentido, argumentamos que nossa pesquisa, ao recuperar as estratégias mobilizadas pelo movimento em defesa da assistência social no CNAS, produz um interessante diálogo entre a abordagem de movimentos sociais e a abordagem de políticas públicas, uma vez que recupera as mobilizações empreendidas pelo movimento antes da Operação Fariseu, explicitando ações e estratégias que antecedem o momento considerado janela de oportunidade, e se mostram fundamentais no direcionamento das mudanças no CNAS aqui abordadas.

O que buscaremos demonstrar, a seguir, é que, ao tomarmos esse ator coletivo como movimento social, seguindo sua trajetória de atuação na luta pela causa da assistência social como direito – processo que trataremos desde 1994, com a instalação do CNAS – ampliamos o entendimento do processo político que levou às mudanças nessa política pública. Para tanto,

---

<sup>4</sup> Os fluxos se referem ao Modelo dos Fluxos Múltiplos (MSM), criado por Kingdon, em 1984 para explicar as mudanças nas políticas públicas de transporte nos Estados Unidos. Para detalhes sobre o modelo, ver Kingdon (2011), edição utilizada nesse artigo.

nos próximos tópicos seguiremos os passos do movimento em seu processo político para influenciar a política de assistência social.

### **3. O movimento em defesa da assistência social e sua atuação no CNAS**

O CNAS foi criado em 1994 por determinação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) como órgão superior de deliberação colegiada, com função de aprovar e controlar a política nacional de assistência social, constituindo-se como espaço de controle social e debate da política pública. Nesse momento, o movimento em defesa da assistência social, após intensa mobilização durante o processo de regulamentação da LOAS, se organizou para ocupar assento no conselho recém-instalado. Como mostra Raichelis (2008), nesse momento se evidenciou

a mobilização que conduziu à formulação da LOAS, determinante para a composição inicial do CNAS. A legitimidade da representação da sociedade civil foi respaldada, principalmente em relação ao segmento dos trabalhadores da área, pelo movimento que se processava, já havia alguns anos, em torno da elaboração e aprovação do projeto da LOAS. (RAICHELIS, 2008, p. 135)

Observamos, com isso, a influência do processo de mobilização da categoria de assistentes sociais na primeira composição do CNAS. Ao analisarmos as trajetórias das ativistas entrevistadas, notamos que três delas são eleitas para a primeira gestão do Conselho e uma delas ocupa a função de vice-presidente do Conselho. Uma ativista que representava o CFESS<sup>5</sup>, descreve seu trabalho durante a primeira gestão no conselho contando que redigia relatos que eram levados aos conselhos regionais de serviço social, para partilhar com a categoria das assistentes sociais informações sobre o que acontecia nas reuniões do CNAS, o

---

<sup>5</sup> Conselho Federal de Serviço Social, que foi um dos espaços relevantes de inserção política das ativistas entrevistadas, especialmente durante o processo de formulação/aprovação da LOAS e a etapa imediatamente posterior, de regulamentação e efetiva implantação da Lei Orgânica.

que demonstra a conexão entre sua atuação como conselheira e os Conselhos Regionais de Serviço Social, a partir da representação do CFESS, bem como a forma como essa estratégia política incidia na mobilização no nível local.

Ainda sobre a representação da sociedade civil, é importante assinalar a presença de ONGs progressistas na primeira gestão do CNAS, como a ABONG e o IBASE. Além das ONGs, estiveram também na primeira gestão a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que naquele momento se aliava a pautas progressistas de enfrentamento da questão social, e o Movimento de Meninos e Meninas de Rua que, na pessoa de seu presidente e conselheiro, José Antônio Moroni, contribuiu decisivamente na instalação do CNAS e depois comporia o Fórum Nacional de Assistência Social. Esses atores são apontados pelas ativistas entrevistadas como fundamentais na correlação de forças entre sociedade civil e Governo que se estabeleceria no conselho naquele momento.

Um ponto fundamental a ser assinalado sobre as primeiras gestões do CNAS são os embates entre o Conselho – e mais propriamente, a categoria de assistentes sociais – e o Governo Fernando Henrique Cardoso, devido às diretrizes adotadas pelo governo para a área social. O embate mais destacado se dá em relação ao Programa Comunidade Solidária (PCS), principal estratégia de enfrentamento da pobreza do governo. O PCS, em linhas gerais, se constituía em um programa social que, centralizado na Casa Civil e coordenado pela Primeira Dama, Ruth Cardoso, buscava enfrentar a pobreza a partir de ações focalizadas, em parceria com entidades da sociedade civil, sem apresentar, no entanto, diretrizes claras de ação, e sem conexão com a política de assistência social.

Assim, as primeiras gestões do CNAS se dão em um contexto político de bastante enfrentamento, sendo o Conselho Nacional, um espaço de resistência política para as defensoras da assistência social. Sobre a relação entre movimento e conselho, as ativistas entrevistadas avaliam que as primeiras gestões do CNAS foram importantes para o movimento em defesa da assistência social, além de bastante combativas e propositivas em relação à efetiva implementação da LOAS, com grande apoio das representações da sociedade civil, tidas como mais progressistas. Pode-se dizer que o CNAS, nesse momento, figura como

espaço da luta política encampada pelo movimento pela assistência social, apesar de a política nacional pouco ter avançado durante todo o período.

No entanto, a despeito da atuação política das ativistas no conselho, o CNAS foi implantado sob o legado do extinto Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, o que para fins de nossa análise interessa especialmente. Esse legado logrou ao conselho uma pesada herança cartorial: o CNSS, que fora extinto em 1993, possuía a função de certificação das entidades privadas de prestação de serviço socioassistencial, impondo ao CNAS que assumisse, desde sua instalação, a função cartorial de certificação que viria reiterar questões que a luta por uma assistência social pública buscava enfrentar.

O dilema que cerca a instalação do CNAS é explicitado por Mestriner, ao mostrar que o Conselho:

Responsabilizou-se por centralizar o atributo de análise do mérito filantrópico das instituições, possibilitando-lhes acesso a vantagens e privilégios por meio de procedimentos e dispositivos altamente burocratizados e em completo antagonismo com a proposta constitucional de seguridade. E mais, passou a arbitrar as demandas das organizações com finalidades diversas – saúde, educação, etc. – fora de sua área específica, como já fazia historicamente o CNSS. Passou a assumir uma dupla face legal, política e cartorial, submetendo-se ao grande risco de diluir seu propósito maior – que é o de garantir os mínimos sociais aos brasileiros – em operações burocráticas de exame de documentos e emissão de atestados. O padrão de relação público/privado construído nos sessenta anos da história da assistência social no país, não termina com a extinção do CNSS. Ele persiste no papel híbrido assumido pelo CNAS ao identificar assistência social com as categorias ‘sem fins lucrativos’ e filantropia. (MESTRINER, 2012, p. 53, grifos nossos)

A busca por uma política pública que rompesse com o assistencialismo e a benemerência enfrenta um legado que é concretizado na herança de certificação de entidades imposta ao CNAS, que vai marcar a instalação do conselho<sup>6</sup>. Essa dimensão cartorial se

---

<sup>6</sup> Como mostra Raichelis, no primeiro semestre de instalação do CNAS, em 1994, os conselheiros se debruçaram em destrinchar e fazer tramitar o trabalho de certificação, sofrendo pressão para despachar os processos

constitui como uma das principais questões políticas e de embate para o movimento pela assistência social, uma vez que a certificação onerava muito o Conselho, confundindo seu caráter propriamente político e de controle social, além de recolocar naquele espaço práticas clientelistas e de corrupção, evidenciadas posteriormente pela Operação Fariseu.

Essa função cartorial do CNAS assinalava seu papel híbrido, indicado por Mestriner anteriormente, e que se verifica na dupla função, política e cartorial, na reiteração do tradicional marco legal de regulação entre o Estado e as organizações filantrópicas e na diluição da área específica da assistência social – bandeira do movimento, é bom ressaltar – ao arbitrar demandas de organizações de outras áreas, como Saúde e Educação<sup>7</sup>.

Diante disso, a regulamentação do artigo terceiro da LOAS adquire fundamental importância para definir a assistência social como campo específico. Isso porque, para além da questão da certificação de entidades filantrópicas no CNAS, a definição do que são entidades de assistência social recoloca a questão de quais são os programas e serviços específicos da política de assistência social.

Segundo o artigo terceiro da LOAS,

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. (BRASIL, 1993)

Essa definição, ampla o suficiente para agregar organizações de defesa de direito e assessoria de movimentos sociais, trouxe para o campo da assistência social ONGs progressistas, mas, por outro lado, acarretava também a possibilidade de incluir na assistência social – e conseqüentemente no rol da certificação – entidades não identificadas com a

---

pendentes, herdados da extinção abrupta da LBA por medida provisória do Presidente Fernando Henrique Cardoso (2008, p. 138).

<sup>7</sup> A manutenção da saúde e da educação como áreas a serem arbitradas pelo CNAS resultou no fortalecimento dessas áreas na composição da sociedade civil no Conselho (MESTRINER, 2012, p. 53), descaracterizando o seu caráter específico de controle social da política de assistência social.

política pública de assistência social. Dessa forma, o artigo terceiro da LOAS carecia de maior definição quanto ao caráter específico das ações da política de assistência social<sup>8</sup>.

Como aponta Paz (2012), a pauta da regulamentação do artigo terceiro da LOAS foi uma bandeira do movimento em defesa da assistência social desde a primeira gestão do CNAS, feita por meio da formação de comissões para discutir e encaminhar essa regulamentação:

O debate sobre a necessidade de regulamentar esse artigo foi pauta do CNAS desde a sua primeira gestão, atravessando toda a década de 1990 e entrando nos anos 2000. No entanto, a interface do conteúdo do artigo 3º com o tema da filantropia, da certificação das entidades beneficentes de assistência social e o receio ou a ameaça de perda de recursos e isenções provocaram disputa de significados, impedindo a regulação de um campo da sociedade civil e de sua relação com o poder público. (p. 109-110)

No entanto, a regulamentação do artigo terceiro da LOAS confrontou-se com dificuldades para sua realização, devido aos interesses a serem enfrentados no tocante à questão da certificação das entidades, especialmente devido às isenções fiscais decorrentes da certificação, que tornaram o CNAS palco de intensa disputa. Nesse sentido, estava colocada na arena do Conselho a disputa entre projetos políticos diferentes, contrapondo a proposta de criação de uma perspectiva hegemônica da assistência social como política pública, frente à manutenção das tradicionais relações de público/privado pautadas pela esfera da filantropia.

---

<sup>8</sup> Essa questão, colocada desde a primeira gestão do CNAS, pode ser observada no trabalho de Raichelis (2008), que, ao analisar a política de assistência social na visão dos sujeitos, mostra que não existia consenso acerca da perspectiva do que seria a assistência social como política pública entre os conselheiros entrevistados. As opiniões dos atores se dividiam entre a ideia, de parte das representações sindicais, de que a assistência social seria um mecanismo assistencial, viciado pelo histórico de clientelismo e assistencialismo, impedindo que os trabalhadores se conscientizassem de sua condição; ou a visão, por parte de alguns sujeitos da sociedade civil, de que se tratava de mecanismos pontuais e emergenciais de enfrentamento da pobreza, de caráter transitório; ou a visão, por parte da representação governamental, de que ações assistenciais que não se constituem como campo específico, podendo ser desenvolvidas no interior de políticas setoriais (RAICHELIS, 2008, p. 164-171). Diante das ambiguidades que cercam a concepção de assistência social como política pública, a autora afirma que “não basta enunciar sua defesa, mas é preciso qualificar seus termos” (RAICHELIS, 2008, p. 171).

A questão da certificação impactou fortemente a composição do Conselho e o tempo destinado à discussão propriamente política da assistência social pelo colegiado. Como vimos, nos primeiros mandatos o CNAS tinha em sua composição da sociedade civil entidades mais progressistas; no entanto, paulatinamente, as entidades foram entendendo que aquele era um espaço de disputa por isenções fiscais e, com isso, foram ocupando o colegiado. Isso impacta diretamente na composição do Conselho e em suas pautas, como podemos observar na análise da ativista entrevistada, que foi conselheira por dois mandatos:

O campo mais à esquerda, mais progressista, vai mudando, e não vai priorizando este espaço. E o campo mais conservador, da filantropia, vai crescendo neste espaço. No começo, ele não dá muita bola para esse espaço. Quem está nos conselhos no começo? A igreja, mas um setor mais progressista da Igreja. E esse campo também vai mudando, para defender os interesses da filantropia. Isso vai ficar muito claro a partir de 1998, 2000. Os momentos de eleição para o CNAS, são só advogados, procuradores. Quem vai para o conselho: OAB, a parte mais conservadora da CNBB. Homens de terno e gravata, muitos contadores, advogados e administradores. No final dos anos 1990, muda o perfil do conselho, Conselho profissionalizado, pessoas que vão com interesses bem definidos, a isenção fiscal, basicamente. (Entrevista ativista de São Paulo, grifo nosso)

#### **4. Trânsitos e estratégias: o movimento no CNAS como representação governamental**

Como visto na introdução, a área da assistência social no governo Lula foi bastante marcada pelo trânsito de ativistas do movimento que passaram a ocupar cargos no governo. Dentre as ações empreendidas pelo movimento para promover mudanças na política de assistência social, uma das frentes de atuação do movimento foi o CNAS. Assim, a partir de 2003, ativistas do movimento passam a ocupar a representação governamental no Conselho e encaminham pautas para a implementação da política, como a chamada da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, discussão e aprovação da PNAS em 2004 e da NOB/SUAS em 2005.

Nesse contexto, em que o movimento ocupa a representação governamental, uma pauta importante para promover uma mudança substantiva no Conselho implicava em

redefinir suas atribuições. Assim, a principal pauta do movimento no CNAS era a certificação de entidades, inclusive em virtude do grande volume de processos que se acumulavam. Em entrevista com a ativista que foi secretária executiva do CNAS entre 2004 e 2011, ela relatou que

Em 2004 o CNAS tinha uma pauta de julgamento, então quem tinha direito à voz era sustentação oral, eram advogados, [...] um caráter muito de tribunal essa forma que tomou o CNAS, de cuidar dos processos e não de discutir a política de assistência social. (Entrevista com ativista do Distrito Federal)

Nessa circunstância, a pauta do movimento para o conselho foi a de alterar o artigo terceiro como caminho para retirada da certificação das atribuições do CNAS. Contudo, a representação da sociedade civil no CNAS naquele momento era formada por entidades com posições mais conservadoras. Tanto que, com eleição do PT, a representação governamental assume o encaminhamento de pautas mais progressistas, o que a ativista entrevistada vai chamar de “inversão de expectativas”, na medida em que as pautas progressistas partem da representação governamental e não da sociedade civil.

De acordo com ativistas entrevistadas, essa composição mais conservadora da sociedade civil vai impactar em importantes votações encaminhadas ao CNAS, como a aprovação da PNAS, do SUAS<sup>9</sup>. No momento em que o Governo encaminha ao Conselho pautas relativas à implementação de seu projeto de política pública para a assistência social, há uma inversão e as dificuldades para aprovar o SUAS estão agora na sociedade civil e não no Governo<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> A PNAS foi aprovada pelo CNAS pela resolução 145 de 22/09/2004 e a NOB/SUAS, pela resolução 130 de 15/07/2005.

<sup>10</sup> Sobre a representação governamental no CNAS, a tese de Avelino (2012) buscou analisar o período de 2007 a 2008 com a hipótese de que havia prevalência do segmento governamental no processo decisório do CNAS. A hipótese do autor não foi confirmada (AVELINO, 2012, p. 147), mas sua análise mostra que “o segmento da sociedade civil não age como bloco ideológico, mas como atores isolados, ao passo que os representantes do governo tendem a se reforçar, tanto nos debates quanto nas decisões” afirmando que isso é influenciado “pela composição do Conselho (..) que reúne no lado da sociedade civil interesses mais heterogêneos do que convergentes entre si” (AVELINO, 2012, p. 148). Apesar de tratar-se de período posterior à aprovação da PNAS

Diante desse cenário, o movimento começa a articular-se e criar estratégias para fortalecer suas posições no colegiado do CNAS, partindo da avaliação de que naquele momento era importante fortalecer sua representação no Conselho – o movimento já ocupava a representação governamental, mas, na correlação de forças, era importante reforçar também a composição da sociedade civil. Assim, uma das estratégias foi trazer uma ativista para disputar a eleição pela representação da sociedade civil, candidatando-se por meio de uma ONG progressista da qual ela fazia parte. Essa mesma ativista teria papel fundamental, logo depois, na regulamentação do artigo terceiro. Vale sublinhar que a partir de 2004, com a ida do movimento pela assistência social para o CNAS, as pautas do Governo se confundem com as pautas do movimento, por meio de uma “aliança forte no Governo<sup>11</sup>”, que parte, na realidade, de uma estratégia combinada entre as ativistas para levar seus projetos ao Conselho.

Com a aprovação do SUAS, a importância da regulamentação do artigo terceiro era premente, como mostra Paz ao afirmar que:

a definição de entidades e organizações de assistência social, através da regulamentação do artigo 3o da Loas, é condição imprescindível para a implementação do SUAS e para o controle social, pois reconhece o caráter público das ações prestadas pelas entidades sociais, possibilitando sua inserção na rede socioassistencial do SUAS, a qualificação dos serviços de acordo com os objetivos gerais da PNAS e os procedimentos de controle social (PAZ, 2012, p. 115).

A causa da regulamentação do artigo terceiro, naquele momento, era dupla: tratava de regulamentar as entidades de assistência social, qualificando-as, como mostra Paz (2012) ao afirmar que a regulamentação do artigo terceiro tinha como objetivo “conceituar e definir regras – novas bases de relacionamento entre o setor público e o privado, definindo quem são e como operam dentro do sistema” (p. 112). E também fazia parte da estratégia encaminhar, a partir da regulamentação do artigo terceiro, a retirada da certificação de entidades do âmbito

---

e do SUAS, a análise pode ser extrapolada para fornecer um quadro geral da representação da sociedade civil e do governo, uma vez que a representação governamental entre 2007 e 2008 também era composta por ativistas que estavam à frente da SNAS.

<sup>11</sup> Fala da ativista de São Paulo, que ocupou assento no CNAS entre 2004 e 2006.

do Conselho, transferindo-a para o Poder Executivo, para que o colegiado pudesse efetivamente ser espaço de controle social e discussão pública da política de assistência social, livre da função cartorial de emissão de certificados.

Diante disso, as estratégias mobilizadas pelo movimento foram trabalhadas em várias frentes. A primeira delas foi a vinda de uma ativista do movimento para ocupar a Secretaria Executiva do Conselho a partir de 2004. A ativista que ocupava o posto de Secretária Nacional de Assistência Social, em 2004, indicou<sup>12</sup> uma ativista que tinha formação em Serviço Social e Direito e experiência na implantação do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, o que a credenciava para ocupar a secretaria executiva do CNAS. Desse modo, ter uma ativista na secretaria do CNAS era considerado estratégico pelo movimento.

Neste caso, é interessante notar a estratégia usada pelo movimento, de nuclear militantes de acordo com suas habilidades e demandas do movimento, em momentos-chave da implantação da política. Logo após a nomeação da ativista do Distrito Federal para a secretaria executiva, outra ativista de Minas Gerais assume a presidência do CNAS como representante do governo, em um trabalho articulado, que contava com as demais representações governamentais e com o apoio da ativista de São Paulo, que viera pela representação da sociedade civil.

Uma das primeiras incumbências da Secretaria Executiva do CNAS foi a criação de comissões específicas, chamadas “Câmaras de Julgamento”, para tratar dos processos de certificação, retirando pequenos processos do pleito do colegiado. A estratégia, neste caso, era modificar a pauta do Conselho, dando mais espaço para a discussão da política pública.

Outra estratégia fundamental para o encaminhamento da questão da regulamentação do artigo terceiro foi a criação de um Grupo de Trabalho (GT) específico para a elaboração de

---

<sup>12</sup> Embora vinculado ao governo, o CNAS tem autonomia política, de modo que a indicação dessa ativista foi submetida aos conselheiros, que a avaliaram por meio da análise de currículo e de entrevista realizada em uma reunião descentralizada do CNAS em Aracaju, em 2004. Esse processo a referendou como Secretária Executiva do CNAS.

uma proposta de regulamentação do artigo terceiro da LOAS. Este GT<sup>13</sup> foi coordenado pela ativista de São Paulo que ocupava a representação da sociedade civil, e teve papel de destaque na regulamentação do artigo terceiro, ao elaborar e redigir a proposta de regulamentação, com o apoio de conselheiros e organizações da sociedade civil, com destaque para o papel do Fórum Nacional de Assistência Social e da ABONG, que participaram ativamente do processo.

Diante das dificuldades e resistências para encaminhar a regulamentação, Paz (2012) aponta que a estratégia do CNAS naquele momento foi a de se ater especificamente à qualificação dos serviços prestados pelo campo da assistência social, deixando fora do âmbito dessa regulamentação a filantropia e a lógica da certificação, de forma a evitar o confronto quanto à questão das isenções fiscais. Naquele momento, a regulamentação tratou da

[...] natureza e a qualidade das atividades realizadas no campo da assistência social, de acordo com as disposições constantes na Constituição Federal e na Loas, nos parâmetros da PNAS/2004 e no alcance da rede de serviços sociais estabelecida pela NOB-SUAS. (PAZ, 2012, p. 110).

É importante sublinhar, ainda como parte das estratégias do movimento, o contexto de aprovação da PNAS/SUAS, que “preparou o terreno” para a regulamentação do artigo terceiro, como mostra Paz (2012):

[...] em 2005 o CNAS regulamentou o artigo 3o, após amplo debate interno e com a sociedade civil organizada. A aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004 e do SUAS em 2005 preparou o terreno e possibilitou a regulamentação do artigo, à medida que estabeleceu o contexto e as balizas políticas e conceituais necessárias para a qualificação do que são entidades de assistência social dentro do Sistema Único. (Idem, Ibidem, grifo nosso)

---

<sup>13</sup> Segundo Paz, este GT foi composto pelos conselheiros Antônio Gilberto da Silva, Dalila Maria Pedrini, Márcia Maria Biondi Pinheiro, Margarete Cutrim Vieira, Natalia de Souza Duarte, Rosângela Dias Oliveira da Paz, Sergio Wanderly Silva, Silvio Iung, e pelos servidores Cláudia Saboia, Carolina Gabas Stuchi, Lílian Moreira da Silva, Vanessa Martins de Souza (PAZ, 2012, p. 110-111).

As balizas políticas e conceituais a que se refere a autora dizem respeito às conceituações contidas nas normativas que especificavam o que era do âmbito da assistência social. O próprio texto da PNAS indica a regulamentação do artigo 3º da LOAS, “para que se identifiquem as ações de responsabilidade direta da assistência social e as que atuam em coresponsabilidade” (BRASIL, 2004, p. 14). Nesse sentido, Almeida (2009) chama atenção para a intensificação do debate em torno da regulamentação do artigo terceiro em função das exigências lançadas pelas diretrizes da PNAS e do SUAS. Como mostra a autora, com o SUAS, “as organizações da sociedade civil envolvidas com a política de assistência não são consideradas apenas prestadoras de serviços, mas integrantes da rede socioassistencial, cuja responsabilidade é gerir e executar tal política” (p. 255), tendo seu modo de funcionamento, práticas e discursos avaliados por meio de critérios de publicidade, universalidade, planejamento, monitoramento e profissionalismo.

Já as balizas políticas dizem respeito ao processo político que acompanhou a formulação e aprovação de tais normativas, já que, como vimos anteriormente, as aprovações da PNAS, do SUAS e de suas devidas regulamentações foram feitas mediante discussão ampliada com a sociedade civil, em reuniões descentralizadas do CNAS e nos conselhos e conferências municipais e estaduais, em audiências e consultas públicas, com ampla participação da sociedade civil em diversas regiões do país.

Esse procedimento ampliado de participação, ainda segundo as militantes entrevistadas, respaldou o processo de regulamentação do artigo terceiro para além da esfera do CNAS, obtendo apoio dos conselhos municipais e estaduais, de trabalhadores do SUAS e de atores da sociedade civil à elaboração da proposta de qualificação das entidades que atuavam na assistência social, vista como uma necessidade na nova configuração da política.

Nesse processo, a ampla participação da sociedade civil deu força ao movimento que, apesar de atuar no Estado, como gestor da política pública, buscou respaldo fora do governo, em conselhos estaduais e municipais, conferências e outras esferas da sociedade civil, notadamente a academia e organizações da sociedade civil.

Essa tática de pressão é apontada por Banaszak (2005), quando analisa as intersecções Estado-movimento, chamando atenção ao fato de que o movimento pode combinar estratégias dentro e fora do aparato estatal. Assim, observamos que as ativistas, que naquele momento ocupavam a representação governamental no CNAS, continuavam valendo-se de apoios que vinham da sociedade civil, mobilizando suas redes e os mecanismos participativos disponíveis para aprovar bandeiras defendidas pelo movimento.

Dessa forma, apoiando-se nas definições determinadas pela PNAS/2004 e nas normativas do SUAS, o artigo terceiro da LOAS foi regulamentado em 2005, por meio do Decreto 6.308/2007, a partir da Resolução 191/2005, do CNAS. O primeiro impacto da regulamentação se deu nas eleições para representantes da sociedade civil. Nesse sentido, Paz (2012) observa que:

Com relação ao assento nos conselhos municipais, estaduais, nacional e do Distrito Federal, as entidades e organizações precisam comprovar que são de assistência social, desenvolvendo serviços, programas e projetos de assistência social de forma continuada. Em decorrência, as organizações de outras áreas da política pública, como educação e saúde, não devem ter assento nos conselhos, somente aquelas de assistência social. (PAZ, 2012, p. 120)

Importante notar que a regulamentação do artigo terceiro impactou também os Conselhos Municipais de Assistência Social (COMAS), que têm como responsabilidade receber e avaliar os pedidos de credenciamento das entidades no SUAS, além de fiscalizar as ações a que elas se propõem (ALMEIDA, 2009). Especificamente sobre o processo eleitoral, ao analisar a atuação de Conselhos Municipais de Assistência Social (COMAS) em três municípios da Região Metropolitana de Maringá/PR, a autora destaca exemplos de impactos no processo eleitoral dos conselhos municipais<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> No município de Paiçandu, a autora mostra que a legislação que criou o COMAS teve de ser alterada, uma vez que previa assento no conselho para representante da Igreja católica, o que conflitava com os novos critérios que estabelecem que, para organizações serem reconhecidas como de assistência, não podem ter recortes religiosos, de classe, etc. (ALMEIDA, 2009, p. 257). Esse exemplo mostra como os novos critérios produzidos pela regulamentação do artigo terceiro estabelecem novos padrões de legitimidade e representatividade. Já no município de Maringá, as entidades se depararam com a necessidade de apropriar-se de um novo vocabulário para nomear o que fazem e a quem atendem; como exemplo, citou o caso de uma entidade que teve de mudar o

No que se refere à certificação, mesmo não tendo sido objeto de regulamentação no artigo terceiro da LOAS, a necessidade de retirar essa função do CNAS estava na pauta do movimento. Dessa forma, foi necessária uma estratégia que viabilizasse a regulamentação – que, como vimos, foi a estratégia de não partir para o confronto, não incluindo o tema da certificação naquele momento – e que, ao mesmo tempo, preparasse o terreno para que posteriormente o Governo pudesse alterar a questão da certificação de entidades. Nesse sentido, a ativista que participou desse processo sintetiza a estratégia mobilizada:

Nós montamos uma comissão para regulamentar o artigo terceiro. Mas escrevemos no texto, para o Conselho, que não íamos mexer com a filantropia, nós escrevemos isso na fundamentação. Nós íamos apenas conceituar o que são entidades, detalhar o que são entidades, o certificado ficaria para um segundo momento. Com isso, passou. Passou na íntegra, por unanimidade o texto, que é a resolução 191. Vai para o Governo Lula e sai um decreto, depois de 2 anos, eu já não estava no CNAS. Sai um decreto com tudo que a gente pôs. E isso abriu caminho para mexer com a certificação. Porque aí a gente começou a definir conceitualmente o que é assistência social, já em consonância com a política e com o SUAS. E aí a gente começou a separar o joio do trigo, e abriu caminho para chegar à nova legislação que separa a assistência da educação e da saúde. Lá em 2004, a gente não mexeu nisso, mas preparou o caminho para isso, com todo o apoio do CNAS. Então essa foi uma estratégia. (Entrevista com ativista de São Paulo)

A fala da ativista mostra de forma clara a estratégia mobilizada pelo movimento, que, por meio da representação governamental – ocupando, inclusive, a presidência do Conselho nesse momento – coloca no colegiado a pauta da regulamentação do artigo terceiro, apoiando-se nas formulações da política que já haviam encaminhado estando à frente da SNAS.

Interessante notar o papel da conselheira ativista que participa do movimento, representa a sociedade civil e, no Conselho, compõe com a representação governamental, que naquele momento estava bastante alinhada à pauta do movimento. Observamos que, se na

---

termo “menor”, utilizado para nomear seu público alvo, para o termo “criança” ou “adolescente”, já que, como observa Almeida, “entre essas designações há uma enorme distância simbólica na maneira de reconhecer ‘os assistidos’: antes, indivíduos desviantes que precisavam ser resgatados em nome de obrigações geralmente religiosas, agora portadores de direitos que devem ser protegidos” (ALMEIDA, 2009, p. 257).

década de 1990 a questão da regulamentação do artigo terceiro era uma pauta da sociedade civil no CNAS, no Governo Lula essa pauta não parte da sociedade civil, exatamente pelo interesse da maioria das entidades com assento no CNAS naquele momento, de não especificar o que eram entidades de assistência social, nem modificar a certificação realizada pelo Conselho.

A partir da estratégia acima explicitada, o próximo passo desse processo foi a retirada da certificação de entidades do CNAS, como expresso a seguir:

Todo esse processo foi dando maturidade para conselho mexer nesse ponto da certificação. Porque, na medida em que você definia o que era entidade de assistência social, você esclarecia o que não era de assistência social. Então começava a se desenhar ali como ficaria a certificação das entidades de saúde e de educação [...]

Aí quando você diz, assistência social são algumas áreas, algumas atuações, algumas atividades, que estão relacionadas à prestação de serviços, defesa de direitos, assessoramento, isso foi se aprofundando, até que chegou na resolução 16, que é de inscrição das entidades, que eu também participei, e a própria medida provisória que o governo encaminhou para o Congresso, em relação à certificação, que tirava do CNAS essa atribuição, e transferia para os ministérios a certificação, educação, saúde e desenvolvimento social. (Entrevista com ativista do Distrito Federal)

Como a certificação é regulamentada pela Constituição Federal, além de outras leis federais (SUS e PROUNI<sup>15</sup>, cf. PAZ, 2012, p. 110), qualquer alteração deveria passar pelo Congresso. Desse modo, três anos após a regulamentação, o Governo lança uma medida provisória<sup>16</sup> modificando a forma de certificação de entidades, ao retirá-la do CNAS e designar ao Poder Executivo a devida apreciação, ficando a cargo de cada Ministério de política pública (Saúde, Educação e Desenvolvimento Social) a respectiva certificação.

Essa medida provisória foi rejeitada pelo Congresso. Após a rejeição, a proposição é apresentada ao Congresso como projeto de lei, aprovada em 2009 (Lei 12.101, de 27/11/2009), retirando definitivamente a certificação do CNAS e transferindo-a para os

---

<sup>15</sup> Programa Universidade para Todos.

<sup>16</sup> MP nº 446, de 7 de novembro de 2008.

Ministérios competentes. Sobre a retirada da certificação do âmbito do CNAS, Sposati afirma que “foi só com a aprovação da lei 12.101/09 que o CNAS deixou de ser *locus* de concessão de méritos individuais, e passou a atuar tão só no âmbito da política pública de assistência social” (SPOSATI, 2013, p. 27).

Nesse processo, há um fato que contribuiu para o sucesso dessa estratégia de retirada da certificação de entidades da alçada do CNAS, que foi a Operação Fariseu, já citada como ação do Ministério Público para desmobilizar um esquema de fraude na concessão de certificação de entidades pelo CNAS. Como vimos, o trabalho de Cortes (2015), que analisou a retirada da certificação de entidades do CNAS por meio da Lei 12.101, argumenta que a Operação Fariseu teria deflagrado uma janela de oportunidade para a retirada da certificação do âmbito do CNAS, uma vez que “a operação enfraqueceu a posição política e a imagem pública das organizações religiosas e de prestadores de serviços sociais” (p. 145).

Consideramos que a Operação Fariseu teve importante papel nesse processo, enfraquecendo de fato a força política das entidades naquele momento. No entanto, como mostramos, o processo de regulamentação do artigo terceiro da LOAS, amplamente citado nas entrevistas realizadas para essa pesquisa, se configurou como importante estratégia para pautar a questão da certificação de entidades junto ao Poder Executivo. Nesse sentido, acreditamos que a noção de janela de oportunidades, apesar de importante, não é suficiente como categoria explicativa da ação de ativistas que influenciaram o processo de retirada da certificação de entidades do CNAS; como demonstramos, ao recuperarmos as estratégias políticas de atores do movimento em sua atuação no governo, oferecemos uma explicação mais ampla, que considera o processo político no qual tais atores atuam e um longo processo construção de estratégias que possibilitam, inclusive, obter sucesso no contexto das oportunidades que se abrem, como o caso da Operação Fariseu.

Os impactos da Lei 12.101/09 para a política de assistência social são apontados por Cortes (2015) ao elencar as principais resoluções emanadas do Conselho após a Lei, que tratavam:

do estabelecimento de parâmetros para a certificação de entidades beneficentes de assistência social; da NOB/SUAS 2010<sup>17</sup>, que instituiu novos mecanismos para habilitação dos municípios em diferentes níveis de gestão, e ampliou a regulamentação governamental sobre os prestadores de serviços, entre outras medidas de fortalecimento e integração da gestão federativa do sistema. (CORTES, 2015, p. 146)

Assim, uma das conquistas do movimento ao chegar ao governo foi a regulamentação do artigo terceiro da LOAS e a retirada da certificação de entidades do CNAS. Por meio das estratégias aqui explicitadas, vimos como as ativistas se mobilizaram dentro do Conselho para enfatizar naquela esfera o seu caráter político, ofuscado pelas funções de certificação que esse espaço desempenhava desde sua instalação.

### **Considerações Finais**

Apresentamos, nesse artigo, as trajetórias e estratégias de ativistas do movimento em defesa da assistência social em suas ações para operar modificações no CNAS, a partir da ocupação da representação governamental do conselho. Ao abordarmos as trajetórias de luta do movimento no âmbito da política de assistência social, pudemos acompanhar o processo político que construiu o projeto de retirada da certificação de entidades do conselho, gestado pelo movimento desde suas primeiras representações no CNAS, em 1994.

Observamos que o caminho de construção política que leva à Lei 12.101, de 2009, que retira do Conselho a certificação de entidades beneficentes de assistência social, se inicia com a estratégia de alteração do artigo terceiro da LOAS, fruto de intensa mobilização do movimento de assistência social desde 2004.

De forma adicional, argumentamos que a noção de janela de oportunidades não se mostra suficiente como categoria explicativa da ação das ativistas pesquisadas; nesse sentido,

---

<sup>17</sup> A NOB/SUAS 2010 operou uma revisão da NOB/SUAS 2005 com vistas a aprimorar os mecanismos de normatização do Sistema Único por meio das atualizações que se fizeram necessárias a partir dos avanços obtidos (NOB/SUAS, 2010).

a vantagem de ser pensar o processo político que perpassa as trajetórias das ativistas contribui para oferecer uma explicação mais ampla, que considera o processo político em sua relação com o Estado, com partidos e entre si.

Consideramos que o ganho, ao olharmos para esses atores como movimento social, é exatamente buscar a densidade política das relações, os conflitos e estratégias mobilizados, e a possibilidade de entendermos o processo político em perspectiva mais ampla, tanto no que se refere à complexidade das relações quanto à perspectiva de longa duração, já que, partindo da abordagem movimentalista, retomamos o histórico de relações entre o movimento e o CNAS desde 1994, mostrando de que forma a pauta de alteração do artigo terceiro da LOAS foi sendo gestada como estratégia desde então.

No entanto – e inclusive pela conjuntura política atual do Brasil – é importante salientar que, apesar dos ganhos trazidos pela regulamentação do artigo terceiro e pela retirada da certificação do CNAS, que significou, nas palavras das ativistas entrevistadas, “um divisor de águas” para o CNAS, a questão da certificação ainda é um processo em disputa, no qual as entidades, por avaliarem que sua permanência como entidade de assistência social lhes confere facilidades<sup>18</sup>, buscam estratégias para pedir a revisão da lei que regulamenta a certificação, para que sejam consideradas como entidades de assistência social.

No âmbito dessas disputas travadas pelas entidades acerca da questão da certificação, em 2012 a OAB entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI<sup>19</sup> – no Supremo Tribunal Federal contra a Lei 12.101/2009. Essa ação ainda tramita no Supremo, o que faz as ativistas considerarem que o tema da certificação de entidades, a depender da correlação de forças nessa disputa, corre sério risco de retrocessos iminentes, o que só reforça a importância

---

<sup>18</sup> As exigências para certificação nas áreas de saúde e educação são bastante restritas, o que dificulta que entidades que prestam serviços não formais, como alfabetização de adultos, que está fora da educação formal, ou reabilitação de dependentes químicos, fora do âmbito da saúde, consigam a certificação nas áreas específicas. Com isso, as entidades lutam para se manter na assistência social e com isso, obter a certificação no âmbito das ações assistenciais.

<sup>19</sup> ADI 4891, conforme consta do *site* do Superior Tribunal Federal, acessado em abril de 2015: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=227876>

da luta política de movimentos progressistas que busquem garantir conquistas e avançar em pautas diversas ainda por conquistar.

## **Referências**

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. 2011. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 325 a 357.

ABERS, R.; VON BULOW, M. 2011. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84.

AVELINO, D. P. 2012. *Democracia em Conselhos: análise do processo decisório em conselhos nacionais*. Tese de Doutorado. Departamento de Política Social: Universidade de Brasília – UNB.

BANASZAK, L. A. 2005. Inside and outside the state: the movement insider status, tactics and public policy achievements. In: MEYER, D; JENNES, V; INGRAM, H. (eds.). *Routing the opposition: social movements, public policy and democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 149-176.

BICHIR, R. M. 2011. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

BRASIL (1993). *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*. Lei Federal n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. 2004. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília, DF: SNAS/MDS.

CORTES, S. 2015. Policy Community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 17, n. 38, jan/abr 2015, p. 122-154.

COSTA, V. 2015. Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. *Ideias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP*, v.6, n.2, p.135-166, jul/dez. 2015

DIANI, M. 1992. The concept of social movement. *The Sociological Review*. v. 40, n. 1, fev. 1992, p. 1-25.

DOWBOR, M. 2012. *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo.

GOLDSTONE, J. 2003. *State, parties and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

GURZA-LAVALLE, A.; SZWAKO, J. 2015. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 1, abril de 2015, p. 157-187.

Kingdom

LEWIS, D. 2008. Using life histories in social policy research: the case of third sector/public sector boundary crossing. *Journal of Social Policy*, n. 37, 4, p. 599-578. Cambridge University Press.

MENDOSA, D. 2012. *Gênese da política de assistência social no governo Lula*. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia. Universidade de São Paulo.

MESTRINER, M. L. 2011 4ed. [1ª ed. 2001]. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez.

MEYER, D. Social Movements and Public Policy: Eggs, Chicken and Theory. In: MEYER, D; JENNES, V; INGRAM, H. (eds.). *Routing the opposition: social movements, public policy and democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 149-176.

PAZ, R. 2012. Qualificação das entidades e organizações de assistência social: considerações acerca do artigo 3º Da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R.; PAZ, R. (org.) *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos*. São Paulo: Veras.

RAICHELIS, R. 2008. *Esfera pública e conselhos de assistência social*. São Paulo: Cortez.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. 2011. A face ocultada dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 86-124.

SPOSATI, A. 2013. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Coletânea de artigos. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS.

TILLY, C.; TARROW, S. 2007. *Contentious Politics*. Colorado, Paradigm Publiischer, Boudler.

---

## **Participação na cidade de São Paulo no período de 2001 a 2016: do orçamento participativo ao programa de metas**

### **Participation in São Paulo city during 2001 to 2016: from participatory budget to performance reporting program**

Pedro de Lima Marin

Fundação Getúlio Vargas

E-mail: [pedromarin@outlook.com](mailto:pedromarin@outlook.com)

Ana W. Guerrini

Doutora em Sociedade da Informação e Conhecimento pela Universidade Aberta da Catalunha

E-mail: [ana.guerrini@gmail.com](mailto:ana.guerrini@gmail.com)

**Resumo:** Este artigo discute as experiências de participação popular no município de São Paulo, notadamente a implementação do Orçamento Participativo na gestão Marta Suplicy (2001-2004) e o Programa de Metas na segunda gestão Gilberto Kassab (2008-2012), à luz da evolução dos conceitos de *accountability* e participação na teoria democrática. Argumenta-se que a experiência do Programa de Metas está alinhada a uma visão superada de *accountability* no setor público, indicando que o modelo de participação na Prefeitura Municipal de São Paulo parece caminhar na contramão da elaboração teórica sobre o tema.

**Palavras-chave:** gestão pública; participação; accountability; gestão municipal; orçamento participativo

**Abstract:** This article discusses the experiences of civic engagement in the municipality of São Paulo in contrast to the evolution of the concepts of accountability and engagement in democratic theory. We analyse the implementation of Participatory Budgeting in the administration of mayor Marta Suplicy (2001-2004) and the ‘Performance Reporting Program’ in the second term of mayor Gilberto Kassab (2008-2012). We argue that the recent experience of the ‘Performance Reporting Program’ resonates with a dated vision of the concept of accountability in the public sector, indicating that the model of civic engagement in the municipality of Sao Paulo seems to run opposite to the theoretical advancements in the field.

**Keywords:** public management; participation; accountability; municipal management; participatory budget

## **1. Introdução**

Nas últimas décadas, o Brasil tem experimentado com diversos mecanismos de participação cidadã na definição, monitoramento e fiscalização das políticas públicas nos três níveis da federação. Estas experiências podem ser interpretadas como frutos singulares do complexo processo de redemocratização do país, após mais de 20 anos de ditadura militar. A abertura democrática criou o espaço para que a linguagem de resistência à ditadura, composta por conceitos como “participação popular”, “democracia direta” e “democracia radical”, ganhasse concretude na forma de arranjos institucionais que viriam a garantir novas formas de interlocução entre Estado e sociedade.

A velocidade com que esses arranjos foram implementados e sua abundância fazem com que o Brasil seja um caso sem paralelo internacional, a ponto de Lavallo (2012) qualificar o cenário atual como “pós-participativo”, sugerindo que no país o conceito de participação já foi colocado em prática, antecipando-se ao desenvolvimento da literatura internacional.

Paralelamente ao vertiginoso desenvolvimento dos novos arranjos participativos, a descentralização política e administrativa constituía outra trincheira na luta para a democratização do Estado no Brasil. A descentralização, ao diminuir a importância relativa do Governo Federal e conferir aos Estados e Municípios a capacidade de atuar como estruturas de freios e contrapesos ao poder central, era vista como uma alternativa ao centralismo autoritário que caracterizou o período militar.

Assim, os conceitos de participação e de descentralização eram parte de uma mesma gramática de resistência democrática: durante os “anos de chumbo”, eram usados pelos atores que lutaram contra o autoritarismo nos livros e nas ruas. Durante a transição democrática, esses conceitos balizaram a tentativa de construção de novas instituições que contribuíssem para consolidar um regime democrático sólido e resiliente, que fosse capaz de resistir a novas empreitadas autoritárias. Consagrados na Constituição de 1988 como membros da federação brasileira, os municípios conquistaram autonomia e responsabilidades até então inéditas.

Não surpreende, portanto, que o município despontasse como o principal lócus de inovação institucional no que se refere à implantação de novos espaços e instrumentos participativos. Conselhos de políticas públicas, como saúde e assistência social, orçamento participativo, conferências temáticas e planos diretores são os instrumentos de participação frequentemente mencionados pela literatura – todos eles, com exceção das conferências temáticas, nascidos no nível municipal.

Mais recentemente, um novo instrumento de participação surgiu, mais uma vez no nível municipal, sem gerar muito alarde. Em 2008, a partir da demanda de setores organizados da sociedade civil, passou a vigorar uma alteração na Lei Orgânica da cidade de São Paulo que obriga o prefeito eleito a apresentar seu “programa de metas” quadrienal, contendo os principais resultados que o prefeito espera obter ao final de seu mandato, com base em sua plataforma de campanha. As metas estabelecidas devem ser debatidas publicamente, por meio de audiências públicas e seu andamento deve ser divulgado semestralmente.

Com este instrumento, os atores que propuseram a “Lei das Metas” esperam facilitar o controle dos governantes pelos cidadãos, que poderão avaliar mais facilmente o desempenho do governante, cobrando-o pela realização de suas promessas de campanha.

Assim como ocorreu com outros instrumentos, como o orçamento participativo, a “Lei de Metas” vem se espalhando pelos municípios do país. Em 2016, 38 municípios já haviam promulgado sua versão do Programa de Metas (Rede Nossa São Paulo, 2016). Há ainda uma proposta de emenda à Constituição Federal (PEC 11/2011), defendida pelos mesmos atores que pressionaram pela implementação do Programa em São Paulo, que pretende tornar o Programa de Metas obrigatório para todos os municípios do país.

O Programa de Metas traz consigo algumas questões de relevância para o debate teórico sobre a questão da participação e sua relação com a representação. À primeira vista, parecemos estar diante de uma tentativa de dar maior operabilidade àquilo que Przeworski, Stokes e Manin (1999) chamaram de *mandate representation* (representação frente à plataforma de governo),

convocando o mandatário a responsabilizar-se pela implementação das promessas feitas em campanha.

No entanto, a obrigatoriedade de debater publicamente as metas no início de seu mandato e reportar resultados a cada seis meses evoca a recente trajetória de ressignificação do conceito de *accountability* na teoria democrática e na literatura sobre Administração Pública. Não mais restrito aos momentos de autorização eleitoral, a *accountability* passa a ser usada para descrever processos contínuos e ininterruptos de responsabilização política (Abrucio & Loureiro, 2004), aproximando-se do conceito de “controle social” do Poder Público.

À luz destes desenvolvimentos teóricos recentes, este artigo tem por objetivo analisar a trajetória de implementação dos instrumentos e espaços participativos na cidade de São Paulo, buscando conceituar e problematizar os desenvolvimentos recentes.

## **2. A trajetória da participação na teoria democrática contemporânea**

No passado, a ideia de “participação” constituía um dos polos no debate normativo sobre modelos de democracia. Os críticos ao modelo liberal de democracia, calcado na representação, apresentavam a democracia direta como alternativa normativamente superior.

Com a progressiva implementação de diversos espaços participativos, no Brasil e no mundo, a literatura tem rompido com esta polarização (Lavalle e Vera, 2011). O registro das análises sobre participação tem migrado: não mais se trata de defender um modelo alternativo de democracia, mas sim de compreender a natureza e o funcionamento destas inovações institucionais, buscando compreender de que forma elas poderiam suprir os “déficits democráticos” do modelo representativo sem incorrer em novos tipos de déficit (Warren, 2009).

Esforços teóricos são dispendidos no sentido de compreender os novos mecanismos de representação extra-parlamentar (Warren, 2009). Surge a preocupação com a compreensão dos mecanismos que conferem autorização e legitimidade aos atores que participam desses espaços. O *accountability* deixa de ser compreendido a partir do registro dos modelos tipo “agente-

principal”, que identificam o *accountability* com o processo eleitoral e os mecanismos formais de controle procedimental, em que órgãos de controle formalmente constituídos podem convocar o governo a prestar contas de seus atos sob pena de aplicação de sanções (Franzese e Pedroti, 2005).

O *accountability* passa a ser visto como um processo de “responsabilização ininterrupta do Poder Público” (Abrucio e Loureiro, 2004). Instâncias participativas são incorporadas pelo conceito, como componentes de controle institucional durante o mandato.

A literatura passa a abordar a necessidade de compreender como funciona a “responsabilização ininterrupta” e o papel da transparência nesse processo, à medida e que governos no mundo todo estão cada vez mais empenhados em fornecer informações, relatórios e dados sobre sua atuação, não obstante ou poucos indícios de que o cidadão comum faça uso efetivo dessas informações para controlar o governo (Pollitt, 2006).

Muito embora o conceito de transparência passe a estar bastante identificado com o *accountability*, há estudos que questionam os próprios limites da transparência como substrato normativo para a responsabilização dos governantes na sociedade contemporânea. A defesa da transparência frequentemente ignora questões de ordem cognitiva associadas à capacidade de assimilação dessas informações por parte do cidadão. A informação “publicizada” frequentemente carrega o conteúdo de decisões políticas tomadas de acordo com contextos nem sempre compreendidos pelos cidadãos. Sem essa compreensão, a transparência pode fomentar o uso instrumental da informação e uma política excessivamente calcada na reputação de indivíduos, a chamada política do escândalo. (Filgueiras, 2011)

Além disso, o modelo “agente-principal” que é frequentemente usado para justificar a adoção de maior transparência, segundo o qual a transparência pode reduzir a assimetria de informação na relação entre o principal e seu agente, não dá conta da complexidade dos processos de justificação de escolhas e políticas realizadas na esfera pública (Filgueiras, 2011).

Por esses motivos, o conceito de transparência mostra-se insuficiente como substrato normativo para um *accountability* preocupado com o aprofundamento da democracia e com a

primazia de uma razão pública na definição das políticas de Estado. A divulgação de quantidades cada vez maiores de informação é essencial, mas insuficiente para garantir a responsabilização ininterrupta do Poder Público frente à sociedade. O desenho de instituições participativas que visem a suprir déficits democráticos do governo representativo deve fomentar não apenas disponibilização de informações sobre o desempenho do governo, mas também a assimilação do significado dessas informações pelos cidadãos.

Torna-se necessário compreender a produção da informação e sua divulgação como produtos de processos políticos complexos, que envolvem uma sequência de tomadas de decisão em diferentes níveis do aparato administrativo governamental. Chefes do executivo, ministros, secretários, parlamentares, órgãos de controle, burocratas e espaços participativos têm, dependendo da política pública em pauta, diferentes papéis na formulação e implementação de políticas.

A informação sobre essas políticas, seus objetivos e resultados, frequentemente assume a forma de relatórios, estatísticas, indicadores e, principalmente, discursos. Os espaços de decisão sobre o caráter da informação a ser divulgada e sua forma também podem ser compreendidos como arenas políticas que contam com regras e significados próprios e com o envolvimento de uma multiplicidade de atores. Estes atores amargarão perdas ou obterão ganhos ao se optar pela divulgação de determinadas informações em determinados formatos (Johnsen, 2004).

Só é possível romper com a política do escândalo se os líderes políticos forem capazes de justificar suas decisões com base nesses processos e se essas explicações forem compreensíveis pelos cidadãos. Assim, um conceito de transparência que pretenda oferecer alicerce normativo para um *accountability* efetivamente democrático não pode restringir-se à mera publicização de informações sobre o estado das coisas na esfera pública. É preciso que os próprios processos de tomada de decisão e de produção das informações sejam objeto de publicização e que as informações sobre o desempenho do governo nas diversas áreas de políticas públicas possam ser compreendidas à luz do contexto político e administrativo que deu origem a elas.

É neste ponto que a ideia de transparência se encontra com a questão do desenho e implementação de instrumentos e espaços de participação. Não é de hoje que se atribui aos espaços participativos a função pedagógica de “formar” cidadãos que sejam capazes de compreender o aparato institucional do Estado e os processos políticos e técnicos que emolduram a tomada de decisões na esfera pública (Avritzer, 2007).

A literatura traz diversos relatos sobre experiências exitosas em que cidadãos são convidados conhecer os meandros do processo de decisão, como as experiências de Orçamento Participativo e conselhos temáticos (Avritzer, 2007). Além disso, há interessantes relatos de experiências em que os cidadãos são convocados a ajudar a definir o formato em que as informações sobre o desempenho do governo serão divulgadas. É o caso da experiência de Juruti, no estado do Pará, em que as comunidades afetadas pela instalação de uma grande usina de refinamento de alumínio foram convidadas a construir de forma participativa indicadores das mais diversas áreas de política pública que fossem compreensíveis a partir de sua própria vivência (Fundação Getúlio Vargas, 2009).

Vimos, portanto, que a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e de formatação das informações que serão divulgadas, implica em uma transparência não só de resultados, mas também dos processos políticos e técnicos que produzem as informações.

Se entendermos que a transparência processual e o maior acesso dos cidadãos às arenas técnicas e políticas de tomada de decisões são condições necessárias para que o conceito de *accountability* possa fornecer respostas aos alardeados déficits democráticos dos governos representativos, passamos a compreender a importância dos espaços participativos neste contexto.

Olhar para os espaços participativos a partir do prisma das teorias do *accountability*, e não mais a partir de uma proposta alternativa de modelo de democracia calcada na crítica à representação, implica renunciar, ou ao menos revisitar, uma parte da carga normativa associada historicamente ao ideário da participação. Nos modelos deliberativos de democracia, a participação era considerada o principal instrumento de autodeterminação e igualdade política,

capaz de combater o individualismo e fomentar a compreensão da coisa pública, aumentar o sentido de pertencimento do cidadão, entre outros (Lavallo e Vera, 2011).

As preocupações da literatura contemporânea sobre espaços participativos como instrumentos de *accountability* dos governos representativos são mais mundanas e visam fornecer subsídios teóricos para a compreensão do cotidiano da participação.

Esses espaços passam a ser vistos como arenas políticas, palco de disputas entre diversos atores que empregam estratégias variadas na busca por dividendos políticos. Questões caras à teoria democrática, como legitimidade, autorização e qualidade de representação, deixaram de estar restritas aos limites do governo representativo e passaram a orientar análises teóricas dos espaços participativos (Warren, 2009; Lavallo e Vera, 2011). Por fim, uma vertente da literatura se preocupa com o desenho de instituições participativas e suas implicações para a própria participação e para o *accountability* (Avritzer, 2008; Warren, 2009).

A última vertente está preocupada com a construção de instituições participativas que efetivamente supram os déficits democráticos dos governos representativos. Para alguns autores desta vertente, como Warren (2009), apostar na participação do “cidadão médio” pode ser um caminho frustrante em uma era em que há inúmeros atrativos disputando o tempo dos indivíduos. Por esse motivo, a maioria dos cidadãos prefere fazer uso de recursos políticos de custo mais baixo, notadamente o voto. O segundo recurso de custo baixo empregado pelos cidadãos e a sua associação com “proxies” políticos, como associações de bairro, movimentos sociais, ONGs, que passam a atuar em nome do indivíduo e que podem alertá-lo caso seu engajamento em alguma questão específica se faça necessário.

A associação entre participação e a presença de tecidos associativos na sociedade também é feita por outros autores. Avritzer (2008) relaciona o sucesso ou fracasso de experiências de orçamento participativo, entre outros fatores, à presença ou não de um tecido associativista prévio. De modo geral, as experiências participativas no Brasil, por estarem vinculadas historicamente ao desenvolvimento de movimentos sociais, associações religiosas e de bairro, têm como protagonistas atores que poderiam ser caracterizados como proxies políticos.

Sem adentrar o ainda embrionário debate sobre a construção da legitimidade desses atores, esta característica dos espaços participativos pode trazer consigo seus próprios déficits democráticos: alienação, baixa representatividade da população em geral, favorecimento de interesses altamente organizados, o fenômeno descrito como “NIMBY”<sup>1</sup> (Warren, 2009), captura dos espaços por interesses partidários, entre outros.

Neste contexto, desenhar instituições participativas que consigam envolver não apenas os atores organizados e que garantam uma representatividade maior da população pode significar o rompimento com algumas tradições dos processos participativos no Brasil. Uma destas tradições é o que Warren (Warren, 2009) denominou como “auto-seleção”, ou seja, o fato de que a própria população seleciona quem participa ou deixa de participar.

A auto-seleção surgiu como elemento natural dos processos de participação no Brasil, visto que estes tinham um viés claro de inclusão no processo político de atores anteriormente marginalizados, em especial movimentos sociais e de bairros nascidos nas periferias das grandes cidades. Os espaços participativos foram criados, portanto, como uma via de entrada para grupos subrepresentados no processo político.

Neste processo, cria-se uma dinâmica em que a mobilização para ocupação dos espaços participativos torna-se fundamental como estratégia para a conquista de vitórias no campo político. Se os espaços participativos são utilizados para arbitrar conflitos distributivos, como no caso do orçamento participativo, a capacidade de mobilização social pode suplantar outros critérios mais justos como parâmetros para a definição de políticas públicas. Em outras palavras, a capacidade de determinados interesses de se fazerem representar nesses espaços pode levar a decisões de alocação de recursos menos igualitárias do que se esses espaços não existissem. Uma alternativa a este desenho seria o emprego, em determinados casos, de seleções aleatórias, que podem ser mais representativas do universo da população.

Outro caminho para aumentar a representatividade dos espaços participativos é buscar reduzir os custos para a participação, de forma a torna-la mais atrativa para o maior número

---

<sup>1</sup> O acrônimo “NIMBY” refere-se à expressão em inglês “not in my backyard”. Designa a oposição de atores localizados a projetos que podem trazer danos ao entorno, mas que são benéficos para a população como um todo.

possível de atores. Neste campo, as possibilidades trazidas pelos avanços tecnológicos recentes são notáveis.

A e-Participação pode ser definida, de forma ampla, como o uso de tecnologias de informação e comunicação para ampliar e aprofundar a participação política dos cidadãos, permitindo se conectarem uns com os outros e com seus representantes eleitos, governos, organizações políticas, organizações da sociedade civil e até mesmo com a mídia, sem os limites de tempo, espaço e outros impedimentos físicos (Hacker e Van Dijk, 2001; Clift, 2003; Macintosh, 2004). Por um lado, formas de interação assíncrona e sem limites espaciais podem reduzir os custos de processos participativos tanto para a administração pública quanto para o cidadão, principalmente em grandes cidades - permitem que órgãos governamentais reúnam as partes interessadas, conduzam encontros e conversas e apresentem relatórios transparentes e legitimados em poucas sessões online, em vez de terem que passar por longos processos de audiências públicas e envolver inúmeros facilitadores para anotar, compilar e elaborar publicações; já para cidadãos, ferramentas online permitem a participação do conforto de seus lares e no momento que lhes conviver, sem terem que arcar com os custos de deslocamento e tempo de trabalho (Aalto-Matturi, 2005; Chadwick, 2006).

Assim, ainda que alguns estudiosos argumentem que os custos menores para os participantes são repassados para os órgãos governamentais - que precisam armazenar, processar e responder um número maior de dados e informações -, ao potencialmente aumentar o universo de participantes, a adoção de mecanismos digitais deve ser visto mais como uma forma de ampliar e aprofundar a participação dos cidadãos nos processos de proposição, planejamento e monitoramento de políticas públicas do que de aumento de eficiência no setor público.

É neste terreno que o programa de metas surge como potencial instrumento de participação de baixo custo, possibilitando ao cidadão não apenas atribuir responsabilidade ao mandatário pelo sucesso ou fracasso das política, mas também ter um ponto de partida interessante para um maior engajamento com o governo. Neste sentido, pode constituir um interessante complemento aos mecanismos de participação já consagrados, conforme veremos adiante.

### 3. Participação em São Paulo: uma trajetória anacrônica?

A experiência dos espaços participativos na cidade de São Paulo é marcada por rupturas ocasionadas pela alternância de partidos políticos com visões bastante polarizadas sobre o tema.

O orçamento participativo foi implementado no período de 2001 a 2004, na gestão da prefeita Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT). A partir de 2005, com a eleição de José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o orçamento participativo (OP) foi interrompido, pois era visto como um espaço ocupado majoritariamente por grupos ligados ao PT e, portanto, opostos à nova gestão.

A escassa literatura existente sobre o OP em São Paulo permite assumir que a experiência não foi tão exitosa como a de Porto Alegre, principal referência nos estudos sobre o tema. A falta de envolvimento político do gabinete da prefeita (Dias, 2006; Avritzer, 2008) e a não cooperação de secretarias importantes, que decidiram implementar suas próprias prioridades em detrimento daquelas estabelecidas pelo OP (Dias, 2006) são alguns dos principais elementos desse diagnóstico.

Não obstante as dificuldades na operacionalização do OP em São Paulo e as críticas mais abrangentes que se possa fazer aos processos participativos de auto seleção, é possível argumentar que o orçamento participativo constituiu, também nesta cidade, um mecanismo bastante relevante de *accountability* na concepção contemporânea do termo. Muito embora não tenha se constituído, como em Porto Alegre, como uma política de governo com participação ativa do gabinete da prefeita e envolvimento mais orgânico das secretarias municipais, o orçamento participativo possibilitou aos atores acesso, ainda que limitado, às arenas de tomada de decisão. Mesmo quando a Secretaria de Saúde decidiu desconsiderar as prioridades elencadas pelo OP na implantação de seus programas, esta decisão foi seguida de uma carta aos conselheiros do OP, informando as razões técnicas e políticas que levaram a esta decisão (Dias, 2006).

Desta forma, não obstante os desafios a serem enfrentados e os novos questionamentos gerados pelas formas extraparlamentares de representação, o OP parece representar a vanguarda

na construção de espaços participativos alinhados aos novos alcances adquiridos pelo conceito de *accountability* na teoria democrática. Isso não se deve, necessariamente, ao seu caráter deliberativo, muito embora ele possa ser considerado importante para conferir atratividade política a esse espaço. O que confere ao OP seu caráter democratizante é sua capacidade de promover um diálogo institucional, e não personalizado na figura do governante, sobre os dados, contextos e limites que condicionam a tomada de decisões e a implementação de políticas na esfera pública. A questão orçamentária é apenas a porta de entrada: a partir dela se evidenciam os enormes desafios institucionais que condicionam o ato de governar.

Importante ressaltar que esse diálogo se dá de forma contínua, e não apenas em conformidade com o calendário eleitoral, como preconiza o modelo formalista de *accountability* associado à *mandate representation*, no qual o papel do cidadão é reduzido a avaliar o desempenho do governante de acordo com sua capacidade de implementar sua plataforma de campanha. Na nova visão de *accountability*, a premiação ou sanção do governante eleito de acordo com seu desempenho perde centralidade em prol de mecanismos menos personalistas e mais institucionalizados de supervisão do Estado por atores oriundos da sociedade civil.

Neste cenário, pode ser surpreendente constatar que, com a revogação do orçamento participativo e a implantação do programa de metas em 2008, a trajetória da participação na cidade de São Paulo parece ter avançado no sentido contrário aos desenvolvimentos teóricos.

A criação do Programa de Metas da Cidade de São Paulo se insere no âmbito de uma intensa movimentação da sociedade civil organizada, capitaneada pelo movimento Rede Nossa São Paulo, que pressionou pela introdução de mecanismos legais que forçassem o chefe do Poder Executivo a elaborar um plano de gestão para seu mandato, dando ampla publicidade às metas estabelecidas e comprometendo-se com sua execução.

Movida por esta pressão originária da sociedade civil, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou, em 26/02/08, a Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município. Esta emenda dispõe que o prefeito eleito deve apresentar o Programa de Metas de sua gestão, até 90 dias após sua posse, através de audiências públicas. Este Programa deve ter suas ações baseadas no plano de governo

apresentado pelo candidato a prefeito durante as eleições. O governo deve prestar contas sobre o andamento das metas com periodicidade mínima semestral. Percebe-se que a proposta da Rede Nossa São Paulo estava orientada por uma visão do processo democrático que evoca o *mandate representation* descrito por Przeworski *et al.* (1999) em que o *accountability* democrático é identificado com o processo formal de renovação da autorização nas eleições.

Assim, é possível argumentar que a trajetória da cidade de São Paulo se deu no sentido inverso ao da literatura sobre *accountability*. Enquanto os estudos sobre *accountability* na ciência política se distanciaram de uma visão formalista baseada em modelagens do tipo “agente-principal” (Filgueiras, 2011; Lavalle e Vera, 2011), a cidade impõe ao Poder Executivo mecanismos de supervisão baseados em visões normativas sobre a democracia com foco personalista, superadas do ponto de vista analítico. Gilberto Kassab (PSD), em 2008, foi o primeiro prefeito eleito a criar um programa de metas, batizado de Agenda 2012.

Apresentado à sociedade em março de 2009, seu programa de metas previa 223 metas organizadas em torno de cinco eixos estruturantes: Cidade de Direitos, Cidade Sustentável, Cidade Criativa, Cidade de Oportunidades e Cidade Eficiente. A gestão Kassab implementou ainda um sistema online ([www.agenda2012.com.br](http://www.agenda2012.com.br), já fora do ar), onde era possível acompanhar cada etapa do andamento das metas, com atualização mensal, permitindo aos cidadãos interessados conhecer e acompanhar as várias etapas que devem ser vencidas pelo Poder Público para a construção de novos equipamentos ou a prestação de novos serviços. A Ilustração 1, abaixo, demonstra como o avanço das metas era representado no referido sistema online, por meio do exemplo da meta nº 78 (implantar 2 centros de capacitação para cooperados de reciclagem de lixo):

### Ilustração 1. Exibição do andamento de uma meta no portal Agenda 2012

Cidade Sustentável Fechar

**78** 2 centros de capacitação para cooperados de reciclagem de lixo Selecione aqui outra meta

Implantar 2 centros de capacitação para cooperados de reciclagem de lixo.  
 Secretaria responsável: Serviços.  
 Locais: 1 definido(s) e 1 a definir.  
 Meta concluída: Centro de capacitação em funcionamento.  
 Dados atualizados até: julho de 2011.

	LEVANTAMENTO DE DADOS / CADASTRO:	DEFINIÇÃO DA REGIÃO:	DEFINIÇÃO DO IMÓVEL:	DESAPROPRIÇÃO / DISPONIBILIZAÇÃO DO IMÓVEL:	DEFINIÇÃO DE PARCEIRO:	PROJETO:	EDITAL:	LICITAÇÃO:	CONTRATAÇÃO:	OBRAS:	INFRAESTRUTURA:	COMPRA DE EQUIPAMENTOS:	SELEÇÃO DE PESSOAL:	OPERAÇÃO:	META ATINGIDA
<b>SUBPREF. BUTANTÁ</b>															
DISTRITO RAPOSO TAVARES															
Centro de Capacitação Raposo Tavares - Rua Telmo Coelho Filho s/nº x R. Nella Murari Rosa, 40															
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	→					dez-12
<b>SUBPREF. TERRITÓRIO A DEFINIR</b>															
DISTRITO TERRITÓRIO A DEFINIR															
Centro de Capacitação 02 - a definir															
	→														dez-12

Fonte: São Paulo (2011) apud Freitas et. al (2011).

Esta inovadora ferramenta, que poderia ter servido de base para fomentar diálogos sobre as capacidades e limites institucionais da prefeitura, não conseguiu cumprir satisfatoriamente este papel. A mídia, incorporando a visão *mandate representation*, passou a usar o instrumento como fonte constante de más notícias sobre a administração. Há indícios de que a prefeitura teria, em resposta, passado a maquiar os resultados no site, adicionando etapas já vencidas que indicavam falsos avanços no cumprimento das metas, o que por sua vez gerava novas críticas por parte da imprensa e da sociedade civil (Marin, 2016). Propostas de mudanças nas metas eram interpretadas pela imprensa como tentativas do prefeito de se esquivar dos compromissos assumidos, mesmo quando essas mudanças faziam sentido do ponto de vista do mérito e da exequibilidade das políticas.

Visando a evitar esse tipo de crítica, criou-se na prefeitura um clima de que as metas deveriam ser cumpridas a qualquer custo, levando a situações como a inauguração de equipamentos apenas para serem fechados no dia seguinte e a implementação acrítica de programas mal concebidos (Freitas *et al.*, 2011; Marin, 2016), em um lamentável ciclo que só fomentava a incompreensão sobre os reais debates sobre o mérito e exequibilidade das políticas propostas.

A visão notadamente anti-participativa do prefeito Kassab pode ter sido determinante para que o programa de metas de sua gestão não tenha sido capaz de promover espaços de debate sobre os estrangimentos institucionais e políticos que retardavam o avanço ou pediam mudanças nas metas estabelecidas. Embora a emenda à Lei Orgânica que criou o programa de metas tenha estabelecido a obrigatoriedade da realização de audiências públicas para informar a população das metas escolhidas pelo prefeito, depoimentos de gestores públicos indicam que essas audiências eram espaços pouco frequentados e que as falas dos munícipes não eram realmente levadas em conta pela administração municipal.

Embora haja pouco que se possa fazer para evitar o uso estratégico das más notícias pela imprensa (Johnsen, 2012), a articulação das estratégias de monitoramento público do programa de metas com outros instrumentos de participação poderia ter sido uma estratégia para promover um diálogo mais positivo sobre as dificuldades enfrentadas para implementação das metas.

Muito embora a implementação do portal online de monitoramento das metas represente um avanço interessante no sentido do uso da tecnologia para fomentar a participação de um maior número de atores, as crescentes pressões e o foco nas más notícias fez que o portal fosse progressivamente relegado ao esquecimento por parte da gestão municipal. Não houve uma política de comunicação que incentivasse a população a utilizá-lo. Tampouco avançou-se no sentido de criar possibilidades de interação para além da consulta de informações sobre o

andamento das metas, ficando seu papel restrito ao acompanhamento do desempenho de seu mandato em termos do atingimento ou não das metas<sup>2</sup>.

No entanto, há aspectos do programa de metas enquanto instrumento de participação que podem ser explorados no sentido de superar a visão meramente formalista de *accountability*. É o que demonstrou a segunda experiência do programa de metas, capitaneada pelo prefeito Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores, no período 2013-2016.

Durante a gestão Haddad, o programa de metas serviu como base para a criação de novos instrumentos de participação no planejamento e orçamento da cidade, que foram agregados sob a alcunha de “Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento” (Marcondes e Canato, 2015; Marin, 2016).

A proposta inicial do Programa de Metas de Haddad, apresentada em março de 2013, possuía um total de 100 metas distribuídas em 20 objetivos. Durante o mês de abril, foram realizadas audiências públicas em todas as subprefeituras da cidade, onde foram coletadas mais de 9 mil sugestões. A tabulação e incorporação dessas sugestões levou a prefeitura a apresentar em agosto do mesmo ano a versão final participativa do Programa de Metas 2013-2016, com 123 metas organizadas em 20 objetivos. Considerando metas que foram descartadas pela prefeitura, um total de 28 novas metas foram incorporadas ao programa a partir das demandas apresentadas em audiências públicas (Marcondes e Canato, 2015).

No início de 2014, foi criado o Conselho Participativo de Planejamento e Orçamento (CPOP) que contava com a participação 106 membros indicados em sua maioria pelos Conselhos Participativos das Subprefeituras e pelos conselhos temáticos de políticas públicas, como saúde e assistência social. Era responsabilidade do CPOP coordenar anualmente o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, que incluía atividades como: formação para conselheiros sobre planejamento e orçamento, monitoramento participativo das metas, definição de projetos

---

<sup>2</sup> De acordo com o Portal Agenda 2012, Kassab teria cumprido 81% do programa de metas. O número é questionado pela imprensa, uma vez que também considera o avanço de etapas em metas não cumpridas, e não apenas o número de metas efetivamente atingidas.

prioritários de cada subprefeitura para compor a lei orçamentária anual, entre outras<sup>3</sup>. Assim, fica clara a inspiração oriunda das experiências anteriores de orçamento participativo no desenho dessas novas instituições participativas.

Graças à atuação do CPOP e ao Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, as metas definidas no programa de metas não foram apenas objeto de monitoramento de um sistema online, como no caso do programa de metas anterior, mas também de um ciclo anual de definição e monitoramento de prioridades envolvendo diretamente a população interessada, através das audiências públicas, e também seus representantes indicados.

## **Conclusões**

Muito embora o conceito de *accountability* tenha ganhado abrangência e adquirido novos contornos na teoria democrática, a visão sobre o processo democrático de atores relevantes e com capacidade de influenciar o debate público parece não ter avançado no mesmo compasso, levando à implementação recente, na cidade de São Paulo, de estratégias participativas calcadas no conceito de *mandate representation*.

No entanto, a experiência recente do governo Haddad demonstra que embora o programa de metas tenha sido pensado como uma estratégia de fortalecer o *accountability* formal, calcado no calendário eleitoral e na avaliação do desempenho do prefeito, sua implementação pode ser acompanhada do fortalecimento de formas inovadoras de interação com a sociedade que claramente ultrapassam sua intenção inicial. Conciliar este novo instrumento com os espaços tradicionais de participação na cidade e enfrentar o desafio de torna-lo um instrumento efetivo para o diálogo e construção da razão pública é um desafio para as administrações vindouras.

Em março de 2017, o novo prefeito de São Paulo, João Dória (PSDB), apresentou a primeira versão de seu programa de metas e deu início a um ciclo de audiências públicas e de consulta online à população. Embora não haja previsão legal para a participação popular na

---

<sup>3</sup> Para um relato detalhado sobre o funcionamento do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, ver Marcondes e Canato (2015).

definição das metas, a experiência anterior, a pressão da Rede Nossa São Paulo e a cobrança da sociedade fizeram com que a etapa participativa fosse praticamente incorporada como uma obrigação do prefeito eleito. Resta saber se a nova gestão manterá as demais instâncias criadas ou ainda trará novas inovações. De qualquer maneira, o programa de metas se mostra como uma nova institucionalidade digna de atenção e deve ser acompanhado de perto por parte dos estudiosos da ciência política e da administração pública no Brasil.

### **Referências bibliográficas**

Aalto-Matturi, S. (2005). The Internet: The New Workers' Hall The Internet And New Opportunities For The Finnish Trade Union Movement. *Working USA*, 8(4), 469–481. doi 10.1111/j.1743-4580.2005.00030.x.

Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e accountability. In: Aevate, P. R., & Biderman C. (Ed.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus.

Avritzer, L. (2007). *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. Material preparado para o curso “Os Orçamentos Participativos na Europa: uma apresentação não convencional”. Coimbra, Portugal. Disponível em: [https://www.ces.uc.pt/curso-op/materiais/14\\_leonardo\\_avritzer.pdf](https://www.ces.uc.pt/curso-op/materiais/14_leonardo_avritzer.pdf).

Avritzer, Leonardo. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43-64. <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>

Chadwick, A. (2006). *Internet politics : states, citizens, and new communication technologies*. New York, Oxford: Oxford University Press

Clift, S.(2003). *E-Democracy, E-Governance and Public Net-Work*. <http://www.publicus.net/articles/edempublietwork.html>.

Dias, J. M. P. (2006). *O orçamento participativo na cidade de São Paulo - confrontos e enfrentamentos no circuito do poder*. Dissertação de Mestrado (Masters). Programa de estudos pós-graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica - SP, São Paulo.

Filgueiras, Fernando. (2011). Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (84), 65-94. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>

Franzese, C.; Pedroti, P. M. (2005). Limites e possibilidades do orçamento participativo: para além da retórica. *Revista de Administração Pública*, 39(2), 207-232, 2005. ISSN 0034-7612. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6567>

Fundação Getúlio Vargas (2009). *Indicadores de Juruti*. São Paulo: FGV. Disponível em: [http://www.indicadoresjuruti.com.br/\\_downloads/publicacao.pdf](http://www.indicadoresjuruti.com.br/_downloads/publicacao.pdf).

Freitas, J. P. N. S. D., Marin, P.L., Prado, F.V., Zago, M.F. (2011). *Propostas para aceleração de duas metas em atraso da agenda 2012 : Programa de Metas do Município de São Paulo*. Dissertação de Mestrado (Masters). Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Hacker, K., Van Dijk, J. (2001). *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice*. Londres: Sage Publications.

Johnsen, A. (2004). *The politics of performance measurement: what does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public management?* Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector of the European Group of Public Administration (EGPA) Conference. Ljubljana, Slovenia.

Johnsen, A. (2012). Why does poor performance get so much attention in public policy? *Financial Accountability & Management*, 28(2), 121-142. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0408.2012.00539.x>

Lavalle, A. G. (2012). Na pátria da democracia “pós-participativa” (entrevista). *Le Monde Diplomatique Brasil*. <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1213>. Acesso em: 29/03/2014.

Lavalle, A. G.; Vera, E. I. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (84), 95-139. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300005>

Macintosh, A. *Characterizing E-Participation in Policy-Making*. (2004). Thirty-Seventh Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS-37), Big Island, Hawaii. January 5 – 8, 2004.

Marin, Pedro de Lima. (2016). *Sistemas de gestão para resultados no setor público: intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo*. Tese de Doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo-SP.

Marcondes, M. M.; Canato, P. C. (2015). Participação social no planejamento e orçamento: a experiência do ciclo participativo na gestão municipal de São Paulo. In: Cardoso Jr. J. C.; Santos, J. C.; Pires R. R (orgs.). *PPA 2012 - 2015 : a experiência subnacional de planejamento no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Rede Nossa São Paulo. (2016). *Cidades que já possuem Programa de Metas*. <http://www.nossasaopaulo.org.br/programa-de-metas/cidades> . Acesso em: 29/12/2016.

Pollitt, C. (2006). Performance Information for Democracy: The Missing Link? *Evaluation*, 12(1), 38-55. <http://evi.sagepub.com/content/12/1/38.abstract>. doi: 10.1177/1356389006064191

Przeworski, A.; Stokes, S. C.; Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Warren, M. E. (2009). Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory. In: Pammet, J. D. A. J. (Ed.). *Activating the Citizen: Dilemmas of Participation in Europe and Canada*, Part I, 17-40. Londres: Palgrave Macmillan UK.

## **Participação, deliberação e desenho institucional no âmbito do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto**

## **Participation, deliberation and institutional design of the Educational Council of Ribeirão Preto**

Ricardo de Pádua Salles

Mestrando em Direito na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - Universidade de São Paulo (FDRP - USP)

E-mail: [ricardosalles@gmail.com](mailto:ricardosalles@gmail.com)

**Resumo:** Este artigo reúne resultados de pesquisa sobre o Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto (CMERP), desenvolvida como tema de mestrado. Apresentamos a análise, em formato de estudo de caso, do desenho institucional do CMERP e da sua inserção nos movimentos democratizantes do país, que veem a participação popular como garantia da democracia, desde abertura política representada pelas conquistas da Constituição de 1988. O objetivo é traçar inferências descritivas sobre o Conselho, buscando abarcar os elementos próprios do seu contexto, dos sujeitos ali atuantes e das suas ações. Assim, foram coletados, organizados e analisados dados indiretos - o conjunto legislativo do CMERP e as atas das reuniões -, cujos resultados são apresentados neste estudo. Quanto à relevância da pesquisa, a ampliação do debate sobre novos arranjos institucionais democráticos reforça a necessidade de fortalecimento das instituições participativas, espaços permanentes de organização e participação nas instâncias decisórias do Estado. Se ainda estamos distantes de conseguir olhar para a política representativa como uma possibilidade satisfatória na conquista de direitos, sem dúvida é na voz e na participação populares que se revelam os sentidos latentes de uma democracia verdadeira, a ser constantemente construída pela deliberação social autônoma.

**Palavras-Chave:** Democracia participativa; Conselho Municipal de Educação; instituições participativas; participação social e popular; desenho institucional de conselho gestor.

**Abstract:** This article gathers results from the research about the Educational Council of Ribeirão Preto (ECRP), developed as Master's Degree research. We present the analysis, in case study format, of the institutional design of CMERP and its inclusion in the country's democratizing movements, which sees the popular participation as a guarantee of democracy, since the political overture represented by the Brazilian Constitution. The objective is to trace descriptive inferences about the ECRP, seeking to embrace the very elements of its context, its acting subjects and its actions. Thus, indirect data were collected, organized and analyzed – the legislative set, the reunions records and the Municipal Educational Plan of 2008 – whose results are presented in this study. As regards to the relevance of the research, the expansion of the debate on new democratic institutional arrangements strengthens the need to valorize the participative institutions, permanent spaces of popular organization in the decision-making instances of the State. If we are still far from being able to look at representative politics as a satisfactory possibility on the rights conquer,

undoubtedly is in the voice and popular participation that the latent meanings of a real democracy reveals itself, one to be constantly built by autonomous social deliberation.

**Keywords:** Participative democracy; Municipal Educational Council; participative institutions; social and popular participation; institutional design of the management council

## **1. Introdução**

O contexto de redemocratização da sociedade e do Estado no Brasil foi marcado por um processo de intensa inovação nos formatos e arranjos institucionais de participação social, processo este em boa parte materializado na Constituição Federal de 1988, que adotou um modelo de democracia mista – representativa e participativa. Isso porque, ao lado de mecanismos já tradicionais, como o plebiscito e o referendo populares, a Constituição Federal também previu a criação de várias outras possibilidades de participação e instituições participativas (IPs) que carregavam, como promessa, uma nova dinâmica de relação entre Estado e sociedade civil, para além dos instrumentos de representação política consolidados pela democracia liberal e representativa.

Com esse projeto constitucional de democracia participativa no Brasil, a materialização da participação ocorreu via *instituições participativas*, onde seria possível criar possibilidades de interações mais amplas entre o indivíduo e o Estado, sem a representação democrática liberal, como a parlamentar (AVRITZER, 2008). Não se trata, contudo, de um abandono das manifestações políticas tradicionais, mas sim da criação de espaços que possam ir além da representação liberal, com inovações democráticas e o reforço da cidadania.

Essas instituições são exigências dos próprios movimentos sociais que, no contexto de abertura democrática no Brasil, lutaram por inserir na Constituição um campo de experiências sociais e populares de participação. Trata-se, sobretudo, de meios de substanciar a democracia via atuação popular

A premissa, tanto dos movimentos sociais quanto das teorias democráticas, é a de que a criação, a multiplicação e o fortalecimento dessas instituições democráticas possam ensejar modificações importantes não apenas no sentido de concretizar o projeto de democracia

participativa esboçado na Constituição, mas também de incidir nas formas de democracia representativa, criando novas dinâmicas de relação entre Estado e sociedade civil. Sobretudo nos anos de 1990 é que se observaram a multiplicação dessas instituições. Nesse sentido, Maranhão e Teixeira apontam que:

A passagem dos anos 1980 para os anos 1990 foi o momento em que diferentes forças políticas procuraram desenvolver propostas de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, cada uma delas afirmando como deveria ser a construção democrática no Brasil. A participação adquiriu sentidos diversos, de um lado trata-se de uma força que interpela o Estado na aposta da democratização das políticas públicas, de outro não passa de um instrumento que legitima a população como ‘público-alvo’ de políticas compensatórias. (MARANHÃO E TEIXEIRA, 2006, p. 115).

Alguns movimentos tiveram atuação decisiva na luta pela participação como horizonte de possibilidades para a nova democracia brasileira desde os anos de 1980 e 1990. Dentre eles, destacam-se a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MTST) e as “redes e fóruns” como o “Fórum Nacional da Reforma Urbana, o Fórum Nacional de Criança e Adolescente, a Articulação de Mulheres Brasileiras, o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), a Articulação no Semi-Árido Brasileiro, a Associação Brasileira de ONGs (ABONG)” (MARANHÃO E TEIXEIRA, 2006, p. 116). Depois do momento inicial da redemocratização (anos de 1980 e 1990), os questionamentos sobre deslocaram-se para o funcionamento das diversas instituições participativas e sua capacidade de cumprir as expectativas projetadas pelas lutas democratizantes. As diversas instituições criadas funcionam e produzem resultados efetivos, tendo em vista os objetivos para os quais foram criadas? Se não, trata-se de problemas das próprias instituições? Ou seja, boa parte da agenda de pesquisas gira em torno do *desenho institucional*, do *funcionamento* e da *efetividade* desses órgãos para responder aos questionamentos sobre as experiências dessas instituições.

Desde então, o número de instituições participativas aumentou significativamente no país, a ponto de o Brasil tornar-se referência para estudos nessa área. Wampler (2015) afirma que,

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.1, Julho/2017, pp. 129-156.**

atualmente, ao menos 300.000 cidadãos brasileiros são eleitos para cargos em instituições participativas, onde têm algum tipo de autoridade sobre políticas públicas. Além disso, entre 2004 e 2008, cerca de oito milhões de brasileiros tiveram participação em conferências de políticas públicas realizadas apenas pelo governo federal, sem contar os estados e os municípios (WAMPLER, 2015, p. 2 e 3).

Quanto aos seus tipos, Avritzer (2008) aponta que existem três principais desenhos de instituições participativas no Brasil – a “partilha de poder”, os modelos “de baixo para cima” e a “ratificação pública”. Esses tipos são exemplificados, respectivamente, pelos conselhos de políticas públicas, pelos orçamentos participativos e pelos planos diretores municipais (AVRITZER, 2008).

A nossa pergunta de pesquisa também se coloca no seguinte sentido – como o Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto (CMERP) se insere no contexto de participação política local? Para encontrarmos linhas explicativas para essa questão, precisamos, antes, responder: qual o desenho institucional deste órgão? Seus encontros e reuniões versam sobre a educação do Município? Suas ações são efetivas? Buscamos, sobretudo, entender em que medida esta instituição participativa se insere nos contextos de avanços e limites da participação política no Brasil.

Nossa hipótese é que, da análise do desenho institucional do Conselho, poderemos encontrar caminhos para compreensão do seu funcionamento e efetividade. Assim, a meta geral é a análise dos dados levantados junto ao Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto, com os objetivos específicos de traçar o seu *desenho institucional* e verificar como se dá a atuação política no colegiado – ou seja, se e como seu *funcionamento efetivamente* impacta no aprofundamento das práticas democráticas e participativas para o Município na área específica da educação, a partir de leitura das teorias democráticas.

Para isso, lançamos mão de dados documentais (e indiretos, porque produzidos sem a participação do autor) acerca do CMERP. São eles: o conjunto legislativo de criação e instituição do colegiado, bem como as modificações normativas posteriores e as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da plenária do Conselho.

Ou seja, objetivamos analisar o Conselho de Educação e as dinâmicas de participação democrática ensejadas por ele. O trabalho parte da descrição de dados disponíveis e levantados ao longo da pesquisa, resumidos e organizados pelo próprio autor, para um esforço de compreensão de fatos que não conhecemos, mas que buscamos conhecer, tais como a efetividade o funcionamento do colegiado. Vale ressaltar, contudo, que todas as conclusões possuem certo grau de incerteza, conforme a própria perspectiva de pesquisa empírica (EPSTEIN E KING, 2013).

Para concretização desses objetivos, a pesquisa proposta apresenta natureza empírica, de caráter qualitativo, em formato de estudo de caso.

## **2. Método**

Neste tópico, apresentamos a metodologia utilizada para a realização da pesquisa. Levamos em conta: a) os instrumentos e procedimentos para coleta de dados; d) o procedimento para organização dos dados; e) o procedimento para análise dos dados

Os dados coletados ao longo da pesquisa têm as seguintes fontes: a legislação de criação do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto e suas modificações e as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária do CMERP.

### *2.1 Abordagem teórico-metodológica e tipo de pesquisa*

A pergunta de pesquisa se coloca no mesmo sentido dos questionamentos que apresentamos na introdução e no tópico anterior, sobre o fenômeno da participação: que tipo de instituição é e como o Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto (CMERP) se insere no contexto de participação política deliberativa local? Desta pergunta geral podem ser feitas as seguintes, mais específicas: O CMERP está em funcionamento? Suas ações são efetivas no sentido de se voltarem para a educação no Município?

Com isso buscamos, sobretudo, entender em que medida este órgão tem respondido às expectativas em torno da democracia participativa, dentro dos debates apresentados sobre os contextos de avanços e limites da participação política no Brasil, bem como analisar os seus processos internos de deliberação democrática, conforme proposto pela literatura (AVRITZER, 2011; FERRO, 2015; SILVA, ALMEIDA e CARLOS, 2015). Tratamos, assim, de descrever, em primeiro lugar, que instituição é o CMERP para depois analisarmos a efetividade das suas ações e as relações estabelecidas com o Poder Público e com a sociedade no contexto político do Conselho durante o período considerado.

Objetivamos realizar análises descritivas e explicativas sobre o CMERP e seus contextos de participação democrática, na medida em que os conjuntos e resumos de dados permitirem. O trabalho parte da descrição de dados disponíveis e levantados ao longo da pesquisa, resumidos e organizados pelo próprio autor, para um esforço de compreensão de fatos que não conhecemos, mas que buscamos conhecer (EPSTEIN e KING, 2013), tais como a efetividade e o funcionamento do Conselho em seu contexto de partilha de poder.

Para concretização desses objetivos, a pesquisa proposta apresenta natureza empírica, de caráter qualitativo, em formato de estudo de caso.

Quanto à perspectiva empírica de pesquisa, Epstein e King (2013) enfatizam que os seus três possíveis fins são coletar dados, resumir dados e fazer inferências descritivas ou causais. As características comuns das pesquisas de caráter empírico são a reunião de dados e a realização de inferências, observando-se determinadas regras:

a) a pesquisa deve ser replicável: “O bom trabalho empírico adere ao padrão da replicação: outro pesquisador deve conseguir entender, avaliar, basear-se em, e reproduzir a pesquisa” (EPSTEIN e KING, 2013, p. 47);

b) a pesquisa é um empreendimento social: “frases que começam com ‘eu acho’ ou ‘eu acredito’ são irrelevantes. O importante é a sua contribuição à literatura acadêmica, à tarefa comum ou empreendimento social de aprender sobre o mundo” (EPSTEIN e KING, 2013, p. 57);

c) todo conhecimento e toda inferência na pesquisa é incerto: “Afinal, os fatos que conhecemos relacionam-se aos fatos que não conhecemos, mas gostaríamos de conhecer, somente por suposições que jamais poderemos verificar completamente” (EPSTEIN e KING, 2013, p. 63).

Por fim, quanto ao formato em estudo de caso, Yin (2015) apresenta uma definição a partir de dois elementos – o primeiro referente ao escopo desse tipo de investigação científica e o segundo referente às suas características. Assim, quanto ao escopo, o autor pontua que o estudo de caso “investiga um fenômeno contemporâneo (o ‘caso’) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando [...] os limites entre o fenômeno e o contexto não puderem ser claramente evidentes” (YIN, 2015, p. 17).

Em relação à aplicabilidade de orientações epistemológicas, os estudos de caso permitem desde abordagens relativistas até visões interpretativistas ou realistas do fenômeno estudado, com versatilidade diante das possibilidades de posições científicas (YIN, 2015, p. 18). Para a presente pesquisa, na medida em que admitimos que a realidade estudada depende da pessoa que a observa, assumimos uma postura interpretativista dos fenômenos investigados, adotando, portanto, o modelo de estudo de caso.

Para a nossa pesquisa, o modelo de estudo de caso foi utilizado porque: 1) os fenômenos estudados são contemporâneos ou muito próximos, cronologicamente, à pesquisa; 2) o estudo é em profundidade; 3) assumimos que os fenômenos não estão separados de seus contextos (jurídico, social, político, temporal, local, etc.) e que sua compreensão depende da observação do pesquisador; e, por fim, 4) buscamos ler a teoria à luz dos dados.

## *2.2 Instrumentos e procedimentos de coletas dos dados*

Avritzer (2011) aponta que parte das pesquisas qualitativas que buscam analisar as instituições participativas em seu funcionamento, efetividade e processos deliberativos lança mão das suas atas para avaliar a presença e a qualidade dos debates políticos em seu interior: “essa metodologia fortemente qualitativa trabalha com as atas dos conselhos” (AVRITZER, 2011, p. 19).

Para a nossa pesquisa, além de atas, também analisamos textos normativos. Por esse motivo, a análise de conteúdo de documentos ganhou uma importância central para a metodologia empregada neste estudo.

Assim, como procedimento de coleta dos dados, levantamos três tipos de documentos relativos ao Conselho – a legislação pertinente e as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias (entre os anos de 2008 e 2015) A partir da legislação que criou o CMERP em 1993 e das suas posteriores modificações (1995 e 2004), pudemos compreender quais foram as previsões iniciais e as expectativas depositadas no Conselho desde a sua criação, bem como a seu desenho institucional.

Já as 76 atas analisadas, que estão disponíveis no banco de dados públicos do endereço eletrônico do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto<sup>1</sup>, compreendem dois tipos de reuniões do plenário do CMERP, ordinárias e extraordinárias, conforme definido pelo artigo 9º da LC 1686/2004 e também pelo Regimento Interno. As atas selecionadas vão de 2008 a 2014.

Esses documentos permitem compreender a atuação do Plenário do órgão a partir das suas três competências, definidas pela legislação e descritas pela literatura (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004; AVRITZER, 2008), e segundo apontamos anteriormente - a competência normativa, a competência deliberativa e a competência consultiva/fiscalizatória. Tais competências são os elementos que assumimos para verificarmos, documentalmente, a efetividade dos processos deliberativos do Conselho. Essa perspectiva de análise considera o tipo de decisão tomada pelo Plenário do Conselho e os assuntos abordados, tanto nas reuniões ordinárias quanto nas extraordinárias, segundo também sugere o procedimento de Silva, Almeida e Carlos (2015). Levamos em conta o número de conselheiras e conselheiros presentes em cada reunião, quando os documentos trouxeram essas informações, com os nomes das pessoas presentes que ocupavam cargos eletivos no CMERP.

---

<sup>1</sup> <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/seducacao/conselho/i15ind-atas.php>

### *2.3 Procedimentos de organização dos dados*

Com todos os dados reunidos e organizados pudemos separar, organizar e sistematizar seus conteúdos segundo as categorias analíticas. A fase de organização dos dados compreendeu tanto a pré-análise, quanto a exploração do material e o tratamento dos resultados, conforme proposto por Bardin (2009). Para a organização das fontes de dados documentais, realizamos a transformação dos documentos primários brutos em documentos secundários resumidos em quadros (BARDIN, 2009).

A legislação foi categorizada da seguinte maneira: 1) *atribuições e objetivos* e 2) *composição* do CMERP, segundo os conteúdos das Leis Complementares Municipais nº 310 de 1993 (LC nº 310) e nº 1686 de 2004 (LC nº 1686) e do Regimento Interno. Esses conteúdos foram sistematizados em quadros comparativos com as principais alterações legislativas, de forma a explicitar os contextos normativo-formais e as transformações que envolveram o desenho institucional do CMERP.

Como procedimento de organização das atas, separamos cada documento de acordo com sua estrutura geral, que se apresenta segundo o seguinte tipo: expediente (parte inicial) - com local, data, membros presentes e justificativas dos faltantes, além de apresentação de alguns assuntos fora da ordem do dia.

Do expediente, retiramos duas categorias de informações: 1) *número de reuniões ordinárias e extraordinárias* realizadas entre 2008 e 2014 e 2) *frequência* de conselheiras e conselheiros nessas reuniões. Essas informações foram organizadas em quadros que trazem os números obtidos – tanto das reuniões quanto dos membros presentes. Assim, pudemos primeiro realizar o levantamento dos membros presentes em cada reunião (na parte inicial), para, em seguida, focarmos nos assuntos tratados nas ordens do dia.

A partir disso, os assuntos presentes nas ordens do dia foram, então, separados segundo as seguintes categorias: 1) *questões normativas*; 2) *questões deliberativas*; e 3) *questões consultivas ou fiscalizatórias*. Essas três categorias foram retiradas da LC nº 1686. Destacamos que foi acrescentada, junto da função consultiva, também a fiscalizatória, aplicando a metodologia adotada

pelo IBGE (2011). Apesar de existir apenas uma menção expressa a essa categoria fiscalizatória na legislação (art. 6º, VII, LC 1686/2004), ela tem uma importância significativa para o Conselho.

As categorias normativa, deliberativa e consultiva/fiscalizatória referem-se à atuação do Conselho como instituição participativa e deliberativa e representam nossas principais linhas analíticas sobre a sua *efetividade*. Além delas, inserimos uma quarta categoria de assuntos presentes nas atas, que se refere não à efetividade do Conselho, mas ao seu *funcionamento*. Essa categoria chamamos de: 4) *questões internas*.

#### *2.4 Procedimentos de análise*

O tipo de análise de conteúdo utilizada é o temático-frequencial (BARDIN, 2009), porque parte de unidades de significação separadas em temas (categorias propostas) e leva em conta a frequência com que aparecem nos documentos. Bardin (2009) propõe a associação de palavras e sua “reunião segundo cada uma das categorias num quadro de dupla entrada” (BARDIN, 2009, p. 55) como procedimento de análise de conteúdo. Na categoria *normativa*, associamos palavras que estão dentro desse campo semântico, tais como: *resolução, normatizadas, Plano Municipal de Educação*.

Por meio da análise das 76 atas disponíveis, coletamos dados sobre o funcionamento e as práticas cotidianas do Conselho. Em uma primeira leitura, de tipo flutuante (BARDIN, 2009), focamos apenas a parte inicial de cada uma das atas, que traz informações como a frequência de membros efetivos do órgão. Posteriormente, ainda em leitura flutuante, concentramo-nos nos conteúdos das reuniões.

Durante a segunda leitura, mais profunda e revisional, sistematizamos os quadros com os diversos dados colhidos. Notamos que, dentre as funções do órgão, existem preponderâncias diferentes. Ou seja, o CMERP, nas suas atividades cotidianas e dentro do período estudado, apresentou diferenças nos seus padrões de atuação, conforme se verificará. Com isso, pudemos realizar inferências sobre as práticas cotidianas do Conselho para dizer se ele: a) funciona, ou seja,

se existem reuniões periódicas; e se b) funciona efetivamente, ou seja, se nas reuniões são debatidas questões sobre a educação em Ribeirão Preto. O mesmo foi feito na análise da legislação.

### **3. Efetividade das instituições participativas**

Uma das perspectivas possíveis para pesquisas em torno das IPs é buscar compreender, além do desenho institucional e do funcionamento de diversas categorias de órgãos participativos, *se e como* essas instituições e seus resultados têm respondido às expectativas legais, sociais e científicas, em torno dos seus efeitos como espaços deliberativos e participativos. Dentro do contexto de disputas em que se encontra a participação social, entendemos que é necessário apresentar algumas considerações sobre como a literatura tem buscado lidar com a avaliação de ganhos e desafios a partir da análise da efetividade deliberativa.

Para Avritzer (2011), duas principais linhas de pesquisa têm se firmado no país, quando se trata de compreender a efetividade das instituições participativas - uma primeira concerne à crescente preocupação com a relação entre as IPs e as políticas públicas, ou seja, do seu resultado na produção de políticas concretas. Já uma segunda linha de pesquisas está voltada ao problema da efetividade da deliberação. Segundo o autor, boa parte da literatura sobre a efetividade da participação nasce de uma crítica clara à visão de democracia enquanto processo de agregação de ideias e opiniões, levando em conta processos deliberativos com outros elementos, como a possibilidade em torno da argumentação (AVRITZER, 2011).

A partir do momento em que se passa a considerar também o elemento deliberativo para uma aferição de qualidade dos processos democráticos, um segundo momento de consolidação da teoria democrática deliberativa esforça-se em associar a deliberação às diversas instituições participativas. Nesse sentido, as experiências de democracia participativa são compreendidas por essas linhas teóricas a partir da deliberação e da participação da sociedade civil nas instituições deliberativas, ou participativas (AVITZER, 2011).

Avritzer (2011) sugere, ainda, que, para pensar a questão da efetividade das instituições participativas, haveria duas abordagens possíveis. Pela primeira abordagem, seria possível estudar a efetividade da participação desde uma visão macropolítica que envolve fatores como o partido que

está no governo local em que se insere a IP, as questões econômicas e outros fatores mais externos ao próprio contexto partipativos. Já a segunda abordagem é mais estrita e se esforça em demonstrar que existe deliberação em momentos de participação nas mais diversas IPs, ou ainda busca caracterizar a sua produção de resultados em políticas públicas.

Segundo Vaz (2011), nos primeiros anos após o processo brasileiro de redemocratização, a investigação sobre as instituições participativas concentrava-se em estudos sobre os ganhos democráticos da participação, em especial para o aprendizado político para as pessoas que participam, com proposições de cunho categórico. Nesse primeiro momento, os estudos se concentraram nas conquistas alcançadas pela multiplicação das instituições participativas, “em especial com o advento e diversificação dos conselhos gestores e do orçamento participativo” (VAZ, 2011, p. 92).

Após esses primeiros anos, as pesquisas migram para um caráter mais qualificador das instituições participativas, buscando a identificação de elementos de influência, variação e capacidade das IPs sobre os resultados deliberativos (VAZ, 2011, p. 94). Segundo descrevem Antonietto e Severi (2015), a efetividade dos processos deliberativos das instituições participativas tem ganhado destaque dentro das teorias democráticas e da agenda atual de pesquisa na área, com destaque para o fato de que:

Nessa fase, houve ênfase na tentativa de compreender as dificuldades de implementação e funcionamento dessas instituições, diante da expansão e diversificação, reorientando as pesquisas para a busca por meios que garantissem maior efetividade no seu funcionamento. São identificados três temas centrais que formam a atual agenda de pesquisa sobre os Conselhos: a) a Efetividade Deliberativa; b) a Representação e Representatividade e c) o Desenho Institucional (ANTONIETTO e SEVERI, 2015, p. 52).

No mesmo sentido, Ferro (2015) propõe que, atualmente, há três principais linhas teóricas que se dedicam a analisar a efetividade da participação no Brasil, que são – “a teoria da democracia deliberativa”, “o campo das políticas públicas” e “a teoria dos movimentos sociais” – cada qual apresentando referenciais analíticos e metodológicos distintos. Enquanto as duas primeiras perspectivas estão voltadas para qualidade da participação dentro das instituições participativas, a

terceira não tem como foco órgãos específicos, mas “se centra nos atores sociais [...] Analisa os efeitos da participação para movimentos sociais [...]” (FERRO, 2015).

A primeira linha de pesquisa é caracterizada por avaliar a efetividade e a qualidade da participação a partir das instituições participativas, “do ponto de vista de seu funcionamento, da qualidade deliberativa e dos condicionantes da sua efetividade” (FERRO, 2015).

Já a segunda linha de pesquisas é descrita por Ferro (2015) como também voltada à análise das IPs, porém preocupando-se com os resultados de suas atuações. A legitimidade das instituições não é buscada internamente, como no primeiro caso, mas externamente, em sua capacidade de produzir efeitos. Segundo a autora, nessa linha, utiliza-se menos “efetividade da participação” e mais “resultados, efeitos e impactos”, com foco nas políticas públicas (FERRO, 2015). Por fim, Ferro (2015) aponta como terceira linha aquela que desloca o objeto de estudos das instituições participativas para os diversos atores sociais que nelas atuam, com foco nos movimentos sociais.

A principal preocupação dessas três frentes de pesquisa é apontar os avanços, os problemas e as diversas características das instituições participativas, para ser possível determinar *em que medida suas atividades são efetivas*, ou ainda, *descrever a qualidade da participação*. Segundo Ferro (2015), a expectativa normativa em torno das instituições participativas é um ponto chave. A autora pontua que as questões metodológicas, teóricas e analíticas, ao lado da avaliação dos resultados são os principais desafios das pesquisas sobre a participação democrática:

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 (FERRO, 2015, p. 12).

Conforme a autora descreve, a literatura ora trata a efetividade da participação como a avaliação dos resultados produzidos, ora como qualidade dos processos internos. Assim, a agenda das pesquisas sobre as instituições participativas poderia ser atualizada a partir de estudos que

explicam a prática da participação, sem a pretensão de lhe imputar avaliações causais e diretas e definitivas.

Na busca por designar mais concretamente a *qualidade* e a *efetividade* da participação, alguns estudos têm lançado critérios fixos, referentes à atuação das instituições participativas. Em estudo empírico sobre a efetividade da participação social nos conselhos de assistência social no Brasil, Silva, Almeida e Carlos (2015) apresentam o Índice de Controle Social (ICS), elemento construído a partir de três dimensões, baseadas em dados oficiais no ano de 2012 para todos os municípios brasileiros. Tais dimensões são: “a) o grau de institucionalização dos conselhos, b) a qualidade e abrangência dos processos deliberativos e c) a qualidade da representação em seu interior” (SILVA, ALMEIDA e CARLOS, 2015). Assim, variando entre 0 e 1, o índice construído pelos autores pode ser um tipo interessante de análise para as instituições participativas.

No caso específico desta pesquisa, que tem seu foco numa única instituição participativa – o Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto –, também levaremos em conta a sua institucionalização, a sua deliberação e a sua atuação política, conforme proposto por Silva, Almeida e Carlos (2015), mas sem atribuição de valores numéricos. O estudo está inserido em uma análise mais estrita e qualitativa da participação política dentro do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto, levando em conta seus fatores internos e a presença de deliberação em seus momentos participativos, conforme proposto por Avritzer (2011).

Portanto, lançaremos mão de elementos de pesquisa que se assemelham à primeira e à segunda linhas de pesquisas descritas por Ferro (2015). Não buscaremos construir um índice sintético e atribuir uma nota nesse caso, já que esta pesquisa tem caráter mais descritivo, mas os critérios analíticos descritos por Silva, Almeida e Carlos (2015), para os conselhos que analisaram, assemelham-se ao tipo de fontes e critérios que utilizamos no capítulo seguinte para analisar o desenho institucional do CMERP, tais como seus instrumentos legais, o tipo de deliberação de suas reuniões (por meio das atas), a qualidade e o nível de abrangência das suas deliberações etc.

Assim, tendo por base a agenda de pesquisa específica, a conceituação de *efetividade* que adotamos para o Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto pressupõe duas condicionantes objetivas: a) seu *funcionamento* por meio de encontros regulares de conselheiras e conselheiros, com a existência de discussões sobre questões no campo da educação e b) a respectiva *produção de*

*debates deliberativos* voltados para o campo da educação, com a criação de normas, as deliberações sobre ações a serem realizadas, a fiscalização das políticas educacionais e as ações internas que garantam o funcionamento do próprio órgão.

A hipótese é que, se verificada a presença dos pressupostos descritos, podemos dizer que há certo grau de efetividade para um conselho gestor, ou seja, encontros regulares para deliberação democrática de membros eleitos, com a produção de momentos deliberativos direcionados para a sua área temática específica. No terceiro capítulo desta pesquisa, sobre o desenho institucional, funcionamento e efetividade do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto - confrontamos os primeiros dados colhidos sobre o CMERP com a referida hipótese, para buscarmos inferências explicativas acerca da efetividade do colegiado.

#### **4. Desenho institucional do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto**

O Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto (CMERP) foi instituído pela Lei Complementar Municipal nº 310 (LC 310), publicada em 31 de dezembro de 1993, e teve modificações importantes feitas pela Lei Complementar Municipal nº 1686 de 2004 (LC 1686). Outras pequenas modificações pontuais foram trazidas pelas Leis Complementares Municipais nº 455 e nº 488, ambas de 1995<sup>2</sup>, apenas quanto ao número de membros e composição do colegiado quanto a um tipo de representante.

O CMERP foi criado em cumprimento do artigo 179 da Lei Orgânica de Ribeirão Preto, que estabelece: “O Município exercerá sua competência na área da educação através de órgão da administração direta [...]”. Encontramos previsão também na Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo nº 243: “Os critérios para criação de Conselhos Regionais e Municipais de Educação, sua composição e atribuições, bem como as normas para seu funcionamento, serão estabelecidos e regulamentados por lei”. Por fim, temos a Lei estadual de São Paulo, nº 9143, de 1995, que regulamenta os conselhos municipais e regionais de educação.

---

<sup>2</sup> A modificação trazida pela LC 455 apenas altera o número de conselheiros do CMERP para 28 membros. Já a LC 488 acrescenta como membro efetivo um representante das Delegacias de Ensino da cidade, sediadas em Ribeirão Preto, além de modificar, mais uma vez, o número de membros, que passou a ser de 27 membros.

A Constituição Federal, muito embora não tenha previsto expressamente a criação de conselhos municipais de educação, estipula, no artigo 206, VI, a gestão democrática como um dos princípios do ensino público. Podemos perceber, ao menos do ponto de vista normativo, uma preocupação local em alguma forma de partilha do poder e das decisões, na área da educação, com a sociedade civil, já que houve a criação do CMERP. As atribuições e objetivos do CMERP, tanto na legislação original de 1993 quanto nas alterações de 2004, sofreram modificações:

**Tabela 1 - Atribuições do CMERP**

<b>Ato Normativo</b>	<b>LC n° 310</b>	<b>LC n° 1686</b>
<b>Ano</b>	<b>1993</b>	<b>2004</b>
Modelo de Partilha de poder	Sim	Sim
Objetivos e atribuições	16	23
1) deliberativos	8	15
2) consultivos	4	3
3) normativos	4	4
4) genéricos	0	1

Fonte: produção do autor com base nos dados das Leis Complementares Municipais n° 310 e 1686 de Ribeirão Preto (1993; 2004).

Já quanto à composição do órgão, houve diminuição das categorias de pessoas que podem atuar em mandatos eletivos, comparando-se os cenários de 1993 e 2004:

**Tabela 2 - Composições do CMERP**

<b>Ato normativo</b>	<b>LC n° 310</b>	<b>LC n° 1686</b>
<b>Ano</b>	<b>1993</b>	<b>2004</b>
Número total de membros	29	21
a) Secretaria Municipal de Educação	2	2
b) instituição de ensino superior	0	2
c) educação infantil	0	2
d) divisão regional de ensino	1	0
e) rede de ensino especial	0	1
c) trabalhadores da educação	6	5
d) estudantes	4	4
e) associação de professores	0	2
f) associação de bairro	3	0
g) USP	1	0
h) rede particular de ensino	1	0
i) Conselho de Escola	2	2
j) organização popular	1	0

k) associação de pais e mestres	2	0
l) sindicatos	3	0
m) Ministério Público	1	0
n) CMCARP	1	0
o) CMPDRP	1	0
p) diretoria de ensino	0	1
Mandato	4 anos	4 anos

Fonte: produção do autor com base nos dados das atas do CMERP - Ribeirão Preto (2008 a 2014).

O que observamos é que, na atual composição, o CMERP concentra apenas pessoas ligadas, de alguma forma, às profissões da educação, além do seguimento de estudantes. Apesar da proximidade dessas pessoas com a realidade das escolas e das instituições de ensino, entendemos que a composição poderia ser mais heterogênea, abrangendo outros setores da sociedade civil – como associações de bairros onde as escolas se localizam –, profissionais de outras áreas, etc. Aparentemente, a composição da LC 310 era mais diversificada.

Quanto ao seu funcionamento, ou seja, quanto aos encontros e reuniões para o debate das políticas públicas educacionais em Ribeirão Preto, analisamos os conteúdos das atas produzidas nas reuniões ordinárias e extraordinárias do órgão entre 2008 e 2014. Ao todo, são 76 documentos de onde pudemos extrair informações como a quantidade de encontros realizados, o número de membros presentes e o tipo de questões debatidas.

Pelas informações das atas analisadas, em 2014, o plenário do Conselho teria se reunido ordinariamente onze vezes e nenhuma vez extraordinariamente. Em 2013, houve onze reuniões ordinárias e seis reuniões extraordinárias. Em 2012, dez reuniões ordinárias e três reuniões

extraordinárias. Em 2011, dez reuniões ordinárias e três extraordinárias. Em 2010, dez reuniões ordinárias e duas extraordinárias. Em, 2009 sete reuniões ordinárias e, em 2008, dez reuniões ordinárias. Portanto, um total de 83 reuniões entre 2008 e 2014.

**Tabela 3** - Reuniões ordinárias e extraordinárias do CMERP entre 2008 e 2014

Número de reuniões	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
a) ordinárias	11	11	10	10	10	7	10
b) extraordinárias	0	6	3	3	2	0	0

Fonte: produção do autor com base nos dados das atas do CMERP - Ribeirão Preto (2008 a 2014).

Quanto à presença de membros, fizemos um levantamento das frequências:

**Tabela 4** - Presença de membros do CMERP nas reuniões ordinárias nos anos de 2013 e 2014

Reuniões ordinárias	Titulares	Suplentes	Mulheres	Homens
12/02/2014	11	2	10	3
13/05/2014	10	0	7	3
04/06/2014	8	0	5	3
09/09/2014	14	4	14	4
08/10/2014	11	3	9	5

06/11/2014	11	6	12	5
08/12/2014	8	3	10	1
14/02/2013	sem dados	sem dados	sem dados	sem dados
14/03/2013	13	6	14	5
11/04/2013	sem dados	sem dados	sem dados	sem dados
09/05/2013	10	6	11	5
20/06/2013	11	5	12	4
23/07/2013	sem dados	sem dados	sem dados	sem dados
14/08/2013	15	1	12	4
09/09/2013	16	2	13	5
01/10/2013	12	1	10	3
13/11/2013	11	5	13	3
03/12/2013	sem dados	sem dados	sem dados	sem dados

Fonte: produção do autor com base nos dados das atas do CMERP - Ribeirão Preto (2008 a 2014).

**Tabela 5 - Presença de membros do CMERP nas reuniões extraordinárias nos anos de 2013 e 2014**

Reuniões extraordinárias	Titulares	Suplentes	Mulheres	Homens
28/02/2013	10	4	10	4
27/06/2013	11	6	13	4
31/07/2013	16	0	10	6

23/09/2013	13	2	11	4
22/10/2013	14	1	11	4

Fonte: produção do autor com base nos dados das atas do CMERP - Ribeirão Preto (2008 a 2014).

Quanto à leitura das partes referentes às ordens dos dias, o objetivo foi verificar se há incidência de questões sobre as atribuições previstas para o órgão. Ou seja, se houve, de fato, a presença de: 1) questões normativas; 2) questões deliberativas; e 3) questões consultivas/fiscalizatórias voltadas à temática da educação.

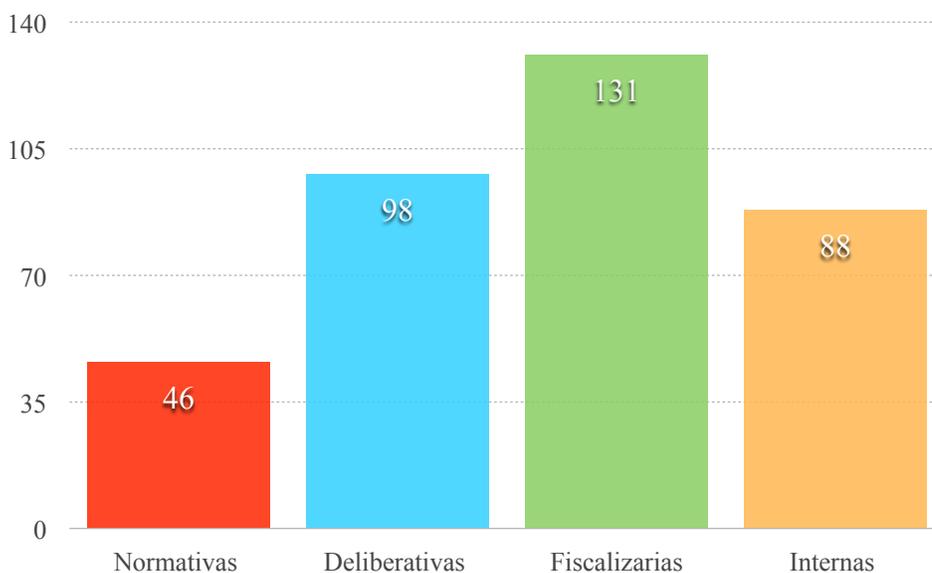
Destacamos que foi acrescentada, junto da função consultiva, a fiscalizatória, aplicando a categoria adotada pelo IBGE (2011). Apesar de existir apenas uma menção expressa a essa categoria fiscalizatória na legislação (art. 6º, VII, LC 1686/2004), a atuação do órgão nesse sentido foi marcante, conforme se verificará. Cabe acrescentarmos que essas três categorias referem-se à atuação externa do colegiado como instância de monitoramento social e representam nossas principais linhas analíticas sobre o funcionamento voltado à educação municipal em Ribeirão Preto, neste primeiro momento da pesquisa, que se dedica aos dados indiretos.

Acrescentamos ainda uma quarta categoria, que compreende unicamente assuntos internos e burocráticos, a que chamamos de: 4) questões internas. Muito embora essa última subdivisão não se refira às políticas públicas às quais o colegiado se volta, mas sim ao seu próprio funcionamento, é importante a distinção, pois nos indica se há discussões sobre sua organização interna, o que é fundamental para considerarmos seu desenho institucional do Conselho. As questões internas também refletem muitos aspectos da própria estrutura democrática desse órgão participativo e suas disputas políticas internas, segundo aponta a pesquisa de Silva, Almeida e Carlos (2015).

Essa categorização e classificação das questões colocadas em discussão ao Plenário busca seguir a previsão legal destinada ao CMERP e as descrições sugeridas pela literatura (AVRTIZER, 2008), constituindo nosso segundo pressuposto hipotético acerca da *efetividade* do conselho, ao lado do seu *funcionamento*. Ou seja, se verificarmos, conforme proposto inicialmente, a presença de

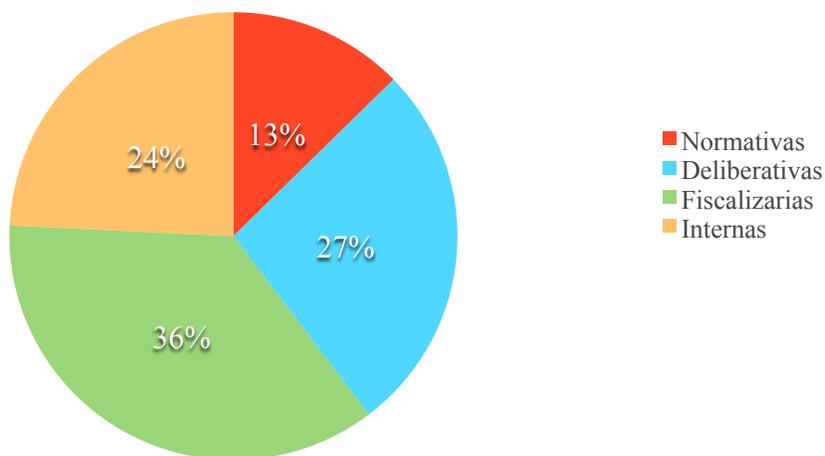
debates normativos, deliberativos, fiscalizatórios e consultivos, no campo da educação, bem como das questões internas, podemos dizer que o CMERP apresenta certo grau de efetividade, porque realiza as principais tarefas para as quais foi criado, dos pontos de vista legal e teórico. Resumimos as análises dos conteúdos das 76 atas no período considerado:

**Figura 1** - Questões presentes nas atas reuniões do CMERP (2008 - 2014)



Fonte: Produção do autor com base nos dados das atas do CMERP - Ribeirão Preto (2008 a 2014).

**Figura 2** - Questões presentes nas atas reuniões do CMERP (2008 - 2014)



Fonte: Produção do autor com base nos dados das atas do CMERP - Ribeirão Preto (2008 a 2014).

Os dados, extraídos das atas do CMERP referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias do órgão entre 2008 e 2014. A partir deles, podemos dizer que o CMERP, no cenário considerado, foi um Conselho: a) em pleno funcionamento – já que houve encontros regulares e mensais de conselheiras e conselheiros; b) em funcionamento efetivo – já que, nas reuniões, houve amplos e reiterados debates sobre a educação em Ribeirão Preto, dentro das categorias propostas.

Contabilizamos os seguintes números, entre 2008 e 2014: 46 questões normativas, 98 questões deliberativas, 131 questões fiscalizatórias e 88 questões internas. Isso representa que, no período considerado, no CMERP houve 46 debates em sua função normativa, 98 debates em sua função deliberativa, 131 debates em sua função fiscalizatória/consultiva e 88 debates em sua função interna.

Percebemos um Conselho muito mais voltado para as questões fiscalizatórias da educação municipal em Ribeirão Preto. Seja ao cobrar a Secretaria Municipal da Educação sobre os diversos problemas que lhe são reportados, seja ao enviar ofícios e denúncias ao Ministério Público, seja na **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.1, Julho/2017, pp. 129-156.**

leitura dos relatórios das comissões permanentes em suas visitas *in loco* nas escolas, o CMERP parece se consolidar como uma instância, mesmo, de monitoramento das diversas políticas públicas voltadas para a educação no Município.

Um ponto muito importante é que a LC 1686 não previu expressamente que o CMERP deveria, ou mesmo poderia, ser um órgão fiscalizatório, conforme já expusemos no início deste tópico. Relembramos que a categoria da fiscalização foi construída com base na descrição da literatura e no que foi proposto pelo IBGE (2011), e não na legislação. Mas, na prática cotidiana, a fiscalização existe e se mostra a função mais desempenhada pelo CMERP.

Comparando as previsões legislativas que já descrevemos no início do tópico, notamos que a prática cotidiana do Conselho não necessariamente corresponde ao que foi delimitado pelas normas relacionadas à sua instituição. Isso porque a LC 1686 designou formalmente mais atribuições deliberativas e normativas ao CMERP, mas a análise que realizamos revelou uma prática conselheira muito mais voltada à fiscalização e ao monitoramento da qualidade do ensino na cidade que uma preocupação em produção de normas ou na tomada de medidas. Essa característica parece depender muito menos das obrigações legais impostas nos atos fundacionais do colegiado que da preocupação cotidiana do Conselho. Mesmo com as trocas de mesas diretoras, esses aspectos se mantiveram e foram confirmados, ao menos pelo histórico da documentação que levantamos.

A segunda categoria mais presente foi a deliberativa. Nessa função, temos o CMERP tomando atitudes e posições, votando e se posicionando sobre as mais diversas questões que lhe são apresentadas. Esta categoria está expressamente prevista na LC 1686 e representa o meio como o Conselho chega a posicionamentos frente às políticas públicas educacionais.

A terceira categoria mais presente foi a das questões internas no órgão. O fato de o Conselho se ocupar das próprias questões revela um órgão preocupado com a continuidade da sua atuação, por meio, por exemplo, da realização de eleições, da escolha de representantes em outros órgãos e conselhos, horários de reuniões e encontros, etc. Conforme já abordamos, essa categoria não se volta à produção de resultados externos e, portanto, não está voltada diretamente para as políticas públicas educacionais. Contudo, a sua presença é igualmente importante quando avaliamos

o funcionamento de um conselho, como demonstrou a perspectiva de Silva, Almeida e Carlos (2015).

Por fim, as questões normativas compuseram a categoria menos presente no período considerado. Pela análise das atas, não conseguimos explicar o porquê desse fenômeno, mas o fato é que houve apenas 46 pontos de discussões sobre a função normativa no período considerado, bem abaixo das demais categorias. A função normativa é das principais, senão a principal do Poder Público, pelo qual são criadas e oficializadas as próprias políticas públicas, por exemplo. Nesse sentido, talvez fiquem prejudicados os aspectos, na realidade abordada: a partilha de poder quanto à capacidade normativa e a criação de políticas públicas pelo próprio Conselho.

## **5. Conclusão**

Neste artigo apresentamos parte das conclusões gerais do trabalho desenvolvido sobre a participação democrática no Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto, bem como a descrição das atividades realizadas. Apresentamos, no primeiro item, o aporte metodológico.

A institucionalização foi o caminho encontrado pelos movimentos sociais que, desde as diversas lutas pela redemocratização do país, atuaram no sentido de que essa nova democracia apresentasse espaços de abertura para a participação social e popular, para além da política representativa tradicional. Em vários sentidos, a começar pela proliferação, tanto dos diversos desenhos institucionais possíveis (orçamentos participativos, conselhos e planos diretores municipais), quanto do número de instituições participativas presentes hoje no Brasil, podemos afirmar que há grandes avanços na aposta feita para a democracia participativa no país. Trata-se, porém, de verificar em que medida esses avanços têm acontecido também na qualidade da participação, em especial para a conquista e a garantia de direitos.

Nesse sentido, o nosso trabalho buscou analisar o desenho institucional do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto, a partir dos dados diretos levantados sobre ele. Os dados escolhidos foram as leis municipais instituidoras do órgão e as atas das reuniões ordinárias e

extraordinárias realizadas entre 2008 e 2014. A partir da leitura desses documentos, verificamos que o CMERP é um conselho temático que trata exclusivamente da educação em Ribeirão Preto e que segue diversas das características apontadas pela literatura, como a cogestão e a atuação como instância fiscalizadora do Poder Público (WAMPLER, 2015) e de suas ações voltadas para a educação no Município.

Criado em 1993, o CMERP sofreu alterações posteriores, sendo a mais significativa em 2004, quando aconteceram mudanças na composição de seus membros e nas suas atribuições. Contando com um modelo decisório de partilha de poder, o Conselho tem funções deliberativas, consultivas e normativas, definidas em lei e voltadas ao acompanhamento democrático de políticas públicas e decisões para a educação em Ribeirão Preto. Com as alterações legislativas de 2004, pudemos concluir que houve um aumento geral no número de atribuições do colegiado, sendo que as deliberativas aumentaram, e as normativas e consultivas diminuíram, com acréscimo de uma função a que chamamos de genérica. Quanto à sua composição, notamos uma concentração dos cargos em pessoas que de alguma forma estão ligadas à educação.

Já a análise das 76 atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CMERP (compreendidas entre os anos de 2008 e 2014) nos revelou diversos aspectos quanto à presença de conselheiros e os tipos de decisão e discussão trazidas pelo Plenário do órgão. Em primeiro lugar, percebemos, nos expedientes das atas que a tal nível de detalhamento chegou a presença dos membros, uma frequência sempre maior de mulheres em todas as reuniões, sendo que, em diversas delas, o número de conselheiras mostrou-se o dobro do número de conselheiros. Além disso, pudemos inferir que a presença de membros não é menor em reuniões extraordinárias, mas apresenta equilíbrio em relação à frequência das reuniões ordinárias.

Quanto ao conteúdo das atas, realizamos um recorte de temas baseado na legislação e na literatura analisadas e referente às atribuições do órgão, ou seja, questões de tipo deliberativo, normativo e consultivo. À função consultiva, acrescentamos também a fiscalizatória, que não está expressamente prevista em lei, mas nos relatórios do IBGE (2011) e que representa uma das essências da prática participativa em conselhos. Além disso, completamos nossas análises com a categoria das questões internas do CMERP, sempre uma constante na prática cotidiana do órgão.

Assim, verificamos que, nos temas trazidos para debate ao longo desses seis anos estudados, há preponderância da função consultiva/fiscalizatória do órgão.

Essas são as conclusões a que chegamos com o trabalho realizado, no intuito em compreender de que forma a participação democrática acontece no Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto. De modo geral, podemos já afirmar que o CMERP teve um funcionamento institucional regular e cumpre *formalmente* as expectativas legais, científicas e históricas depositadas nesse tipo de instituição.

## **Referências**

ANTONIETTO, A. L. G. SEVERI, F. C. Participação social, estado democrático e constituição: Uma análise do perfil dos Conselhos Municipais de Ribeirão Preto – SP. In: Revista de Estudos Empíricos em Direito vol. 2, n. 2, jul 2015, p. 38-64.

AVRITZER, L. A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Roberto Rocha C. Pires (Org.) Brasília: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, 2008.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, LDA, 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 310 de Ribeirão Preto. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/leis/pesquisa/ver.php?id=11278>>. Acesso em: jun. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 1686 de Ribeirão Preto. Disponível em: <<http://sistemas.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml?jsessionid=145f8152084e201adcb3a1649e74?leiImpressao=6797>>. Acesso em: jun. 2015.

BRASIL, MEC. Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2007. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro\\_final\\_proconselho07.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro_final_proconselho07.pdf)>. Acesso em: jun. 2015.

BRASIL, IBGE. Relatório Munic 2011. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2011/munic2011.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf)>. Acesso em: jun. 2015.

BRASIL, IBGE. Relatório Munic 2009 Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>. Acesso em: Jun. 2015.

EPSTEIN, L; KING, G. Pesquisa empírica em direito [livro eletrônico]: as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013. (Coleção acadêmica livre).

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.1, Julho/2017, pp. 129-156.**

**SALLES, Ricardo de Padua. *Participação, deliberação e desenho institucional no âmbito do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto***

FERRO, M. C. T. Participação, políticas públicas e efetividade: linhas de pesquisas, limites e descobertas. In: II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP).

MARAHÃO, T. A.; TEIXEIRA, A. C. C. Participação no Brasil: Dilemas e desafios contemporâneos. In: Maria do Carmo Albuquerque (org.). Participação popular nas políticas públicas. São Paulo: Polis, 2006.

SANTOS JR., O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JR., O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2004.

SCOTT, J. A Matter of Record, Documentary Sources in Social Research. Cambridge: Polity Press, 1990.

SILVA, R.; ALMEIDA C.; CARLOS E. A efetividade da participação na política de assistência social: institucionalização, deliberação e representação nos conselhos gestores dos municípios brasileiros. In: II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP).

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Roberto Rocha C. Pires (Org.) Brasília: Ipea, 2011.

WAMPLER, Brian. Activating democracy in Brazil. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2015.

YIN, R. K. Estudo de caso e planejamento de métodos. São Paulo: Saraiva, 2015.

---

## O *Policy Cycle* e o Programa “Luz para Todos”

### The *Policy Cycle* and the “*Luz para Todos*” Program

Marcelino Teixeira Lisboa

Docente em Relações Internacionais / Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)

E-mail: [marcelino.lisboa@yahoo.com.br](mailto:marcelino.lisboa@yahoo.com.br)

**Resumo:** Este texto analisa o programa Luz para Todos no período de 2004 a 2011. Durante este período o programa sofreu alterações e prorrogações para seu prazo de conclusão. O presente artigo questiona até que ponto o Luz Para Todos é uma política pública que não foi executada da maneira prevista e somente teve os prazos alterados e em que medida as alterações foram consequências de novos fatos surgidos ao longo da execução do projeto. A análise é realizada a partir do ponto de vista de um *policy cycle*, através de análise de documentos do Ministério das Minas e Energia, da Agência Nacional de Energia Elétrica, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, além da legislação correspondente. Concluiu-se que o Luz para Todos tem as fases características de um *policy cycle* e que se trata de uma política que se retroalimenta a partir de dados da fase de execução, gerando a continuidade do processo.

**Palavras chave:** *Policy Cycle*; Luz para Todos; Política Pública

**Abstract:** This article aims to analyze the *Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos* in the period 2004-2011. During this period, the program underwent changes and extensions to its deadline. This article discuss the extent to which the *Luz para Todos* was not implemented in the foreseen prospect and only had the deadlines changed, or the possibility that the changes were consequences of new facts that emerged throughout the execution of the project. The analysis is performed from the point of view of a *policy cycle*, through analysis of documents of the *Ministério das Minas e Energia*, the *Agência Nacional de Eenergía Elétrica*, data from the *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, and the corresponding legislation. It was concluded that the *Luz para Todos* has the characteristic phases of a *policy cycle* and that it is a public policy that is fed back from data obtained in the execution phase, generating the continuity of the process.

**Key-words:** *Policy Cycle*; *Luz para Todos*; Public Policy

## 1. Introdução

Este texto aborda o programa Luz para Todos, analisando-o no período de 2004 a 2011. Trata-se de um estudo de caso de uma política pública de nível doméstico, de abrangência territorial nacional, destinada a levar energia elétrica a todos os domicílios rurais brasileiros e garantir à sua população o acesso à eletricidade e o uso contínuo deste serviço público. Além disto, tem a intenção de promover o desenvolvimento social nas comunidades beneficiadas pelo programa, utilizando o acesso à energia elétrica como vetor para promoção da melhoria da qualidade de vida.

Este programa foi concebido em 2003, com o objetivo de levar luz elétrica a toda a população rural brasileira até o ano de 2008. Todavia, o programa teve seus prazos de finalização alterados para 2011, depois para 2014 e para 2018. A partir deste fato, este texto examina as motivações que levaram o Luz Para Todos a não ser executado da maneira prevista, além de verificar em que medida as alterações foram consequências de novos fatos surgidos ao longo da execução do projeto. O texto analisa o período de 2004 a 2011 a partir do ponto de vista de um *policy cycle*. Adota-se esta perspectiva devido ao fato de que o próprio programa é entendido desta forma por seus formuladores (IICA, 2011, p. 25-26).

O texto está organizado em quatro partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte, apresenta-se uma discussão sobre o *policy cycle*, que serve tanto para embasar a análise do texto como para contribuir com o debate desta vertente teórico-metodológica do estudo das políticas públicas. As três partes seguintes trazem um histórico do programa desde a sua instituição em 2004 até a sua prorrogação ocorrida em 2011.

Realiza-se a análise documental, apoiada em dados quantitativos que dão subsídio às conclusões. O material utilizado para a pesquisa consiste em documentos oficiais do Ministério das Minas e Energia (MME) e da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), além da legislação correspondente. Também serviu de suporte à pesquisa a bibliografia disponível sobre o tema – principalmente para o aporte teórico – além os dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) através do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA).

## 2. Ciclo das Políticas Públicas

O estudo das políticas públicas através de um modelo baseado em estágios originou-se com Harold Lasswell em meados do século XX, quando apresentou na obra *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis* um modelo composto por sete estágios: inteligência ou coleta e processamento de informações, promoção de opções, prescrição de um conjunto de ações, invocação de sanções, aplicação da política, término ou cancelamento e apreciação dos resultados. O objetivo de Lasswell era simplificar a complexidade da formação de políticas públicas quebrando o processo em etapas (Howlett, 2000, p. 173).

Este modelo recebeu críticas, principalmente por apresentar uma sequência de fases cronológicas nem sempre encontradas empiricamente, sendo considerado um tipo ideal muito simplificado. Contudo, o modelo de Lasswell serviu como ponto de partida para o desenvolvimento de uma variedade de tipologias para a análise do processo das políticas públicas, tal como os modelos de Brewer e d’Leon (1983), May e Wildavski (1978) e Anderson (1975), conforme citam Jann e Wegrich (2007, p. 43).

No modelo de Garry Brewer e Peter d’Leon, o processo das políticas públicas é composto por seis etapas: invenção ou início, estimativa, seleção, implementação, avaliação e finalização (Howlett, 2000, p. 173). Judith May e Aaron Wildavski consideram que existem cinco etapas, sendo elas a formação da agenda, análise da questão, implementação da política, avaliação e término (González, 2006, p. 268). A abordagem realizada por James Anderson em 1975 indicava seis etapas: identificação do problema, formulação da agenda, formulação da política, adoção das medidas, implementação e avaliação. Em 2006, o modelo de Anderson deixou de contar com a primeira etapa descrita em 1975, passando a ser um modelo de cinco fases, cuja primeira etapa é a formulação da agenda (Dhakal, 2009, p. 6; 20).

As diversas propostas da bibliografia que tratam dos estágios das políticas possuem diferenças apenas graduais, conforme destaca Klaus Frey (2000, p. 226), tendo em comum as fases de formulação, implementação e controle dos impactos das políticas. Frey propõe uma nova

subdivisão que considera mais sofisticada e pertinente que as tipologias disponíveis. Em sua análise, os estágios de uma política pública podem ser distinguidos entre as seguintes fases: percepção e definição dos problemas, *agenda setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e avaliação do processo com eventual correção da ação.

De fato, conforme alertado por Klaus Frey, as tipologias são bastante semelhantes entre si. Também se deve considerar pertinente a afirmação de Werner Jann e Kai Wegrich (2007) de que estes modelos ao mesmo tempo em que criticam por diversos fatores o tipo ideal de Lasswell, baseiam-se nele para elaborar suas propostas.

Todavia, o processo que envolve uma política pública não é algo estático que possa ser subdividido em etapas lógicas, previsíveis e imutáveis, ou seja, a característica prescritiva e normativa das políticas em estágios do modelo de Lasswell tornava o modelo um tipo ideal limitado. Diante disto, era necessário que houvesse tanto a comunicação entre as diferentes etapas, como a eliminação da característica linear do modelo de estágios. Para tanto, conforme abordam Jann e Wegrich (2007, p. 44), combinou-se o modelo de *input* e *output* de David Easton à tipologia dos estágios, transformando o modelo estático dos estágios em um modelo dinâmico de ciclos, o chamado *policy cycle*.

Grin e Loeber (2007, p. 201) destacam que para Easton o processo político ocorre através de um modelo sistêmico que funciona tal qual uma correia transportadora das demandas e pressões da sociedade, os *inputs*, para o sistema político onde os governantes ordenam estas demandas e tomam as decisões sobre o que fazer acerca de determinada matéria. Após esta etapa, os atores políticos com poder de decisão produzem as políticas públicas como *outputs* em resposta às demandas da sociedade, que responde após a implementação das políticas, gerando *feedback* e retroalimentação neste sistema. Conforme Heinelt (2007, p. 109), o sistema político administrativo na visão de Easton é uma caixa preta com uma entrada na qual surgem as demandas dos cidadãos e uma saída em que aparecem as decisões dos *policy makers* compostas por leis, programas e políticas. Celina Souza cita que “Easton contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton,

políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos” (Souza, 2006, p. 24).

Um ciclo político a partir da abordagem sistemática de Easton em conjunto com o modelo funcional de Lasswell compõe um modelo analítico útil para o estudo de uma dada política, conforme destaca Cavalcanti (2007, *apud* Silva & Dagnino, 2011, p. 174), construído para modelação, ordenamento e explicação do processo, obedecendo muito mais uma interação lógica do que uma sequência cronológica.

É sob esta perspectiva teórica que se analisa neste texto a política pública de universalização do acesso e uso da energia elétrica em áreas rurais, o programa Luz para Todos: uma análise baseada no *policy cycle*, com a quebra do processo em etapas ou fases que se intercomunicam e geram novas informações que alteram o processo tal como inicialmente concebido.

Considerando as etapas de um *policy cycle*, neste artigo entende-se a dinâmica de uma política pública como um processo contínuo e dinâmico, composto por momentos. Em cada um destes momentos há diferentes atores, decisões, restrições e resultados, além do fato de que estes momentos e seus elementos são interdependentes (Silva & Dagnino, 2011, p. 174). Considerando estas observações, adota-se aqui a classificação descrita e comentada por Jann e Wegrich (2007), que está estruturada nas seguintes etapas: a) formação da agenda, com o reconhecimento do problema e a seleção das questões a serem tratadas; b) formulação da política e tomada de decisão; c) implementação da política; d) avaliação e conclusão.

Os problemas que chegam à agenda seguem um caminho subdividido em duas fases. Na primeira, é necessário que um problema social tenha sido definido e que tenha sido expressa a necessidade de intervenção do Estado para a sua resolução. A segunda fase consiste em colocar de fato este tema na agenda governamental para que haja uma reflexão dos atores políticos e funcionários governamentais e uma posterior ação relacionada ao problema (Jann & Wegrich, 2007, p. 45-48). Os autores consideram que o passo crucial no processo de formação da agenda é a definição de quais dos problemas reconhecidos se moverão para a agenda política governamental.

Outra importante definição que fazem os autores é a diferenciação entre agenda formal e agenda informal. A agenda formal é aquela composta pelos assuntos tratados pelos entes governamentais e fazem parte do processo decisório que define as ações do Estado. Para González (2006, p. 266), é necessário considerar que o governo atende a uma gama variada de problemas e devido ao grau de importância de cada um deles, nem todas as questões públicas podem entrar na agenda de governo.

A agenda informal é mais ampla e é imposta pela sociedade em geral que conta principalmente com a ação da mídia. A relação entre ambas as agendas ocorre no processo decisório, com a agenda formal sendo o centro das atenções por possuir o poder para tomada de decisão e a agenda informal como mecanismo de pressão sobre o Estado para que um determinado problema seja reconhecido e inserido na agenda formal. Jann e Wegrich consideram que os governos não podem simplesmente ignorar o sentimento público em relação a determinado assunto – a agenda informal – sob o risco de que isto lhe custe legitimidade e credibilidade.

Quanto à formulação das políticas e tomada de decisão, estas compõem a etapa na qual os problemas, propostas e demandas são transformados em questões governamentais (Jann & Wegrich, 2007, p. 48-51). Nesta etapa ocorre a formulação da política considerando em primeiro lugar as diferentes alternativas para a ação e em segundo lugar a tomada de decisão sobre qual alternativa será contemplada. Estes dois momentos são colocados como etapas distintas em algumas propostas de *policy cycle*, o que em certa medida percebe-se até mesmo na proposta de Lasswell. Entretanto, para Jann e Wegrich não há uma linha de corte clara para a formulação e a tomada de decisão, sendo impossível separá-las. Por isto, os autores tratam a formulação e a tomada de decisão como dois subestágios dentro de uma única fase do *policy cycle*.

Neste sentido, o pensamento de Jann e Wegrich para esta etapa que denominam "*policy formulation and decision making*" aproxima-se da ideia de Klaus Frey na sua tipologia que apresenta a etapa de "elaboração de programas e decisão", ambos acoplando formulação e decisão (Frey, 2000, p. 227-228). Para Frey, nesta etapa é escolhida uma alternativa entendida como a mais apropriada linha de ação, enfatizando-se aqui que o ato de decisão normalmente é precedido de um processo de conflito entre atores e grupos de interesse que possuem influência na política e na

administração. Cita ainda que decisões verdadeiras são raras nesta etapa, pois em geral a decisão é negociada antecipadamente entre atores políticos mais relevantes. Na visão de Frey, portanto, a *decision making* é um uma disputa de poder entre grupos de interesse e não um processo racional de escolha da melhor alternativa para resolução de um problema.

Jann e Wegrich, no entanto, abordam a questão dos conflitos no processo de tomada de decisão como uma disputa de fato pela escolha da linha de ação mais adequada para o tratamento do problema. Após a coleta e o processamento das informações, os conflitos pela seleção das alternativas podem ocorrer através do que os autores denominam coordenação negativa, quando diversos atores procuram inserir mudanças em um plano de política pública após este ser elaborado, ou pela coordenação positiva, quando os atores sugerem políticas ainda no período da elaboração. No que se refere às interações entre os atores administrativos da arena política, principalmente os departamentos governamentais, predomina o tipo de conflito gerado pela coordenação negativa (Scharpf, 1975, *apud* Jann & Wegrich, 2007, p. 49).

O procedimento de formulação e decisão apresenta, desse modo, em Jann e Wegrich, características semelhantes ao modelo original de Lasswell quando se considera a racionalidade no processo, enquanto que as observações de Klaus Frey tornam a sua linha de análise em consonância com a ideia de Lindblom, que não descarta a necessidade de escolhas racionais na formulação das políticas públicas, mas enfatiza que o processo de tomada de decisão na *policy analysis* deve incorporar outros elementos como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos políticos e dos grupos de interesse (Souza, 2006, p. 24).

Neste sentido, Robert Behn (1986, p. 33-34) destaca que ao longo do processo que envolve uma política há dois jogadores principais. Um deles é o analista de políticas – que podemos definir aqui como o burocrata citado por Celina Souza – que visualiza os resultados de uma política pública pela sua eficiência, através de objetivos definidos e pela forma como estas medidas afetam a sociedade, mensurando de forma clara os seus resultados. O outro jogador é o político, que se preocupa com as negociações e com os compromissos assumidos na arena política, buscando a resolução de conflitos com seus rivais e tratando da distribuição de recursos limitados. Para o autor, este jogador firma suas decisões na força das posições de seus eleitores. Allisson (1971, p. 162-163,

*apud* Behn, 1986, p. 33) enxerga o jogo que envolve a tomada de decisões na política não como uma disputa entre esses dois jogadores, mas como um jogo em que cada um cumpre uma diferente função, possuindo posições fixas e distintas dentro do processo.

Implementação é a execução ou o cumprimento de uma política por parte das instituições e organizações responsáveis, podendo tais órgãos serem do setor público ou não (Jann & Wegrich, 2007, p. 51-53). Os autores apontam que nem sempre o fato de uma determinada política ter sido formulada e selecionada para ser executada significa que ela realmente será efetuada. As políticas formuladas, até a sua execução de fato, podem ser alteradas, distorcidas ou até mesmo bloqueadas, pois os órgãos administrativos responsáveis pela implementação quase nunca são totalmente controláveis pelos programas e leis que compõem uma política pública, nem pelos *policy makers* e *decision makers*. Da mesma forma como Klaus Frey considera que há uma disputa de poder na fase de tomada de decisão, Dhakal (2009, p. 27) indica que isto ocorre também no processo de implementação, quando a estrutura política e as características do corpo legislativo influenciam nesta etapa do *policy cycle*.

A fase de avaliação das políticas públicas é a parte do processo em que os resultados pretendidos tomam o centro das atenções (Jann & Wegrich, 2007, p. 53- 55). O ponto de partida de uma avaliação é o objetivo pretendido e os impactos causados pela adoção da política. Porém, a avaliação não deve ser associada apenas ao final do processo previsto para a política pública, mas também às fases intermediárias e iniciais, utilizando os *inputs* gerados por aqueles que foram afetados ou que fizeram parte de qualquer uma das etapas.

A avaliação pode ainda detectar consequências não intencionais, ou seja, fatos que não estavam previstos. O processo de avaliação relacionado ao final da execução de uma política pública pode servir para simples avaliação de resultados esperados, para reformulação e reinício do processo ou mesmo para determinar a continuidade da política. Todos esses elementos envolvidos na avaliação, em qualquer das fases do ciclo, dependem essencialmente dos *inputs* e *outputs*, que servirão de matéria prima para novas tomadas de decisão. Esta dinâmica de retroalimentação de informações torna o ciclo das políticas um fenômeno ao padrão da denominação de Souza (2006, p. 29), quando a autora afirma que um ciclo deliberativo constitui um processo dinâmico de

aprendizado. Neste ponto, na visão de Prittwitz (1994, *apud* Frey, 2000, p. 229) a avaliação assume papel fundamental, gerando um aprendizado político que permite correções de rumo a um ciclo.

### **3. A Primeira Fase do Programa Luz Para Todos (2004-2008)**

O programa Luz para Todos foi legalmente instituído em novembro de 2003 pelo Decreto nº 4.873/2003 como Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos, com o objetivo de propiciar, até 2008, o atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural que ainda não dispunha deste serviço público (Brasil, 2003). Conforme o Manual de Operacionalização do programa, esta política foi concebida como instrumento de desenvolvimento e inclusão social após a constatação pelo IBGE de que havia no Brasil, no ano 2000, cerca de dois milhões de domicílios rurais sem fornecimento de energia elétrica, conforme dados do censo demográfico realizado naquele ano (MME, 2011, p. 4).

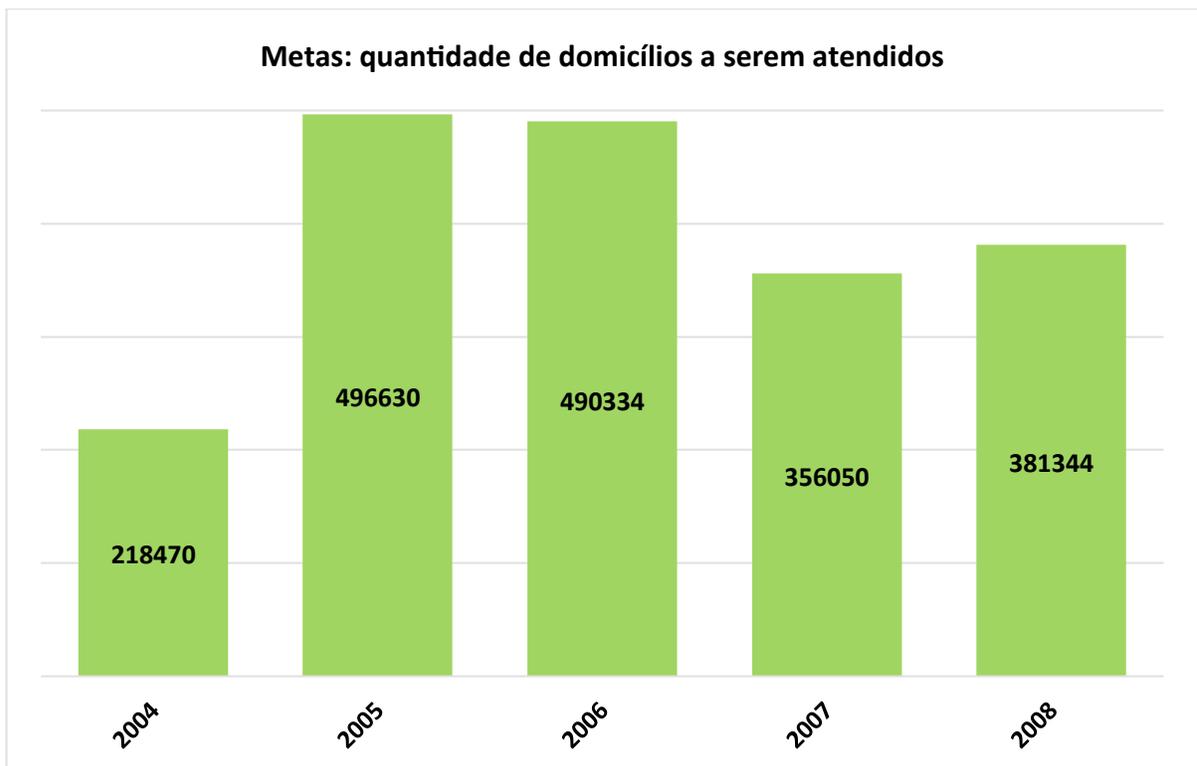
Entretanto, o aumento do acesso à energia elétrica nas áreas rurais é uma matéria da agenda formal desde muitas décadas antes do Luz para Todos, pois o programa teve antecedentes, surgidos em outros cenários regulatórios (Viana, 2007). O Programa Nacional de Eletrificação Rural (PNER) entre 1970 e 1982, o Programa de Desenvolvimento Energético de Estados e Municípios (Prodeem) lançado em 1994 com ações realizadas entre 1996 e 2002 e o Programa Luz no Campo, criado em 1999 e que permaneceu em vigência até o lançamento do Luz para Todos, foram programas anteriores que tinham foco semelhante (Fugimoto, 2005, p. 24-40). O que se tornou um tema novo na agenda, comparando o Luz para Todos com seus antecessores, foi a busca da universalização, ou seja, a demanda e o problema continuaram sendo os mesmos e o que mudou foi o objetivo a ser alcançado.

Ao ser inserida como objetivo do programa, a universalização se tornou a principal variável a ser considerada nas demais etapas do ciclo. Na definição das alternativas e na tomada de decisão, a disponibilidade de verbas, dificuldades decorrentes das características fisiográficas do país ou questões relativas às disputas de poder entre grupos políticos teriam que ficar em segundo plano. Também no processo de avaliação e de processamento dos *inputs*, o Luz para Todos, em sua

gênese, apresentou com a busca da universalização um referencial para processos metodológicos e avaliativos.

Em 2003, o MME ficou encarregado da coordenação e a Eletrobrás indicada para a operacionalização do Luz para Todos. Estes órgãos elaboraram o Manual de Operacionalização do programa e executaram os contratos com as concessionárias. A fase inicial do programa contava com 60 concessionárias inscritas e contratadas para execução de quase dois milhões de ligações elétricas em domicílios rurais até o final de 2008. A Figura 1 demonstra as metas estabelecidas para cada ano, totalizando 1.942.828 ligações previstas.

**Figura 1:** Metas anuais do programa Luz para Todos (2004-2008).



Elaborado pelo autor. Fonte dos dados: Resolução Normativa nº 365, de 19 de maio de 2009, anexo I (ANEEL, 2009c).

Em março de 2004 foi finalizado e aprovado pela Portaria nº 38/2004 do MME o Manual de Operacionalização, documento no qual estão contidas as informações mais apuradas relativas ao Luz para Todos (MME, 2004). Apesar de ter sofrido diversas revisões ao longo do tempo, a parte essencial do manual, que contém os objetivos do programa, divisão dos custos e estrutura operacional, não teve alterações no período analisado.

Sobre as formas de atuação, o programa previa a integração com outras ações ministeriais, procurando construir uma política pública inter setorial. Uma dessas ações seria a revitalização do Prodeem e sua incorporação pelo Luz para Todos, pois era visto como uma política pública cuja continuidade seria produtora e estaria em consonância com os objetivos do novo programa. Diante disto, entrou em andamento o Projeto de Revitalização e Capacitação (PRC-Prodeem), cujas iniciativas geraram a instalação de 1.369 sistemas fotovoltaicos nas regiões geoeletricas nordeste e sul, entre 2004 e 2007, através de convênios de cooperação técnica e financeira celebrados entre o PRC-Prodeem, a Eletrosul e a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (MME, 2007, p. 2).

Sobre a quantidade de ligações elétricas provenientes desta ação, nos documentos oficiais disponibilizados pelo Luz para Todos não é possível obter dados quantitativos conclusivos. Os dados disponibilizados informam apenas os benefícios alcançados pelos cidadãos atendidos pelo programa, encontrados em uma seção específica do site do MME para divulgação de resultados e em outra parte denominada Informativos, na qual é possível acessar um jornal eletrônico com informações sobre o programa<sup>1</sup>.

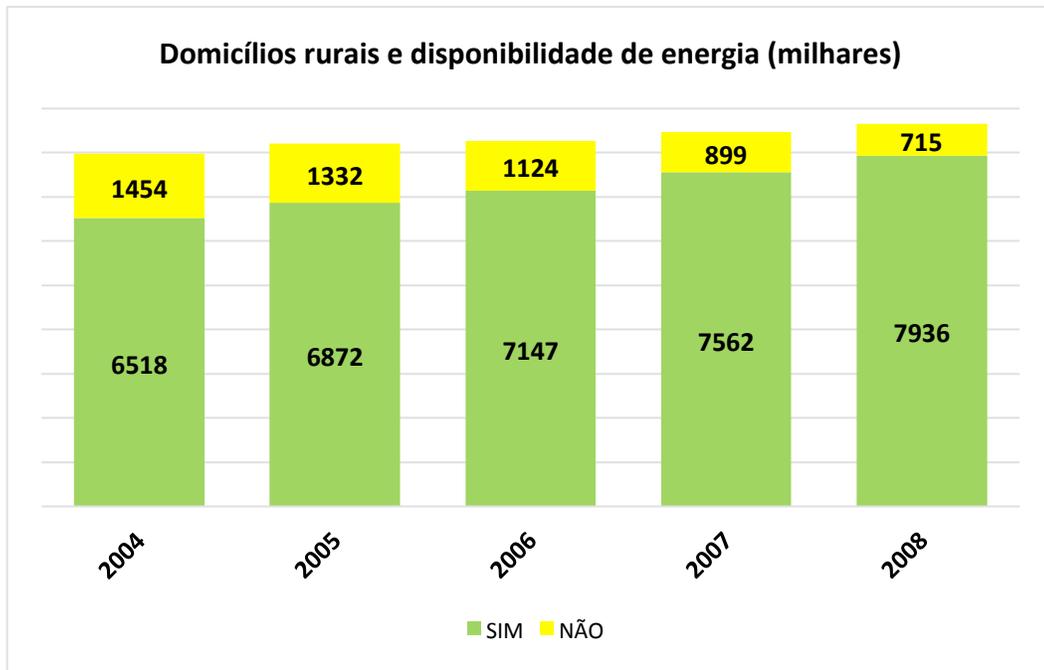
Diante da escassez de dados, buscaram-se nos informes do IBGE as informações sobre a exclusão elétrica, pois foi exatamente em resultados das pesquisas deste órgão que o governo se baseou para divulgar a urgência em retornar o assunto à agenda. Como a pesquisa realizada utilizou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e os dados utilizados anteriormente para elaboração do Luz para Todos tinham como referência o Censo Demográfico de 2000, não foi possível realizar uma comparação apurada dos números devido a diferença de metodologia entre as pesquisas.

---

<sup>1</sup> Os informativos foram divulgados entre julho de 2007 e abril de 2014 pelo endereço <https://goo.gl/LK2UL0>

Entretanto, a partir da análise dos números é possível verificar as tendências do período de 2004 a 2008. A Figura 2 apresenta a quantidade de domicílios rurais com e sem acesso a eletricidade.

**Figura 2:** Domicílios rurais no Brasil com e sem acesso à energia elétrica.



Elaborado pelo autor. Fonte dos dados: PNAD do IBGE, coletados na matriz multidimensional do SIDRA, tabela n. 1959, disponível em <https://goo.gl/1kEieK>

Pelos dados da PNAD, pode-se notar, primeiramente, que a meta de universalização pretendida até o final de 2008 não foi atingida, visto que na estimativa do IBGE, ao final do período previsto para que o Luz para Todos cumprisse a sua meta, ainda havia cerca de 715 mil domicílios rurais sem acesso à energia elétrica no país. Em segundo lugar, a quantidade total de domicílios

rurais cresceu 8,5% no período. Uma terceira observação é que apesar do aumento da quantidade total de domicílios rurais, o percentual de exclusão elétrica reduziu de 18,2% para 8,3% no período.

Diante do não cumprimento das metas, em abril de 2008 o governo promulgou o Decreto nº 6442/2008, alterando a data prevista para finalização da universalização para o ano de 2010 (Brasil, 2008). A explicação para a prorrogação e para o não cumprimento das metas, conforme a Agência Brasil, órgão oficial de comunicação do governo federal, foi de que durante a execução da primeira parte do programa, foram identificadas em pesquisa de campo, novas famílias sem energia elétrica que não haviam sido estimadas no censo demográfico do ano 2000, o que elevou para três milhões de domicílios a meta a ser atingida, um aumento de cerca de 50% do objetivo inicial (EBC, 2011).

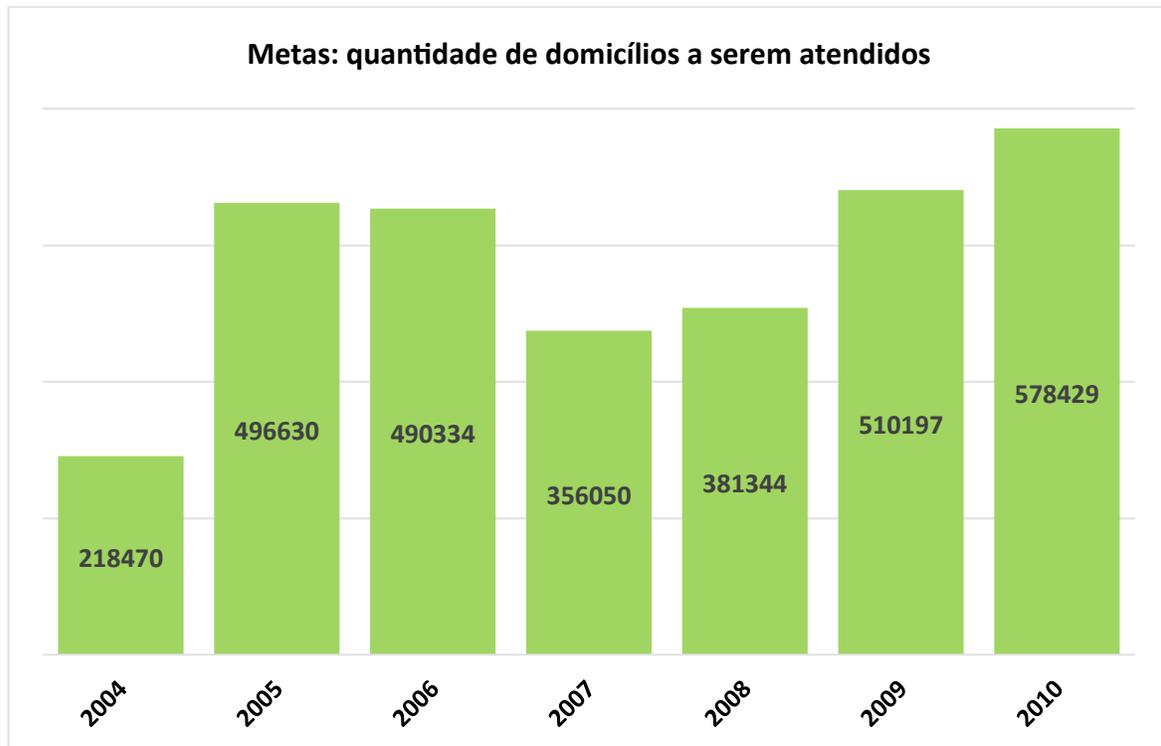
Esta expansão do prazo e a alteração da meta demonstram que de fato a universalização continuou a ser o objetivo principal a ser alcançado por esta política pública. O programa estava implementado e em execução, quando foi identificado que o alvo não era aquele anteriormente estimado. O processo retornou da fase de execução para a etapa de formulação, onde alternativas foram consideradas e uma nova decisão teve que ser tomada. A pesquisa que demonstrou que a quantidade de domicílios a serem atendidos era maior que o estimado foi o *input* necessário para fazer com que a política alterasse sua localização dentro do *policy cycle*. Optou-se por continuar a política, ao invés de finalizá-la quando se cumprisse a meta ou o prazo inicial. A decisão de alterar a data prevista para a conclusão e o aumento da meta constituíram o *output* que encaminhou a política pública novamente à fase de implementação. É esta fase que é analisada na próxima parte do texto, que verifica como se desenvolveu o Luz para Todos após a prorrogação de seu prazo.

#### **4. Novas demandas para o programa (2008-2011)**

A prorrogação do prazo para universalização do atendimento da energia elétrica em áreas rurais de 2008 para 2010 incluiu nas metas do programa mais de um milhão de novos domicílios, além dos anteriormente previstos. A Figura 3 demonstra as novas metas do Luz para Todos após a

pesquisa de campo realizada pelo governo, cujos números demonstram que é flagrante a diferença de valores entre o levantamento do IBGE e os números apresentados na reformulação do programa.

**Figura 3:** Metas anuais do programa Luz para Todos (2004-2010).



Elaborado pelo autor. Fonte dos dados: Resolução Normativa nº 365, de 19 de maio de 2009, anexos I e II (ANEEL, 2009c).

De acordo com o texto da Resolução Normativa nº 365/2009 da ANEEL, o aperfeiçoamento do ato regulamentar que determinou novos prazos e metas para o Luz para Todos levou em consideração as contribuições recebidas pelos agentes do setor elétrico e pela sociedade em Audiência Pública realizada em primeiro de abril de 2009. O objetivo da Audiência Pública foi obter subsídios e informações adicionais para aprimoramento da Resolução Normativa nº 175, de

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.1, Julho/2017, pp. 157-183.**

2005, para atualização das metas de universalização no âmbito do Programa Luz para Todos, cujo prazo de execução havia sido prorrogado para o ano de 2010 (Brasil, 2009, p. 60).

De acordo com a ata da audiência, além dos representantes da ANEEL, houve a participação de dezesseis empresas distribuidoras de energia concessionárias do Luz para Todos, representantes de um comitê gestor estadual e um consumidor final. Foram recebidas 28 contribuições destes participantes sobre pontos que poderiam ser alterados para aprimoramento do programa. Destas, 21 foram rejeitadas na análise do MME por terem sido julgadas improcedentes ou por estarem sendo tratadas em algum outro âmbito da legislação. As outras sete contribuições foram aceitas parcialmente, sendo que seis se referiam ao artigo 4º da resolução, que trata do prazo para envio da revisão do plano de universalização pelas concessionárias que celebraram acordo para atendimento das novas ligações que constam nas metas de 2009 e 2010 (ANEEL, 2009; 2009b).

Na análise do texto da Resolução Normativa nº 365/2009 da ANEEL, o que se verifica é que o principal resultado da audiência pública foi a mudança do texto do artigo 4º da resolução, no qual constava que "a distribuidora que celebrou Termo de Compromisso para o biênio 2009-2010 [...] deve rever o seu Plano de Universalização e encaminhá-lo à ANEEL" (ANEEL, 2009c). Foi excluído o termo "celebrou" e substituído por "celebrar" para que pudesse contemplar também as empresas que estavam em fase de negociação com a ANEEL. Não houve, na audiência pública, a participação efetiva do público consumidor da energia elétrica ou opiniões deste público que pudessem alterar o rumo desta política.

Conforme abordado anteriormente, o estabelecimento de novas metas levou o programa em execução novamente à etapa de implementação. O objetivo da audiência pública era obter subsídios e informações para a melhoria do programa, o que pode ser entendido como um momento de definição de alternativas. As contribuições apresentadas na audiência foram analisadas pelo órgão governamental responsável, o MME, tendo sido todas as solicitações dos participantes da audiência examinadas, algumas aceitas e outras não, sendo que todas foram justificadas sobre as razões da sua consideração ou não no novo texto da resolução normativa. O processo que envolveu a audiência pública insere-se claramente na fase de formulação da política pública dentro

das características do *policy cycle*, com a definição de alternativas e a tomada de decisão como subestágios de uma única etapa.

Em julho de 2009, período em que foi atingida a meta inicial de dois milhões de atendimentos, foi divulgado o primeiro documento que pode ser considerado parte da etapa de avaliação do *policy cycle*, a Pesquisa Quantitativa Domiciliar de Avaliação da Satisfação e de Impacto do Programa Luz para Todos, realizada pela empresa Zaytecbrasil Serviços de Pesquisa Ltda., a pedido do MME. A metodologia da pesquisa consistiu na entrevista de 3.892 beneficiados pelo programa, em 26 unidades da federação, ficando de fora apenas o Distrito Federal (MME, 2009). De maneira geral, o relatório da pesquisa indica um alto grau de satisfação dos usuários com os benefícios proporcionados pelo acesso à energia elétrica, com a quase totalidade dos entrevistados afirmando que houve melhoria da qualidade de vida e das condições de moradia. A amostragem da pesquisa foi de 0,2% do total de domicílios atendidos à época.

Para além do simples ganho de qualidade de vida, outra importante informação pode ser extraída da pesquisa. Trata-se da afirmação por parte de cerca de 5% dos entrevistados de que, devido à energia elétrica proporcionada pelo programa, passaram a residir no local, retornaram para a área rural ou desistiram da ideia de mudarem-se para a área urbana, revelando que se trata de uma política que influenciou os processos migratórios no país. Este fenômeno, porém, deve ser mais bem avaliado quanto a seu impacto socioeconômico, pois junto a isto, os entrevistados afirmaram que houve pouca melhoria nos fatores relativos a renda, produção agrícola e outros serviços públicos como escolas e postos de saúde. A Figura 4 apresenta um quadro das perguntas e percentual de respostas da pesquisa avaliativa.

**Figura 4:** Resultados percentuais da pesquisa de avaliação.

	Numeros em % das repostas obtidas						Manteve-se estável	Não respondeu
	MELHOROU			PIOROU				
	Por causa do LPT	Em parte por causa do LPT	Sem relação com o LPT	Por causa do LPT	Em parte por causa do LPT	Sem relação com o LPT		
Qualidade de vida dos moradores	74,1	17,1	1,0	0,0	0,1	0,1	7,5	0,1
Condições de moradia	70,7	17,4	1,3	0,0	0,0	0,1	10,4	0,1
Participação de atividades sociais	16,4	8,8	0,7	0,1	0,2	0,6	72,9	0,3
Renda familiar	21,0	14,6	2,8	0,1	0,3	0,8	60,2	0,2
Oportunidades de trabalho	21,1	13,1	1,2	0,1	0,5	1,3	62,5	0,2
Área de plantio e/ou pecuária	15,1	6,2	1,1	0,1	0,3	0,8	76,3	0,1
Produtividade agrícola e/ou pecuária	16,4	8,0	1,3	0,1	0,2	0,7	73,1	0,2
Segurança na comunidade	16,2	10,9	1,3	0,2	0,8	1,2	69,2	0,2
Oferta de alimentos e de higiene pessoal	22,6	11,0	1,3	0,2	0,4	0,7	63,7	0,1
Oferta de novos produtos e serviços	18,5	12,3	1,0	0,2	0,5	0,8	67,5	0,2
Disponibilidade de Posto de Saúde/ Médico	12,4	9,7	1,2	0,5	0,5	0,8	74,7	0,2
Atividades escolares no período diurno	29,3	13,7	2,4	0,3	0,5	0,6	53,1	0,1
Atividades escolares no período noturno	32,0	8,7	1,1	0,4	0,3	0,7	56,5	0,3
Facilidade de Acesso a computadores e Internet	11,5	2,9	0,8	0,8	0,1	0,8	82,6	0,5
Atuação da Associação de Moradores	13,7	6,7	2,0	0,1	0,6	1,0	75,7	0,2

Adaptado de: Pesquisa Quantitativa Domiciliar de Avaliação da Satisfação e Impacto do Programa Luz para Todos

(MME, 2009b).

Antes da finalização do novo prazo previsto para o cumprimento das metas, foi promulgado o Decreto nº 7324, de 05 de outubro de 2010, que prorrogou o prazo para o final de 2011 com o objetivo de garantir o atendimento às ligações contratadas ou em processo de contratação até 30 de outubro de 2010 (Brasil, 2010). O que ocorreu foi que as concessionárias não conseguiriam cumprir as metas de 2010, devido a elementos que estavam fora de seu controle, tais como: imprecisões no cadastro do IBGE, demora por parte da Eletrobrás na assinatura dos contratos, demora no repasse de recursos e não participação dos governos estaduais em conformidade com o Manual de Operacionalização, conforme destacado pelo Grupo CPFL Energia na audiência pública de 2009 (CPFL, 2009). A própria alteração do termo "celebrou" para "celebrar" no texto da Resolução Normativa nº 365/2009 da ANEEL explicita os atrasos por parte da agência reguladora, pois quando as novas metas estavam estabelecidas e a resolução em vigência, havia ainda contratos a serem finalizados. Entretanto, em julho de 2011, o prazo para conclusão da universalização foi alterado para 2014.

## **5. Uma nova política pública ou continuidade?**

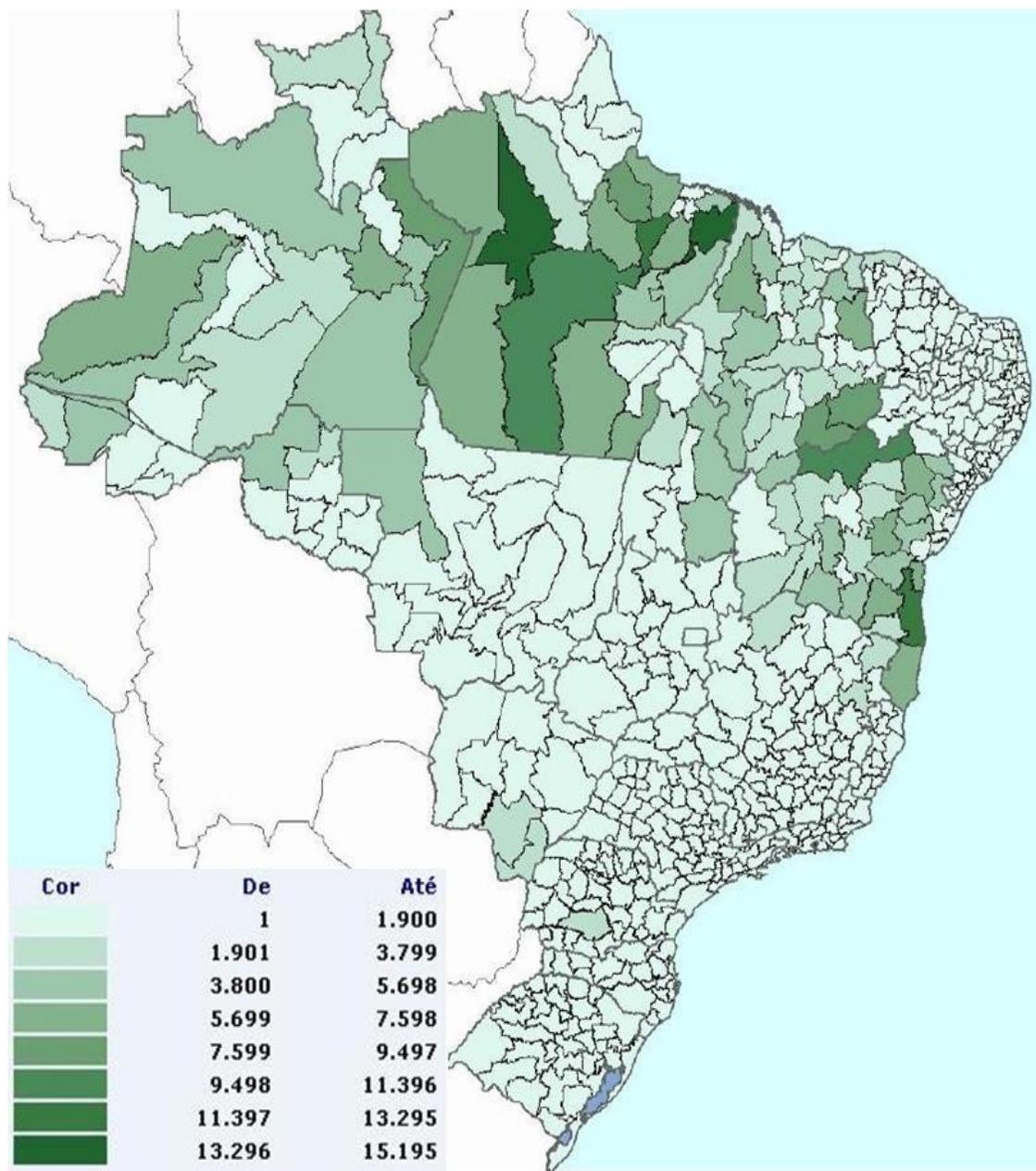
A alteração do prazo para finalização do Luz para Todos para 2014 foi objeto de dois decretos presidenciais. O primeiro foi o Decreto nº 7.520, de 8 de julho de 2011 no qual consta que "fica instituído o Luz para Todos para o período de 2011 a 2014" (Brasil, 2011) e não que o programa anterior havia sido alterado ou prorrogado. O segundo documento, o Decreto nº 7.656, de 23 de dezembro de 2011, trouxe uma importante informação sobre esta questão, ao decretar que os contratos celebrados com base no Decreto nº 4.873/2003, cujas metas não haviam sido concluídas até o final de 2011, poderiam ser incluídos no Luz para Todos 2011-2014, sendo que o MME definiria as regras de transição dos contratos para compatibilizar as metas, objetivos e prioridades (Brasil, 2011b). Conforme o parágrafo 3º do artigo 1º, a inclusão de tais contratos no novo programa não excluiria as sanções e multas a serem impostas pela ANEEL às concessionárias pelo não cumprimento das metas previstas para 2011.

No Manual de Operacionalização 2011-2014, consta que surgiram novas demandas, principalmente nas regiões norte e nordeste, mesmas regiões que desde 2003 apresentam os maiores índices de exclusão elétrica e onde há dificuldades de logística para a execução da obra. De acordo com o MME, o Censo Demográfico 2010 do IBGE detectou as novas demandas nestas regiões, com parcela significativa em regiões de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e onde havia grande parte da população contemplada por outras duas políticas públicas, o Plano Brasil Sem Miséria e o Programa Territórios da Cidadania (MME, 2011).

Tais informações estão de acordo com os dados do censo do IBGE, pois as maiores quantidades absolutas de domicílios rurais sem energia elétrica em 2010 encontravam-se nas regiões norte e nordeste, nos estados do Amazonas, Pará, Bahia, Maranhão, Piauí, além da região norte de Minas Gerais. De acordo com os números disponíveis no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), estas são as regiões brasileiras com menores índices de alfabetização, expectativa de vida e renda *per capita*, que são fatores de cálculo do IDH.

A Figura 5 demonstra, por regiões, os domicílios sem acesso à energia elétrica, apresentados em mesorregiões, que são conjuntos de diversos municípios em uma região.

**Figura 5:** Domicílios rurais no Brasil sem acesso à energia elétrica



Elaborado pelo autor. Fonte dos dados: Censo Demográfico de 2010 do IBGE, coletados na matriz multidimensional do SIDRA, tabela 1395, disponível em <https://goo.gl/mlQCsv>

De acordo com a Resolução Normativa nº 488/2012 da ANEEL, a partir das ligações elétricas remanescentes do período anterior, somados às novas demandas, foram traçadas novas metas (ANEEL, 2012). Porém, os dados do IBGE indicavam que a quantidade de domicílios rurais sem energia era maior do que a metas para o programa, conforme a Figura 6.

**Figura 6:** Metas anuais do Luz para Todos 2011-2014 e dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE

METAS DO LUZ PARA TODOS 2011-2014						CENSO IBGE 2010	
UF	2011	2012	2013	2014	TOTAL	IBGE	Diferença
MS		1.729	2.112	1.990	5.831	8279	2.448
GO						9544	9.544
DF						319	319
MT		5.227			5.227	14237	9.010
RO						11942	11.942
RR						8740	8.740
AP						2231	2.231
TO						18010	18.010
AC				4.270	4.270	11923	7.653
AM			13.095	13.095	26.190	48840	22.650
PA	1.000	36.666	36.667	36.747	111.080	130402	19.322
PI						53384	53.384
CE						15386	15.386
PB						4353	4.353
SE						3716	3.716
AL		4.652			4.652	5696	1.044
BA	3.012	45.000	60.000	20.000	128.012	124674	-3.338
MA	2.333	20.000	20.000		42.333	57372	15.039
PE		5.400	3.557		8.957	9119	162
RN		2.500	2.345		4.845	3507	-1.338
PR		1.500	2.500		4.000	9561	5.561
SC						1777	1.777
RS						5115	5.115
MG						30260	30.260
ES						656	656
RJ		795	1.000		1.795	1589	-206
SP		1.558	3.551	1.650	6.759	4803	-1.956
<b>TOTAL</b>	<b>6.345</b>	<b>125.027</b>	<b>144.827</b>	<b>77.752</b>	<b>353.951</b>	<b>595435</b>	<b>241.484</b>

Elaborado pelo autor. Fonte dos dados: Resolução Normativa nº 488, de 15 de maio de 2012, anexo I (ANEEL, 2012) e Censo Demográfico de 2010 do IBGE, disponível na matriz multidimensional do SIDRA, tabela 1395, disponível em <https://goo.gl/mlQCsv>

Na confrontação dos números do IBGE com as metas do Luz para Todos acordadas e contratadas com as distribuidoras de energia, verifica-se uma diferença superior a 240 mil domicílios rurais no Brasil que, ao final do cumprimento das metas de 2014, ainda não estariam atendidos pela energia elétrica, o que denuncia que a universalização da energia no campo ainda era um objetivo que apresentava imprecisões em relação ao conteúdo de suas bases de dados e padronização das metodologias de coleta de informações entre o IBGE e a ANEEL. Apesar desta constatação, é inegável que o programa seguia na direção da meta da universalização.

Torna-se cabível neste ponto indagar se o Luz para Todos 2011-2014 foi uma nova política pública ou uma nova fase dentro de um mesmo *policy cycle*. Apesar do texto do decreto que instituiu o Luz para Todos 2011-2014 informar na frieza da palavra que era um novo programa, na prática, trata-se da sequência de um mesmo processo. A primeira evidência é o uso das mesmas metodologias, das mesmas premissas, das mesmas fontes de financiamento das obras e dos mesmos objetivos encontrados desde o lançamento do programa de universalização em 2003. O segundo ponto a se destacar é a migração de contratos do programa anterior para a nova fase, podendo permanecer as mesmas empresas na concessão do serviço. A terceira questão diz respeito a não haver continuidade ou finalização do programa anterior. Se a fase 2011-2014 é um novo programa, a versão anterior deveria então ser finalizada ou continuada, mas não há informações acerca sobre estas questões nos documentos dos programas.

Sendo assim, o Luz para Todos 2011-2014 pode ser enquadrado como parte do processo anterior, como mais uma fase de uma política pública cujos ciclos se desenvolveram desde 2003 e que em 2011 passou por outro ciclo de implementação, após ter havido a retroalimentação com *inputs* gerados ao longo do processo.

Isto pode ser afirmado, em primeiro lugar, porque uma nova política pública deveria ter passado pela identificação de um problema e de sua inserção na agenda de governo, o que não ocorreu com o Luz para Todos 2011-2014, pois se trata de uma matéria que há várias décadas entrou na agenda formal e dela não saiu. Em segundo lugar, porque a definição de alternativas e tomada de decisão ocorreu através de informações decorrentes da política anterior, somente alterando-a, não caracterizando um novo processo de *policy formulation*, mas uma alteração a partir

dos *inputs*. E em terceiro lugar, o programa com previsão para ser finalizado em 2011 não passou por um processo final de avaliação, para verificar os impactos causados por esta política pública ou para averiguar o cumprimento das metas.

Sem uma avaliação aprofundada, os formuladores do programa basearam-se unicamente na identificação de que o objetivo não havia sido atingido para alterar a data para a universalização. A avaliação é o elemento do *policy cycle* menos presente no ciclo do Luz para Todos. A única avaliação, realizada em 2009, situa-se no meio do processo e avalia somente as impressões dos usuários do programa.

## 6. Considerações Finais

O Luz para Todos não é uma política pública nova, pois houve outras medidas semelhantes no passado. A diferença entre este programa e seus antecessores é que tem o objetivo de erradicar a exclusão elétrica nas áreas rurais no Brasil. Para tanto, o programa sofreu alterações durante o tempo, mas manteve sempre o objetivo de universalizar o acesso e uso da energia elétrica no campo. Os objetivos do programa foram cumpridos parcialmente no período analisado e suas metas alteradas devido ao aumento das demandas, com novas áreas a serem eletrificadas que surgiram durante a execução do programa.

Do ponto de vista teórico, como primeiro ponto pode-se afirmar que a análise fragmentada e sistêmica através do *policy cycle* mostrou-se útil para a análise do objeto de pesquisa. Em segundo lugar, destaca-se que o Luz para Todos tem as fases características de um *policy cycle*. Quanto à *agenda setting*, verificou-se que o tema desde antes de 2003 estava inserido na agenda, então não houve claramente as fases de definição do problema e sua ascensão à agenda formal dentro do período do Luz para Todos, pois o problema estava posto por circunstâncias políticas anteriores. A fase de formulação, com a definição de alternativas e tomada de decisão, bem como a implementação, mostraram um forte viés burocrático e racional em detrimento de ações políticas, sendo que estas quando ocorreram foram fruto de decisões do poder executivo.

Em 2014, o programa sofreu outra prorrogação, com a previsão para o alcance da universalização em 2018, passando pelas mesmas fases das prorrogações anteriores. Considerando a perspectiva e os objetivos deste artigo – examinar o Luz para Todos como um *policy cycle* – a prorrogação do prazo para 2018 somente reafirma a perspectiva de uma política pública que se retroalimenta a partir de dados obtidos na fase de execução, que evidenciam a necessidade de sequência do programa.

Para o sucesso do programa, é imprescindível que seja melhorada a questão da avaliação da política pública, um dos pontos mais frágeis do Luz para Todos, além de se pensar como ocorrerá o financiamento da manutenção do programa, pois, uma coisa é prover a infraestrutura, outra é manter os serviços. O programa tem obtido êxito na melhoria da qualidade de vida das populações rurais, porém há ainda muito espaço para progredir além da universalização, principalmente nas questões relacionadas ao desenvolvimento social.

## **Referências**

- Behn, R. D. (1986). Policy Analysis and Policy Politics. *Policy Sciences*, n. 19, p. 33-59.
- CPFL Energia (2009). *Contribuições referentes à audiência pública nº 009/2009*. São Paulo: CPFL.
- Dhakar, R. P. (2009). *Analysis of the implementation challenges of health sector decentralization policy in Nepal*. 2009. 249 f. Dissertação (Doutorado em Filosofia da Saúde Pública) – Chulalongkorn University: Bangcoc.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun.
- Fugimoto, S. K. (2005). *A universalização do serviço de energia elétrica: acesso e uso contínuo*. 2005. 264 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- González, M. E. N. (2006). Las políticas públicas: discurso o realidad? *Espacios Públicos*, Toluca, México, v. 9, n. 17, p. 252-274.
- Grin, J., & Loeber, A. (2007). Theories of policy learning. In: Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, S. S. *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Capítulo 15. p. 201-219. New York: Taylor and Francis Group.

Heinelt, H. (2007). Do policies determine politics? In: Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, S. S. *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Capítulo 8. p. 109-119. New York: Taylor and Francis Group.

Howlett, M. (2000). A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 6, n. 2, p. 167-186.

IICA (2011). *Universalização do acesso e uso da energia elétrica no meio rural brasileiro: lições do Programa Luz para Todos / IICA*. Brasil: IICA. Disponível em <http://repiica.iica.int/docs/B2112p/B2112p.pdf>

Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. In: Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, S. S. *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Capítulo 4. p. 43-62. New York: Taylor and Francis Group.

Silva, R. B., & Dagnino, R. (2011). O enfoque de análise de políticas e a política pública do Polo e Parque de Alta Tecnologia de Campinas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 171-194.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul-dez.

Viana, F. G. (2007). Luz no Campo e Luz para Todos: duas experiências em busca da plena universalização dos serviços de energia elétrica no Brasil. *PCH Notícias & SHP News*, n. 34, jun/jul/ago de 2007, p. 12-18. Seção de Artigos Técnicos. Belo Horizonte: CERPCH.

#### *Documentos Consultados*

ANEEL (2003). Agência Nacional de Energia Elétrica. *Resolução nº 223/2003*. Estabelece as condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização de Energia Elétrica visando ao atendimento de novas unidades consumidoras ou aumento de carga, regulamentando o disposto nos arts. 14 e 15 da Lei no 10.438, de 26 de abril de 2002. Brasília: DF, 12.

ANEEL (2003bb). Agência Nacional de Energia Elétrica. *Resolução nº 459/2003*. Estabelece a forma de utilização de recursos provenientes dos pagamentos pelo uso de bem público (UBP) e multas aplicadas pela ANEEL, para fins do “programa de universalização do acesso à energia elétrica em áreas rurais”. Brasília: DF, 5 de setembro de 2003.

ANEEL (2009). Agência Nacional de Energia Elétrica. *Ata da Sessão ao Vivo Presencial da Audiência Pública 009/2009*. Brasília: DF, 01 de abril de 2009.

ANEEL (2009b). Agência Nacional de Energia Elétrica. *Processo nº 48500.000581/2009-11*. Análise das contribuições recebidas na Audiência Pública nº 009/2009 para aprimorar a proposta de revisão da Resolução Normativa nº 175/2005. Brasília: DF, 15 de maio de 2009.

ANEEL (2009c). Agência Nacional de Energia Elétrica. *Resolução Normativa nº 365/2009*. Estabelece as metas de universalização das concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica, no âmbito do Programa LUZ PARA TODOS, para o biênio 2009-2010, e altera a Resolução Normativa nº 175, de 2005. Brasília: DF, 19 de maio de 2009.

ANEEL (2012). Agência Nacional de Energia Elétrica. *Resolução Normativa nº 488/2012*. Estabelece as condições para revisão dos planos de universalização dos serviços de distribuição de energia elétrica na área rural. Brasília: DF, 15 de maio de 2012.

Brasil (2002). *Lei nº 10.438/2002*. Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Proinfa, a CDE, dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis n o 9.427, de 26 de dezembro de 1996, n o 9.648, de 27 de maio de 1998, n o 3.890-A, de 25 de abril de 1961, n o 5.655, de 20 de maio de 1971, n o 5.899, de 5 de julho de 1973, n. 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. Brasília: DF, 04 de março de 2002.

Brasil (2003). Decreto nº 4.873/2003. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - “LUZ PARA TODOS” e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília: DF, 12 de março de 2003, seção 1, p.130.

Brasil (2005). Agência Nacional de Energia Elétrica. *Análise de Contribuições da Audiência Pública nº 019/2005*. Brasília: DF, 2005.

Brasil (2008). Decreto nº 6.442/2008. Dá nova redação ao art. 1o do Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS", para prorrogar o prazo ali referido. *Diário Oficial da União*. Brasília: DF, n. 80, seção 1, p. 1, 28 de abril de 2008.

Brasil (2009). Aviso de Audiência Pública nº 9/2009. *Diário Oficial da União*. Brasília: DF, n. 48, seção 3, p. 60, 12 de março de 2009.

Brasil (2010). Decreto nº 7.324/2010. Dá nova redação ao art. 1o do Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS". *Diário Oficial da União*. Brasília: DF, n. 192, seção 1, p. 1, 6 de outubro de 2010.

Brasil (2011). Decreto nº 7.520/2011. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS", para o período de 2011 a 2014. *Diário Oficial da União*. Brasília: DF, n. 131, seção 1, p. 8, 11 de julho de 2011.

Brasil (2011b). Decreto nº 7.656/2011. Altera o Decreto no 7.520, de 8 de julho de 2011, que institui o Programa "LUZ PARA TODOS", para o período de 2011 a 2014. *Diário Oficial da União*. Brasília: DF, n. 247, seção 1, p. 5, 26 de dezembro de 2011.

EBC (2011). Empresa Brasileira de Comunicações. Luz para Todos será novamente prorrogado para beneficiar quase meio milhão de famílias. Brasília: DF, 24 de maio de 2011. Disponível em <https://goo.gl/dq2LwX> Acesso em 26 de janeiro de 2017.

MME (2004). Ministério das Minas e Energia. *Portaria nº 38/2004*. Aprova o Manual de Operacionalização que estabelece os critérios técnicos, financeiros, procedimentos e prioridades que serão aplicados no Programa LUZ PARA TODOS. Brasília: DF, 9 de março de 2004.

MME (2007). Ministério das Minas e Energia. *Processo nº 48.000.002162/2007-93*. Termo de referência. Brasília: MME, 2007.

MME (2009). Ministério das Minas e Energia. *Informativo Luz para Todos*. Brasília: MME, n. 019, junho de 2009.

MME (2009b). Ministério das Minas e Energia. *Pesquisa Quantitativa Domiciliar de Avaliação da Satisfação e de Impacto do Programa Luz para Todos*. Brasília: DF, julho de 2009.

MME (2011). Ministério das Minas e Energia. *Manual de Operacionalização*. Brasília: MME.

## **Revisitando a Estratégia de Execução das Reformas Gerenciais no Setor Público: uma abordagem à luz do equilíbrio de Nash<sup>1</sup>**

### **Revisiting the Strategy Execution of Management Reforms in the Public Sector: an approach in light of the Nash equilibrium**

Ítalo Fittipaldi

Doutor em Ciência Política (UFPE) e Professor de Ciência Política da UFPB. Coordenador do Núcleo de pesquisa aplicada em Políticas Governamentais (NPGOV).

E-mail: [italofittipaldi@gmail.com](mailto:italofittipaldi@gmail.com)

Saulo Felipe Costa

Doutor em Ciência Política (UFPE) e Bolsista PNPd CAPES no PPGRI da UEPB. Pesquisador do Núcleo de pesquisa aplicada em Políticas Governamentais (NPGOV).

E-mail: [s.felipe@hotmail.com](mailto:s.felipe@hotmail.com)

Cletiane Medeiros Araújo

Mestre em Ciência Política pela UFPE, Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE, bolsista CNPq. Pesquisadora do Núcleo de pesquisa aplicada em Políticas Governamentais (NPGOV).

E-mail: [cletiane.araujo@hotmail.com](mailto:cletiane.araujo@hotmail.com)

**Resumo:** A década de 1990 inaugurou um conjunto de políticas públicas marcadas pela busca de eficiência governamental na geração e execução de suas ações. Às políticas orientadas para o mercado seguiram-se esforços de descentralização do processo decisório com vistas ao aprimoramento da gestão pública, onde se buscou combinar ajuste fiscal (eficiência orçamentária) com mudança institucional (instituições voltadas para os resultados). Entretanto, o problema da *falha sequencial* das reformas administrativas, decorrente do *dilema do controle*, se constituiu no vetor de constrangimento para a implementação exitosa dessas concepções gerencialistas. Qual a natureza dos conflitos e a estratégia de ação dos *policy-makers* no interior da “coalizão reformadora”? Este trabalho, em uma tentativa de responder tal questão, apresenta uma abordagem analítica do *dilema do controle* baseada na teoria dos jogos. Objetivou-se com isto, apresentar uma formalização do problema da *falha sequencial*, conforme

---

<sup>1</sup> Somos gratos aos pareceristas anônimos da *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais* pelos comentários e sugestões à versão anterior deste artigo, os quais contribuíram significativamente para seu aprimoramento analítico. Contudo, os erros, falhas e/ou omissões remanescentes são de nossa inteira responsabilidade.

esta foi apresentada por Rezende (2008), como esforço analítico para a aplicação de modelos formais aos fenômenos decisórios na área das Ciências Sociais em geral, e da Ciência Política em particular.

**Palavras-chave:** Reforma administrativa; falha sequencial, dilema do controle, teoria dos jogos.

**Abstract:** The 1990s ushered in a set of public policies marked by the pursuit of increased government efficiency in the generation and execution of their actions. Policies oriented to the market followed by decentralization efforts of the decision-making process in order to improve public management, mixed fiscal adjustment (budget efficiency) with institutional change (institutions focused on the results). However, the problem of sequential failure of administrative reforms, due to the dilemma of control, has become the constraint vector for the successful implementation of these managerial concepts. What is the nature of conflict and the action strategy of policy-makers within the "reform coalition"? This work, in an attempt to answer this question, presents an analytical approach to the dilemma of control based on game theory. The purpose this paper is to present a formalization of the problem of sequential failure, as explained Rezende (2008), as an analytical effort for the application of formal models for decision-making phenomena in the field of Social Sciences in general and Political Science in particular.

**Keywords:** administrative reform; sequential failure, control dilemma, game theory.

## **1. Introdução**

O aperfeiçoamento das ações de governo vem se constituindo em importante objeto de análise de políticas, em especial o tema sobre reformas nas organizações do setor público. A experiência internacional com as reformas orientadas pela *performance* ao longo da década de 1990, inspirada na vertente *gerencial*, possibilitou uma profusão de estudos acerca das reformas administrativas tendo como foco, em boa medida, a descrição dos alcances e/ou limites dessas reformas (BRESSER-PEREIRRA, 1996; 1998a; 1998b; 2001; VALDECI, 1997; VELASCO JR., 1997; FERLIE *et al.*, 1999; ABRÚCIO, 2001; JENKINS, 2001; KETTL, 2001). No início da década de 2000, a vertente *societal* de gestão pública adquiriu notoriedade, principalmente a partir do envolvimento de novos atores sociais na implementação ou execução das políticas públicas, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Democrático. Ambas as tentativas de “reinvenção do governo” tinham como objetivo a ampliação da democracia no país, através da introdução de novas formas de organização e administração do Estado. Todavia, ao longo dos dois últimos decênios, a gestão pública brasileira sofreu descontinuidades na implementação de seus programas. Afinal, o que conduz às reformas à falha?

Destacando a natureza dual dos objetivos programáticos das reformas administrativas, em

especial aquelas de vertente gerencialista<sup>2</sup>, o *dilema do controle* – como abordado por Rezende (2004) – explica a fragmentação dos programas reformadores resultado de tensões entre atores estratégicos para a implementação desta política pública. Assim, ancorado no arcabouço teórico que destaca as tensões entre descentralização e desempenho organizacional, o presente estudo buscou explicar as estratégias não-cooperativas no interior da coalizão reformadora, derivada do *dilema do controle*, à luz do instrumental metodológico da teoria dos jogos.

A adoção de um modelo formal para lastrear um arcabouço teórico não passa incólume as limitações e fragilidades adaptativas. Simplificações analíticas e acomodações conceituais, não raro, conduzem o esforço formal a questionamentos acerca do grau de ajuste da estratégia metodológica escolhida. Ao se recorrer a teoria dos jogos para explicar falha sequencial das reformas administrativas gerenciais, notadamente a experiência brasileira, não objetivou-se o ineditismo da empreitada, mas a adequabilidade do esforço analítico ao objeto de explicação.

Em uma instigante abordagem acerca da atuação de grupos de interesse em relação a determinada política governamental, McCarty e Meirowitz (2007) apresentam uma estrutura de escolhas dos atores, sob a perspectiva do equilíbrio de Nash em um jogo de estratégias em espaços contínuos. A concepção analítica desenvolvida contempla a pressão desses grupos sobre o governo para executar sua política “preferida”. Destarte, no artigo em tela, o objetivo foi conceber uma abordagem da teoria dos jogos, incorporando o modelo formal desenvolvido por McCarty e Meirowitz (2007) ao problema da *falha sequencial* da reforma administrativa executado no Brasil na década de 1990, considerando o comportamento estratégico de *policy-makers* na condução da política de reforma gerencial.

O presente artigo está estruturado em quatro seções onde, na primeira é apresentado o conceito do *dilema do controle* e seus efeitos sobre a execução da política de reforma. Na seção 2 são sumarizadas as principais vertentes do modelo da nova administração com base em sua evolução teórica na década de 1990. Na seção 3 é desenvolvido um modelo formal onde se identifica o dilema do controle como um caso de *equilíbrio de Nash*. E, finalmente na seção 4 são apresentadas as considerações finais do trabalho.

---

<sup>2</sup> O modelo gerencialista de gestão pública será o foco do presente artigo. A análise criteriosa do modelo de gestão societal não faz parte do escopo trabalho, uma vez que tal abordagem se encontra incrustada em um processo dialético ainda em curso.

## 2. O dilema do controle

As reformas nas estruturas da moderna burocracia encontram na existência do problema da *falha sequencial* o vetor de constrangimento para sua execução exitosa. A vasta literatura sobre as explicações para esta *falha* variam na razão direta da multiplicidade das abordagens analíticas, evidenciando a complexidade do processo de implementação de reformas administrativas decorrente da natureza conflituosa da mudança institucional. Em um amplo *survey* da literatura, Rezende (2004) identificou ao menos dezessete argumentações sobre o problema da *falha sequencial*, onde o fracasso de tais reformas, apesar das diversas interpretações, encontra na “natureza dual” da política de aumento do desempenho organizacional, o elemento “genético” para a sua fragmentação (*cf.* Quadro 1).

A partir da análise desta literatura, Rezende (2004) reformulou a abordagem analítica para explicar o problema da *falha sequencial* das reformas administrativas destacando as tensões existentes entre os agentes executores desta política, no tocante à disputa pelo controle do processo decisório e suas implicações à implementação de ações combinadas de elevação da *performance* em organizações complexas. De fato, tal a abordagem *per se* não é singular, já que, nas palavras daquele autor, “a explicação adicional que estou propondo não é absolutamente nova, dado que ela conecta, integra e combina alguns elementos explicativos de outras abordagens [...]” (REZENDE, 2004: p. 44). Todavia, a abordagem de Rezende (2004) torna mais clara a identificação donexo causal primário da dualidade contida nas ações restauradoras da *performance* organizacional, em particular nas agências governamentais.

Elevar o desempenho de uma organização no tempo consiste na ação combinada de aperfeiçoamento na utilização dos recursos disponíveis (*controle*) e efetividade no atendimento de sua clientela (*desempenho*). Assim, ao se buscar o aumento da *performance* institucional a política dos reformadores deverá ser resultado de iniciativas complementares voltadas à concretização daqueles objetivos bidimensionais. Porém, como a unicidade da estrutura organizacional é mais normativa que real, a dimensão da eficiência (*controle*) e a dimensão da efetividade (*desempenho*) apresentam funções utilidades distintas no interior de uma mesma agência ou conjunto de agências. Enquanto, se para a primeira dimensão a busca pela otimização

no gerenciamento e utilização dos recursos é a meta a ser alcançada, para a segunda o alvo é a maximização da oferta a seus consumidores, mesmo que para isto seja preciso uma profunda reformulação de sua estrutura organizacional visando o aumento da efetividade. Ou seja, os objetivos distintos produzem estratégias diferenciadas de implementação da reforma que se materializam no problema da *falha sequencial*. Com isto, o ponto fulcral no conflito interno na condução da estratégia reformadora – por extensão do problema da *falha sequencial* – reside no embate em torno do processo decisório para a condução do programa de elevação do desempenho organizacional, travado entre o “grupo da eficiência” e o “grupo da efetividade”. A esta disputa, inerente às reformas administrativas orientadas pela *performance*, Rezende (2004) denominou de *o dilema do controle*.

A lógica dilemática entre *controle* e *desempenho* manifesta-se nos programas de reformas em agências governamentais através das estratégias antagônicas entre o ajuste fiscal e a mudança institucional. No ambiente das reformas administrativas no setor público, em especial aquelas de perfil *gerencialista*<sup>3</sup>, o *controle* materializa-se nas ações de eficiência orçamentária, consubstanciadas nas políticas de ajuste fiscal. Por seu turno, a dimensão *desempenho* volta-se para a alteração do modelo institucional vigente, via descentralização decisória e de recursos, com vistas ao aumento da efetividade organizacional (mudança institucional). A existência de interesses distintos e percepções diferenciadas quanto ao padrão performático a prevalecer na concepção da reforma administrativa dificultam a formação de um ambiente cooperativo para execução das políticas, conduzindo o programa à falha, no tempo. É esta natureza contraditória entre as ações de ajuste fiscal e de mudança institucional que produz os problemas de ação coletiva no interior da “coalizão reformadora”<sup>4</sup>, tendo a dicotomia centralização/descentralização de recursos como ponto irradiador do conflito estratégico da implementação. Ou seja:

[...] as iniciativas de ajuste fiscal (redução e/ou controle dos custos visando ganhos de eficiência fiscal) requerem maior fiscalização dos sistemas burocráticos, na medida em que a mudança institucional demanda menos controle, sobretudo naquelas em que as propostas de descentralização são predominantes, como é o caso das reformas dos anos 1990. (REZENDE, 2004, p. 44).

Percebe-se, portanto, que a baixa cooperação ao longo do processo de implementação de reformas orientadas pela *performance* encontra na questão do *controle* seu elemento explicativo.

---

<sup>3</sup> As principais características das reformas *gerenciais* estão apresentadas na seção seguinte.

<sup>4</sup> Denomina-se aqui *coalizão reformadora* os atores estratégicos (burocratas e agências governamentais) para a formulação e execução da política de reforma administrativa.

A fraca aderência das diferentes agências de governo ao conjunto de políticas constitutivas do programa reformador é resultado da natureza dual daquela política pública, manifesta através do fenômeno do *dilema do controle*, que por sua vez decorre da inconsistência de execução de uma mudança institucional simultânea à política de ajuste fiscal. Aderir às políticas que vão ao encontro de suas preferências e percepções quanto ao formato a ser adotado pelo programa de reforma administrativa faz com que os atores estratégicos desloquem o foco de suas ações dos reais entraves à *performance* organizacional, centrando suas estratégias operacionais para a obtenção do controle dos instrumentos de formulação e execução de políticas. Ou seja, o baixo padrão cooperativo que perpassa as diferentes abordagens do problema da *falha sequencial* resulta, na análise desenvolvida por Rezende (2004), do conflito em torno do controle pelos recursos de implementação de políticas públicas.

Apesar da busca pela elevação do desempenho ser o incentivo à elaboração de um programa de reforma administrativa, é no tocante às possíveis modificações na estrutura de controle dos recursos onde se encontra a razão do baixo nível de coordenação das políticas de reforma. A existência de um padrão subótimo de cooperação para executar tal política estabelece um equilíbrio estratégico entre os grupos divergentes, no tocante à ação coletiva, aquém do necessário para a implementação bem sucedida da reforma. Diante disto, se faz pertinente uma análise das estratégias de adesão e deserção ao programa de reforma administrativa por parte dos atores envolvidos em sua implementação para tornar possível a identificação das ações geradoras da descontinuidade desta política pública. Porém, antes, será apresentada uma breve descrição das características do modelo de reforma administrativa gerencial – baseada na evolução analítica registrada por este arcabouço teórico até a década de 1990 – objetivando destacar os elementos antagônicos das políticas propostas para a elevação do desempenho das organizações do setor público naquela década.

### Quadro 1

#### Explicações para a Falha Sequencial das Reformas Administrativas

Autor	Natureza da Explicação	Argumento
Kaufman (1971)	Conflito de Princípios	“As políticas de reformas trazem em si um conflito de princípios sobre como executar a reforma.”
March e Olsen (1972)	<i>Garbage can</i>	“Reformas são dotadas de alta incerteza, complexidade e ambiguidade, que produzem dificuldades de cooperação.”
March e Olsen (1983)	<i>Garbage can</i>	“Reformas tendem a desencadear um conjunto de forças centrípetas e centrífugas que tendem a tornar as modificações muito difíceis de implementar.”
Pressman e Wildavsky (1984)	Dilemas de ação coletiva	“As reformas produzem dilemas de ação coletiva e, portanto, geram mais demandas por coordenação e controle.”
Baier <i>et. al.</i> (1989)	Atenção dos atores estratégicos	“As políticas de reformas não são suficientemente capazes de manter a atenção dos atores estratégicos por longo período de tempo.”
Baier <i>et. al.</i> (1989)	Natureza da reforma	“As reformas tendem a desencadear processos reativos dados seu grande teor de incerteza e de complexidade e os resultados imprevistos.”
Brunsson e Olsen (1993)	Demandas conflitantes	“As demandas conflitantes entre a mudança e a estabilidade em um processo de reforma geram falhas.”
Desveaux (1994)	Absorção de incertezas	“Reformas geram alta incerteza nos diversos atores, o que torna mais complexa e mais difícil a mudança na direção desejada.”
Kaufman (1995)	Resistência organizada	“Reformas enfrentam resistência em razão de: a) benefícios gerados pelo <i>status quo</i> ; b) oposição calculada; c) reduzida habilidade para mudança.”

*Continua*

Continuação

Autor	Natureza da Explicação	Argumento
Kaufman (1995)	Descentralização x Coordenação	“Processos de descentralização causam problemas de coordenação entre principais e agentes o que demanda mais controle, produzindo falha.”
Perters e Savoie (1996)	Contradições, ambiguidades e incerteza	“Reformas demandam mais coordenação e controle.”
Perters e Savoie (1996)	Altas expectativas	“Reformas produzem elevadas expectativas quanto aos seus impactos, o que produz dificuldades de cooperação dos atores com a mudança.”
Light (1997)	Ondas de reformas	“Reformas geram mais reformas; quanto mais o governo é reformado mais o Congresso e a Presidência as consideram necessárias.”
Coe (1997)	Conflito estrutural	“Quando as reformas são implementadas, outras forças operando no sentido de manter o <i>status quo</i> as inibem.”
Seidman (1998)	Poder	“Objetivos conflitantes geram falhas sequenciais nas reformas.”
Caiden (1999)	Institucionalização	“Reformas ocorrem em ambientes altamente institucionalizados que tornam as mudanças muito latentes e com reduzida efetividade.”
Rezende (1999; 2004)	Dilema do controle	“A questão do controle mais que a <i>performance</i> em si é a causa da falha sequencial das reformas administrativas.”
Diversos autores	Diversidade x <i>One size fits all</i>	“Alta diversidade de interesses das agências administrativas reduz as chances de cooperação com políticas de reformas centradas em modelos uniformes.”

Fonte: Rezende (2004, Quadro 1: pp. 42-44)

### 3. A natureza dual modelo de reforma gerencialista

As reformas nas organizações do setor público não são novidades em política pública, mas o conjunto de ações executados na década de 1990, segundo Kettl (2001), pela primeira vez, registrou uma ação combinada de ajuste fiscal e políticas de elevação do desempenho organizacional voltadas para a satisfação da clientela das agências de governo. Embora o último decênio do século XX tenha sido marcado por este conjunto de políticas reformadoras, os resultados de sua implementação ficaram aquém dos esperados. Planejadas na esteira da forte crise fiscal e de representação dos governos ocidentais, os programas de reformas administrativas no setor público transmutaram-se ao longo de sua diáspora internacional, muito como resultado de problemas de adequação de políticas e objetivos quando de sua execução.

A abordagem da *Nova Administração Pública* (doravante NAP), como resultado de suas variações temporais, não apresenta um conjunto uniforme de ações com vista à melhoria do desempenho das organizações públicas. De fato, “*não há definições claras ou unânimes sobre o que a nova administração pública é realmente e não somente há controvérsias acerca do que é ou do que está a caminho de tornar-se, mas também do que deveria ser.*” (FERLIE *et al.* 1999: p. 24). Porém, é possível identificar ao menos quatro pilares teóricos da NAP que se sucederam e se somaram ao longo da onda reformista do final do século passado (*cf.* Quadro 2). Um elemento comum aos quatro modelos identificados por Ferlie para a NAP<sup>5</sup> é a abordagem conjunta da eficiência orçamentária e a melhoria na prestação dos serviços públicos. Se o modelo 1 focava suas ações exclusivamente no ajuste fiscal, os demais incorporam esta vertente de política e acrescentam a dimensão da mudança institucional como instrumento para a recuperação da *performance* das organizações públicas.

De fato, a partir do modelo 2 o componente da mudança nas estruturas de incentivos e punições das agências de governo passaram a integrar as políticas gerencialistas, seja através do *downsizing* de agências de governo ou da criação de mecanismos de gerenciamento dos processos de mudança na cultura organizacional. A administração pública gerencial, ao longo de sucessivas implementações, portanto, fincou suas bases no binômio eficiência/efetividade, tendo como

---

<sup>5</sup> Doravante denominada de administração pública gerencial ou modelo *gerencialista*.

instrumentos de ação políticas de eficiência fiscal e de melhoria de resultados dos produtos e serviços entregues à população. Ou seja, o modelo gerencial passou a combinar políticas de *controle*, visando aumento da *performance* fiscal, com políticas de elevação de desempenho institucional, mediante mudanças no gerenciamento dos recursos públicos. Essa junção de políticas de natureza distintas e conflitantes em um mesmo programa de reforma conduziu à fragmentação de sua implementação, com resultado subótimo do programa reformador. Neste ponto, uma explanação das conexões entre as preferências dos *policy-makers* por uma das ações constitutivas do programa de reforma e seu déficit de implementação, faz-se necessário<sup>6</sup>.

## Quadro 2

### Sumário da Evolução Analítica da Administração Pública Gerencial

Versões da NAP	Foco	Limite
<b>Modelo 1</b>	Impulso para a eficiência	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ações exclusivas de ajuste das contas públicas.</li></ul>
<b>Modelo 2</b>	Downsizing e descentralização	<ul style="list-style-type: none"><li>• Redução linear da oferta de bens públicos, acompanhada de queda nos ganhos de escala na implementação de políticas.</li></ul>
<b>Modelo 3</b>	Busca da excelência	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ênfase nas formas carismáticas de liderança, levando à tentativa de gestão da mudança cultural da organização.</li></ul>
<b>Modelo 4</b>	Orientação para o serviço público e aumento da <i>accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Importação de modelos da administração privada para a pública, visando atingir um alto padrão performático para esta última.</li></ul>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Ferlie *et al.* (1999).

### 3.1 O perfil não-cooperativo de uma política pública

Ao se observar a incorporação de iniciativas de políticas antagônicas como ajuste fiscal e busca de elevação do desempenho das organizações públicas via descentralização decisória, no bojo de um mesmo programa de reforma do aparelho de Estado, fica evidenciado o caráter dual da abordagem da NAP, ao menos com base na evolução analítica observada até a década de 1990.

<sup>6</sup> Somos gratos a um parecerista anônimo por chamar atenção para este ponto.

Percebe-se que seus objetivos programáticos não vislumbraram o conflito entre a natureza de uma política de eficiência fiscal, onde o controle sobre os recursos é condição *sine qua non* para a sua execução exitosa, e os choques distributivos derivados de modificações nas estruturas de poder interna e externa das agências governamentais.

O “vírus” da fragmentação da política de reforma administrativa de cunho gerencial também foi manifesto no programa brasileiro executado entre os anos de 1995 e 1999. A necessidade de elevação do controle sobre o desempenho orçamentário do Estado, para fazer frente ao equilíbrio fiscal, um dos pilares do programa de estabilização macroeconômica conhecido como Plano Real (1994), não se moldava à iniciativa de políticas de aumento da *performance* do setor público através de mudanças na estrutura organizacional – portanto, decisória – dos órgãos governamentais do país. A execução simultânea dessas ações conduziu à um déficit de implementação que expressaram o resultado subótimo do programa de reforma brasileiro. Sobre esta implementação parcial Rezende (2008) escreveu:

A falha sequencial da reforma brasileira está diretamente relacionada ao importante fato de o MARE não ter obtido a cooperação simultânea dos atores estratégicos para os propósitos de ajuste fiscal e de mudança institucional ensejados pela reforma proposta. No caso brasileiro, o dilema do controle resultou em um padrão dual de cooperação, no qual o ajuste fiscal foi privilegiado, inibindo as chances de modelos flexíveis na sua estrutura de delegação e de controle de políticas públicas. O modelo institucional descentralizado sugerido pela reforma para transformar o papel do Estado brasileiro não foi adotado. A reforma foi parcialmente implantada. (REZENDE, 2008, p. 140).

Em seguida, em uma nota de rodapé esclarecedora acerca do desenho da política de reforma e o comportamento dos executores da política Rezende (2008) ainda escreveu:

A cooperação com os objetivos da reforma depende do modo específico como os atores estratégicos alinham seus interesses em torno da variável-controle. Quando a reforma é produzida de modo a fazer que os atores estratégicos percebam que o ajuste fiscal é complementar à mudança institucional, as chances de implementação são mais elevadas. Em condições em que o ajuste fiscal predomina e são elevados os riscos de perda do controle com a introdução de novos modelos institucionais, como foi o caso brasileiro de 1995, são elevadas as chances de falha sequencial. (REZENDE, 2008, nota de rodapé 35.)

A junção de ações de ajuste fiscal e de mudança institucional em um mesmo programa de reforma, com este binômio constitutivo sendo execução simultaneamente, conduz a política pública das reformas gerenciais a um nível subótimo de implementação (fragmentação). Uma ação governamental com este perfil ontológico gera dilemas de ação coletiva no interior da coalizão

reformadora, haja vista os interesses estratégicos distintos dos *policy-makers* acerca do papel do *controle* para a promoção do ajuste nas contas públicas (Cf. REZENDE, 2009). Em outros termos, a cooperação na implementação das reformas na administração pública, sob o matiz gerencial, não manifesta-se em grau e intensidade necessárias para o sucesso da política. O padrão não-cooperativo, portanto, prevalece na sua execução conduzindo-a a resultados bem aquém do definido em sua fase de formulação.

Diante desta natureza dilemática, a implementação de reformas administrativas enfrentou comportamentos destoantes de atores estratégicos inclusos na coalizão de reformadores, que desencadearam estratégias de não-cooperação na execução do programa, haja vista as concepções antagônicas quanto ao caráter e alcance da reforma. Se o modelo *gerencialista* traz em sua “genética” elementos indutores de conflitos de interesses no interior da aliança reformadora, como tais conflitos se materializam na execução da política? Ou especificamente, como os embates de poder no âmbito da reforma podem ser formalizados em um modelo analítico?

#### **4. A implementação da política de reforma e sua natureza não-cooperativa: o dilema do controle como um caso de *equilíbrio de Nash* com estratégia pura em espaços contínuos.**

Nesta seção se analisará o dilema do controle como um caso de não-cooperação com resultado subótimo para a execução de políticas de reforma da administração pública, em particular aquelas de cunho gerencialista, materializando-se no clássico problema da *falha sequencial*. A política pública da reforma gerencial é constituída de dois segmentos, a saber, o ajuste fiscal e a mudança institucional. Assim, sua implementação  $I_R$  pode ser descrita como função de duas ações que, embora patrocinadas por estes grupos de atores estratégicos antagônicos, integram o mesmo programa de reforma. Assim:

$$I_R = f(e) + f(w) \tag{1}$$

Portanto, sendo  $e$  e  $w$  o ponto de execução das políticas de ajuste fiscal e mudança institucional, respectivamente;  $p$  a probabilidade de implementação das ações que compõem a política de reforma administrativa;  $e^*$  e  $w^*$  a execução ideal das ações de *controle* e *performance*, e,  $b$  os benefícios dos

atores com a implementação de suas concepções de reforma, temos que a função utilidade do grupo (jogador)  $i$  quanto às ações do programa de reforma é definida como:

$$U^i(e, w) = p[(e - e^*)^2] + [(1 - p)(w - w^*)^2] + pb \quad (2)$$

Com  $p \in (0,1)$  para manter a estrutura analítica do jogo exclusivamente de estratégias puras<sup>7</sup>.

Destarte, considerando que o *equilíbrio de Nash* é estabelecido como sendo:

$$\forall \pi_i = (s^*_i, s^*_{-i}) \geq \pi_i(s_i, s_{-i}^*) \forall s_i \quad (3)$$

Onde  $i$  é a função de recompensa do jogador  $i$ , ou seja, seu *payoff*;  $s_i$  é a estratégia do jogador  $i$  e  $s_{-i}$  a estratégia dos demais jogadores; bem como  $(s^*_i)$  é a estratégia dominante do jogador  $i$  e  $(s^*_{-i})$  a estratégia dominante dos jogadores, exceto  $i$ . Assim, admitindo a condição (1) o programa de reforma administrativa é ofertado como um pacote único de políticas, onde não se detecta, *a priori*, qualquer diferencial entre as ações de eficiência fiscal e de *performance*. Tanto o ajuste fiscal como a mudança institucional fazem parte de uma mesma política pública (reforma gerencial), o que considera-se aqui como um produto sem distinção de conteúdo. Ou seja, o programa de reforma é tido como um *produto homogêneo*, embora cada grupo busque maximizar seus benefícios com a política (*i.e.* levar a efeito o segmento da política de reforma que lhe interessa).

Seguindo o modelo de McCarty e Meirowitz (2007), no interior da coalizão reformista operam dois grupos  $N = \{1,2\}$  que possuem estratégias de implementação distintas, voltados, cada grupo, para prevalência de uma das partes do binômio da reforma gerencial (ajuste fiscal e mudança institucional)<sup>8</sup>. Por seu turno, dada a configuração dual da política de reforma, o governo visa executar  $\frac{1}{2}$ , com cada grupo aderindo na magnitude  $s_i \in [0,1]$ , e obtendo-se o resultado final da implementação como  $x(s_1, s_2) = \frac{1}{2} - s_1 + s_2$ . Então a função utilidade de cada grupo ficou definido como:

<sup>7</sup> Para uma explicação deste procedimento cf. RASMUNSEN (1996).

<sup>8</sup> Uma vez mais, agradecemos a um parecerista anônimo pela sugestão para incorporação do modelo de McCarty e Meirowitz para o *equilíbrio de Nash*.

$$u_1(s_1, s_2) = -(x(s_1, s_2))^2 - s_1 \quad (3.1)$$

$$u_2(s_1, s_2) = -(1 - x(s_1, s_2))^2 - s_2 \quad (3.2)$$

Introduzindo e substituindo a função da política pública em sua versão final, reescreve-se (3.1) e (3.2) como abaixo:

$$u_1(s_1, s_2) = -(1/2 - s_1 + s_2)^2 - s_1 \quad (4.1)$$

$$u_2(s_1, s_2) = -(1 - (1/2 - s_1 + s_2))^2 - s_2 \quad (4.2)$$

Diferenciando (4.1) e (4.2) a partir da condição de primeira ordem, respectivamente, então:

$$2(1/2 - s_1 + s_2) - 1 = 0$$

$$2(1 - (1/2 - s_1 + s_2)) - 1 = 0$$

Assim, resolvendo  $s_1$  em função de  $s_2$ , conduzindo a melhor resposta para a estratégia dos grupos, se obtêm, para a condição de primeira ordem:

$$b_1(s_2) = s_2 \quad (5.1)$$

E para a condição de segunda ordem:

$$b_2(s_1) = s_1 \quad (5.2)$$

Obtêm-se, com isso, múltiplos equilíbrios de Nash para quaisquer conjuntos estratégias puras, onde  $s_1 = s_1$ .

Com o embate em torno do modelo de implementação da reforma desvirtua os grupos reformadores quanto aos reais problemas do desempenho organizacional, acirrando o embate entre eles, e produzindo um padrão cooperativo no interior da coalizão reformadora aquém daquele requerido para levar a cabo a política. A execução simultânea do ajuste fiscal e da mudança institucional transformou-se em vetor de constrangimento para a implementação da reforma administrativa, conduzindo-a ao problema da *falha sequencial*. Parece perceptível, portanto, que o *dilema do controle*, ao ser analisado à luz da teoria dos jogos, pode ser enquadrado em um caso de equilíbrio subótimo do tipo *equilíbrio de Nash* como demonstrado acima. Ressalta-se aqui que, para efeito de simplificação, ao admitir os custos decorrentes do esforço implementador como iguais desconsiderou-se a possibilidade plausível de um grupo se sobrepujar a outro na condução das ações da reforma. De fato, quanto mais premente for a necessidade do ajuste fiscal mais poder decisório o “grupo do *controle*” terá na condução da reforma administrativa.

### **Considerações finais**

Neste artigo buscou-se apresentar o problema da *falha sequencial* das reformas administrativas, em particular as reformas gerenciais, a partir da concepção do *dilema do controle* conforme exposto por Rezende (2004, 2008, 2009), através de um modelo analítico formal. Para tanto, recorreu-se aos instrumentos da teoria dos jogos e descreveu-se o padrão dilemático das reformas gerencialistas como um caso de equilíbrio subótimo, nos moldes do *equilíbrio de Nash*. A conclusão do estudo é que o dualismo intrínseco ao modelo *gerencialista* consiste em um caso de equilíbrio subótimo que reproduz o *equilíbrio de Nash* ao fragmentar a política de reforma administrativa. O objetivo foi apresentar uma formalização do problema da *falha sequencial*, via dilema do controle, como esforço analítico para o desenvolvimento de modelos formais para fenômenos decisórios na área das Ciências Sociais em geral, e da Ciência Política em particular.

Decerto que este trabalho apresentou limitações analíticas decorrentes da opção do instrumento metodológico utilizado para o seu objetivo, haja vista que, ao se considerar, *e.g.*, o jogo da execução da reforma como pautado por estratégias puras, evidencia-se o grau de simplificação da abordagem aqui desenvolvida. Portanto, torna-se necessário o desenvolvimento de outros padrões de formalização do problema da *falha sequencial*, via *dilema do controle*, adequando-o às ações estratégicas reais dos atores envolvidos nas políticas de reformas administrativas. Ademais, também se faz pertinente ampliar a análise sobre a lógica de funcionamento do modelo de gestão societal, implicando as dimensões que podem explicar as possíveis falhas. Portanto, o presente

esforço analítico visa contribuir para o avanço da discussão sobre as discontinuidades de “reinvenção do governo”.

### **Referências bibliográficas**

ABRUCIO, Fernando L. (2001). “Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente”. In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4º edição. Rio de Janeiro. Ed. FGV.

BRESSER PEREIRA, L.C. (1996). *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo. Editora 34.

\_\_\_\_\_ (1998). *Reforma do Estado para Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo. Editora 34.

\_\_\_\_\_ (1998b). “A Reforma do Estado nos Anos 90: a lógica e os mecanismos de controle.” In: *Lua Nova*, nº 45, pp. 49-91.

\_\_\_\_\_ (2001). “Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado.” In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4º edição. Rio de Janeiro. Ed. FGV.

FERLIE, Ewan, ASBURNER, Lynn, FITZGERALD, Louise, PETTIGREW, Andrew. (1999). *A Nova Administração Pública*. Brasília, Editora da UNB.

JENKINS, Kate. (2001). “A Reforma do Setor Público no Reino Unido”. In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4º edição. Rio de Janeiro. Ed. FGV.

MCCARTY, Nolan e MEIROWITZ, Adam. (2007). *Political Game Theory: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.

KETTL, Donald F. (2001). “A Revolução Global: reforma da administração do setor público.” In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4º edição. Rio de Janeiro. Ed. FGV.

RASMUSEN, Eric (1996). *Juegos e información: una introducción a la teoría de juegos*. Ciudad de México-DF: Fondo de Cultura Econômica. 1º edição em espanhol.

REZENDE, Flávio da Cunha (2009). “Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira.” *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. pp. 344-365.

\_\_\_\_\_ (2008). “O ajuste gerencial e seus limites: a falha sequencial em perspectiva comparada”. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 16, número suplementar, pp. 127-143.

\_\_\_\_\_ (2004). *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora da FGV.

\_\_\_\_\_ (1999). *Administrative Reform, Permanent Failure, and the Problem of External Support: MARE and the Reform of the State Apparatus in Brazil*, PhD Dissertation, Cornell University, Ithaca, New York.

VALDECI, Araújo. (1997). “A reforma administrativa francesa.” In: Texto para Discussão nº 20, Brasília, FGV/EBAP/ENAP.

VELASCO JR. (1997). *A Economia Política das Políticas Públicas: As Privatizações e a Reforma do Estado*, Texto para Discussão nº 55, BNDES, Rio de Janeiro.

---

## **Políticas públicas em educação para formação de professores na educação de jovens e adultos**

### **Public policies in education for teacher training in youth and adult education**

Paula Cabral

Doutoranda em Educação – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista UNIEDU/FUMDES/SC. Orientadora Pedagógica do Programa Institucional de Apoio Pedagógico aos Estudantes – PIAPE/UFSC. Membro do Grupo de Pesquisa em Estudos e Pesquisas em EJA – EPEJA  
E-mail: [paulica15@hotmail.com](mailto:paulica15@hotmail.com)

Samira de M. M. Vigano

Doutoranda em Educação na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista UNIEDU/FUMDES/SC. Orientadora Pedagógica do Programa Institucional de Apoio Pedagógico aos Estudantes – PIAPE/UFSC. Membro do Grupo de Pesquisa em Estudos e Pesquisas em EJA – EPEJA  
E-mail: [samiramvigo@gmail.com](mailto:samiramvigo@gmail.com)

**Resumo:** O presente artigo busca desenvolver uma discussão articulando as políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a formação de professores para essa modalidade da Educação Básica. Objetiva-se retomar aspectos legais do debate das políticas públicas do século XX e XXI, tendo como referência o contexto da reforma neoliberal e a onda gerencialista na educação, no intuito de refletir a respeito dos reflexos desse processo na formação de professores para a EJA. Trata-se de um estudo teórico cujo desenvolvimento se justifica por trazer à tona o polêmico debate da necessidade de formação de professores que atuam na EJA. Utilizam-se documentos oficiais da área e contribuições de pesquisadores como: Arroyo (2006), Shiroma e Evangelista (2011) e Laffin (2012; 2013). Constata-se como fundamental observar a trajetória, a constituição e como as “marcas” da própria EJA – de fragmentação das políticas públicas e descontinuidades – repercutem sobre as políticas de formação dos professores reduzindo, muitas vezes, essa modalidade à elevação de escolaridade e ao atendimento “às necessidades” do mercado de trabalho.

**Palavras-chave:** Educação de Jovens e Adultos; Políticas Públicas em Educação; Formação de Professores.

**Abstract:** The present article seeks to develop a discussion articulating the public policies of Youth and Adult Education (EJA) and the training of teachers for this modality of Basic Education. It aims to retake legal aspects of the debate of public policies of the XX and XXI century, with reference to the neoliberal reform context and the educational management, in order to reflect about the reflexes of this process in the training of teachers for the EJA. This is a theoretical study whose development is justified by bringing up the controversial debate about the need to train teachers who work in the EJA. Official documents of the area and contributions of researchers such as Arroyo (2006), Shiroma and Evangelista (2011) and Laffin (2012; 2013) are used. It is observed as fundamental to understand the trajectory, the constitution and how the influences of the EJA - fragmentation of public policies and discontinuities - have repercussions on teacher

education policies. Often reducing this modality only higher levels of schooling and attendance the demands of the labor market.

**Keywords:** Youth and Adult Education; Public Policies in Education; Teacher Training.

## **1. Introdução**

Este texto advém de discussões realizadas em estudos vinculados ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação de Jovens e Adultos (EPEJA), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e focaliza as políticas públicas em educação para a formação de professores da modalidade EJA<sup>1</sup>.

No decorrer do século XX e XXI várias políticas públicas contemplaram a educação, e algumas delas, introduziram no debate as questões relativas à Educação de Jovens e Adultos (EJA). A modalidade, como se tem constatado pela oferta nas redes de ensino, é geralmente subjugada e sucateada em todos os sentidos. Talvez esse tratamento periférico que recebe se explique pelas condições de vida dos sujeitos das classes populares que demandam essa escolarização, muitas vezes denominada como “tardia”. O público que busca essa modalidade de ensino<sup>2</sup> é composto por pessoas, na maioria dos casos, economicamente empobrecidas, negras e moradoras de periferias, ou seja, a EJA tem classe social, cor e espaço.

A EJA foi criada com o objetivo de oferecer possibilidades educativas junto à elevação de escolaridade para sujeitos jovens e adultos, que por qualquer motivo, não tenha concluído o ensino fundamental ou o médio, quando crianças ou adolescentes.

Desde que foi incluída na agenda das políticas públicas de educação, a EJA já passou por várias alterações, seja na sua concepção, no público a ser atendido, em termos de currículo,

---

<sup>1</sup> Cabe destacar as contribuições que a disciplina de Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Educação da UFSC nos ofereceu para reflexões nesse sentido. Tal disciplina visa aprofundar discussões a respeito das concepções de políticas públicas em educação, de modo a problematizar aspectos do trabalho e do campo educacional no decorrer das reformas contemporâneas. Além disso, esse debate se propõe a dimensionar como se deram as políticas para a educação na América Latina no início do século XXI, as propostas feitas para formação de educadores, a profissionalização docente e o gerencialismo na educação.

<sup>2</sup> A EJA, de acordo com a Lei 9.394/96, passa a ser uma modalidade de educação básica nas etapas do ensino fundamental e médio (BRASIL, 2000).

materiais didáticos, todavia, mesmo presente nos documentos oficiais, a modalidade ainda é claramente deficitária de uma formação de professores que possa agregar ao trabalho pedagógico as singularidades imanentes à modalidade.

Partindo da problemática da falta de docentes com formação na área da EJA, objetiva-se com esse artigo, apontar historicamente as políticas públicas direcionadas à modalidade, no intuito de compreender como vem sendo pensada essa formação docente<sup>3</sup>. Nesse mote, dialoga-se com Miguel Arroyo, para quem a formação desse professor ainda é “um ponto até agora em aberto, pois não temos parâmetros acerca do perfil desse educador de jovens e adultos” (ARROYO, 2006). São debatidas as características dos sujeitos da EJA, vão se constituindo políticas oficiais de educação para jovens e adultos, mas não há uma política pública específica de formação desse educador, por isso “[...] a formação do educador e da educadora de jovens e adultos sempre foi um pouco pelas bordas, nas próprias fronteiras onde estava acontecendo a EJA” (ARROYO, 2006, p. 17).

Um segundo aspecto, ao pensar tal formação, se refere às concepções de educador de jovens e adultos e a necessidade de pensar um processo formativo que se abra à própria sociedade, pois a “EJA nunca foi algo exclusivamente do governo ou do sistema educacional, pelo contrário, sempre se espalhou pela sociedade” (ARROYO, 2006, p. 17).

Trata-se de um estudo teórico que se justifica por se articular ao debate de políticas públicas em educação no país com aproximações ao contexto latino-americano, pelas intervenções dos Organismos Multilaterais (OM) e também por trazer à tona o polêmico debate sobre a necessidade de formação de professores que atuem na EJA.

## **2. Marcos na história da EJA: apontamentos de políticas públicas**

---

<sup>3</sup> O presente artigo tece reflexões de base teórica, não se detendo a uma análise pontual de programas e ações de formação docente para a EJA, porém detecta que há uma escassez de políticas para a formação de educadores para essa modalidade de educação básica.

Ao buscar desenvolver uma análise sobre as políticas públicas brasileiras para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), muitos desafios se apresentam, principalmente porque a EJA se torna necessária no momento que precisa atender a alguma demanda do capital.

No Brasil a história da EJA está calcada em uma série de transformações sociais, econômicas e políticas que caracterizaram os diferentes momentos históricos do nosso país. Seu percurso foi gradativo e carrega marcas de lutas dos diversos movimentos sociais que buscavam os direitos a escolarização, assim como o fim das injustiças sociais e de inúmeros retrocessos no campo educativo. Ou seja, uma história de tensões entre diferentes projetos de sociedade e as necessidades reais da educação voltada para jovens e adultos.

Essa ascensão do projeto societário coercitivo visava atender aos interesses do capital, num sistema educacional que se encontrava direcionado para o atendimento às demandas provindas da expansão urbana e do desenvolvimento industrial, surgidas no Brasil a partir da Revolução de 1930 e no contexto delineado após a I Guerra Mundial, como aponta Romanelli (2009).

Nessa perspectiva, é importante entender que houve e ainda há, um “papel da atividade burguesa no adestramento da força de trabalho” com complacência do Estado, percebido mais claramente no decorrer da segunda metade do século XX (FONTES, 2010).

Cabe destacar nessa conjuntura, as modificações do próprio papel do Estado na oferta da escolarização, a partir de projetos e programas para alfabetização em massa, com objetivo precípuo de qualificar mão de obra e paralelamente ampliar os índices de escolaridade do país, por meio de um discurso em que a educação aparece como a redentora dos marginalizados sociais e, numa dimensão mais ampla conforme salienta Saviani (2009), como instrumento de equalização social.

Com a promulgação da constituição de 1934, ficou estabelecido um Plano Nacional de Educação, em que aparece uma menção à educação de adultos (hoje EJA) como um dever do Estado, garantindo o ensino primário gratuito. Entretanto, ainda era incipiente a sua oferta, a considerar os altos índices de analfabetismo no país. “Tomando por base a população de 15 anos ou mais, o índice de analfabetismo caiu de 69,9%, em 1920, para 56,2%, em 1940. Naquele mesmo ano, a educação de jovens e adultos era tema de política educacional” (CURITIBA, 2006, p.17).

Na década de 1940, a oferta de EJA esteve marcada por um ensino profissionalizante, uma política de manutenção das forças de trabalho, geralmente ministradas nos espaços do Sistema ‘S’<sup>4</sup>. O número de pessoas analfabetas correspondia à boa parte da população e isso repercutia na questão da mão de obra, pois para o sistema capitalista absorvê-los no mercado de trabalho se tornava necessário proporcionar um mínimo de escolaridade.

Ainda na década de 1940, o governo lançou a primeira campanha em massa de alfabetização de adultos, mas essa campanha além de treinar trabalhadores para as indústrias objetivava o aumento da base eleitoral da época, pois só votavam os homens alfabetizados. Esses programas funcionavam como fábricas de eleitores (PAIVA, 1983). A partir disso, começa a surgir uma discussão mais específica de educação para jovens e adultos, e assim “as ideias, as leis e as iniciativas que se consolidam [...] numa situação inteiramente nova. Até então, registravam-se alguns esforços locais, [...] mas, na década de 40, cogita-se uma educação para todos os adolescentes e adultos analfabetos do país” (BEISIEGEL, 1982, p. 177).

Nesse histórico, merece destaque os anos 1950, período no qual se consolidam concepções basilares da EJA, em virtude do contexto político e cultural assinalado por incessantes contestações e anseios de mudanças. Momento em que se constituíram grupos populares ligados a sindicatos e outros movimentos sociais, nos quais as articulações no campo educativo estiveram vinculadas ao, amplamente divulgado, trabalho do educador Paulo Freire no Movimento de Educação de Base (MEB) que afirmava ter por base uma educação “crítica” de jovens e adultos que fosse capaz de promover efetivas transformações sociais.

Paulo Freire idealizou e vivenciou uma pedagogia voltada às demandas e necessidades das classes populares, realizada com efetiva participação, partindo da história e da realidade dos sujeitos envolvidos. Nesse sentido:

Não é demais reafirmar que o projeto pedagógico de Paulo Freire exprimia o compromisso com os ideais cristãos de promoção do homem à condição de sujeito e de realização das possibilidades humanas de aperfeiçoamento. Alongando-se ao

---

<sup>4</sup> Envolve o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares (SESC/SENAC, SESI/SENAI, SEST/SENAT, SENAR, SEBRAE).

plano da existência coletiva e à entidade maior em que esta existência se definia, tais intenções eram traduzidas em termos mais amplos, identificando-se, agora, com a defesa da democratização fundamental da sociedade e com a busca do desenvolvimento econômico e da auto-apropriação do ser nacional. Nas análises do educador, estas dimensões individuais e coletivas do projeto apresentavam-se intimamente associadas. A criação de condições para a superação da pobreza dos homens do povo confundia-se com o processo de desenvolvimento econômico, e este, por sua vez, pressupunha a conquista da autonomia nacional. (BEISIEGEL, 1982, p. 288).

Essa nova possibilidade de educação mais popular, logo virou bandeira dos movimentos sociais, em busca de políticas públicas que olhassem os sujeitos da EJA, em seu contexto social e cultural. Pode-se destacar como movimentos agregadores para o fortalecimento dessa modalidade de ensino, o Movimento de Educação de Base (MEB), da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); os Centros Populares de Cultura (CPC), da União Nacional dos Estudantes (UNE) e o início da execução do Plano Nacional de Alfabetização (PNA), coordenado por Paulo Freire. Convém salientar que ambos

Pretendiam a transformação das estruturas sociais, econômicas e políticas do país, sua recomposição fora dos supostos de ordem vigente; buscavam criar a oportunidade de construção de uma sociedade mais justa e mais humana. Além disso, fortemente influenciados pelo nacionalismo, pretendiam o rompimento dos laços de dependência do país com o exterior e a valorização da cultura autenticamente nacional, a cultura do povo. (PAIVA, 1983, p. 230).

Em 1964, com o golpe militar, o governo acaba com os movimentos de educação e cultura populares e cria um programa chamado de Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL). O Mobral oferecia a alfabetização e as quatro primeiras séries do ensino fundamental, pois “buscava-se instituir um movimento permanente de alfabetização e semiprofissionalização de adolescentes e adultos, durável enquanto persistissem as elevadas taxas de analfabetismo observadas no país” (BEISIEGEL, 1982, p. 174). O objetivo do MOBRAL era apenas a alfabetização funcional, buscando apenas romper com índices de analfabetismo.

Foi também nesse período de ditadura militar que o ensino supletivo começou a ser implantado. “A organização curricular e a matriz do ensino supletivo seguiam a proposta curricular

do ensino regular, porém de forma compactada, não denotando qualquer especificidade à população jovem e adulta no processo de escolarização” (CURITIBA, 2006, p.19).

Todo esse retrocesso na educação para jovens e adultos perdurou ao longo das décadas de 1960 e 1970, sob a influência da teoria do capital humano com uma perspectiva tecnicista (FRIGOTTO, 1993). Essa teoria, que vê o homem sendo o próprio capital, se refere a visão que vai “reforçar toda a perspectiva da necessidade de redimir o sistema educacional de sua "ineficiência" e, por sua vez, a perspectiva tecnicista oferece a metodologia ou a tecnologia adequada para constituir o processo educacional”, daí a educação, se reduz a um fator de produção (FRIGOTTO, 1993, p. 121).

Em 1985, o MOBRAL findou e deu lugar a Fundação EDUCAR (Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos). Com a promulgação da Constituição de 1988, o Estado amplia o seu dever com a Educação de Jovens e Adultos. Ressalta-se, que somente a partir de meados da década de 1980 e principalmente na década de 1990, constata-se a inclusão e o olhar para a juventude no processo de escolarização.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9.394/96) estabeleceu no capítulo II, seção V, a Educação de Jovens e Adultos. A LDBEN 9.394/96 reafirmou a institucionalização da modalidade de educação para jovens e adultos, substituindo a denominação de ensino supletivo para EJA (BRASIL, 1996).

Nesse viés, essa legislação incorpora uma concepção mais ampla de educação e compreende a EJA como uma fase desenvolvida na pluralidade de vivências humanas, conforme aponta o artigo 1.º, da lei vigente:

A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social. (BRASIL, 1996).

Sendo assim, a EJA hoje é um direito público subjetivo, que visa garantir a igualdade de acesso e permanência na escola e o ensino de qualidade, independentemente da idade em que se acessa. “A EJA, de acordo com a Lei 9.394/96, passando a ser uma modalidade de educação básica nas etapas do ensino fundamental e médio, usufrui de uma especificidade própria que, como tal, deveria receber um tratamento consequente” (BRASIL, 2000, p. 02).

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA, formalizadas no Parecer CNE/CEB n. 11/2000, buscam superar a visão preconceituosa do analfabeto ou iletrado, reconhecendo a diversidade cultural e regional dos sujeitos da EJA, descritas aqui como pessoas com uma vasta cultura baseada na oralidade. Tais diretrizes (BRASIL, 2000) passaram a valorizar ainda: as especificidades de tempo e espaço para seus educandos; o tratamento presencial dos conteúdos curriculares; a importância em se distinguir as duas faixas etárias (jovens e adultos) consignadas nesta modalidade de educação e a formulação de projetos pedagógicos próprios, respeitadas as especificidades, dos cursos noturnos regulares e os de EJA.

Nesse documento a EJA é reafirmada como direito público subjetivo, o que inicia a desconstrução da ideia de suplência. Além disso, são regulamentadas as aplicação de exames na EJA e a oferta do ensino fundamental para estudantes a partir dos 15 anos e ensino médio para maiores de 18 anos de idade (BRASIL, 2000).

Partindo desses últimos debates da EJA, no que se refere aos documentos oficiais, ela acaba sendo incorporada no Plano Nacional de Educação (PNE – 09.01.2001), onde foi referendada como um dos cerne em função do objetivo fundamental de erradicação do analfabetismo. Ainda há referência nesse PNE de que haja uma produção de materiais didáticos, metodologias apropriadas e formação docente.

Cabe ressaltar que as metas do referido PNE, para a EJA, têm indicação de criação dos programas de alfabetização, garantia da oferta de EJA equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental para a população de 15 anos ou mais e inclusão proporcional as formas de financiamento da Educação Básica (BRASIL, 2001).

No PNE atual (2014-2024) se faz referência à EJA na nona e décima metas. A meta número nove busca elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais até 2015 e erradicar o analfabetismo até 2024. Para que seja cumprida a meta nove, são elencadas algumas estratégias como: assegurar a oferta gratuita da EJA a todos os que não tiveram acesso à educação básica; implementar ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica; realizar chamadas públicas regulares para alunos da EJA; articular ações da EJA com programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, inclusive atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos; considerar, nas políticas públicas de jovens e adultos, as necessidades dos idosos, com vistas à promoção de políticas de erradicação do analfabetismo, ao acesso a tecnologias educacionais e atividades recreativas, culturais e esportivas, entre outras (BRASIL, 2014).

Na meta 10, o PNE ressalta que deva ser oferecido, no mínimo, 25% das matrículas de EJA no ensino fundamental e médio na forma integrada à educação profissional. Para tanto, algumas estratégias devem ser previstas: manter programa nacional de educação de jovens e adultos voltado à conclusão do ensino fundamental e à formação profissional inicial; expandir as matrículas da EJA; ampliar as oportunidades profissionais dos jovens e adultos com deficiência e baixo nível de escolaridade; estimular a diversificação curricular adequado às características dos estudantes; fomentar a produção de material didático, implementar mecanismos de reconhecimento de saberes dos jovens e adultos trabalhadores, a serem considerados na articulação curricular dos cursos de formação inicial e continuada e dos cursos técnicos de nível médio (BRASIL, 2014).

Outro documento importante é a resolução nº 3 de 15 de junho de 2010, denominada Diretrizes Operacionais de Educação de Jovens e Adultos, institui aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos, desenvolvida por meio da Educação a Distância. Além disso, fica definido que:

O poder público deve inserir a EJA no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e ampliar sua ação para além das avaliações que visam identificar desempenhos cognitivos e fluxo escolar, incluindo, também, a avaliação de outros indicadores institucionais das redes públicas e privadas que possibilitam a

universalização e a qualidade do processo educativo, tais como parâmetros de infraestrutura, gestão, formação e valorização dos profissionais da educação, financiamento, jornada escolar e organização pedagógica. (BRASIL, 2010).

Por fim, ressalta-se que, a história da Educação de Jovens e Adultos e as políticas públicas que priorizam essa modalidade de ensino como uma etapa importante da Educação Básica são recentes, embora algumas ações antecedam o século XX. Portanto, o estabelecimento da EJA tem se dado a “passos lentos”<sup>5</sup> diante dos movimentos de luta pela falta de recursos e de valorização. Desse modo, mesmo presente no rol das políticas públicas, ainda há um processo na EJA caracterizado por um discurso centrado nas ações cotidianas do professor e não efetivamente na formação de professores (LAFFIN, 2013).

### **3. Indicativos de Políticas Públicas para a Formação de Professores da EJA**

A centralidade do professor nas políticas públicas para educação, em especial para a EJA, inicia a partir dos anos noventa, com o período das reformas na educação brasileira, marcado pela produção de documentos oficiais, leis, diretrizes e decretos embasados nas recomendações de Organismos Multilaterais (OM), tais como BIRD, BID, UNESCO, UNICEF, CEPAL, PNUD, OCDE<sup>6</sup>, entre outros. As indicações dessas agências internacionais estavam, nesse momento, articuladas a implementação do sistema neoliberal que buscava reestruturar os aparatos do Estado,

---

<sup>5</sup> A legislação em vigor reconhece a EJA como um direito público subjetivo a ser reivindicado pelos cidadãos, essa noção dissimula a obrigação de oferta da modalidade por parte do Estado. “Isto contribui para que nem sempre a atuação nesse âmbito de ensino seja reconhecida nos quadros de carreira dos estados, assim como no âmbito das escolas com funcionamento regular” (LAFFIN, 2013, p. 17).

<sup>6</sup> Banco Mundial; Banco Interamericano de Desenvolvimento; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; Fundo das Nações Unidas para a Infância; Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

transferindo a educação para o setor de serviços<sup>7</sup>. Nessa lógica os professores constituem-se recurso essencial para implantação de novas políticas, apesar de os mesmos em alguns momentos terem se apresentado como óbice para efetivação de determinadas políticas. Quanto a isso, é importante perceber os mecanismos de controle que os propositores de políticas públicas lançam sobre os docentes.

Os OM atuam sobre as diversas esferas de governo envolvidas com a formação docente, em princípio justificaram sua participação na reforma educacional com o discurso de que havia necessidade de profissionalizar a ação educativa a partir de programas e projetos, dentre eles o mais importante, segundo Shiroma e Evangelista (2011), foi o *Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*, gerido pela Oficina Regional para a Educação na América Latina e Caribe (OREALC) num período de 20 anos (1980-2000), conforme dados da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - UNESCO<sup>8</sup>.

A UNESCO como uma das principais agências ligadas a educação, em serviço dos OM, deixa ainda mais claro seu papel nesse campo a partir do relatório intitulado Educação: um tesouro a descobrir (1998), em que defende e dissemina um modelo de educação para o século XXI. Diante disso, reafirma a força que detém pelo importante papel que desempenha em relação às políticas públicas implementadas pelos governos em todo o sistema educacional latino-americano. Como salienta Rodrigues (2008, p. 12), a UNESCO possui “histórica penetração na formulação de

---

<sup>7</sup> Chauí (2003, p. 05), ao desenvolver uma análise da Educação Superior brasileira, apresenta que a Reforma de Estado da década de noventa, fez com que se definissem setores de atuação do Estado na esfera pública, o setor de serviços que envolve a educação, a saúde e a cultura passa a não ser exclusivo do Estado. Isso significa que a educação deixou de ser concebida como um direito e passou a ser considerada como um serviço, e ainda, a educação deixou de ser considerada como um serviço público e passou a ser considerada um serviço privado ou privatizado.

<sup>8</sup> A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), fundada no contexto pós-guerra (1945), se apresenta como responsável pela promoção do diálogo entre “las civilizaciones, las culturas y los pueblos fundado en el respeto de los valores comunes [...] por medio de este diálogo podrá forjar un desarrollo sostenible que suponga la observancia de los derechos humanos, el respeto mutuo y la reducción de la pobreza” (UNESCO, 2009, p. 2). O Brasil ingressa na UNESCO em 1946, esta possui 193 Estados-membros e sete Membros Associados, os Estados-membros, como no caso brasileiro, têm Comissões Nacionais cuja função é associar governos, ONGs e instituições públicas e privadas com a UNESCO, é importante destacar a relação desse OM com a proposição de política para a Educação de Jovens e Adultos e para a Formação de Professores (UNESCO, 2009).

projetos e/ou disseminação de ideias no âmbito educacional nos países membros da ONU e representa a ‘face humanitária’ dos organismos internacionais”.

O projeto reformista ocorre por meio de “consensos e acordos de natureza política entre organizações multilaterais e Estado; entre classes sociais” (SHIROMA e EVANGELISTA, 2011, p. 128), é nesse ponto que a formação docente torna-se estratégica. É nesse processo que os professores, como uma imensa categoria do setor público, passam a ser incorporados aos mecanismos da reforma; numa trama em que as políticas e os próprios textos oficiais da área da educação se apropriam das raras iniciativas de resistência dos educadores ao projeto societário global, que visa a conformação das classes, lançado pelos OM.

A respeito das reformas educacionais feitas por dentro do capital, Meszáros (2008) salienta que são irreformáveis as determinações fundamentais do sistema do capital e, portanto, as reformas podem no máximo “remediar os piores efeitos da ordem reprodutiva capitalista estabelecida, sem eliminar os seus fundamentos causais antagônicos e profundamente enraizados” (MESZÁROS, 2008, p. 26). O autor acrescenta ainda que:

Limitar uma mudança educacional radical às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa [...], procurar margens de reforma sistêmica na própria estrutura do sistema do capital é uma contradição em termos [...]. É necessário romper com a lógica do capital se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente (MESZÁROS, 2008, p. 26).

Nos anos 2000, a reforma se consolida dentro do contexto educacional brasileiro, se aprimoram determinados mecanismos de controle dos OM e do próprio governo que a partir de políticas neoliberais, “assegura a adequação social e recursos ao capital-imperialismo em nosso país, sob o formato democrático da violência couraçada de convencimento” (FONTES, 2010, p. 296).

Frente à consolidação das políticas numa lógica neoliberal (privada e empresarial), a centralidade da educação passa a ter relação direta com os resultados a serem obtidos e o professor

passa a ser o responsável por atingir metas pré-determinadas por instâncias governamentais. Dentro de uma abordagem da administração gerencialista<sup>9</sup>, em que se desprezam as condições reais das escolas, educandos e educadores, levando em consideração os processos avaliativos geradores de ‘índices educacionais’, há pretensão em se definir uma suposta “qualidade da educação”. Como destacam Shiroma e Evangelista (2011), uma série de avaliações assolou as instituições educacionais, dos primeiros anos do Ensino Fundamental à Pós-graduação.

É importante pensar que a avaliação já faz parte do trabalho dos professores, numa perspectiva processual, no entanto, os mecanismos atuais de avaliação, são indutores de currículo e normalizadores da prática docente. A educação como um serviço nessa ótica, deve gerar não apenas resultados escolares, mas também sociais e isso está posto “como tarefa da ação docente na preparação das futuras gerações, delimitada nos limites do modo capitalista de produção” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 135).

Essa desarticulação dos sentidos da docência, também reflete na EJA, que embora esteja contemplada como modalidade da educação básica, não prevê uma formação específica para que os professores atuem em sala de aula. Além disso, há mais fortemente delimitada a ideia de que os alunos da EJA buscam a escolarização para entrar no mercado de trabalho, desse modo, qualquer formação que for dada nesses espaços já pode ser considerada suficiente para os estudantes.

Portanto, as lacunas em termos formativos aos professores da EJA coadunam com as políticas neoliberais e conferem maior capilaridade, ou até legitimidade, às reformas no âmbito da educação.

Ainda assim, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA apontam a necessidade de profissionais habilitados para atuar com os educandos jovens e adultos. De acordo com Laffin (2012), esse documento alerta para uma formação de professores com questões que sejam relacionadas:

---

<sup>9</sup> O gerencialismo como princípio de governabilidade passa a ser disseminado no Brasil com maior expressividade a partir da década de noventa, em contraposição ao clientelismo e a burocracia; um dos articuladores da reforma, Luiz Carlos Bresser Pereira (1996) afirma que diante da crise do Estado foi preciso apresentar alternativas para sua reforma e reconstrução, salienta ainda, que a globalização tornou imperativa a necessidade de redefinir as funções do Estado para assegurar o desenvolvimento econômico do país e as condições estruturais de competitividade em escala global.

[...] à complexidade diferencial desta modalidade de ensino. No entanto, ainda são poucas as instituições brasileiras que oferecem tal formação, ficando a mesma por conta da formação em serviço das redes de ensino. Aponta a necessidade de uma docência que considere as particularidades do ensino de jovens e adultos, tanto da diversidade cultural, do mundo de trabalho, quanto da necessidade de metodologias e currículos adequados. Além disso, com um reconhecimento de uma área/modalidade de ensino que precisa ser estudada e que se encontra em um processo recente de construção. (LAFFIN, 2012, p. 215).

Entretanto, o que há nos documentos, contradiz o que de fato ocorre na prática. Pois, embora, o art. 62 da LDBEN 9.394/96, defina como exigência a formação em nível superior para atuar na educação básica, na EJA há um mínimo de políticas públicas voltadas à formação docente especializada. Este sucateamento se alarga em programas do governo federal, como por exemplo, o Programa Brasil Alfabetizado, que abre a possibilidade para atuação docente aos interessados que tenham somente a formação de ensino médio. Nesse viés, os programas de vulto na área da EJA, geralmente, estiveram a serviço de políticas (temporárias) de governo, com função reparadora e caráter predominante de suplência no sistema educacional, com o objetivo único de elevar a escolaridade, mesmo que sem qualidade.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA (Parecer CNE/CEB n. 11/2000), sobre a formação inicial de professores para atuar na EJA apontam a necessidade em promover “formação adequada e a ação integrada que implicam a existência de um espaço próprio, para os profissionais da EJA, nos sistemas, nas universidades e em outras instituições formadoras” (BRASIL, 2000, 62-63). Mas como isso se trata de uma diretriz e não uma lei que obrigue as universidades a ter um mínimo de disciplinas em seus currículos das licenciaturas, com conteúdos referentes à EJA, não se encontra nas universidades essa área de conhecimento contemplada nas licenciaturas. Os dados a seguir indicam a falta de articulação da EJA e das universidades:

Segundo dados do INEP do ano de 2002, das 519 Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras que ofertavam o curso de Pedagogia e que foram avaliadas pelo Exame Nacional de Cursos, apenas 9 (1,74%) ofereciam a habilitação de EJA: 3 na região Sul, 3 na Sudeste e 3 na região Nordeste (MEC/INEP, 2002). Os dados de 2005 revelavam um aumento, ainda que pouco expressivo, do número de instituições que ofereciam a habilitação de EJA para os cursos de Pedagogia: das

612 contabilizadas, 15 ofereciam a habilitação (2,45%) e, dos 1698 cursos, 27 ofertavam essa formação específica (1,59%) (SOARES, pg. 3-4, 2006). Ainda Leite e Lima (2010, p. 83-84) em relação à caracterização dos cursos de Pedagogia – Brasil. Dados de 2008, ao identificar as habilitações desse curso, apontavam os seguintes índices: na docência, cerca de 40%; com formação de professores para os anos iniciais do Ensino Fundamental, 21,4%; Educação Infantil, 10,7%; docência no Ensino Médio, 9,5%; Educação Básica, 0,6%; Educação Especial, 1,5%; e com pequeno percentual de 0,7% na Educação de Jovens e Adultos. (LAFFIN, 2012, p. 216-217).

As análises acima têm sido realizadas nos últimos anos com base em levantamentos das disciplinas sobre EJA em diferentes cursos de graduação e regiões do país<sup>10</sup>. O dado mais recente encontrado foi mapeado por Laffin (2015), em que ela aponta que das 64 (sessenta e quatro) Universidades Federais do país, a maior parte delas oferece apenas uma disciplina de EJA nas licenciaturas, como eletivas e não em caráter obrigatório. A autora articula esse dado com a falta de professores efetivos nas instituições de educação superior, vinculados à disciplina de EJA e, conseqüentemente, as lacunas resultantes disso, sob o ponto de vista da pesquisa nesse campo.

Portanto, apesar de alguns avanços, ainda se evidencia a falta de ações específicas para a formação docente na EJA. Embora, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores orientem que as instituições de educação superior institucionalizem projeto de formação com identidade própria, em articulação ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e o Projeto Pedagógico de Curso (PPC).

Tanto o Parecer CNE/CP nº 2/2015, de 9 de junho de 2015, como a Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015 – que tratam das Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada – salientam que a base desse processo formativo deve considerar:

---

<sup>10</sup> Este estudo visa trazer elementos que problematizem a ausência de um olhar para a formação docente na EJA, por isso a retomada de todos os dados atuais disponíveis nesse ponto resultaria em uma nova pesquisa, o que não é nosso foco nesse momento. Convém indicar alguns estudos mais pontuais sobre os lugares que a EJA ocupa, ou não, no contexto da Educação Superior, em relação à formação inicial de professores, tais como: Laffin e Gaya (2013), Ventura e Carvalho (2013) e Ventura e Bomfim (2015).

[...] realidade concreta dos sujeitos que dão vida ao currículo e às instituições de educação básica, sua organização e gestão, os projetos de formação, devem ser contextualizados no espaço e no tempo e atentos às características de [...] jovens e adultos que justificam e instituem a vida da/e na escola, bem como possibilitar a reflexão sobre as relações entre a vida, o conhecimento, a cultura, o profissional do magistério, o estudante e a instituição. (BRASIL, 2015a, p. 22)

Nesse sentido, das referidas Diretrizes, tratam dos núcleos de estudos de “formação geral, das áreas específicas e interdisciplinares, e do campo educacional, seus fundamentos e metodologias, e das diversas realidades educacionais”, ambos articulam conhecimento sobre processos de desenvolvimento dos estudantes jovens e adultos, em dimensões “física, cognitiva, afetiva, estética, cultural, lúdica, artística, ética e biopsicossocial”. (BRASIL, 2015a, p. 29).

Ao considerar a multiplicidade existente na EJA, percebe-se, também, como a formação docente deve ter um olhar específico que possibilite reconhecer os sujeitos jovens e adultos em seus tempos e percursos, no seu modo de ação e inserção no mundo e de produzir saberes (LAFFIN, 2013).

A condução dessa compreensão específica de alunos da EJA emerge para o entendimento de questões da educação popular, ou seja,

[...] se esse é um caminho, um dos traços da formação dos educadores de jovens e adultos tem de ser conhecer as especificidades do que é ser jovem, do que é ser adulto. Em qualquer programa de formação do educador e da educadora da EJA, as questões que devem ser nucleares, e a partir das quais tudo deve girar, são: quem é essa juventude e quem são esses adultos com quem vamos trabalhar? O que significa ser jovem e adulto da EJA? (ARROYO, 2006, p. 22).

Sendo assim, a EJA requer um professor com formação específica, e também um currículo específico, que leve em consideração aspectos da aprendizagem para esses sujeitos. Compreender a Educação de Jovens e Adultos é ir além de práticas de reprodução, mas como um espaço de práticas educativas com ações especializadas.

O tema abordado é demasiadamente extenso, pois o debate iniciado nos anos 60 ainda tem reflexos nas políticas formativas de hoje e sempre houve contrapontos entre o desenvolvimento político e aspectos ideológicos. Entende-se que toda política pública carrega concepções, revela disputas e embates entre sujeitos com diferentes interesses, por isso torna-se essencial aprofundar estudos no campo da EJA tomando por documentos legais, normativos e orientadores ou prescritivos que carregam intencionalidades das políticas reformadoras.

Percebe-se que no Brasil há alguns documentos legais sobre EJA e Formação de Professores que revelam os esforços para início da reforma, todavia, problematizar aspectos dessa modalidade de ensino ainda requer questionamentos e estudos que verifiquem como a EJA e as pesquisas sobre ela vêm se desenvolvendo, com quais objetivos e perspectivas? Quais articulações apresentam com as políticas públicas em educação? Como nesse movimento o professor assume centralidade? De que modo percebe-se a centralidade do docente nos processos de formação continuada desenvolvidos pelo sistema educacional brasileiro nos contextos nacional e local?

#### **4. Considerações Finais**

Cabe retomar, ante ao exposto, o quão fragmentado ou até mesmo frágil tem se apresentado o projeto de EJA diante da sua trajetória no campo educacional brasileiro, sobretudo no tocante à formação dos professores para essa modalidade da Educação Básica. A EJA está marcada por descontinuidades e iniciativas compensatórias que perduram até os dias atuais.

Contudo, esses movimentos no âmbito da EJA devem ser compreendidos também em meio à resistência e lutas populares, como a educação dos trabalhadores numa perspectiva crítica, principalmente quando desenvolvida junto às organizações sindicais. Estas ações educativas, de algum modo, exigiram do aparato estatal e das entidades empresárias novos arranjos, ou mesmo a adoção de outros mecanismos, para a manutenção ideológica de um Estado liberal capitalista e continuidade de um projeto hegemônico da sociedade burguesa.

Há um aumento nos últimos anos de estudos nessa área que vêm apontando, de forma recorrente, a necessidade de formação docente específica para EJA, diante disso, é fundamental

compreender como na EJA se apresentam as ações governamentais, como se relacionam com as pesquisas referentes à formação de professores e quais relações carregam das políticas públicas educacionais.

A discussão proposta nesse texto intenta manter “acesa” a reflexão a respeito da formação de professores para a EJA, ainda que isso se tenha revelado como desafio nessa lógica gerencial que ignora por completo o sucateamento das escolas, as condições sob as quais estão submetidos os professores, a sobrecarga de trabalho e a baixa remuneração. Essas e outras condicionantes têm contribuído para que os estudantes das classes populares saiam das escolas com “certificados esvaziados” ou que não verifiquem outras possibilidades para suas vidas na educação, o que fortalece o projeto de sociedade liberal burguesa em sua hegemonia.

### **Referências**

ARROYO, Miguel Gonzáles. Formar educadoras e educadores de jovens e adultos. In: SOARES, Leôncio. **Formação de educadores de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica/ SECAD - MEC/ UNESCO, 2006. p. 17-32.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Estado e educação popular**: um estudo sobre a educação de adultos. São Paulo: Ática, 1982.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9394 de 20 dezembro de 1996. Diário Oficial da União, Brasília, p. 027833, col. 1, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos**. Brasília. 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília. 2001.

BRASIL. **Conselho Nacional da Educação**. Resolução CNE/ CEB n. 3, de 15 de junho de 2010.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Plano Nacional de Educação 2014-2024 Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Parecer nº 2/2015**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. Brasília, DF: CNE, 2015a.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução nº 2/2015**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Brasília, DF: CNE, 2015b.

BOMFIM, Maria Inês do Rego Monteiro; VENTURA, Jaqueline Pereira. Formação de Professores e Educação de Jovens e adultos: o formal e o real nas licenciaturas. **Educação em Revista**, v. 31, n. 2, 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril, 1996. Disponível em: <<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf>> Acesso em: 25/nov/2012.

CHAUÍ, Marilena. A Universidade Pública Sob Nova Perspectiva. In **ANPED**, Poços de Caldas, SC: 5/10/2003 (CD-Room).

CURITIBA. **Diretrizes Curriculares da Educação de Jovens e Adultos**. Curitiba: Secretaria de Estado e Educação - Superintendência da Educação, 2006.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e Capital-imperialismo: teoria e história**. 2ª edição. EPSJV/Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da Razão – crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo. **Pedagogia da exclusão – crítica ao neoliberalismo**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1993. p. 77-108.

LAFFIN, Maria Hermínia Lage Fernandes (Org). **Educação de jovens e adultos, diversidade e o mundo do trabalho**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

\_\_\_\_\_. **A constituição da docência entre professores de escolarização inicial de jovens e adultos**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2013.

\_\_\_\_\_; GAYA, Sidneya Magaly. Elementos Constitutivos no Campo da Educação de Jovens e Adultos na Formação Inicial Docente em Cursos de Pedagogia nos Documentos Analisados na Pesquisa. **Revista Lugares de Educação**, v. 3, n. 6, p. 38-57, 2013.

\_\_\_\_\_. **Formação Inicial de Educadores no Campo da Educação de Jovens e Adultos: Espaço de Direito e de Disputas**. [Campinas], 11 mai. 2015. Disponível em:

< [http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/herminia\\_snf.pdf](http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/herminia_snf.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2017.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2ª edição. São Paulo:

Boitempo, 2008.

PAIVA, Vanilda. **Educação popular e educação de adultos**. Temas Brasileiros 2, V. 1. São Paulo: Loyola 1973.

RODRIGUES, Marilda Merênci. **Educação ao Longo Da Vida: A Instituição de Um Novo Paradigma de Sistema Educacional e a Eterna Obsolescência Humana**. PPGE/UFSC. Curso de Doutorado em Educação. Educação, História e Política. 2008 Disponível em: <[www.ced.ufsc.br/gepeto](http://www.ced.ufsc.br/gepeto)> Acesso em fevereiro de 2012.

ROMANELLI, Otaíza de Oliviera. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. 34ª. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação política**. 41 ed. São Paulo: Autores Associados, 2009.

**CABRAL, Paula e VIGANO, Samira M. M. *Políticas públicas em educação para formação de professores na educação de jovens e adultos***

SHIROMA, Eneida Oto e EVANGELISTA, Olinda. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 2011, p. 127-160.

UNESCO. UNESCO: **¿Qué es la UNESCO? ¿Qué hace?. La UNESCO en 2009**. Chile: UNESCO, 2009. Disponível em: <[www.unesco.org/en/strategic-planning](http://www.unesco.org/en/strategic-planning)>. Acesso em: 03/dez/2012.

VENTURA, Jaqueline; CARVALHO, Rosa Malena. Formação Inicial de Professores para a EJA. **Revista Lugares de Educação**, v. 3, n. 5, p. 22-36, 2013.

---

## **Resenha: “Democracy and the Limits of Self-Government”, de Adam Przeworski**

### *Informações editoriais:*

Autor: Adam Przeworski.

Editora: Cambridge University Press

Cidade: Nova Iorque, NY (Estados Unidos)

Ano: 2010

ISBN 978-0-521-76103-1

Sandra A. Gomes

Departamento de Políticas Públicas – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: [sgomes.vaughan@gmail.com](mailto:sgomes.vaughan@gmail.com)

Publicado em 2010, Adam Przeworski levanta questões muito úteis não apenas para a filosofia política contemporânea mas especificamente para a reflexão do atual cenário político brasileiro e, de especial interesse para o Campo de Públicas, sobre a legitimidade da nova agenda de políticas públicas do governo atual. A questão central do livro está no próprio título: Democracia e os Limites do Auto-Governo [*self-government*]. E a palavra “limites” é central para a compreensão dos argumentos, pois Adam irá, essencialmente, distinguir entre o que é possível e o que não é possível se esperar da democracia representativa moderna. Ao contrário do que comumente se propaga, Adam argumenta que não se trata do governo do povo, pelo povo e para o povo, ideal inatingível a não ser de modo indireto. A democracia moderna apresenta muitos limites, inclusive a tensão clássica entre igualdade política e desigualdades de condições, que impactam a capacidade de influenciar a formação dos governos. Por outro lado, desconhecemos outros métodos de governo que tenham sido capazes de resolver tal tensão.

Talvez algumas pessoas não se interessariam em continuar a leitura simplesmente porque vai de encontro às suas próprias visões e especialmente crenças sobre a democracia. É um livro que joga vários baldes de água fria no nosso entendimento comum e acadêmico sobre a democracia representativa. E para que, então, vale essa leitura? Porque, como argumenta Adam, ao compreendermos os limites da democracia não iremos: 1) esperar dela o que ela não pode oferecer e 2) ser levados por propostas demagógicas que prometem o que nunca pode ser realizado em lugar algum no tempo e na história e 3) ignorar a centralidade

de eleições competitivas como o mecanismo mais importante da democracia e talvez o único que relaciona diretamente com a “vontade do povo”.

Baseado em argumentos abstratos da filosofia política, mas também em dados empíricos, o objetivo central do livro pode ser resumido no questionamento dos chamados “mitos da democracia”, demonstrando que não se sustentam nem do ponto de vista de uma análise lógica e detida dos argumentos, nem do ponto de vista da realidade. Fomos culturalmente convencidos desses mitos, uma construção histórica e cultural ao longo de séculos. Não se trata de uma reflexão iniciada nem exclusiva de Adam, bastando citar a obra de Morgan (“*Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty*” de 1988), em que este mapeia a criação do mito ou da “ficção” - para usar sua própria expressão - do povo soberano no processo de ruptura com a “ficção” anterior, a dos poderes divinos dos Reis. Mas o trabalho de Adam se diferencia do de Morgan essencialmente porque o olhar analítico do primeiro está voltado para as instituições políticas que foram sendo criadas ao longo do tempo, isto é, não se trata apenas da reconstituição histórica das ideias ou ideologias como no caso de Morgan. É verdade também que Adam tem uma visão mais otimista das razões que justificariam a invenção da democracia representativa, discordando de Morgan e partindo do entendimento de que os atores políticos e sociais envolvidos nessa cruzada histórica de fato acreditavam no ideal de auto-governo baseado na igualdade e na liberdade.

Adam levanta com detida e minuciosa análise vários argumentos filosóficos de autores de grande envergadura - como Montesquieu, Rosseau, J Stuart Mill, Madison para citar apenas alguns - dissecando exatamente o que eles disseram sobre o “auto-governo” - isto é, a democracia -, as implicações dessas afirmações e especialmente as não ditas explicitamente ou não enfrentadas por grandes autores clássicos. Ao mesmo tempo, Adam lança mão de teóricos da democracia ou de questões relacionadas ao governo representativo contemporâneo, revelando o quanto o pensamento acadêmico avançou na identificação de questões não plenamente resolvidas pelos filósofos clássicos, ainda que muitas destas permaneçam, ainda hoje, sem solução.

Três pontos merecem detalhamento para a compreensão do que é e, portanto, o que esperar da democracia representativa moderna e qual o mecanismo ausente que poderia explicar uma possível falta de legitimidade democrática do atual governo brasileiro.

O primeiro ponto refere-se à proposição de que a democracia moderna não se caracteriza pelo governo do povo pelo povo e para o povo. O “governo pelo povo” é o mais simples de refutar pois simplesmente não é possível todos governarem diretamente, somente podemos ser governados por outros como já dizia John

Stuart Mill (em “Sobre a Liberdade e Outros Escritos”, de 1859). O “governo do povo e para o povo” funciona de modo indireto pelo mecanismo das eleições. Nestas, o povo é quem autoriza um governo a governar (e, para ser mais precisa, autoriza um partido a governar). O funcionamento indireto se dá essencialmente porque os governantes antecipam que serão punidos em eleições futuras se não agirem do modo “autorizado” ou preferido pela maioria dos eleitores. A conclusão disto é que somos governados por outros e, portanto, não “nos governamos” no sentido literal normalmente atribuído.

Mas existe, para Adam, uma interpretação possível (ou realística) de auto-governo. A democracia moderna é um método de processamento dos conflitos, das diferentes visões de mundo, ideais, ideologias, preferências, interesses ou termos similares presentes em uma sociedade. Para que se torne um processamento pacífico dos conflitos, é preciso, em primeiro lugar, que os perdedores em eleições aceitem a derrota. Isto implica dizer que a democracia não é o alcance do consenso (o que alguns pensadores e filósofos defendem) mas de escolhas de uma coletividade. A noção de que seria possível encontrar uma “vontade geral” comum a todos os cidadãos – a proposta de unanimidade de Rosseau (em “O Contrato Social” de 1762) – é inatingível. De modo pragmático, mesmo com plena igualdade política, alguns eleitores elegerão o governo (com seus votos) enquanto outros, mesmo votando, não o elegerão. Somos governados por outros (em oposição a democracia direta ou ainda ao mandato imperativo) mas o controle democrático está em saber que podemos ser governados por outros se assim desejarmos.

Os mecanismos centrais para a realização da igualdade política num regime democrático, portanto, é a existência de eleições justas, com regras e competitivas e, não menos importante, o direito universal ao voto.

E isto me leva ao segundo ponto que gostaria de destacar nesta resenha. Adam tenta convencer o seu leitor que, ao contrário do normalmente se imagina, a democracia não nasce e não tinha como objetivo original eliminar as desigualdades sociais. É, desde os primórdios, a busca por uma igualdade política. E, ainda assim, é uma igualdade limitada pois a democracia nasce como uma forma de manter os ricos governando e afastar a possibilidade dos pobres de derrubarem a minoria (p. 162).

Vejamos, por exemplo, o mecanismo de existência de eleições como um dos fundamentos da democracia. Eleições de representantes para o Legislativo e o Executivo nos países do mundo levaram muito tempo para se ampliar e tiveram muitas idas e vindas. Ao final do século XVIII, apenas seis países usavam eleições para preencher o Legislativo: Reino Unido (primeiro experimento representativo), algumas colônias britânicas, Polônia, EUA, França e Batávia (hoje Holanda). A primeira expansão significativa de eleições no mundo ocidental só ocorre após a Revolução de 1848, com destaque para as iniciativas pioneiras na América

Latina [isto mesmo, pioneiras!], especialmente nos países da América Latina espanhola, como resultado direto dos movimentos de independência.

No século XVIII, exceto pelos EUA a partir de 1778, os sistemas representativos eram ainda aristocráticos no sentido de nobreza – só as posições hereditárias produziam representantes (políticos). Daí você só alcançava o Poder Legislativo por nascença. A demanda democrática nasce aqui. Mas não era contra a monarquia, era uma demanda por acesso ao sistema político por forças sociais que tinham crescente poder econômico mas sem a correspondente contrapartida política. Não por acaso o direito ao voto universal – essencial para a plena realização da igualdade política entre todos os cidadãos adultos – só ganha força quase um século após as primeiras experiências de eleições a partir do final do século XIX. É um processo histórico demorado. Exemplos: apenas a partir de 1950 o sufrágio universal cresce de modo mundial (p. 49); nenhum país permitia o voto feminino antes de 1893 (exceto Nova Zelândia); a França, berço dos ideais da liberdade, igualdade e fraternidade, só introduz o voto universal para ambos os sexos em 1945. Não é curioso o caso francês? Ainda que as primeiras experiências de voto popular em eleições surjam no início da Revolução Francesa, logo em seguida este, como outros países, inclusive a América Latina, vão introduzindo restrições para o sufrágio como ser detentor de propriedade, ser pagante de impostos ou ser alfabetizado.

O risco – ou o medo – era que se a maioria pobre ou a classe trabalhadora tivesse direito ao voto seria possível que estes (ou seus representantes) optassem por expropriar os proprietários, a elite minoritária. Este é um medo que ganha especial força ao final do século XIX e início do XX com as crescentes mobilizações de grupos sociais agora organizados – como em sindicatos – elevando o nível de tensão social daquele período. No debate sobre a expansão do sufrágio ao final do século XIX, estavam tanto socialistas como conservadores cientes do risco de que a maioria expropriasse a minoria, que, ao contrário das expectativas, nunca se realizou.

Os argumentos para limitar o sufrágio são conhecidos. O objetivo dos governos é produzir o “bem comum” e somente pessoas com capacidade intelectual e moral têm as capacidades para realizá-lo. Robert Dahl (em “A Democracia e seus Críticos”, 1989) faz essa mesma discussão sobre a essência da república aristocrática em que apenas os esclarecidos teriam a competência para governar.

Mas o sufrágio universal, ainda que nos aproxime do ideal de igualdade política, ainda assim não é condição suficiente para garanti-la. O problema filosófico central, não resolvido até hoje, mas também prático e empírico, é que condições sociais desiguais afetam a capacidade dos cidadãos de influenciar um governo, seja diretamente (atuando no governo) ou indiretamente (influenciando as ideias, a agenda ou as

alternativas de políticas públicas). Adam também não tem uma resposta para essa tensão original. A única sugestão é manter uma constante vigilância para evitar que as desigualdades de condições entre cidadãos não se transformem em desigualdade de influência. Este é um dos limites da democracia moderna.

Mas vimos também os outros: o ideal de governo pelo povo e do povo é inatingível. A limitação é aceitar a democracia para o povo de modo indireto, isto é, os cidadãos é quem devem autorizar um governo a governar. Isto me leva ao terceiro e último ponto desta resenha, fazendo uma leitura sobre onde exatamente estaria o rompimento desse acordo democrático no caso do governo brasileiro atual.

Parto do entendimento que o governo atual foi autorizado a governar nas últimas eleições. O voto, ciente ou não, dos eleitores em 2010 autorizaram uma Presidente juntamente com um Vice-Presidente a formarem um governo. É possível fazer críticas com relação a essas regras ou talvez a forma de se eleger – o Brasil elegia no passado vice-presidentes em separado e, mesmo assim, isto não evitou os conflitos e um golpe militar. Bem ao contrário. É também possível questionar as razões que levaram à deposição da Presidente, a ausência da caracterização plena de crimes de responsabilidade, e o quanto, num sistema Presidencialista, caberia um julgamento eminentemente político similar ao voto de confiança parlamentarista. Mas penso que o trabalho de Adam nos traz um argumento irrefutável de que o atual governo rompeu com o acordo democrático.

Trata-se da autorização do povo para governar com uma agenda de políticas públicas que foi objeto de escrutínio público durante as eleições. Reside aí, a meu ver, a questão mais importante.

Se uma das implicações do auto-governo é que a coletividade autorize um governo a governar, o oposto disto deve também ser verdadeiro: a democracia só permanece viável quando os governos se abstêm de tomarem decisões que não foram autorizadas pela coletividade e que, se tomadas, afetarão as alternativas de políticas futuras. Em eleições livres e competitivas, os candidatos apresentam as suas plataformas de políticas públicas. As escolhas dos cidadãos são baseadas nessas promessas. Em decorrência, a implantação de uma agenda de governo contrária e que, simultaneamente, contenha consequências irreversíveis para o futuro, retiram o poder de autorização para governar dos cidadãos.

O governo atual apresenta uma agenda de reformas sociais, fiscais, trabalhistas, previdenciárias etc que não foi objeto de escrutínio em eleições. É verdade que a ex-Presidente também embarcou em políticas não autorizadas pelo eleitorado com seu Ministro da Fazenda, mas ali estava ausente a dimensão de transformação permanente de futuras escolhas de políticas. As políticas do governo atual não apenas alteram

o status quo, mas desloca este para uma nova posição dimensional distante, inclusive, das preferências medianas dos eleitores. Como retornar ao antigo status quo após as reformas? Não há experiência mundial que mostre a viabilidade do retorno ao que exatamente estava lá antes. Os custos de voltar ao modelo anterior serão altíssimos, novas trajetórias, atores, mecanismos e rotinas já estarão em operação e, de maneira similar ao conceito de rota-dependente (*path dependency*), os custos de alteração de rotas são elevados, só ocorrem em momentos críticos, o que tende a produzir, em ambientes democráticos, o incrementalismo como padrão rotineiro de políticas públicas. Momentos de ruptura maior dependem de contextos políticos e sociais muito específicos, como a Constituinte em 1988 e talvez agora com a ascensão de um Presidente que se associou aos grupos que defendem uma agenda neoliberal de reformas que foi, inclusive, não autorizada pelo povo nas eleições.

O argumento é que se essas mudanças fossem fruto de uma decisão coletiva nas eleições, então o eleitorado não teria como reclamar porque, ao votar, delegou a tarefa de governar para o eleito e com sua agenda de políticas. Porém, se essa agenda não foi posta em votação (nas eleições) e tem implicações nas opções futuras, então o sentido de democracia como auto-governo cai por terra. O governo brasileiro atual está tomando decisões que, se aprovadas pelo Congresso Nacional, não vão apenas apresentar restrições para os próximos 20 anos. É para todo o futuro: as opções de políticas públicas futuras serão outras, dificilmente retornaremos ao *status quo ante*. As reformas da previdência, trabalhista etc irão criar novas trajetórias ou rotas de opções de políticas públicas antes não existentes e todas essas decisões serão tomadas sem o consentimento ou a autorização popular. Me parece que é aí que reside o maior problema, é neste sentido que a democracia passa a ser questionada como método deste governo.